

Schriftenreihe der Reiner Lemoine-Stiftung



Christina Köhler-Tschirschnitz

## **Energiewende in Deutschland**

Eine Analyse der Policy-Entwicklung  
und Determinanten von Policy-Wandel  
im Stromsektor

Christina Köhler-Tschirschnitz

# Energiewende in Deutschland

Eine Analyse der Policy-Entwicklung und Determinanten  
von Policy-Wandel im Stromsektor

Christina Köhler-Tschirschnitz  
Universität Trier  
Deutschland

Dissertation Universität Trier, Fachbereich III, 2020

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Stefan Wurster  
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Uwe Jun

Tag der mündlichen Prüfung: 17.08.2020

Schriftenreihe der Reiner Lemoine-Stiftung

**Christina Köhler-Tschirschnitz**

## **Energiewende in Deutschland**

Eine Analyse der Policy-Entwicklung und Determinanten  
von Policy-Wandel im Stromsektor

Shaker Verlag  
Düren 2020

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 2020

Copyright Shaker Verlag 2020

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-8440-7630-1

ISSN 2193-7575

Shaker Verlag GmbH • Am Langen Graben 15a • 52353 Düren

Telefon: 02421 / 99 0 11 - 0 • Telefax: 02421 / 99 0 11 - 9

Internet: [www.shaker.de](http://www.shaker.de) • E-Mail: [info@shaker.de](mailto:info@shaker.de)

## Danksagung

Die vorliegende Arbeit entspricht – mit geringfügigen Änderungen – meiner Dissertation, die ich im Juni 2020 am Fachbereich III der Universität Trier eingereicht habe. Die Erstellung dieser Arbeit wäre ohne die Unterstützung einer Reihe von Personen in dieser Form nicht möglich gewesen.

An vorderster Stelle gilt mein herzlicher Dank meinem Doktorvater Prof. Dr. Stefan Wurster, der mir in allen inhaltlichen sowie administrativen Fragen stets umfassend mit Rat und Tat zur Seite stand und mein Promotionsprojekt durch seine umfangreiche Expertise und konstruktive Kritik entscheidend voran gebracht hat. Ebenso sei Prof. Dr. Uwe Jun für die Zweitbegutachtung der Arbeit sowie die kritischen Nachfragen zu Theorie und Empirie im Rahmen des Institutskolloquiums gedankt.

Des Weiteren möchte ich mich bei Prof. Dr. Manfred G. Schmidt herzlich bedanken, der mein Promotionsprojekt von Beginn an mit fachlichem Rat begleitet hat. Ebenso bedanke ich mich bei Prof. Miranda Schreurs für den inhaltlichen Austausch und das konstruktive Feedback zu meiner Arbeit.

Daneben möchte ich mich herzlich bei der Reiner Lemoine-Stiftung für mein Stipendium bedanken. Ohne die finanzielle und ideelle Förderung wäre die Anfertigung dieser Arbeit so nicht möglich gewesen. Der fachliche Austausch im Rahmen der Stipendiatentage der Reiner Lemoine-Stiftung hat dabei auch mein Verständnis von energiewirtschaftlichen und technologischen Fragen über meine Hauptperspektive als Politikwissenschaftlerin hinaus erweitert.

Wertvolle Impulse für meine Arbeit erhielt ich zudem im Rahmen des Doktorandenkolloquiums von Prof. Stefan Wurster und Prof. Miranda Schreurs an der Hochschule für Politik München sowie des Doktorandenkolloquiums von Prof. Manfred G. Schmidt an der Universität Heidelberg. Die vielen konstruktiven Anmerkungen der TeilnehmerInnen zu meinem Forschungsprojekt und die intensiven Diskussionen waren dabei sehr gewinnbringend.

Eine Reihe von FreundInnen und KollegInnen hat mich durch ihre fachliche Expertise, sorgfältiges Korrekturlesen sowie aufmunternde Worte und positive Ablenkung maßgeblich unterstützt. Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle Sebastian Cujai, Eva Bätz, Kathrin Erps,

Natascha Pongratz-Baydinc und Johannes Thiele sowie Alexander Walser, Christin Zocher und Christine Zepezauer.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich außerdem bei meiner Familie und insbesondere bei meinen Eltern, die mich auf meinem Weg stets unterstützt haben.

Von ganzem Herzen danke ich schließlich meinem Ehemann Fabian für die inhaltlichen Diskussionen und die unermüdliche Unterstützung, vor allem aber das Verständnis für die vielen Entbehrenungen während dieses langen Zeitraums. Ihm möchte ich dieses Buch widmen.

Christina Köhler-Tschirschnitz

# Inhaltsverzeichnis

<b>Danksagung</b> .....	<b>3</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>13</b>
1.1 Problemdarstellung und Forschungsstand .....	13
1.2 Fragestellung und Ziele der Arbeit .....	19
1.3 Aufbau der Arbeit .....	21
<b>2 Forschungsdesign und Methoden</b> .....	<b>23</b>
2.1 Policy-Analyse als Forschungszugang und konzeptionelle Einordnung des Forschungsansatzes.....	23
2.2 Fallauswahl und Analysezeitraum .....	28
2.3 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage .....	33
<b>3 Theoretisch-konzeptionelle Zugänge zur Erklärung von Policy-Wandel</b> .....	<b>37</b>
3.1 Theoretische Grundlagen: Reformblockaden und Politikwandel in der Bundesrepublik Deutschland .....	37
3.2 Ableitung des theoretischen Analyserahmens .....	40
3.2.1 Parteidifferenztheorie .....	41
3.2.2 Machtressourcentheorie .....	47
3.2.3 Politisch-institutionalistische Theorien .....	52
3.2.4 Kontextfaktoren.....	57
3.2.4.1 Sozio-ökonomische Theorie.....	57
3.2.4.1 Internationale Hypothese.....	58
<b>4 Das Politikfeld der Energiewende-Politik</b> .....	<b>61</b>
4.1 Rahmenbedingungen der Energiewende-Politik .....	61
4.2 Die Energiewende 2011: Entstehung, Ziele und Herausforderungen .....	68
4.3 Der Stromsektor und der Pfad der Energiewende-Politik bis 2011.....	76
4.3.1 Charakteristika des deutschen Stromsystems.....	76

4.3.2	Der energiepolitische Pfad in den drei Policy-Bereichen 1998 bis 2011 .....	79
4.3.2.1	Erneuerbare Energien .....	80
4.3.2.2	Kohleenergie .....	86
4.3.2.3	Netzausbau .....	91
<b>5</b>	<b>Policy-Analyse der Energiewende-Politik von 2011 bis 2018.....</b>	<b>97</b>
5.1	Der Policy-Bereich Erneuerbare Energien .....	97
5.1.1	Entwicklung erneuerbarer Energien im Stromsektor 2011 bis 2018 .....	98
5.1.2	Die EEG-Novelle 2012 .....	102
5.1.3	Die Photovoltaik-Novelle 2012.....	115
5.1.4	Die EEG-Novelle 2014 .....	126
5.1.5	Die EEG-Novelle 2017 .....	147
5.1.6	Zusammenfassung zentraler Einflussfaktoren in den Policy-Prozessen .....	170
5.2	Der Policy-Bereich Kohleenergie.....	175
5.2.1	Entwicklung der Kohleenergie im Stromsektor 2011 bis 2018 .....	175
5.2.2	Der gescheiterte Klimabeitrag und die Sicherheitsbereitschaft für Braunkohlekraftwerke 2015/2016.....	179
5.2.3	Nichtentscheidung zum Kohleausstieg 2016 .....	201
5.2.4	Die Kohlekommission 2018.....	213
5.2.5	Zusammenfassung zentraler Einflussfaktoren in den Policy-Prozessen .....	228
5.3	Der Policy-Bereich Netzausbau.....	233
5.3.1	Entwicklung des Netzausbaus 2011 bis 2018 .....	233
5.3.2	Der neue legislative Rahmen für den Netzausbau: EnWG-Novelle und NABEG 2011 .....	237
5.3.3	Das Erdkabelgesetz 2015 .....	252
5.3.4	Zusammenfassung zentraler Einflussfaktoren in den Policy-Prozessen .....	263
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse .....</b>	<b>267</b>
6.1	Die Policy-Entwicklung der Energiewende-Politik nach Fukushima .....	267
6.2	Begünstigende und hemmende Einflussfaktoren für progressiven Policy-Wandel in der Energiewende-Politik .....	269
<b>7</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>279</b>
<b>8</b>	<b>Literatur.....</b>	<b>287</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Theoretischer Analyserahmen.....	40
Abbildung 2: Bruttostromerzeugung nach Energieträgern 2010 und 2018 .....	78
Abbildung 3: CO <sub>2</sub> -Emissionen der Stromerzeugung nach Energieträgern 2010 bis 2018 .....	79
Abbildung 4: Entwicklung der Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energien 2000 bis 2010.....	85
Abbildung 5: Entwicklung der Bruttostromerzeugung nach Energieträgern 2000 bis 2010 ...	90
Abbildung 6: Investitionen und Aufwendungen für die Netzinfrastruktur der ÜNB 2002 bis 2010.....	96
Abbildung 7: Entwicklung der Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energien 2011 bis 2018.....	98
Abbildung 8: Zubau installierter Leistung erneuerbarer Energien 2011 bis 2018 .....	99
Abbildung 9: Entwicklung der Vergütungszahlungen an EEG-Anlagen 2011 bis 2018.....	100
Abbildung 10: Entwicklung von EEG-Umlage und Börsenstrompreis 2011 bis 2018.....	101
Abbildung 11: Entwicklung der Bruttostromerzeugung aus Braunkohle und Steinkohle 2011 bis 2018.....	176
Abbildung 12: Entwicklung von Bruttostromerzeugung und -verbrauch sowie Stromimporten und -exporten 2011 bis 2018 .....	177
Abbildung 13: Altersstruktur des Kohlekraftwerkspark 2018 .....	177
Abbildung 14: Investitionen und Aufwendungen für die Netzinfrastruktur der ÜNB 2011 bis 2018.....	233
Abbildung 15: Leitungsvorhaben nach BBPIG und EnLAG Stand 2018 .....	234
Abbildung 16: Realisierter Netzausbau 2011 bis 2018.....	235
Abbildung 17: Entwicklung der Versorgungsstörung anhand des SAIDI 2011 bis 2018 .....	236
Abbildung 18: Verfahren zum Ausbau des Stromübertragungsnetzes .....	240



## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Einordnung zentraler Policy-Entwicklungen der Energiewende-Politik 2011 bis 2018 .....	31
Tabelle 2: Einteilung der Akteure und Interessengruppen in der Energiewende-Politik.....	50
Tabelle 3: Zentrale Ziele der Energiewende und Status quo 2017.....	72
Tabelle 4: Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien 2011 bis 2017 .....	100
Tabelle 5: Beschäftigte in der Braunkohlewirtschaft und dem Steinkohlebergbau 2011 bis 2018 .....	178
Tabelle 6: Kraftwerksblöcke in der Sicherheitsbereitschaft.....	186



## Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
BBE <sub>n</sub>	Bündnis Bürgerenergie e.V.
BBPlG	Bundesbedarfsplangesetz
BDEW	Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BEE	Bundesverband Erneuerbare Energie e.V.
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BSW	Bundesverband Solarwirtschaft e.V.
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
BWE	Bundesverband Windenergie e.V.
CCS	Carbon Capture and Storage
CDU	Christlich Demokratische Union
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
CSU	Christlich Soziale Union
DEBRIV	Deutscher Braunkohlen-Industrie-Verein e.V.
Dena	Deutsche Energie-Agentur GmbH
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DNR	Deutscher Naturschutzring e.V.
DPG	Deutsche Physikalische Gesellschaft
DUH	Deutsche Umwelthilfe e. V.
EE	Erneuerbare Energien
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EnBW	Energie Baden-Württemberg AG
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EU	Europäische Union
EU-ETS	European Emissions Trading System
EVU	Energieversorgungsunternehmen
FDP	Freie Demokratische Partei

FÖS	Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
GD	Generaldirektion
GW	Gigawatt
GWh	Gigawattstunde
HGÜ	Hochstrom-Gleichstrom-Übertragungsleitungen
IEKP	Integriertes Energie- und Klimaprogramm
IG BCE	Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISO	Independent System Operator
ITO	Independent Transmission Operator
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
LEAG	Lausitz Energie Bergbau AG
MIBRAG	Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft mbH
MW	Megawatt
MWh	Megawattstunde
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NEP	Netzentwicklungsplan
PV	Photovoltaik
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StrEG	Stromeinspeisungsgesetz
TW	Terawatt
TWh	Terawattstunde
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber
VCI	Verband der Chemischen Industrie e.V.
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.
Ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VIK	Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemdarstellung und Forschungsstand

Vor dem Hintergrund des fortschreitenden globalen Klimawandels stellt die Transformation von Energiesystemen eine der zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar. Die Europäische Union hat sich hierzu bereits im Jahr 2007 im Rahmen des Klima- und Energiepakets 2020<sup>1</sup> zu ambitionierten Zielen für eine klimaverträgliche Umgestaltung der Energieversorgung verpflichtet. Auf der Klimakonferenz der Vereinten Nationen in Paris im Dezember 2015 einigte sich schließlich die internationale Staatengemeinschaft erstmals auf ein allgemeines, weltweit rechtsverbindliches Klimaabkommen. Dieses schreibt das Ziel fest, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Niveau auf deutlich unter zwei Grad Celsius, möglichst unter 1,5 Grad Celsius zu begrenzen und gilt damit als Meilenstein der internationalen Klimapolitik (vgl. Hook 2018). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wird auch in Deutschland eine nachhaltige Umgestaltung des Energiesystems forciert und in diesem Rahmen eine äußerst ehrgeizige Zielsetzung verfolgt.

Das etablierte Energiesystem der Bundesrepublik ist mit erheblichen Risiken und ökologischen Problemen verbunden. Im Jahr 2018 entfiel der größte Anteil der Treibhausgasemissionen in Deutschland mit rund 36 Prozent auf die Energiewirtschaft (UBA 2019b). Eine klimaverträgliche Umgestaltung der Energieversorgung ist daher eine zentrale Voraussetzung für das Erreichen der klimapolitischen Ziele auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der Umbau des Energiesystems zugunsten regenerativer Energien bietet darüber hinaus die Chance, die Folgekosten, die durch Umweltbelastungen infolge der nuklearen und fossilen Stromerzeugung entstehen, zu reduzieren. Aufgrund der Endlichkeit fossiler Energieträger sowie der hohen Abhängigkeit Deutschlands von Energieimporten kommt der Energietransformation schließlich auch eine hohe Bedeutung für die Sicherung der Energieversorgung zu (WBGU 2011; UBA 2012). Vor diesem Hintergrund besitzt die Transformation des Energiesystems somit generell eine hohe normative und ökonomische Relevanz.

In Reaktion auf die Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima am 11. März 2011 vollzog die konservativ-liberale Bundesregierung eine energiepolitische Kehrtwende und beschloss den endgültigen Ausstieg Deutschlands aus der Atomenergie. Unter dem Titel „Energiewende“ wurde in der Folge ein beschleunigter Transformationsprozess in Richtung eines nachhaltigen

---

<sup>1</sup> Die Mitgliedstaaten der EU hatten sich im Rahmen der 20-20-20-Ziele dazu verpflichtet, bis 2020 die Treibhausgasemissionen in der EU um 20 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, die Energieeffizienz um 20 Prozent zu erhöhen sowie den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent zu steigern.

Energiesystems angestoßen, dessen Fundamente indes bereits zu Beginn der 1990er Jahre gelegt und in den 2000er Jahren unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung weiter ausgebaut wurden. Den Zielrahmen der Energiewende bilden die Senkung der Treibhausgasemissionen, der Ausstieg aus der Kernenergie bis 2022 sowie die Sicherstellung von Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit. Um dies zu erreichen werden die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien am gesamten Energieverbrauch und die Erhöhung der Energieeffizienz als sogenannte Kernziele verfolgt (BMW 2018b: 8-10). Der Begriff Energiewende beschreibt jedoch nicht lediglich die Substitution nuklearer und fossiler Energieträger durch erneuerbare Energien und eine damit einhergehende weitgehende Dekarbonisierung der Energieversorgung bis 2050. Vielmehr zielt die Energiewende darüber hinaus auch auf eine Dezentralisierung des bisherigen zentralen Energiesystems (Hirschhausen 2018: 17f.; Radtke et al. 2018: 18f.). Diese umfasst dabei nicht nur dezentrale Strukturen der Energieerzeugung, sondern ist zudem auch mit einer Erweiterung der Akteurslandschaft und neuen Eigentums- und Partizipationsformen verbunden, die die Interessen etablierter Akteure des alten Energiesystems herausfordern. In diesem Sinne geht die Energiewende über eine rein technische Umgestaltung des Energiesystems hinaus. Die weitere politische Steuerung und damit auch die Umsetzung der Energiewende stellen vielmehr ein „genuin politisches Projekt“ (Huß 2015: 549) dar. Mit dem Beschluss zur Energiewende wurde somit eine Großreform und damit ein langfristiger und umfassender Policy-Wandel angestoßen, der sowohl hinsichtlich seiner Reichweite als auch seiner Geschwindigkeit für das politische System der Bundesrepublik untypisch ist (Merkel 2007; Rüb 2014b: 12-15; Schmidt 2016: 470-475). Bei der Politikgestaltung sowie praktischen Umsetzung der Energiewende sieht sich die Politik aktuell jedoch mit komplexen Herausforderungen konfrontiert. Zu nennen sind hierbei wiederum die Gewährleistung von Versorgungssicherheit auch bei steigender volatiler Stromerzeugung durch Wind- und Solarenergie, Verzögerungen beim Netz- und Speicherausbau, steigende Strompreise und damit einhergehende Lastenverteilungskonflikte, Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung sowie die im bundesdeutschen Föderalismus angelegten Blockadefahren (vgl. Kemfert 2013; Wurster/Köhler 2016; Radtke et al. 2018). Insbesondere im Strombereich, der in der vorliegenden Arbeit im Fokus steht, lassen sich seit 2011 teils tiefgreifende Veränderungen bei der politischen Steuerung sowie Umsetzung der Energiewende beobachten<sup>2</sup>. Zu den besonders wichtigen Policy-Bereichen für den Umbau des

---

<sup>2</sup> Die Umsetzung der Energiewende ist durch bemerkenswerte Unterschiede hinsichtlich der Fortschritte in den einzelnen Sektoren gekennzeichnet. Während der Stromsektor angesichts des massiven Ausbaus der erneuerbaren Energien durch eine dynamische Entwicklung gekennzeichnet ist, bleiben die Fortschritte der Energiewende im Wärme- und Verkehrssektor bislang weit hinter den politischen Zielvorgaben zurück (BMW 2019d).

Energiesystems im Strombereich zählen die erneuerbaren Energien, die Kohleenergie sowie der Netzausbau. Für den Erfolg der Energiewende sind eine kohärente und problemlösungsorientierte Steuerung sowie Fortschritte in diesen drei zentralen Bereichen des Stromsektors unabdingbar. Während die grundsätzlichen Ziele der Energiewende von einem breiten parteiübergreifenden und gesellschaftlichen Konsens getragen werden, sind der Weg und das Tempo der Umsetzung jedoch höchst umstritten (Czada/Radtke 2018: 56; Neukirch 2018: 2). Die Energiewende-Politik im Stromsektor ist seit 2011 durch das Auftreten neuer Konfliktlinien und eine zunehmende Politisierung geprägt. Nachdem mit dem Atomausstiegbeschluss 2011 der langjährige Großkonflikt um die Kernenergienutzung beendet werden konnte, bestimmten im weiteren Zeitverlauf die Auseinandersetzungen über die Geschwindigkeit und die Kosten des Ausbaus erneuerbarer Energien, die Zukunft der Kohleverstromung sowie den Ausbau der Übertragungsnetze die öffentlichen und politischen Debatten. Die anhaltenden Kontroversen spiegeln sich schließlich auch in der Entwicklung der Energiewende-Politik seit 2011 wider. So wird der mit der Energiewende angestoßene Policy-Wandel nicht mehr in seiner ursprünglichen Dynamik und Richtung fortgeführt, vielmehr ist die Energiewende in den vergangenen Jahren zunehmend ins Stocken geraten (vgl. Lauber/Jacobsson 2016; Haas 2017a; Lauber 2017; Neukirch 2018).

Betrachtet man die verschiedenen Teilbereiche im Stromsektor, so zeigen sich bemerkenswerte Unterschiede in der weiteren Reformtätigkeit seit 2011. Im Bereich der erneuerbaren Energien erfolgte nach einer anfänglichen progressiven Förderpolitik ein tiefgreifender Wandel des Förderregimes, der auf eine deutliche Verlangsamung und stärkere Steuerung der Ausbaudynamik der erneuerbaren Energien abzielte. Der Bereich der Kohleenergie war für einen langen Zeitraum durch Stagnation bzw. inkrementelle, am etablierten Energiesystem orientierte Policy-Wandel gekennzeichnet, wodurch ein zügigerer Umbau der Energieversorgung gehemmt wurde. Der nach wie vor hohe Anteil der Kohleverstromung spiegelt sich schließlich auch in dem anhaltend hohen Niveau der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors wider. Im Bereich des Netzausbaus fanden indes progressive Reformen statt, die allerdings nur sehr bedingt zu der angestrebten Beschleunigung des Übertragungsnetzausbaus führten. Vor dem Hintergrund der Energiewende-Entscheidung von 2011 und dem damit verfolgten umfassenden Policy-Wandel in der Energiewende-Politik sind die unterschiedlichen Policy-Entwicklungen in den drei Bereichen des Stromsektors und die damit verbundene Verlangsamung der Dynamik der Energiewende daher erklärungsbedürftig.

### *Forschungsstand*

Die politikwissenschaftliche Forschung zur Energiewende stellt ein vergleichsweise junges Forschungsgebiet dar. Zwar existierten für das Politikfeld der Energiepolitik und insbesondere den Bereich der erneuerbaren Energien Studien älteren Datums, infolge der dynamischen Entwicklung des Transformationsprozesses in Deutschland hat die Energiewende jedoch besonders in den letzten Jahren eine zunehmende (politik-)wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren. Darüber hinaus ist die Energiewendeforschung durch eine große disziplinäre Vielfalt gekennzeichnet, wobei sich insbesondere rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten finden, die sich mit verschiedenen Fragen- und Problemkomplexen der Energiewende beschäftigen, welche auch für die vorliegende Arbeit relevant sind. Im Folgenden wird ein Überblick über den Forschungsstand gegeben, wobei der Fokus auf policy-analytischen Studien der Energiewende-Politik in Deutschland liegt.

In zahlreichen Arbeiten stehen einzelne Teilbereiche der Transformation des Energiesystems und insbesondere des Stromsektors im Zentrum. Häufig liegt der Fokus der Analyse dabei auf der Förderung von Innovationen im Energiesystem und damit auf den erneuerbaren Energien und deren Ausbau. So beschäftigen sich einige Studien mit der Analyse verschiedener Förderinstrumente für erneuerbare Energien, wobei sowohl Faktoren für eine erfolgreiche Anwendung der Maßnahmen als auch die konkrete Ausgestaltung der Förderinstrumente betrachtet werden (u.a. Espey 2001; Altrock 2002; Bechberger et al. 2003; Springmann 2005; Pehling 2010). Daneben liegen politikwissenschaftliche Studien vor, in deren Zentrum die Bedingungen, Verläufe und Perspektiven der Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland stehen (u.a. Bechberger et al. 2008; Mautz et al. 2008; Bruns et al. 2009; Ohlhorst 2009), die sich auf einzelne Policy-Prozesse der Erneuerbare-Energien-Politik konzentrieren (Kords 1993; Bechberger 2000; Dagger 2009) oder die Entwicklung der Erneuerbare-Energien-Politik und deren Einflussfaktoren über einen längeren Zeitraum hinweg analysieren (u.a. Jacobsson/Lauber 2006; Lauber/Mez 2006; Stefes 2010, 2014; Geels et al. 2016; Lauber/Jacobsson 2016; Leiren/Reimer 2018; Schomerus/Maly 2018). Besonders hervorzuheben ist dabei die umfassende Analyse der Erneuerbare-Energien-Politik von Hirschl (2008), in der im Rahmen einer Multi-Level Policy-Analyse die Entstehung und Entwicklung des Förderrahmens für erneuerbare Energien in Deutschland untersucht werden, wobei neben zentralen Akteuren und deren Interessen auch die Wechselwirkung zur Energie- und Klimapolitik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene in den Blick genommen wird. Auch für den Bereich der konventionellen Energieträger liegen politikwissenschaftliche Arbeiten vor, wobei hier der Fokus vornehmlich auf der Atomenergiepolitik und den

Entscheidungen zum deutschen Atomausstieg 2002 und 2011 liegt (u.a. Mez 2009; Nullmeier/Dietz 2012; Haunss et al. 2013). Demgegenüber ist der Bereich der Kohleenergie, insbesondere im Hinblick auf politische Prozesse bezüglich des Kohleausstiegs bisher kaum Gegenstand der Energiewendeforschung. Hier finden sich erste Studien, welche neben politischen Instrumenten zur Förderung von Innovationen auch Instrumente zum Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Technologien analysieren (David 2017) oder die politischen Debatten über die Zukunft der Kohleenergie in Deutschland und die spezifische Akteurskonstellation untersuchen (Leipprand/Flachsland 2018). Zudem wurden auch die Beschlüsse der Kohlekommission und die Herausforderungen für die betroffenen Braunkohleregionen in einer deskriptiv ausgerichteten Arbeit in den Blick genommen (Haas/Gürtler 2019). Daneben existieren vor allem wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten zum deutschen Kohleausstieg und entsprechenden Instrumentenalternativen (u.a. Oei et al. 2014; DIW et al. 2018; Oei 2018; Oei et al. 2020). Auch im Bereich des Netzausbaus liegen bisher nur wenige Studien vor, wobei der Schwerpunkt häufig auf Aspekten der Akzeptanz und Partizipation liegt (Bauer 2015a, 2015b; Fink/Ruffing 2015, 2018; Neukirch 2017) oder die Entwicklung des regulativen Rahmens zum Netzausbau aus rechtswissenschaftlicher (Appel/Burghardt 2013; Faßbender/Leidinger 2013; Ekarth/Valentin 2015) bzw. wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive (Steinbach 2013a; Gerbaulet 2018) beleuchtet wird. Gemein ist den bisher aufgeführten Arbeiten ein enger Analysezugang, der über einen spezifischen Bereich des Stromsektors bestimmt wird und damit auf die Untersuchung einzelner Policy-Bereiche der Energiewende-Politik in Deutschland fokussiert.

Darüber hinaus liegen auch Forschungsarbeiten vor, die einen breiteren Zugang wählen und somit verschiedene, für die Energiewende relevante Policy-Bereiche berücksichtigen. So wurden zentrale politische Entscheidungen und Prozesse im Rahmen der Energiewende in Bilanzen der Energie-, Klima- und Umweltpolitik verschiedener Bundesregierungen (Mez 2003; Jacob/Volkery 2007; Blühdorn 2010; Huß 2015; Töller 2019) sowie in der Analyse zu Strategien in der Energie- und Klimapolitik (Sohre 2014) behandelt. Daneben finden sich umfassendere Untersuchungen, die die Entwicklung der deutschen Energiepolitik über einen langen Zeitraum abdecken und dabei auch verschiedene Themenkomplexe der Energiewende analysieren (Wurster 2010; Illing 2016; Gründinger 2017). Schließlich bieten auch Arbeiten wertvolle Erkenntnisse, die auf die politische Steuerung der Energiewende nach Fukushima fokussieren und dabei teils auch verschiedene Policy-Bereiche analysieren. So untersucht Sander (2016) die Energiewende-Politik der schwarz-gelben Bundesregierung von 2009 bis 2013, wobei der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Atompolitik und der Erneuerbare-

Energien-Politik liegt. Die Regulation fossiler Kraftwerke wird hingegen lediglich im Rahmen eines Exkurses behandelt. Aus einer vergleichenden, politökonomischen Perspektive analysiert Haas (2017a) die Energiewende in Deutschland und in Spanien im Zeitraum von 2009 bis Mitte 2015. Auch in dieser Studie liegt der Fokus auf den Policy-Bereichen der erneuerbaren Energien und der Atomenergie, daneben werden jedoch auch vereinzelt Policy-Prozesse im Bereich der Kohlepolitik in die Analyse integriert.

Schließlich existiert eine Vielzahl von Untersuchungen, in denen stärker partizipations- und demokratietheoretische Aspekte der Energiewende im Fokus stehen und damit Fragen der Legitimation, Partizipation und Akzeptanz oder der Sozialverträglichkeit der Energiewende nachgegangen wird (u.a. Gawel et al. 2015; Haas 2017b; Eichenauer 2018; Holstenkamp/Radtke 2018; Radtke et al. 2018; Selk et al. 2019).

Die verschiedenen Studien sind für die vorliegende Arbeit insgesamt sehr gewinnbringend, da sie Einblicke in spezifische Policy-Prozesse der Energiewende-Politik bieten und Erkenntnisse über wesentliche Konfliktlinien, die Positionen verschiedener Akteure und deren Einfluss auf die Politikgestaltung liefern. Zwar wurde in einigen Studien die Energiewende-Politik in der Post-Fukushima Phase untersucht, dabei sind jedoch bisher nicht alle zentralen Policy-Prozesse im Stromsektor, die in den Untersuchungszeitraum dieser Arbeit fallen, abgedeckt. Ein Schwerpunkt der bisherigen policy-analytischen Arbeiten liegt zudem auf dem Bereich der erneuerbaren Energien, wohingegen die Politikgestaltung in den Bereichen der Kohleenergie und des Netzausbaus bisher kaum untersucht wurde. Eine umfassende, theoriegeleitete Studie der jüngeren Energiewende-Politik, welche die Policy-Entwicklung in unterschiedlichen Teilbereichen des Stromsektors berücksichtigt, die erklärungsbedürftigen Unterschiede der Reformtätigkeit zwischen den einzelnen Policy-Bereichen in den Blick nimmt und dabei Interaktionen zwischen verschiedenen potentiellen Einflussfaktoren analysiert, liegt bis dato nicht vor. Mit der vorliegenden Arbeit soll daher diese Forschungslücke geschlossen werden.

## 1.2 Fragestellung und Ziele der Arbeit

Vor dem Hintergrund der skizzierten Problemdarstellung und der aufgezeigten Forschungslücke soll mit dieser Arbeit daher eine umfassende Analyse der Energiewende-Politik im Stromsektor in der Bundesrepublik Deutschland vorgenommen werden. Dabei soll die Entwicklung der Energiewende-Politik in drei zentralen Teilbereichen des Stromsektors nach den einschneidenden Ereignissen im Jahr 2011 rekonstruiert und durch die Analyse des Einflusses von Parteien, organisierten Interessen, Ministerien und Bundesländern sowie deren komplexen Zusammenspiels erklärt werden. Die erkenntnisleitende Forschungsfrage lautet daher folgendermaßen:

*Wie kann die Energiewende-Politik nach dem Atomausstieg 2011 erklärt werden?*

Zur Klärung dieser zentralen Fragestellung werden weitere konkretisierende Unterfragen formuliert:

- Wie entwickelte sich die Energiewende-Politik in den drei Policy-Bereichen Erneuerbare Energien, Kohleenergie und Netzausbau im Zeitraum von 2011 bis 2018?
- Welche Einflussfaktoren begünstigen oder erschweren den mit der Energiewende-Entscheidung angestrebten Politikwandel?
- Wie wirken die determinierenden Einflussfaktoren in den jeweiligen Policy-Prozessen zusammen?

Mit der Arbeit wird somit das Ziel verfolgt, im Rahmen einer breit angelegten Policy-Analyse die Entwicklung, Wirkung und Einflussfaktoren der Energiewende-Politik zu analysieren und dabei auch Zielkonflikte und Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Policy-Bereichen im Stromsektor zu berücksichtigen. Darauf aufbauend zielt die Arbeit darauf ab, Faktoren zu identifizieren, die einen hemmenden oder begünstigenden Einfluss für einen progressiven Policy-Wandel in der Energiewende-Politik entfalten.

Mit dieser Arbeit soll damit ein Beitrag zum Verständnis der zentralen Einflussfaktoren sowie der Folgen der politischen Gestaltung der Energiewende in diesem jungen, in stetiger Entwicklung befindlichem Querschnittspolitikfeld geleistet werden. Da sich bei der Entwicklung der Energiewende-Politik deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Policy-Bereichen aufzeigen lassen, ist die Frage nach den Ursachen für die spezifische Policy-Entwicklung in zentralen Bereichen des Stromsektors von hoher politikwissenschaftlicher Relevanz. Ein besseres Verständnis der determinierenden Einflussfaktoren und ihres Zusammenspiels ist dabei jedoch nicht nur für die Erklärung der bisherigen Energiewende-Politik von Bedeutung. Da es sich bei der Energiewende um ein langfristiges politisches Projekt handelt, sind auch in Zukunft weitere Reformschritte notwendig. Insofern ist es auch für die

Diskussion über zukünftige Herausforderungen für die politische Steuerung der Energiewende von politikwissenschaftlicher sowie gesellschaftlicher Relevanz, ein besseres Verständnis für günstige und weniger günstige politisch-institutionelle Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Transformation des Energiesystems in Deutschland zu entwickeln.

Aus theoretischer Perspektive besteht ein weiterer wissenschaftlicher Beitrag der Studie zudem darin, dass die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung in einem Politikfeld angewendet werden, welches nicht zu den bisherigen, klassischen Anwendungsbereichen der Erklärungsansätze zählt, wie etwa die Sozial- oder Wirtschaftspolitik. Die verschiedenen theoretischen Ansätze werden daher auf die Spezifika des vergleichsweise jungen Politikfeldes der Energiewende-Politik hin angepasst. Neben der Analyse dreier Policy-Bereiche der Energiewende-Politik im Stromsektor ist die Anwendung der Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zur Erklärung der Energiewende-Politik somit eine Innovation der vorliegenden Arbeit.

### **1.3 Aufbau der Arbeit**

Zur Beantwortung der Forschungsfragen folgt der Aufbau der Arbeit einem dreiteiligen Vorgehen. Im ersten Teil der Arbeit werden die methodischen und theoretischen Grundlagen gelegt. Hierzu werden in Kapitel 2 das Forschungsdesign und die Methoden der Arbeit ausführlich erläutert. Dabei werden zunächst der generelle Forschungszugang der Policy-Analyse skizziert und der in dieser Arbeit gewählte Forschungsansatz der qualitativen Einzelfallstudie dargelegt, bevor daran anknüpfend die Fallauswahl und der Analysezeitraum begründet werden. Abschließend werden die Prozessanalyse als angewandte Analysemethode dargestellt und die Datengrundlage der Arbeit näher beleuchtet.

In Kapitel 3 steht dann die theoretische Rahmung der Arbeit im Fokus. Dabei werden zunächst die strukturellen Hindernisse und der Möglichkeitsraum für Politikwandel in Deutschland skizziert bevor dann der theoretische Analyserahmen der Arbeit dargestellt wird. Hierzu werden die dem Analyserahmen zugrunde liegenden Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung erläutert und auf Basis theorie- und empiriebasierter Literatur auf die Spezifika der Energiewende-Politik hin angepasst. Hierauf aufbauend werden Hypothesen abgeleitet, die Erwartungen hinsichtlich der vermuteten Wirkung der einzelnen erklärenden Variablen auf Policy-Wandel in der Energiewende-Politik formulieren.

Im zweiten, empirischen Teil der Arbeit werden in Kapitel 4 zunächst zentrale Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Politikfeldes der Energiewende-Politik erläutert. Hierzu werden in einem ersten Schritt relevante energiepolitische, technisch-ökonomische sowie klimapolitische Rahmenbedingungen der Energiewende-Politik skizziert. In einem zweiten Schritt erfolgt eine knappe Darstellung der historischen Entwicklungen, der Ziele sowie der Herausforderungen der Energiewende in Deutschland. Um die politische Steuerung der Energiewende nach Fukushima besser in den Gesamtkontext der Energiewende-Politik einordnen zu können, wird in einem dritten Schritt die Ausgangslage im Stromsektor zum Zeitpunkt des Energiewendebeschlusses 2011 dargelegt, wobei auch die bisherigen Policy-Pfade und zentralen Entwicklungen in den drei Policy-Bereichen im Zeitraum von 1998 bis zur Energiewende-Entscheidung 2011 skizziert werden.

Kapitel 5 widmet sich schließlich der Policy-Analyse der Energiewende-Politik von 2011 bis 2018 in den drei ausgewählten Policy-Bereichen Erneuerbare Energien, Kohleenergie und Netzausbau. Bei der Analyse der drei Policy-Bereiche wird jeweils zunächst anhand zentraler Indikatoren ein deskriptiver Überblick über wesentliche Entwicklungen im Untersuchungszeitraum gegeben, bevor anschließend die ausgewählten Policy-Outputs rekonstruiert und auf Basis des theoretischen Analyserahmens erklärt werden. Im Fokus der Analyse stehen dabei

akteurszentrierte sowie institutionelle Einflussfaktoren, wobei auch die Interaktion zwischen den Faktoren zur Erklärung der Policy-Entwicklungen in den Blick genommen wird. Die zentralen Ergebnisse der Analyse der drei Policy-Bereiche werden abschließend jeweils in einem Zwischenfazit zusammengefasst.

Im dritten Teil der Arbeit werden schließlich in Kapitel 6 die Forschungsergebnisse der Analyse der drei untersuchten Policy-Bereiche zusammengefasst und im Hinblick auf die gesamte Reformdynamik der Energiewende-Politik reflektiert und diskutiert. Neben der Policy-Entwicklung stehen hier hemmende und begünstigende Faktoren für einen progressiven Policy-Wandel der Energiewende-Politik im Fokus. Die Arbeit schließt in Kapitel 7 mit einem Fazit und Ausblick. Dabei werden zentrale Forschungsergebnisse der empirischen Fallstudie zusammenfassend dargestellt, der theoretische Analyserahmen der Arbeit kritisch reflektiert und abschließend Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschungsarbeiten aufgezeigt.

## 2 Forschungsdesign und Methoden

Im Folgenden werden das Forschungsdesign sowie die methodischen Grundlagen dieser Arbeit erläutert. In einem ersten Schritt werden dabei der policy-analytische Forschungszugang der Arbeit sowie der konkrete Forschungsansatz der qualitativen Einzelfallstudie dargestellt. Dabei erfolgt zudem eine begrifflich-konzeptionelle Abgrenzung des Begriffs Policy-Wandel, wie er in der vorliegenden Arbeit spezifiziert wird (2.1). Anschließend wird in einem zweiten Schritt die Fallauswahl sowie der gewählte Untersuchungszeitraum der Arbeit begründet (2.2), bevor in einem dritten Schritt das methodische Vorgehen sowie die Datengrundlage der Arbeit erläutert werden (2.3).

### 2.1 Policy-Analyse als Forschungszugang und konzeptionelle Einordnung des Forschungsansatzes

#### *Policy-Analyse als Forschungszugang*

Den Untersuchungszugang der Arbeit bildet die Policy-Analyse (oder auch Policy-Forschung bzw. Politikfeldanalyse). Bei der Policy-Analyse handelt es sich um eine vergleichsweise junge Teildisziplin der Politikwissenschaft, die sich in Deutschland erst Ende der 1970er Jahre zu etablieren begann (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 15f.; Blum/Schubert 2018: 27-31). Die Policy-Analyse befasst sich „mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns“ (Schubert/Bandelow 2014: 3). Die zentralen Fragen der Policy-Analyse sind daher auf das Zustandekommen, die Entwicklung, die praktische Durchführung sowie die Folgen und Wirkungen von Policies ausgerichtet. Damit nehmen policy-analytische Studien häufig eine prozessorientierte Perspektive auf Policies ein (Schneider/Janning 2006: 48; Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 20; Blum/Schubert 2018: 12f.).

Das Hauptaugenmerk der Policy-Analyse liegt somit auf der inhaltlichen Dimension von Politik (Policy), im Sinne der konkreten materiellen Inhalte und Resultate politischer Entscheidungen. Gleichwohl verlangt die empirische Analyse von Policies ebenso die Berücksichtigung der beiden weiteren Politikdimensionen, Polity und Politics, die in der Policy-Forschung zur Erklärung des Zustandekommens der Politikinhalte herangezogen werden. Polity meint dabei die institutionelle Dimension von Politik und bezieht sich somit auf die institutionelle Ordnung eines politischen Systems, d.h. die grundsätzlichen Strukturen, Institutionen und Normen. Politics steht für die prozessuale Dimension von Politik und umfasst damit den mehr oder minder konflikthafter Prozess des Politikgestaltens (Schubert/Bandelow 2014: 4f.). Dabei stehen politische Akteure, ihre Interessen und Handlungsorientierungen, das konkrete

Akteurshandeln und dessen Wirkungen im Fokus der policy-analytischen Forschung. „Politikfeldanalyse fragt danach was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“ (ebd.: 4; vgl. auch Dye 1976). Zumeist wird von einem weiten Akteursverständnis ausgegangen, so auch in der vorliegenden Arbeit, welches nicht auf Regierungen als politische Akteure sowie deren Handeln begrenzt bleibt, sondern weitere gesellschaftlich relevante Akteure und deren Bedeutung für die Politikgestaltung einbezieht (Schubert/Bandelow 2014: 4; Blum/Schubert 2018: 13f.). Erst die Berücksichtigung weiterer Akteure sowie des institutionellen Rahmens ermöglicht es, ein Verständnis darüber zu entwickeln „warum politische Akteure (im engeren Sinne) tun, was sie tun; warum aber auch mitunter bestimmte Ziele und Intentionen nur Absichten bleiben [oder] gar nicht erst formuliert werden“ (Blum/Schubert 2018: 14). Für die Policy-Analyse ist zudem die begriffliche Unterscheidung zwischen Policy-Output und Policy-Outcome von Bedeutung. Policy-Output bezeichnet das unmittelbare Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses und bezieht sich somit auf die Politikproduktion in Sinne getroffener Entscheidungen und Nichtentscheidungen, die in Form von Gesetzen, Verordnungen, Programmen oder konkreten Maßnahmen zum Ausdruck kommen. Policy-Outcome hingegen beschreibt die Folgen der politischen Entscheidungen und impliziert somit sowohl deren intendierte als auch nicht-intendierte Wirkungen. Hierbei ist daher zu beachten, dass Policy-Outcomes nicht direkt aus dem Policy-Output resultieren, sondern durch weitere Faktoren mehr oder weniger stark beeinflusst werden können (Schmidt/Ostheim 2007a: 51; Wenzelburger/Zohlhöfer 2015: 21; Blum/Schubert 2018: 197).

### *Qualitative Einzelfallstudie*

Die vorliegende Arbeit ist in der empirisch-analytischen Policy-Forschung verortet und zielt darauf, die Energiewende-Politik nicht nur zu beschreiben, sondern zu erklären. Aufgrund der komplexen und im Zeitverlauf dynamischen Entwicklung der Policy-Prozesse mit oftmals wechselnde Akteurskonstellationen sowie entsprechend des Erkenntnisinteresses, Policy-Wandel in der Energiewende-Politik zu erklären, wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt. Die qualitative Analyse ermöglicht es prinzipiell, politische Prozesse detailliert zu beschreiben, das komplexe Zusammenspiel von einer Vielzahl potentieller Einflussfaktoren zu analysieren sowie den kausalen Zusammenhang zwischen mehreren Erklärungsfaktoren auf der einen Seite und dem zu erklärenden Phänomen auf der anderen Seite zu identifizieren (Treib 2014: 212f.; Blum/Schubert 2018: 66-68). Der qualitativen Forschung liegt dabei ein Kausalitätsverständnis zugrunde, „das von der kombinatorischen, nicht-linearen und heterogenen Wirkung von Einflussfaktoren ausgeht“ (Blatter et al. 2007: 35). Die Untersuchung

ist daher als qualitative Einzelfallstudie angelegt, deren Vorteil darin besteht, eine hohe Tiefenschärfe bei der Beschreibung und Analyse der deutschen Energiewende-Politik im Stromsektor zu erzielen und damit zu einem besseren Verständnis der zugrundeliegenden Wirkmechanismen und Zusammenhänge beizutragen (vgl. Schneider/Janning 2006: 41; Muno 2009: 121). Im Sinne einer kausalen Rekonstruktion sucht die Analyse somit „keine statistischen Zusammenhänge zwischen Variablen, sondern eine *Erklärung* des fraglichen Makrophänomens durch die Identifikation der an seinem *Zustandekommen* beteiligten Prozesse und Interdependenzen“ (Mayntz 2002: 13, Hervorhebung im Original).

Die Forschungsarbeit kann dem Typ der theorieorientierten interpretativen Fallstudie zugeordnet werden (Jahn 2013: 329; Treib 2014: 212; vgl. auch George/Bennett 2005: 75f.; Muno 2009: 122). Nach Treib konzentriert sich eine theorieorientierte interpretative Fallstudie „auf einzelne, besonders wichtig erscheinende politische Ereignisse oder Entscheidungen, die sie mithilfe bestehender Theorien zu erklären versucht“ (Treib 2014: 212; vgl. auch Blatter et al. 2007: 176)<sup>3</sup>. Die Analyse der Energiewende-Politik erfolgt dabei hypothestestend, d.h. es werden in einem deduktiven Vorgehen spezifische Hypothesen aus den verschiedenen Theorieansätzen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung in Bezug auf die Energiewende-Politik abgeleitet (vgl. Kap. 3.2) und in der empirischen Analyse überprüft. Der theoretische Analyserahmen dient somit als Instrument für die strukturierte Annäherung an den Forschungsgegenstand und die theoriegeleitete Erklärung des untersuchten Falls. Die in der Fallstudie gewonnen Ergebnisse werden jedoch anschließend auch auf den theoretischen Analyserahmen zurückbezogen, um die theoretischen Annahmen vor dem Hintergrund der Empirie zu reflektieren und gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die theoretischen Aussagen zwar Plausibilität beanspruchen können, aber nur begrenzt generalisierbar sind (vgl. Mayntz 2002: 17).

Die abhängige Variable bildet die Entwicklung der Energiewende-Politik im Stromsektor, die über den Policy-Output operationalisiert wird. Im Fokus der Analyse stehen damit politische Entscheidungen (und Nichtentscheidungen) in Form von Gesetzen, Programmen und konkreten Maßnahmen, wodurch eine „direkte und unmittelbare Erfassung von Politikergebnissen“ (Knill et al. 2010b: 417) ermöglicht wird. Policy-Outcomes, wie etwa der tatsächliche Ausbau der erneuerbaren Energien, die Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors oder die realisierten Leitungskilometer beim Übertragungsnetzausbau, werden hingegen lediglich zu

---

<sup>3</sup> Ähnlich beschreibt Muno eine solche Fallstudie als „beschreibende Interpretation komplexer realer Entwicklungen, bei der die empirische ermittelten Sachverhalte und Zusammenhänge theoretisch erklärt werden“ (Muno 2009: 122).

deskriptiven Zwecken in die Untersuchung einbezogen. Gerade bei der Energiewende lassen sich die Wirkungen politischer Entscheidungen und damit der Outcome häufig nur zeitverzögert erfassen, da beispielsweise Energieinfrastrukturprojekte mit teils langen Planungs- und Genehmigungsprozessen verbunden sind. Zudem stellt der Policy-Outcome nicht das alleinige Resultat politischer Entscheidungen dar, sondern wird häufig durch weitere intervenierende Faktoren beeinflusst (Knill et al. 2010b: 411f.).

### *Begrifflich-konzeptionelle Abgrenzung: Policy-Wandel und Stagnation in der Energiewende-Politik*

Das Forschungsinteresse der Arbeit liegt auf der Erklärung von politischen Entscheidungen sowie Nichtentscheidungen, es geht somit um Wandel und Kontinuität in der Energiewende-Politik. Für die Analyse der Energiewende-Politik ist es daher notwendig darzulegen, was unter dem Begriff Policy-Wandel verstanden wird. Wenngleich Politikwandel und dessen Erklärung zu den zentralen Themen der Policy-Analyse zählen, wird der Begriff des Policy-Wandels in der politikwissenschaftlichen Forschung nicht einheitlich verwendet und es existieren unterschiedliche Konzepte zu dessen Erfassung (Knill et al. 2010b: 410; Böcher/Töller 2012: 23-25). Als zentrale Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Typen von Policy-Wandel werden in der vorliegenden Arbeit die Richtung sowie die Reichweite einer Politikveränderung herangezogen (vgl. Knill et al. 2010b, Rüb 2014b).

Politikwandel wird in vielen Studien als eine Veränderung des Status quo konzipiert (Knill et al. 2010b: 415). Dabei wird jedoch häufig nicht erfasst, dass Wandel in unterschiedliche Richtung wirken kann. So kann Politikwandel auf der einen Seite, etwa durch die Erhöhung des Regulierungsniveaus eines Instrumentes oder die Einführung neuer Policies, eine striktere Regulierung bedeuten und damit die Regulierungsintensität eines Politikfeldes erhöhen. Auf der anderen Seite kann sich die Veränderung einer Policy auch in einem Politikabbau oder einer Rückkehr zum Status quo ante niederschlagen, zum Beispiel wenn bestimmte Emissionsgrenzwerte gesenkt oder Förderinstrumente befristet oder gestrichen werden (Bauer 2006: 158; Knill et al. 2010b: 417-421). Schließlich können Veränderungen in einem Politikfeld auch die Folge von Nichtentscheidungen sein, die zu einem indirekten Politikabbau in einem Politikfeld führen (Bachrach/Baratz 1963: 641f.; Knill et al. 2010b: 421; Böcher/Töller 2012: 25). Vor diesem Hintergrund ist die Einbeziehung des Kriteriums der Richtung eines Politikwandels zur Unterscheidung verschiedener Typen von Policy-Wandel von Bedeutung. Es geht somit nicht lediglich darum, zu untersuchen, ob eine Änderung des Status quo stattgefunden hat, sondern einzuordnen, in welche Richtung eine Veränderung zielt. Die konzeptionelle Spezifizierung bezüglich der Richtung von Politikwandel ist insbesondere auch für die Entwicklung von

Hypothesen von großer Bedeutung, da sich die Ursachen und Kausalzusammenhänge beispielsweise zwischen dem Ausbau und dem Abbau von Regulierungen durchaus unterscheiden können (Knill et al. 2010b: 416).

Dies gilt besonders auch für die Analyse der Energiewende-Politik, da durch die Entscheidung zur Energiewende im Jahr 2011 eine Großreform in diesem Politikfeld angestoßen wurde, welche mit der Transformation der Energieversorgung hin zu einem nachhaltigen, auf erneuerbaren Energien basierenden Energiesystem den Wandel in eine spezifische Richtung zum Ziel hat. Dementsprechend können in der Phase nach 2011 bestimmte Politikveränderungen diesen progressiven Wandel begünstigen. Demgegenüber kann eine Politikveränderung, die etwa am alten Pfad des Energiesystems orientiert ist, die Dynamik der Energiewende auch verlangsamen. Um eine präzise Erfassung der jeweiligen Richtung der verschiedenen Policy-Entwicklungen in der Energiewende-Politik zu ermöglichen, wird in der Output-Analyse daher zwischen progressivem Policy-Wandel und retardierendem Policy-Wandel unterschieden. Unter dem Begriff des progressiven Policy-Wandels werden Policies gefasst, welche die beschleunigte Transformation des Energiesystems und die Erreichung der mit der Energiewende-Entscheidung 2011 angestrebten Ziele begünstigen – es geht somit um Wandel in diese spezifische Richtung. Retardierender Policy-Wandel bezeichnet hingegen all jene Politikveränderungen, die einen bremsenden oder verzögernden Effekt auf die Erreichung der Energiewende-Ziele von 2011 haben und stärker am traditionellen Pfad der Energiepolitik orientiert sind. Der Begriff der Stagnation schließlich bildet den Gegenpol zu Policy-Wandel und beschreibt in der vorliegenden Arbeit Nichtentscheidungen, die eine Beibehaltung des Status quo zur Folge haben.

Um das Kriterium der Reichweite von Politikveränderungen in der Analyse zu berücksichtigen, wird bei den Typen des progressiven und des retardierenden Policy-Wandels zudem danach unterschieden, ob es sich um einen moderaten oder einen umfassenden Politikwandel handelt. Als moderat werden dabei Policy-Wandel bezeichnet, die auf die inkrementelle Veränderung einer Policy abzielen, indem etwa Instrumente verändert oder neu eingeführt werden, ohne dass jedoch die Steuerungsphilosophie grundsätzlich geändert wird. Demgegenüber beschreiben umfassende Policy-Wandel solche Veränderungen, bei denen auch ein Wandel der übergeordneten Ziele und der Problemlösungsvorstellungen erfolgt (vgl. Hall 1993: 278-281; Rüb 2014b).

## 2.2 Fallauswahl und Analysezeitraum

### *Begründung der Fallauswahl*

Die Energiewende-Politik in Deutschland kann aus verschiedenen Gründen, die teilweise bereits in der Problemdarstellung angeklungen sind, als besonderer Fall angesehen werden, die zusammen die Fallauswahl begründen. Bei der Energiewende handelt es sich um einen äußerst komplexen, langfristigen Transformationsprozess in Richtung eines nachhaltigen, regenerativen Energiesystems, der somit weit über eine einmalige Kursänderung hinausgeht (Czada/Radtke 2018: 46; Hirschhausen 2018: 17f.). Der mit der Energiewende-Politik intendierte langfristige und umfassende Politikwandel ist in dieser Art sowohl hinsichtlich seiner Reichweite als auch der Geschwindigkeit für die Bundesrepublik untypisch. Im politischen System Deutschlands sind die Hürden für politische Kurswechsel vergleichsweise hoch, weswegen tiefgreifende Politikveränderungen zwar nicht unmöglich, jedoch selten sind (Merkel 2007; Rüb 2014b: 12-15; Schmidt 2016: 470-475, vgl. Kap. 3.1). Insofern weicht der mit der Energiewende-Entscheidung verfolgte umfassende Politikwandel von dem Muster der inkrementellen Politikgestaltung in einem politischen System mit vielen Vetopunkten ab. Die Energiewende-Politik unterscheidet sich dabei allerdings auch von anderen umfassenden Reformen in der Bundesrepublik, wie etwa der mit der Agenda 2010 verbundenen Wohlfahrtsstaatsreform. Während die Großreform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durch Elemente einer strategischen Planung und eine zielgerichtete Umsetzung gekennzeichnet war, sind die Ziele und Maßnahmen der Energiewende-Politik in den einzelnen Teilbereichen nur bedingt aufeinander abgestimmt, was in den vergangenen Jahren eine teils inkohärente Umsetzung der Energiewende zur Folge hatte (Czada/Radtke 2018: 55-57; Czada 2019: 410). So ist der deutsche Stromsektor etwa trotz eines auch im internationalen Vergleich beachtlichen Ausbaus der erneuerbaren Energien nach wie vor von einem hohen Anteil fossiler Energien geprägt, weshalb Deutschland die mit der Energiewende verbundenen Klimaschutzziele zu verfehlen droht (vgl. BMWi 2019d). Die Entwicklung der politischen Steuerung der Energiewende verdeutlicht dabei zudem, dass die Großreform in der Post-Fukushima-Phase nicht in der ursprünglichen Dynamik und Richtung fortgeführt wird. Vielmehr ist die Energiewende-Politik durch teils tiefgreifende Veränderungen sowie unterschiedliche Policy-Entwicklungen in zentralen Teilbereichen geprägt, die durchaus erklärungsbedürftig sind. Insgesamt stellt die Energiewende-Politik somit einen besonders interessanten Fall für eine tiefgreifende Analyse dar.

### *Beschreibung des Falls*

Die Arbeit ist daher als eine Einzelfallstudie der Energiewende-Politik im Stromsektor<sup>4</sup> auf Bundesebene konzipiert, die dabei jedoch nach drei unterschiedlichen, zentralen Policy-Bereichen differenziert ist. Diese umfassen die Policy-Bereiche der erneuerbaren Energien, der Kohleenergie und des Netzausbaus. Die einzelnen Policy-Bereiche sind dabei nicht unabhängig voneinander, weshalb die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Bereichen für die Erklärung der gesamten Reformdynamik in der Energiewende-Politik von Bedeutung sind. Durch die Einbeziehung unterschiedlicher Teilbereiche im Stromsektor kann damit eine tiefenscharfe Analyse dieses zentralen Bereichs der Energiewende geleistet werden, der sich in den vergangenen Jahren als zentraler Kristallisationspunkt neu entstehender Konfliktlinien und Probleme bei der politischen Steuerung des Transformationsprozesses erwiesen hat.

Der erste Policy-Bereich, der in der in der Policy-Analyse untersucht wird, ist der Bereich der erneuerbaren Energien. Der Ausbau der erneuerbaren Energien gilt als die zentrale Säule der Energiewende. Die erneuerbaren Energien waren bereits seit Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2000 durch eine beeindruckende Entwicklung geprägt. Bei der Förderung und dem Ausbau der erneuerbaren Energien nahm Deutschland daher schon frühzeitig eine internationale Vorreiterrolle ein (vgl. Reiche 2004: 189) und belegt hinsichtlich der Kapazitäten und Nutzung regenerativer Energien im Stromsektor im internationalen Vergleich auch heute noch eine Position in der Spitzenreitergruppe (vgl. REN21 2019). Im Zuge der Energiewende-Entscheidung hat der Ausbau der erneuerbaren Energien nochmals an Dynamik gewonnen. Trotz der gestiegenen Bedeutung der regenerativen Stromerzeugung war der Policy-Bereich seit 2011 jedoch auch durch zunehmende Konflikte und im weiteren Zeitverlauf durch teils weitreichende Politikwandel gekennzeichnet, die erklärungsbedürftig sind.

Der zweite Policy-Bereich, der in die Untersuchung integriert wird, ist der Policy-Bereich der Kohleenergie. Die Kohleverstromung repräsentiert dabei die zentrale Säule des „alten“ fossilen Energiesystems. Aufgrund der hohen CO<sub>2</sub>-Intensität kommt einer Abkehr von der Kohlenutzung eine hohe Bedeutung für die Dekarbonisierung des Energiesystems zu (vgl. UBA 2019b). War die Energiewende-Politik bis zum Atomausstiegsbeschluss im Jahr 2011 noch durch die Konflikte um die Kernenergie geprägt, rückte in der Post-Fukushima Phase die Zukunft der Kohleenergie zunehmend in den Fokus der öffentlichen und politischen

---

<sup>4</sup> Eine Berücksichtigung der Bereiche Wärme und Verkehr, welche als zentrale Ansatzpunkte für die Steigerung der Energieeffizienz gelten, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden und müsste zu Lasten einer umfassenderen Analyse des Stromsektors gehen.

Aufmerksamkeit<sup>5</sup>. Obschon die Reduzierung der Kohleverstromung mit Blick auf die Zieleerreichung der Energiewende von hoher Relevanz ist, war die Politik in diesem Bereich auch nach der Energiewende-Entscheidung 2011 lange Zeit stark am etablierten Energiesystem orientiert. Die politische Steuerung des Ausstiegs aus der Kohleverstromung erwies sich in den vergangenen Jahren daher als eines der konfliktreichsten Handlungsfelder der Energiewende-Politik.

Als dritter Policy-Bereich wurde der Netzausbau gewählt, der sich in der jüngeren Vergangenheit zu einem zentralen Steuerungsbereich der Energiewende-Politik entwickelt hat. Dem Ausbau der Übertragungsnetze kommt für die Energiewende eine hohe Bedeutung zu. Durch den Ausbau der erneuerbaren Energien kommt es verglichen zum alten Energiesystem zwar zu einer Verschiebung in Richtung einer dezentraleren Erzeugungsstruktur, jedoch findet dabei auch eine zunehmende, räumliche Entkoppelung von Erzeugungs- und Verbrauchszentren statt. Zudem kommt dem Übertragungsnetz auch für den überregionalen Ausgleich der fluktuierenden Stromerzeugung aus Wind- und Solarenergie eine hohe Bedeutung zur Sicherung der Energieversorgung zu (RLS 2019: 24-26). Hinzu kommt, dass es sich beim Netzausbau um einen Policy-Bereich handelt, der lange Zeit durch eine geringe Intensität politischer Steuerung gekennzeichnet war. Erst mit dem dynamischen Ausbau der erneuerbaren Energien und insbesondere verstärkt im Zuge der Energiewende-Entscheidung im Jahr 2011 zeigte sich hier ein Wandel in Richtung einer stärker staatlichen Steuerung zur Planung und Beschleunigung des Netzausbaus (vgl. Faßbender/Leidinger 2013). Schließlich weist der Netzausbau mitunter sehr starke Wechselwirkungen mit den beiden Policy-Bereichen der Erneuerbaren Energien und der Kohleenergie auf, weswegen die Integration dieses Steuerungsbereichs für eine umfassende Analyse der gesamten Reformdynamik der Energiewende-Politik gewinnbringend erscheint.

Für den Untersuchungszeitraum von 2011 bis 2018 lassen sich die zentralen Policy-Entwicklungen in den drei Teilbereichen der Energiewende-Politik wie in Tabelle 1 dargestellt kategorisieren. Die jeweilige Einordnung wird im Rahmen des Analysekapitels ausführlicher begründet. Die zusammenfassende Darstellung an dieser Stelle soll zunächst einen ersten Überblick über die zentralen Policy-Entwicklungen im Untersuchungszeitraum geben.

---

<sup>5</sup> Die Kernenergie ist für die mit dieser Arbeit verfolgte Analyse der Energiewende-Politik lediglich indirekt relevant. Nach 2011 ging es im Policy-Bereich Kernenergie nicht länger um die Frage des Atomausstiegs oder um Fragen, die im direkten Zusammenhang mit dem Stromsektor und der Energieversorgung stehen. Vielmehr stehen seither Fragen bezüglich des „Erbes“ der Kernenergie im Zentrum der politischen Debatten, etwa rechtliche Fragen oder Fragen im Hinblick auf die Endlagerung radioaktiver Abfälle (vgl. Di Nucci et al. 2014; Ekaradt/Valentin 2015: 157-169). Vor diesem Hintergrund ist dieser Policy-Bereich daher nicht Teil der Untersuchung.

**Tabelle 1:** Einordnung zentraler Policy-Entwicklungen der Energiewende-Politik 2011 bis 2018

<b>Policy-Output</b>	<b>Stagnation</b>	<b>Retardierender Policy-Wandel</b>	<b>Progressiver Policy-Wandel</b>
<b>Erneuerbare Energien</b>			
EEG-Novelle 2012			x (moderat)
PV-Novelle 2012		x (moderat)	
EEG-Novelle 2014		x (umfassend)	
EEG-Novelle 2017		x (umfassend)	
<b>Kohleenergie</b>			
Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft 2016		x (moderat)	
Nichtentscheidung Kohleausstieg 2016	x		
Kohlekommission 2018			x (moderat)
<b>Netzausbau</b>			
EnWG-Novelle und NABEG 2011			x (umfassend)
Erdkabelgesetz 2015			x (moderat)

Während die EEG-Novelle 2012 als ein moderater progressiver Policy-Wandel eingeordnet werden kann, lassen sich die PV-Novelle 2012 sowie die nachfolgenden Novellen des EEG als retardierende Policy-Wandel charakterisieren. Insbesondere das EEG 2017 führte zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel in der Förderung erneuerbarer Energien, welcher eine Verlangsamung der Ausbaudynamik der erneuerbaren Energien zur Folge hatte. Der Bereich der Kohleenergie war lange Zeit durch Stagnation bzw. retardierende Policy-Wandel gekennzeichnet. Mit der Einführung der Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft im Jahr 2016 kam es zu einem stark am alten Pfad der Energiepolitik ausgerichteten, moderaten Politikwandel. Daneben war die politische Debatte um einen möglichen Kohleausstieg durch eine Nichtentscheidung geprägt. Erst im Jahr 2018 einigte sich die Große Koalition auf das Einsetzen der sogenannten Kohlekommission, was als ein erster, wenn auch moderater, progressiver Policy-Wandel in der Kohlepolitik eingestuft werden kann. Im Policy-Bereich des Netzausbaus lassen sich mit der EnWG-Novelle und dem NABEG 2011 sowie dem Gesetz zu Änderungen von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus, dem sogenannten Erdkabelgesetz 2015 zwei Politikwandel identifizieren, die als progressive Policy-Wandel eingeordnet werden können.

### *Untersuchungszeitraum*

Als Untersuchungszeitraum für die vorliegende Policy-Analyse der Energiewende-Politik wurde der Zeitraum zwischen 2011 und 2018 gewählt. Den zeitlichen Ausgangspunkt der Analyse bildet das Jahr 2011, welches als Zäsur für die Energiewende-Politik gilt. Zwar ist die Energiewende in Deutschland nicht erst nach den folgenreichen Ereignissen von Fukushima entstanden, vielmehr erfolgten grundlegende Weichenstellungen bereits Jahre zuvor, besonders unter der rot-grünen Bundesregierung zu Beginn der 2000er Jahre. Somit befand sich das Energiesystem bereits seit über zwei Jahrzehnten in einer Phase der Transformation. Allerdings führten die energiepolitischen Entscheidungen in Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Fukushima zu einer deutlichen Beschleunigung des Transformationsprozesses, über dessen grundsätzliche Zielrichtung erstmals ein breiter gesellschaftlicher und auch parteiübergreifender Konsens bestand (Czada/Radtke 2018: 56). Während die Energiewendepolitik zuvor vor allem auf den Ausbau der erneuerbaren Energien fokussiert war, rückte nach der Energiewende-Entscheidung im Jahr 2011 eine über die Förderung von Innovationen hinausgehende, umfassende Transformation des Energiesystems in den Vordergrund. In der Folge kam es in der Post-Fukushima-Phase zu zahlreichen neuen Kontroversen über die Geschwindigkeit und die spezifische Richtung und damit einhergehend auch über die politische Steuerung des Transformationsprozesses. Als Endpunkt der Untersuchung wurde das Jahr 2018 gewählt. Dies ermöglicht die Berücksichtigung der Policy-Veränderungen im Bereich der Kohleenergie, da sich in diesem Policy-Bereich im Jahr 2018 nach einer langen Phase der Stabilität erstmals eine Abkehr des bisherigen Pfades abzeichnete.

## 2.3 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

### *Prozessanalyse als Analysemethode*

Als Analysemethode dieser Arbeit wurde die Prozessanalyse („process tracing“) gewählt, die in der Policy-Forschung insbesondere im Rahmen von Einzelfallstudien häufig zur Anwendung kommt (vgl. George/Bennett 2005; Schimmelfennig 2006; Hall 2008). Die Prozessanalyse dient als Strategie „[to] identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable“ (George/Bennett 2005: 206). Die Prozessanalyse zielt somit darauf ab, Policy-Entscheidungen zu rekonstruieren und deren Zustandekommen mit Hilfe theoriebasierter kausaler Mechanismen zu erklären (Schimmelfennig 2006: 264-266; Treib 2014: 215). Bennett verdeutlicht das Vorgehen bei einer Prozessanalyse mit der Analogie eines Detektivs:

„This mode of analysis is closely analogous to a detective attempting to solve a crime by looking at clues and suspects and piecing together a convincing explanation, based on fine-grained evidence that bears on potential suspects’ means, motives, and opportunity to have committed the crime in question“ (Bennett 2010: 208).

In diesem Sinne können auf Basis einer Prozessanalyse die Dynamik eines Ereignisses nachvollzogen und systematisch Hinweise aufgespürt werden, die die Ursachen für das Zustandekommen des spezifischen Policy-Outputs erkennen lassen. Eine zentrale Stärke der Prozessanalyse ist dabei, dass diese dazu geeignet ist, Interaktionen zwischen verschiedenen unabhängigen Einflussfaktoren aufzudecken, welche zusammen das Zustandekommen eines politischen Ereignisses ermöglichen. Im Vordergrund steht somit nicht die Isolation der Erklärungskraft eines einzelnen Faktors, vielmehr geht es darum, das spezifische Zusammenspiel zwischen den Faktoren zu beleuchten und so zu plausiblen Annahmen und einem Gesamtverständnis über die Wirkungszusammenhänge zu kommen (Blatter et al. 2007: 162; Blatter et al. 2018: 242). Damit eignet sich die Prozessanalyse für die angestrebte Rekonstruktion der Policy-Entwicklung und die Erklärung der Energiewende-Politik besonders gut, da das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit nicht nur darauf fokussiert, Faktoren zu identifizieren, die den mit der Energiewende-Entscheidung angestrebten Politikwandel begünstigen oder erschweren, sondern auch auf das Aufdecken der Interaktionen der verschiedenen Einflussfaktoren abzielt.

In dieser Arbeit erfolgt die Prozessanalyse im Sinne der sogenannten „systematic process analysis“ nach Peter Hall (2008). Die „systematic process analysis“ stellt eine spezifische Variante der Prozessanalyse dar, die sich durch eine strukturierte, theorieorientierte Vorgehensweise auszeichnet und sich dadurch von einer rein deskriptiven Beschreibung

unterscheidet. Durch das systematische, theoriegeleitete Vorgehen wird der analytische Blick dabei auf spezifische, theoretisch relevante Faktoren gelenkt, wodurch das mit der Prozessanalyse verbundene Problem des reinen Storytelling minimiert wird (Schimmelfennig 2006: 267f.). Das Vorgehen im Rahmen der „systematic process analysis“ erfolgt nach Hall dabei in vier Phasen, an denen sich die vorliegende Forschungsarbeit orientiert (Hall 2008: 309-311). In der ersten Phase („theory formation“) werden die dem theoretischen Analyserahmen zugrundeliegenden Theorien ausgewählt und hinsichtlich ihrer Anwendung auf das Politikfeld der Energiewende-Politik spezifiziert und erläutert (ebd.: 309f.). In der zweiten Phase („deriving predictions“) werden aus den verschiedenen Theorieansätzen Hypothesen abgeleitet, die Erwartungen hinsichtlich der vermuteten Wirkung der einzelnen erklärenden Variablen auf Policy-Wandel in der Energiewende-Politik formulieren (ebd.: 310). In der dritten Phase erfolgt die eigentliche empirische Analyse, bei der die verschiedenen untersuchten Policy-Prozesse detailliert rekonstruiert und zentrale Einflussfaktoren und deren Zusammenspiel identifiziert werden („making observations“) (ebd.: 310f.). In der vierten Phase („drawing conclusions“) werden schließlich die Beobachtungen mit den zuvor aufgestellten Hypothesen verglichen und darauf aufbauend die Schlussfolgerungen der Analyse diskutiert (ebd.: 311).

#### *Methodisches Vorgehen der Datenerhebung und -auswertung und Datengrundlage*

Die Prozessanalyse ist grundsätzlich mit verschiedenen Methoden der Datenerhebung vereinbar und erlaubt es somit, eine Vielzahl unterschiedlicher Datenarten zu analysieren, um auf diese Weise ein möglichst vollständiges Bild der kausalen Prozesse zeichnen zu können (Schimmelfennig 2006: 266f.; George/Bennett 2005: 6). Dieser Vorteil der Prozessanalyse wurde in der vorliegenden Arbeit durch die Datenerhebung und -auswertung auf Basis einer umfassenden qualitativen Dokumenten- und Sekundäranalyse genutzt. Ziel war es, eine möglichst breite und heterogene Datengrundlage zu generieren, die es ermöglicht, zur Absicherung der Erkenntnisse die Informationen aus unterschiedlichen Datenquellen gegeneinander zu spiegeln und abzugleichen (vgl. Treib 2014: 214f.). Das erhobene Datenmaterial wurde dabei inhaltsanalytisch ausgewertet (vgl. Mayring 2010; Blatter et al. 2018: 115-122), um den Policy-Output zu beschreiben, den Ablauf der untersuchten politischen Prozesse zu rekonstruieren und Informationen zu Positionen, Interessen und spezifischen Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure zu gewinnen.

Die Datengrundlage der Arbeit bilden Primärquellen, vorhandene Sekundärliteratur sowie komplementäre quantitative Daten. Angesichts des gewählten Untersuchungszeitraums und der Aktualität der untersuchten Policy-Prozesse ist eine Vielzahl von Dokumenten im Bereich der Primärquellen über Desktoprecherche öffentlich zugänglich. Bei den Primärquellen handelt es sich

zunächst um Dokumente aus dem politisch-administrativen Bereich, wie Gesetzestexte, Plenarprotokolle und Drucksachen von Bundestag und Bundesrat, Berichte und Stellungnahmen von Ministerien, sowie Wahlprogramme und Positionspapiere von Parteien. Daneben wurden Dokumente weiterer beteiligter Akteure analysiert, wie etwa Stellungnahmen, Positionspapiere und Pressemitteilungen von Interessengruppen und Verbänden, sowie Gutachten und wissenschaftliche Studien. Zusätzlich entstammen weitere Dokumente der Presseberichterstattung von Tages-, Wochen-, und Wirtschaftszeitungen, auf die insbesondere zur Rekonstruktion der politischen Prozesse zurückgegriffen wurde. Hierbei wurden die Online-Archive der überregionalen Tageszeitungen Süddeutsche Zeitung und Der Tagesspiegel, der Wochenzeitung Die Zeit sowie der Wirtschaftszeitung Handelsblatt nach einschlägigen Stichworten wie „Energiewende“, „Energiepolitik“, „Erneuerbare/Regenerative Energien“, „Kohle“, „Kohleausstieg“, „Stromnetze“ oder „Netzausbau“ durchsucht und entsprechende Artikel in den Dokumentenkörper aufgenommen. Ergänzend wurde die Pressedatenbank Wiso Presse genutzt, um Presseberichte weiterer Medien in den Blick zu nehmen und auszuwerten<sup>6</sup>. Insgesamt sollte damit ein möglichst breites Spektrum der politischen Ausrichtungen in der journalistischen Berichterstattung erfasst werden.

Daneben wurde die vorhandene, umfangreiche Sekundärliteratur ausgewertet, die neben breiter angelegten (vergleichenden) Studien zur Energie- und Klimapolitik auch Analysen zu einzelnen Policy-Prozessen und Teilaspekten der Energiewende-Politik umfasst, die auch für die in dieser Arbeit vorgenommene Policy-Analyse von Bedeutung sind (vgl. Kap. 1.2). Schließlich wurden zur Ergänzung der Dokumenten- und Sekundäranalyse selektiv auch quantitative Daten zu deskriptiven Zwecken hinzugezogen, um die Entwicklungen im Stromsektor abzubilden. Die quantitativen Daten stammen vor allem aus behördlichen Statistiken zu zentralen Indikatoren des Energiesystems, etwa vom Wirtschaftsministerium, vom Umweltbundesamt, der Bundesnetzagentur oder der Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen. Insgesamt kann sich die Arbeit damit auf eine breite Datengrundlage stützen, wodurch eine empirisch gehaltvolle Analyse der Politikgestaltung der Energiewende ermöglicht wird.

---

<sup>6</sup> Da die untersuchten Policy-Prozesse und spezifische Teilaspekte dieser nicht immer stark im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen, wurden teilweise auch fachspezifische Publikationen wie das PV Magazin oder das Online-Magazin Klimareporter verwendet.



### **3 Theoretisch-konzeptionelle Zugänge zur Erklärung von Policy-Wandel**

Die Fragen, wie und warum es zu Policy-Wandel kommt und damit einhergehend auch die Frage nach der Reformfähigkeit innerhalb eines Politikfeldes zählen zu den zentralen Fragestellungen der policy-analytischen Forschung. Im Folgenden werden zunächst die strukturellen Hindernisse und der Möglichkeitsraum für Politikwandel in Deutschland in den Blick genommen (3.1). Hierbei werden insbesondere institutionelle und politische Bedingungen aufgezeigt, die umfassende Politikwandel, wie jenen in der Energiewende-Politik, erschweren. Daran anschließend wird der theoretische Analyserahmen der vorliegenden Arbeit dargestellt (3.2). Dabei werden aus den verschiedenen Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, die dem Ansatz zugrunde liegen, potentielle Faktoren abgeleitet und Hypothesen zur Erklärung der Energiewende-Politik entwickelt.

#### **3.1 Theoretische Grundlagen: Reformblockaden und Politikwandel in der Bundesrepublik Deutschland**

Der Bundesrepublik wird in einer Vielzahl politikwissenschaftlicher Studien eine verzögerte Problemwahrnehmung und begrenzte Reformfähigkeit attestiert. Demnach sei die Politik in Deutschland besonders anfällig für Reformblockaden und tiefgreifende Politikwandel, wie die Entscheidung zur Energiewende 2011, somit eher unwahrscheinlich (Merkel 2007; Rüb 2014b: 12-15; Schmidt 2016: 470-475). Der Spielraum für Reformpolitik wird durch spezifische institutionelle sowie politische Faktoren begrenzt, die dafür verantwortlich sind, dass die Politik in Deutschland häufig eher durch inkrementelle Veränderungen statt „Durchregieren“ (Merkel 2007) geprägt ist.

Einen ersten institutionellen Faktor stellen dabei die Vetospieler- und Mitregentendichte dar. Im internationalen Vergleich weist das politische System Deutschlands eine sehr hohe Anzahl an Vetospielern<sup>7</sup> auf, deren Zustimmung für eine Veränderung des Status quo notwendig ist (Tsebelis 1995, 2002). Hinzu kommt eine vergleichsweise hohe Dichte an Mitregenten<sup>8</sup>, welche den Handlungsspielraum der Regierung zusätzlich begrenzt (Schmidt 2010a: 332, 2016: 194). Als weiterer institutioneller Faktor prägt der bundesdeutsche Föderalismus mit seinen hohen Kooperationserfordernissen das Regierungshandeln. Die starke horizontale und vertikale

---

<sup>7</sup> Zu den institutionellen Vetospielern zählen in Deutschland u.a. der Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht und die Bundesbank. Hinzu kommen parteipolitische Vetospieler, d.h. die an einer Regierung beteiligten Koalitionsparteien auf Bundes- und Länderebene (Rüb 2014b: 13).

<sup>8</sup> Mitregenten, etwa mächtige Verbände, sind „de facto, wenngleich nicht de jure, einflussreiche Mitgestalter der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu einer Politik“ (Schmidt 2010b: 515).

Fragmentierung sowie die ausgeprägte „Politikverflechtung“ (Scharpf et al. 1976), d.h. der hohe Verflechtungsgrad der politischen Entscheidungsprozesse in Bund und Ländern, erschweren ein Abweichen vom Status quo. Eine zentrale institutionelle Ursache für die häufig eingeschränkte Reformfähigkeit stellt somit auch der Demokratietyp Deutschlands dar. Die Bundesrepublik gilt als eine Mischform aus Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie<sup>9</sup>, deren vielfältige verhandlungsdemokratischen Elemente den Spielraum für umfassende Reformen begrenzen (Czada/Schmidt 1993: 11; Schmidt 2016: 195, 470f.). Ferner haben die Oppositionsparteien eine vergleichsweise einflussreiche Position inne. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn wie seit Beginn der 18. Legislaturperiode 2013 im Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse herrschen. Die Opposition erhält dann die Möglichkeit, über die Mehrheit im Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen und Verfassungsänderungen mitzuregieren oder die Gesetzgebung zu blockieren. Da eine Vielzahl wichtiger Gesetzesvorhaben zustimmungspflichtig ist, ist die Regierung in einem solchen Fall auf die Kooperation mit der Opposition angewiesen, wodurch Einigungen auf einen kleinen gemeinsamen Nenner wahrscheinlicher werden (Schmidt 2001: 27f.). Unter diesen Bedingungen wird die Gesetzgebung faktisch zur Politik des „Staates der Großen Koalition“ (Schmidt 2008), welche tiefgreifende und schnelle Reformen zwar nicht unmöglich macht, aber mitunter deutlich erschwert. Die institutionellen Bedingungen des Regierungshandelns erzeugen somit einen insgesamt begrenzten Handlungskorridor, weshalb die Bundesrepublik auch als „semisovereign state“ (Katzenstein 1987; Schmidt 2016: 41) beschrieben wird.

Neben diesen institutionellen Rahmenbedingungen können auch politische Faktoren identifiziert werden, die dafür verantwortlich sind, dass die Politik in Deutschland häufig durch eine verzögerte Problemwahrnehmung und gehemmte Problemlösungsfähigkeit gekennzeichnet ist. So führt „blame avoidance“ (Weaver 1986) dazu, dass sich die Parteien eng an den Interessen der Wähler orientieren, welche vor allem an Besitzstandswahrung oder -vergrößerung ausgerichtet sind (Wagschal 2009: 13f.). Zusammen mit dem fortwährenden „Dauerwahlkampf“, welcher durch die Vielzahl von Landtagswahlen mit großer bundespolitischer Bedeutung zustande kommt, führt dies dazu, dass die Parteien häufig eher zu inkrementellen Politikveränderungen neigen (Rüb 2014b: 14; Schmidt 2016: 474). Schließlich können auch Pfadabhängigkeiten politischer Entscheidungen mitverantwortlich dafür sein, dass die Staatstätigkeit in Deutschland häufiger durch Policy-Stabilität anstelle deutlicher Politikwechsel gekennzeichnet ist. Eine in der Vergangenheit getroffene politische

---

<sup>9</sup> Die drei wesentlichen Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie sind nach Czada (2000, 2003) Konkordanz, Korporatismus und konstitutionelle Politikverflechtung.

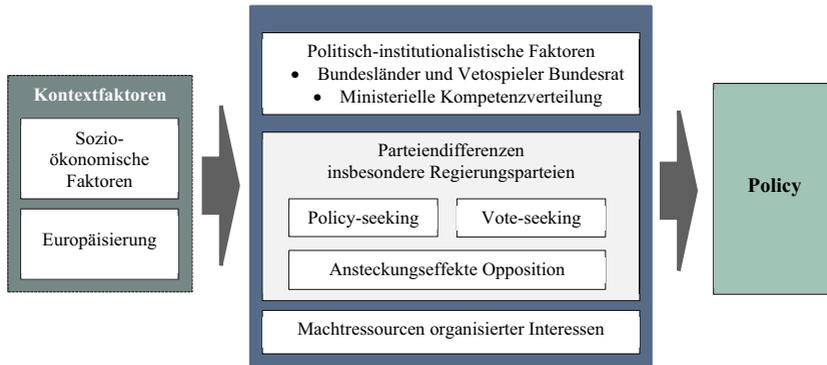
Weichenstellung entfalte demnach einen kontinuierlichen Einfluss auf die langfristige Entwicklung einer Policy (Pierson 2000; Peters 2007). Das Abweichen von einem einmal eingeschlagenen politischen Pfad verursache hohe Kosten (Pierson 2000: 252) und könne dann nur durch großen politischen Druck oder den Einfluss externer Ereignisse erfolgen (Peters 2007: 71). Dies kann auch dazu führen, dass aufgrund des „Lock-In-Effektes“ an einer Policy selbst dann festgehalten wird, wenn sie sich gegenüber Alternativen als suboptimal erwiesen hat (Böcher/Töller 2012: 153).

Zusammen erzeugen diese Rahmenbedingungen des politischen Gestaltens hohe Hindernisse für Reformen und bekräftigen die in der Politikwissenschaft weit verbreitete Annahme, wonach die Bundesrepublik unter einem generellen Reformstau leide, für „politischen Immobilismus“ anfällig sei (Scharpf 1977) und radikale Politikwechsel insgesamt „unmöglich“ seien (Rüb 2014b: 15). Diese Blockade-Thesen eignen sich jedoch keineswegs zur Generalisierung (Schmidt/Zohlnhöfer 2006; Wagschal 2009). Zwar lassen sich auf der einen Seite Befunde anführen, die die Annahme stützen, wonach die Politik in Deutschland zu langsamer Problemwahrnehmung und lediglich inkrementellen Politikveränderungen neige und sich Reformen daher oft als „Weg der Schnecke“ (Rüb 2014b: 12) vollziehen. Auf der anderen Seite zeigen viele Reformen der jüngeren Geschichte aber auch, dass die Bundesrepublik durchaus zu gravierenden politischen Kurswechseln fähig war und ist. Zu diesen zählen beispielsweise das Reformprogramm „Agenda 2010“ und besonders der damit einhergehende Wandel zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Zohlnhöfer/Herweg 2014: 95f.), die Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 (Zohlnhöfer/Egle 2010: 595) oder die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 (Schulze Buschoff/Hassel 2019: 408f.). Darüber hinaus verdeutlicht die noch recht junge Forschung zu den sogenannten „rapiden Politikwechseln“, dass es in Deutschland mitunter auch zu umfassendem und schnellem Policy-Wandel kommen kann (Rüb 2014a). Auch der Atomausstieg und die Entscheidung zur Energiewende im Jahre 2011 zählen zweifellos zu den tiefgreifenden Reformen im Politikfeld der Energiepolitik. Die weitere Entwicklung in der Energiewende-Politik im Zeitraum von 2011 bis 2018 ist durch weitere, teils umfassende Policy-Wandel (z.B. im Bereich der Förderung erneuerbarer Energien und des Netzausbaus) aber auch durch Pfadkontinuität und eine verzögerte Problemwahrnehmung und -bearbeitung (Kohleausstieg) gekennzeichnet. Vor dem Hintergrund der hier skizzierten institutionellen und politischen Rahmenbedingungen des politischen Gestaltens gilt es somit, die Brems- und Schubkräfte für Politikwandel in der Energiewende-Politik zu untersuchen.

### 3.2 Ableitung des theoretischen Analyserahmens

Zur Erklärung der Energiewende-Politik wird auf verschiedene etablierte Erklärungsansätze der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zurückgegriffen. Zu den in der vorliegenden Arbeit verwendeten Theorien der sogenannten „Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung“ zählen die Parteidifferenztheorie, die Machtressourcentheorie, politisch-institutionalistische Theorien, die sozio-ökonomische Theorie sowie die Internationale Hypothese, die jeweils unterschiedliche Makrofaktoren in den Fokus der Analyse rücken (Schmidt et al. 2007; Zohlnhöfer 2008). Die einzelnen theoretischen Erklärungsansätze können insbesondere in Kombination miteinander eine hohe Erklärungskraft entfalten (Schmidt 2000: 32; Zohlnhöfer 2013a: 377; Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 30). Daher werden aus den einzelnen Theorien potentielle Erklärungsfaktoren abgeleitet, die als unabhängige Variablen bzw. als Kontextfaktoren in den theoretischen Analyserahmen integriert werden. Im Fokus stehen dabei akteurszentrierte sowie institutionelle Erklärungsfaktoren, welche zusätzlich um den Einfluss sozio-ökonomischer und europäischer Rahmenbedingungen ergänzt werden. Abbildung 1 verdeutlicht den der Arbeit zugrunde liegenden theoretischen Analyserahmen.

**Abbildung 1:** Theoretischer Analyserahmen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 29.

Die Integration der verschiedenen theoretischen Erklärungsansätze in den Analyserahmen ermöglicht es, die Energiewende-Politik und die Ursachen für Wandel und Stagnation in diesem Politikfeld tiefgehend zu analysieren, indem unterschiedliche potentielle Erklärungsfaktoren und deren Zusammenwirken mit anderen Einflussgrößen beleuchtet werden. In diesem Sinne dient der Analyserahmen als „semi-abstrakte[s], theoriefundierte[s] Hilfskonstrukt“ (Reiter/Töller 2014: 29) für die strukturierte Annäherung an den komplexen

Forschungsgegenstand und die Fokussierung auf spezifische vermutete (kausale) Zusammenhänge in der Energiewende-Politik. Im Folgenden werden die verwendeten Theorien im Einzelnen näher dargestellt, wobei jeweils zunächst die zentralen theoretischen Annahmen skizziert werden. Darauf aufbauend werden die Anwendung auf das Politikfeld der Energiewende-Politik näher erläutert sowie Hypothesen abgeleitet, die Erwartungen hinsichtlich der vermuteten Wirkung der einzelnen erklärenden Variablen auf Policy-Wandel in der Energiewende-Politik formulieren.

### **3.2.1 Parteiendifferenztheorie**

Aus Sicht der Parteiendifferenztheorie wird die Staatstätigkeit in hohem Ausmaß durch die politischen Parteien und den Parteienwettbewerb geprägt (Hibbs 1977, 1987; Tufté 1978). Die Parteiendifferenztheorie postuliert demzufolge einen starken Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung und dem Policy-Output bzw. Policy-Outcome (vgl. Schmidt 1996; Schmidt/Ostheim 2007a; Wenzelburger 2015). Der Ansatz lenkt den Blick damit auf akteurzentrierte Einflussfaktoren zur Erklärung von Staatstätigkeit und Politikwandel.

Die Parteiendifferenztheorie oder auch ‚partisan theory‘ wurde in ihrer ‚klassischen Formulierung‘ (Schmidt 1993: 374) von Douglas Hibbs (1977, 1987) entwickelt und unter anderem von Edward Tufté (1978) sowie Alexander M. Hicks und Duane H. Swank (1992) erweitert. Der (klassischen) Parteiendifferenztheorie zufolge beeinflusst die Nachfrage der Wähler nach unterschiedlichen Politikoptionen das Angebot der politischen Parteien und damit auch die Staatstätigkeit (Hibbs 1977, 1987). Demnach unterscheiden sich die Parteien in ihren programmatischen Politikoptionen sowie Lösungsangeboten deutlich voneinander. Diese Unterschiede in den Programmen der Parteien bilden wiederum die divergierenden Interessen und Präferenzen der jeweiligen Wählerbasis der Parteien ab (Hibbs 1977: 1470-1474). Vor diesem Hintergrund lautet die zentrale Annahme der Parteiendifferenztheorie daher, dass die Parteien, wenn sie an der Regierung beteiligt sind, die Präferenzen ihrer Wählerklientel unmittelbar in Policies übertragen (Schmidt 1982: 49, 2010a: 359). Die Parteiendifferenzen spiegeln sich somit auch im Regierungshandeln und in den Politikgehalten wider (Schmidt/Ostheim 2007a: 51). Demzufolge sind Regierungswechsel auch mit politischen Kurswechseln verbunden und gehen mit spürbaren Auswirkungen auf die Reformpolitik einher. Mit der Parteiendifferenztheorie ist daher auch ein bedeutender demokratietheoretischer Gedanke verknüpft. Demokratische Wahlen ermöglichen den Wählern eine echte Entscheidung

zwischen alternativen inhaltlich-programmatischen Politikangeboten – „[a]uch Wählen macht demnach einen Unterschied“ (Schmidt 2010a: 369).

Ausgehend von der klassischen Parteidifferenzthese lassen sich weitergehende Folgerungen über den Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung einer Regierung bzw. den damit verbundenen Auswirkungen des Parteienwettbewerbs und der Reformtätigkeit ziehen. Zur Begründung von Parteidifferenzen und deren Einfluss auf die Reformpolitik werden in der Literatur zwei unterschiedliche kausale Mechanismen diskutiert: *vote-seeking* und *policy-seeking* (Wenzelburger 2015; Töller 2017).<sup>10</sup> Aus Perspektive des *vote-seeking*-Ansatzes zielen Parteien mit der Berücksichtigung der Wählerpräferenzen in der Regierungspolitik darauf ab, hierdurch die politische Unterstützung der jeweiligen Wählerbasis zu festigen und auf diese Weise den eigenen Machterhalt zu sichern (Schmidt 1996: 156, 2001: 10f.; Zohlnhöfer 2013b: 269; Wenzelburger 2015: 82-86). „[D]as Auftreten von Parteidifferenzen [geht] Hand in Hand mit dem Bestreben politischer Parteien [...], ihren Stimmenanteil bei Wahlen zu maximieren“ (Zohlnhöfer 2003: 49). Dabei ist die Salienz eines Themas von zentraler Bedeutung, d.h. der Wettbewerb um Wählerstimmen und dessen Wirkungen auf die Reformtätigkeit einer Regierung werden auch dadurch beeinflusst, inwieweit ein Thema dazu geeignet ist, Wähler zu mobilisieren (Tuftte 1978: 101f.; Zohlnhöfer 2001: 22).

Neben dem Wiederwahlinteresse kann das Handeln der Parteien durch *policy-seeking* motiviert sein. Der Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Färbung der Regierung und spezifischen Policies wird aus dieser Perspektive darin begründet, dass Parteien sich in ihren Policy-Entscheidungen an grundlegenden parteipolitischen Überzeugungen und Ideologien orientieren und diese versuchen, im Policy-Prozess durch- und umzusetzen (Ström/Müller 1999: 5-8; Zohlnhöfer 2013b: 267; Wenzelburger 2015: 87). Eine alternative Herleitung der durch *policy-seeking* motivierten Parteieneffekte bietet die Mandats-theorie, die davon ausgeht, dass Parteien unterschiedliche Wahl- und Parteiprogramme bereitstellen, wodurch den Wählern die Möglichkeit gegeben wird, zwischen divergierenden politischen Programmatiken auszuwählen (Zohlnhöfer 2001: 20). Entsprechend erhalten Parteien von den Wählern ein Mandat, die in den Parteiprogrammen festgehaltenen Policies nach einer Wahl tatsächlich umzusetzen, was wiederum zu Unterschieden in der Regierungspolitik führt (Budge/Hofferbert 1990; Klingemann et al. 1994).

---

<sup>10</sup> Neben den Zielen der Policy-Maximierung (*policy-seeking*) und Stimmenmaximierung (*vote-seeking*) wird als drittes Ziel von Parteien die Ämtermaximierung (*office-seeking*) unterschieden (vgl. Ström/Müller 1999: 5-8). Letztere wird im Folgenden aufgrund der Nähe zur Orientierung am *vote-seeking* zur Vereinfachung mit dieser zusammengefasst (vgl. Zohlnhöfer 2001: 21).

Auch wenn die beiden Motive der Policy- und Stimmenmaximierung zur Erklärung von Parteeffekten theoretisch unterschiedlich hergeleitet werden, ist die Empirie jedoch häufig durch das komplexe Zusammenspiel von *policy-seeking* und *vote-seeking* geprägt (Wenzelburger 2015: 90; Schmidt 1996: 156, 2001: 10f.). Das Regierungshandeln ist daher davon beeinflusst,

„dass Parteien Policies durchsetzen wollen, die ihrer ideologisch-programmatischen Position entsprechen – allerdings unter der Nebenbedingung, dass die Durchsetzung dieser Policies ihre Wiederwahl nicht in Frage stellen darf“ (Zohlnhöfer 2013a: 378).

Eine Erweiterung der Parteiendifferenztheorie durch Alexander M. Hicks und Duane H. Swank (1992) lenkt den Blick auf die Bedeutung der Opposition für das Regierungshandeln. Demnach können auch Oppositionsparteien über sogenannte „Ansteckungseffekte“ die Policy-Präferenzen der Regierungsparteien und damit die Staatstätigkeit beeinflussen (Hicks/Swank 1992: 659).<sup>11</sup> Die Verschiebung von Policy-Präferenzen der Regierungsparteien und ein daraus resultierender Policy-Wandel können somit auch durch Diffusionsvorgänge zwischen konkurrierenden Regierungs- und Oppositionsparteien angestoßen werden. Zur Vermeidung von Wählerstimmenverlusten würden die Regierungsparteien aus dieser Perspektive ihre Programmatik und Politik bei Existenz einer starken Oppositionspartei verändern. Nach Zohlnhöfer (2017: 24-26) treten diese Effekte des Parteienwettbewerbs insbesondere dann zu Tage, wenn die Policy-Alternative, die von der Oppositionspartei bereitgestellt wird, bei den Wählern populär ist und der Opposition darüber hinaus eine hohe Kompetenz für das spezifische Thema zugeschrieben wird (Issue Ownership).

Die Parteiendifferenztheorie wurde zunächst insbesondere für die Politikfelder der Wirtschafts- und Sozialpolitik entwickelt und angewendet, wobei ein Fokus auf der traditionellen Links-Rechts-Dimension sowie der Konfliktlinie zwischen Arbeit vs. Kapital lag (vgl. (Hibbs 1987, 1977; Tufté 1978; Schmidt 1982; Hicks/Swank 1992). Mittlerweile fand die Theorie jedoch auch in anderen Politikfeldern vielfältige Anwendung, so auch in Studien zur Analyse der Umwelt-, Klima- und Energiepolitik (Knill et al. 2010a; Wurster 2010; Töller 2017; Wurster/Hagemann 2018), auf deren Basis sich Annahmen für die Effekte von Parteiendifferenzen in der Energiewende-Politik ableiten lassen. Die empirischen Befunde der bisherigen Forschung sind dabei jedoch uneinheitlich, was neben Unterschieden bei der

---

<sup>11</sup> Bei der Analyse der Wohlfahrtsausgaben von 18 Industriestaaten im Untersuchungszeitraum von 1960 bis 1983 identifizierten Hicks und Swank sowohl „contagion from the left“, d.h. Ansteckungseffekte von linken Oppositionsparteien auf regierende Mitte- und Rechtsparteien zugunsten einer ausgeprägteren wohlfahrtsstaatlichen Politik, als auch umgekehrt mäßige „contagion from the right“, d.h. eine Beeinflussung linker Regierungsparteien beim Vorhandensein starker Mitte- oder Rechtsparteien in der Opposition (Hicks/Swank 1992: 665).

Operationalisierung der abhängigen Variable und einer Fokussierung auf den Policy-Outcome anstelle des Policy-Outputs insbesondere auch darin begründet liegt, dass sich die Parteipositionen in der Umwelt-, Klima- und Energiepolitik weniger eindeutig entlang der Links-Rechts-Achse einordnen lassen (Knill et al. 2010a: 303f.; Carter 2013: 74; Töller 2017: 135-138). So ist es durchaus möglich, dass christliche Parteien zur Bewahrung der Schöpfung dem Umwelt- und Klimaschutz eine hohe Priorität einräumen und hierfür auch eine strengere Regulierung präferieren, während dies sozialdemokratische Parteien zum Schutz von Arbeitsplätzen ihrer Kernwählerschaft eher ablehnen (Knill et al. 2010a: 304). Neben der sozio-ökonomischen Konfliktlinie ist daher auch die Konfliktlinie zwischen Ökonomie vs. Ökologie (vgl. Niedermeyer 2013: 869) bzw. zwischen materialistischen vs. postmaterialistischen Wertvorstellungen (vgl. Inglehart 1977) in diesen Politikfeldern von besonderer Bedeutung und dazu geeignet, die divergierenden Parteipositionen differenzierter abzubilden (Carter 2007: 127-130; Wenzelburger 2015: 101; Töller 2017: 135).

Zwar wird die Energiewende – mit Ausnahme der Alternative für Deutschland (AfD) – von allen im Bundestag vertretenen Parteien unterstützt. Dennoch unterscheiden sich die Parteien teils deutlich voneinander, etwa in Fragen der Reichweite der staatlichen Regulierung, der Priorisierung der energiepolitischen Ziele oder in ihren Positionen zu spezifischen Energieträgern und Instrumenten. Dies trägt insgesamt zu einem äußerst heterogenen Bild der parteipolitischen Positionierung in diesem Politikfeld bei. Daher erscheint eine ausdifferenzierte Formulierung der Hypothesen für die im Untersuchungszeitraum an der Regierung beteiligten Parteien angebracht, die dazu geeignet ist, die programmatischen Positionen der Parteien sowie, im Falle der SPD, die spezifische innerparteiliche Konfliktlinie zwischen Umwelt- und Wirtschaftsinteressen präziser abzubilden.

Im Sinne des policy-seeking-Ansatzes zur Erklärung von Parteeffekten kann erwartet werden, dass Parteien, die in ihren Programmen Klimaschutz- und Umweltfragen eine große Bedeutung einräumen auch tatsächlich eine ambitioniertere Energiewende-Politik verfolgen bzw. Parteien, die in den Programmen das Ziel der Wirtschaftlichkeit in der Energiewende betonen, eine weniger progressive Energiewende-Politik betreiben (vgl. Töller 2019: 571). Die Union steht traditionell Produzenteninteressen nahe und weist enge Verbindungen zu den großen Energieversorgungsunternehmen (EVU) und der energieintensiven Industrie auf (Hirschl 2008: 194). Seit Mitte der 2000er Jahre setzt sich die CDU/CSU zwar auch verstärkt für den Ausbau erneuerbarer Energien und Klimaschutz ein, betont dabei aber insbesondere die Ziele der Bezahlbarkeit und Wirtschaftlichkeit energie- und klimapolitischer Maßnahmen (Brand/Corbach 2005: 260; Hirschl 2008: 194; Gründinger 2017: 106). Bei einer

Regierungsbeteiligung der Union ist daher eine stärker am traditionellen Pfad des Energiesystems ausgerichtete Energiewende zu erwarten, welche Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit sowie Beschäftigung eine hohe Priorität einräumt und marktorientierte Instrumente bevorzugt.

Nochmals stärker als die Unionsparteien priorisiert die FDP ökonomische gegenüber ökologischen Zielen und lehnt diesbezüglich auch staatliche Interventionen zugunsten von Umwelt- und Klimabelangen in der Energiepolitik ab. Demgegenüber betonen die Liberalen Wettbewerb und privatwirtschaftliche Lösungen zur Erreichung energie- und klimapolitischer Ziele (Gründinger 2017: 107; Treibel 2018: 327f.). Ausgehend von dieser ideologischen und programmatischen Orientierung der Partei kann erwartet werden, dass die FDP in der Energiewende-Politik eine starke ökonomische Ausrichtung verfolgt und somit von den Liberalen, als kleiner Koalitionspartner in der Regierung, ein bremsender Effekt auf progressiven Policy-Wandel in der Energiewende ausgeht. Entsprechend lautet die Hypothese für Union und FDP:

**H1:** Wenn die CDU/CSU bzw. FDP in ihrem Wahlprogramm das energiepolitische Ziel der Wirtschaftlichkeit stark betont, dann ist bei einer konservativen bzw. liberalen Regierungsbeteiligung Stagnation oder retardierender Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher.

Die SPD ist in ihren Policy-Positionen bezüglich der Energiewende häufig mit Intraparteendifferenzen konfrontiert, die zwischen dem Umweltflügel und dem wirtschafts- und kohlenenahen Flügel der Partei verlaufen (Gründinger 2017: 106f.). Eine generell regulierungsfreundliche Position zugunsten einer progressiven Energiewende-Politik kann somit vor allem in solchen Policy-Bereichen nicht unterstellt werden, in denen es zu deutlichen Zielkonflikten zwischen Umwelt- und Klimaschutzinteressen und Interessen der energieintensiven Industrie sowie der Kohleindustrie kommt. Dies wird besonders in den Bereichen Erneuerbare Energien und Kohleenergie deutlich. Die SPD ist auf der einen Seite eng mit der konventionellen Energiewirtschaft, der Kohleindustrie und den Gewerkschaften verbunden. Auf der anderen Seite verfügen die Sozialdemokraten auch über einen einflussreichen Umweltflügel, der sich seit den 1990er Jahren für eine fortschrittliche Energie- und Klimapolitik einsetzt und enge Verbindungen zur EE-Branche besitzt (Brand/Corbach 2005: 260f.; Dagger 2009: 62f.; Hirschl 2008: 194). Aufgrund dieser innerparteilichen Spaltung zwischen dem Wirtschafts- und dem Umweltflügel, ist in Abhängigkeit der Stärke der Intraparteendifferenzen mit einer wechselnden Ausrichtung in der Energiepolitik zu rechnen.

**H2a:** Je einflussreicher der Wirtschaftsflügel der SPD ist, desto wahrscheinlicher ist bei einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung Stagnation oder retardierender Policy-Wandel in der Energiewende-Politik.

**H2b:** Je einflussreicher der Umweltflügel der SPD ist, desto wahrscheinlicher ist bei einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik.

Den Grünen kommt in der Energiewende-Politik eine besondere Rolle zu, weshalb für Bündnis90/ Die Grünen eine zusätzliche Hypothese entwickelt wird, auch wenn die Partei im Untersuchungszeitraum nicht in Regierungsverantwortung war. Die Grünen haben mit ihrer Gründung 1980 das Thema des Umwelt- und Klimaschutzes – insbesondere auch im Politikfeld Energie – politisch besetzt, weshalb sich eine Issue-Ownership in diesem Politikbereich konstatieren lässt (Reiche 2004: 93; Lauber/Mez 2004: 614; Probst 2013: 526-528; Wurster/Hagemann 2018: 613). Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Grünen auch als Oppositionspartei über „Ansteckungseffekte“ besonderen Einfluss auf die Energiewende-Politik besitzen. Den Ansteckungseffekten können dabei unterschiedliche Triebkräfte zugrunde liegen. Zum einen könnten die Regierungsparteien versuchen, aus vote-seeking Bestrebungen heraus ihre Policy-Positionen denen der Grünen anzunähern, um so Wählerstimmenverluste zu vermeiden. Zum anderen können dahinter auch machtstrategische Überlegungen insbesondere auf Seiten der Unionsparteien stehen, indem durch eine programmatische Öffnung in dem für die Grünen wichtigsten Politikbereich der Energiewende-Politik der Weg für Koalitionsoptionen im Bund (und in den Ländern) geebnet werden kann (Carter 2007: 128). Dementsprechend lässt sich für Bündnis 90/Die Grünen folgende Erwartung formulieren:

**H3:** Wenn Bündnis 90/Die Grünen in der Opposition einen alternativen Politikvorschlag unterbreitet und dieser in der Wählerschaft populär ist, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierung ihre Policy-Positionen in Richtung des Alternativvorschlages verändert, wodurch progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher wird.

Die theoretischen Annahmen der Parteiendifferenztheorie und die daraus ableitbaren Hypothesen im speziellen Fall der Energiewende-Politik ermöglichen es, Parteien und den Wettbewerb um Wählerstimmen als unabhängige Variable systematisch in der Analyse der Energiewende-Politik zu überprüfen. Ob Parteien tatsächlich einen Unterschied in der Staatstätigkeit machen können, hängt jedoch auch von weiteren Faktoren ab, die den Handlungsspielraum einengen und die Steuerungsfähigkeit politischer Parteien begrenzen können.

### 3.2.2 Machtressourcentheorie

Die Machtressourcentheorie geht davon aus, dass die Staatstätigkeit durch die wirtschaftliche und politische Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit divergierenden wirtschaftlichen und sozialen Interessen geprägt wird. Demzufolge sind die Politikinhalte und damit auch Policy-Wandel das Ergebnis der Machtverhältnisse zwischen (verbandlich) organisierten Gruppen und ihres hieraus erwachsenden politischen Einflusses (Ostheim/Schmidt 2007: 40; Zohlnhöfer 2008: 158). Die Einflussmöglichkeiten und Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen sind dabei von ihrer Ausstattung mit Machtressourcen abhängig<sup>12</sup>. Der Ansatz lenkt somit den Blick auf Unterschiede in der Verteilung von Machtressourcen sowie auf die daraus resultierenden, gesellschaftlichen Akteurskonstellationen und Machtasymmetrien.

In der klassensoziologischen Variante der Machtressourcentheorie, zu deren bedeutenden Vertretern Walter Korpi (1983) und Gøsta Esping-Andersen (1985, 1990) zählen, kommt dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital im politischen Prozess eine besondere Rolle zu. Entlang der sozio-ökonomischen Konfliktlinie stehen sich Vertreter der Arbeiterinteressen (Gewerkschaften) und Vertreter der Kapitaleseite (Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände) gegenüber und setzen sich in Abhängigkeit der jeweiligen Stärke ihrer Markt-, Verbands- und Staatsmacht im politischen Prozess durch (Ostheim/Schmidt 2007: 41-43; Zohlnhöfer 2008: 158f.). Je stärker also die Machtressourcen zugunsten einer der konkurrierenden Interessengruppen verteilt sind, desto wahrscheinlicher ist es aus Sicht der Machtressourcentheorie, dass diese Gruppe die Inhalte der Politik in ihrem Sinne beeinflusst. Somit liegt dem Ansatz die Vorstellung einer dynamischen Machtverteilung zwischen organisierten Interessen zugrunde. Die Machtressourcen sind demnach nicht statisch, sondern können sich etwa bei einem Regierungswechsel und einem daraus resultierenden Wandel der Einflussmöglichkeiten bestimmter Gruppen durchaus verschieben, wodurch auch Policy-Wandel möglich wird (Reiter/Töller 2014: 46; Ebbinghaus 2015: 57f.).

Zwar liegt der Fokus der klassensoziologischen Variante der Machtressourcentheorie auf der sozio-ökonomischen Konfliktlinie und damit auf bestimmten organisierten Interessen, der theoretische Ansatz kann aber durchaus auch auf andere potentielle Interessenkonflikte und damit weitere Interessengruppen angewendet werden (Ebbinghaus 2015: 55, 72). Die

---

<sup>12</sup> Die Machtressourcen gesellschaftlicher Gruppen werden durch verschiedene Faktoren bedingt. Hierzu zählen die Organisations- und Mobilisierungskraft, die Konfliktfähigkeit sowie die interne Kohäsion. Ergänzt werden diese durch die Kriterien der außerparlamentarischen und parlamentarischen Präsenz, die Beteiligung nahestehender Parteien an der Regierung sowie das Ausmaß der Kooperation und Koordination mit staatlichen Akteuren (Ostheim/Schmidt 2007: 40).

Transformation des Energiesystems geht mit weitreichenden Veränderungen einher, die eine Vielzahl sowohl wirtschaftlicher als auch zivilgesellschaftlicher Akteure mit je unterschiedlichen Interessen und Ressourcen betreffen. In der vorliegenden Arbeit wird daher eine erweiterte Perspektive bezüglich der Konfliktlinien und Interessengruppen eingenommen, die es ermöglicht, ein breiteres Feld von Interessengruppen in die Analyse einzubeziehen. Als zentrale Konfliktlinien in der Energiewende-Politik können die Konflikte zwischen Ökonomie vs. Ökologie sowie zwischen konventionellem vs. erneuerbarem Energiesystem identifiziert werden, die in energiepolitischen Entscheidungsprozessen eine wichtige Rolle spielen (vgl. Reiche 2004; Hirschl 2008; Daggar 2009). Zu den relevanten Interessengruppen zählen somit Wirtschaftsverbände der Industrie, der konventionellen als auch der erneuerbaren Energiewirtschaft, Gewerkschaften sowie Umweltverbände.

Die Machtressourcen der Interessengruppen werden in der Policy-Analyse der Energiewende-Politik anhand von vier Faktoren erfasst. Erstens ist die Organisations- und Bündnisfähigkeit der Akteure entscheidend für deren Durchsetzungsfähigkeit. Diese wird beeinflusst durch die Mitgliederstärke, den Organisationsgrad, die interne Kohäsion sowie die Vernetzung mit anderen Interessengruppen (Wurster 2010: 37; Reiter/Töller 2014: 43). Nach Mancur Olson (1965) sind diffuse Interessen, wie Umwelt- und Klimaschutz oder Verbraucherinteressen, schwieriger zu organisieren als konzentrierte Interessen, etwa Interessen der etablierten Energiewirtschaft oder der Kohleindustrie. Daher ist insbesondere die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltverbände im Gegensatz zum Machtpotenzial der Wirtschaftsinteressen oftmals geringer (Böckem 2000: 14f.; Böcher/Töller 2012: 92; Töller/Böcher 2017: 552). Eine zweite wichtige Machtressource stellt die Konflikt- und Mobilisierungsfähigkeit dar. Neben finanziellen Ressourcen ist insbesondere die Verfügung über politische und ökonomische Druckmittel, etwa die Marktmacht eines Akteurs, die Drohung von Leistungsverweigerung oder die Beeinflussung des Wahlverhaltens, für die Konfliktfähigkeit eines Akteurs relevant. Eng damit verbunden ist die Fähigkeit, Mitglieder bzw. die Öffentlichkeit zu mobilisieren, weswegen auch der Zugang zu Medien und die Medienresonanz von Bedeutung sind (Ostheim/Schmidt 2007: 40; Gründinger 2017: 61f.). Drittens hängen die Machtressourcen vom Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und -strukturen ab. So kann die Regierungsbeteiligung verbündeter Parteien und sich hieraus ergebende Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern und Ministerien die Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen im politischen Prozess begünstigen (Ostheim/Schmidt 2007: 40; Reiter/Töller 2014: 43). Schließlich kann auch Expertise eine zentrale Machtressource von Interessengruppen bilden. Insbesondere im Politikfeld der Energiewende-Politik, in dem die

Problemstruktur häufig durch Unsicherheiten geprägt ist, beispielsweise im Hinblick auf die Auswirkungen einer neuen Technologie oder die Langzeitwirkungen etablierter Technologie, sind technologisches Wissen sowie umwelt- und klimapolitische Expertise eine zentrale Ressource von organisierten Interessen, die sich positiv auf ihre Durchsetzungsfähigkeit im politischen Prozess auswirken kann (Böckem 2000: 16f.; Töller/Böcher 2017: 542).

Ausgehend von den Konfliktlinien zwischen Ökonomie vs. Ökologie und zwischen dem konventionellen vs. erneuerbaren Energiesystem wird in der Literatur zur Energiepolitik und Energiewende in Deutschland in vielen Studien zwischen zwei Akteursgruppen unterschieden, die im Folgenden als Gegner bzw. Befürworter einer beschleunigten, dezentralen Energiewende bezeichnet werden<sup>13</sup>. Die Interessen der Akteure einer Gruppe können jedoch je nach Politikbereich unterschiedlich sein und sich im Zeitverlauf verschieben. Die vorgenommene Einteilung sollte daher nicht als statisch verstanden werden, sondern spiegelt vielmehr die Akteurskonstellation zu Beginn des Untersuchungszeitraums im Jahr 2011 wider. Veränderungen innerhalb der Gruppen und daraus resultierende Auswirkungen in den Policy-Prozessen werden in der Policy-Analyse entsprechend untersucht.

Die Akteursgruppe der Gegner einer beschleunigten, dezentralen Energiewende repräsentiert vornehmlich die traditionelle Form der Energieversorgung und -verteilung. Priorisiert wird eine zentralisierte Energiestruktur auf Basis fossiler (und nuklearer) Großkraftwerke. Erneuerbare Energien werden von den Akteuren nicht grundsätzlich abgelehnt, jedoch werden diese vielmehr als ergänzende Säule im Energiemix betrachtet. Den Zielen der Wirtschaftlichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung wird gegenüber dem Ziel des Klima- und Umweltschutzes Priorität eingeräumt. Die Transformation des Energiesystems, insbesondere der Ausbau erneuerbarer Energien, soll aus Perspektive der Akteursgruppe der Gegner daher nicht zu Lasten der Wirtschaft erfolgen. Entsprechend ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsorientierung fordern die Akteure marktwirtschaftliche Instrumente in der Energiewende-Politik und lehnen regulative Instrumente, etwa zur Förderung erneuerbarer Energien oder zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Energiesektors, ab (Reiche 2004: 139-141; Hirschl 2008: 195f.; Dagger 2009: 49f.; Stefes 2014: 58; Gründinger 2017: 132f.; Haas 2017a: 163; Lühr 2018: 112).

---

<sup>13</sup> In der Literatur finden sich unterschiedliche Bezeichnungen für die beiden Akteursgruppen. So unterscheidet Hirschl (2008: 193-196) ebenfalls zwischen Gegnern und Befürwortern des EE-Ausbaus, in ähnlicher Weise identifizieren Reiche (2004: 139), Dagger (2009: 49f., 57f.) und Gründinger (2017: 132f.) eine ökonomische und eine ökologische Akteurskoalition in der Erneuerbare Energien-Politik bzw. der Energiewende-Politik. Haas und Sander (2016: 123-125) unterscheiden zwischen grauen und grünen Akteuren (vgl. auch Sander 2016; Haas 2017a), während Kungl (2015: 15f., 2018: 72-75) und Lühr (2018: 112-117) die Akteure in den beiden Gruppen der Incumbents und Challenger verorten. Trotz der unterschiedlichen Bezeichnungen der Akteursgruppen, ist die Einteilung der zentralen Akteure zu den beiden konkurrierenden Gruppen in den Studien weitgehend identisch.

Zu den zentralen Akteuren der Gegnergruppe zählen beispielsweise die vier großen Energieversorgungsunternehmen (EVU) E.ON, EnBW, RWE und Vattenfall, der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) oder die Gewerkschaft IG BCE. Ebenso können die vier Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) 50Hertz, Amprion, TenneT und TransnetBW der dieser Akteursgruppe zugeordnet werden (vgl. Tab. 2).

**Tabelle 2:** Einteilung der Akteure und Interessengruppen in der Energiewende-Politik

	Akteursgruppe der Gegner	Akteursgruppe der Befürworter	Wechselnd
<b>Wirtschaftliche Interessengruppen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Große Energiekonzerne (E.ON, EnBW, RWE, Vattenfall)</li> <li>• Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)</li> <li>• Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)</li> <li>• ÜNB</li> <li>• Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK)</li> <li>• Bundesverband Braunkohle (DEBRIV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesverband Erneuerbare Energie (BEE) und technologie-spezifische Verbände (z.B. BWE, BSW)</li> <li>• Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verband kommunaler Unternehmen (VKU)</li> </ul>
<b>Gewerkschaften</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IG BCE</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• IG Metall</li> <li>• Ver.di</li> </ul>
<b>Zivilgesellschaftliche Interessengruppen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umweltverbände: BUND, NABU, Greenpeace, WWF, DUH, Germanwatch etc.</li> <li>• EE-NGOs: Eurosolar, Solarenergie Förderverein Deutschland etc.</li> <li>• Klima Allianz Deutschland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbraucherzentrale (vzbv)</li> </ul>

Quelle: Eigene Einteilung basierend auf Reiche 2004: 139-144; Hirschl 2008: 192-196; Dagger 2009: 47-68; Gründinger 2017: 116-134; Haas 2017: 158-173; Löhrr 2018: 112-117.

Demgegenüber steht die Gruppe der Befürworter einer beschleunigten, dezentralen Energiewende, welche als Herausforderer des alten Energiesystems charakterisiert werden können. Die Akteure unterstützen Ideen einer dezentralen Energieinfrastruktur sowie einen möglichst schnellen und vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energien. Sie betonen dabei stärker das energiepolitische Ziel der Umweltverträglichkeit gegenüber den Zielen der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit. Gleichwohl spielen neben der normativen Motivation im Sinne des Umwelt- und Klimaschutzes auch wirtschaftliche Interessen eine entscheidende Rolle. So wird der Ausbau erneuerbarer Energien auch ökonomisch begründet: Dieser könne aus Sicht der Befürworter-Akteure zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Deutschland beitragen und durch den Export regenerativer Energietechnologien auch als Wachstumsmotor wirken (Dagger 2009: 57). Daneben ist eine ökonomische Motivation vor

allem für die Akteure der EE-Branche von entscheidender Relevanz. Zur Umsetzung der Transformation des Energiesystem befürworten die Akteure auch staatliche Interventionen, beispielsweise im Rahmen einer technologiedifferenzierten Förderung erneuerbarer Energien (Reiche 2004: 141-143; Hirschl 2008: 193f.; Dagger 2009: 57f.; Gründinger 2017: 133; Haas 2017: 170).

Zentrale Akteure der Gruppe der Befürworter sind beispielsweise der Bundesverband der Erneuerbaren Energien (BEE) sowie die vorgelagerten, technologiespezifischen EE-Verbände. Als wichtiger Akteur der Industrie lässt sich zudem der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau der Akteursgruppe zuordnen, der schon früh als Befürworter der Energietransformation und insbesondere als Unterstützer der Windenergiebranche in Erscheinung trat. Neben den Wirtschafts- und Industrieverbänden zählen besonders auch einflussreiche Umweltverbände wie der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), der Naturschutzbund Deutschland (NABU), Greenpeace oder die Deutsche Umwelthilfe (DHU) zu den wichtigen ökologischen Akteuren der Befürworter in der Energiewende-Politik (vgl. Tab. 2).

Ausgehend von den Interessen und Handlungsorientierungen der beiden Akteursgruppen lassen sich aus der Verteilung der Machtressourcen zwischen diesen beiden Gruppen folgende Erwartungen für deren Einfluss auf die Energiewende-Politik ableiten:

**H4a:** Wenn die Machtressourcen zugunsten der Gegner einer beschleunigten, dezentralen Energiewende verteilt sind, dann ist Stagnation oder retardierender Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher.

**H4b:** Wenn die Machtressourcen zugunsten der Befürworter einer beschleunigten, dezentralen Energiewende verteilt sind, dann ist progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher.

Mit Hilfe der Machtressourcentheorie kann die Akteurskonstellation gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessengruppen und deren Einflussmöglichkeiten im politischen Prozess erfasst und damit ein weiterer akteurszentrierter Faktor zur Erklärung der Energiewende-Politik in die Analyse integriert werden. Neben akteurszentrierten Erklärungsfaktoren können zudem auch institutionelle Faktoren einen entscheidenden Einfluss auf das Politikergebnis entfalten.

### 3.2.3 Politisch-institutionalistische Theorien

Unter politisch-institutionalistischen Theorien lässt sich eine Vielzahl unterschiedlicher Erklärungsansätze fassen. Gemeinsam ist ihnen die Grundannahme, wonach die politischen Inhalte der staatlichen Politikgestaltung durch institutionelle Rahmenbedingungen geprägt werden, die bestimmte Handlungen ermöglichen oder beschränken und den politischen Akteuren somit unterschiedliche Gestaltungsspielräume in den Entscheidungsprozessen gewähren (Mayntz/Scharpf 1995a; Schmidt/Ostheim 2007c):

„Der institutionelle Rahmen [...] konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht“ (Mayntz/Scharpf 1995a: 49).

Als Institutionen werden dabei neben formalen Institutionen und Strukturen auch „informelle Regeln und Normen“ (Schmidt/Ostheim 2007c: 63) verstanden. Besondere Bedeutung kommt der föderalen Struktur, dem Ausmaß horizontaler und vertikaler Politikverflechtung sowie der Anzahl von Vetospielern und Mitregenten zu (Schmidt 2001: 29; Wurster 2010: 40). Zu beachten ist dabei, dass Institutionen nicht deterministisch wirken, sondern vielmehr „Gelegenheitsstrukturen“ (Zohlnhöfer 2008: 161) für politische Akteure bieten.

Die politisch-institutionalistische Schule umfasst sowohl Ansätze, welche die Wirkung spezifischer institutioneller Faktoren auf den Policy-Output untersuchen, als auch solche Ansätze, die den Einfluss institutioneller Barrieren auf das Regierungshandeln als Ganzes in den Blick nehmen (Schmidt/Ostheim 2007c: 63f.). Zu den einflussreichen Theorien der Schule zählt das von George Tsebelis entwickelte Vetospieler-Theorem (Tsebelis 1995, 2002). Vetospieler sind nach Tsebelis individuelle und kollektive Akteure, deren Zustimmung für eine Veränderung des Status quo notwendig ist (Tsebelis 2002: 19)<sup>14</sup>. Daran anknüpfend liegt der Arbeit ein breiteres Verständnis von Vetospielern zugrunde, welches auch solche (institutionellen) Akteure umfasst, die im Sinne von Mitregenten zwar keine formale Vetomacht besitzen, jedoch faktisch „einflussreiche Mitgestalter der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu einer Politik sind“ (Schmidt 2010b: 515). Die Reformfähigkeit in einem Politikfeld hängt dem Vetospieler-Theorem zufolge von der Anzahl der Vetospieler, der Kongruenz zwischen den Vetospielern, d.h. ihrer inhaltlichen Nähe, sowie

---

<sup>14</sup> Tsebelis unterscheidet dabei zwischen in der Verfassung verankerten „institutional veto players“, wie Bundesrat oder Verfassungsgericht, und „partisan veto players“ (Tsebelis 2002: 79). Da insbesondere die parteipolitischen Vetospieler starke Überschneidungen mit dem Erklärungsansatz der Parteidifferenztheorie aufweisen, wird die Vetospielertheorie im Rahmen der Policy-Analyse vornehmlich dazu genutzt, um auf Beschränkungen des Handlungsspielraums der Regierungen hinzuweisen, die sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen ergeben können.

der internen Kohäsion, d.h. der Homogenität bzw. Heterogenität der einzelnen Vetospieler ab. Die Fähigkeit zu Politikwechsel ist demnach umso geringer, je größer die Anzahl der Vetospieler ist, je geringer die Kongruenz zwischen diesen und je homogener die Vetospieler sind (Tsebelis 2002: 19, 62; Schmidt/Ostheim 2007c: 66).

Ausgehend von den grundlegenden Annahmen der politisch-institutionalistischen Theorien und der Vetospieler-Theorie, fokussiert die Arbeit zwei institutionelle Faktoren, welche im Politikfeld Energie besonders bedeutsam sind (vgl. Wurster 2010: 339f.; Gründinger 2017: 36f., 71): Erstens die ministerielle Kompetenzverteilung und zweitens den Einfluss der Bundesländer, speziell die Rolle des Bundesrats als Vetospieler. Somit werden sowohl die horizontale als auch die vertikale Fragmentierung in den Blick genommen. Vertreter der politisch-institutionalistischen Theorie betonen zumeist die restringierende Wirkung institutioneller Rahmenbedingungen auf Politikwandel (Knill/Tosun 2014: 211; Reiter/Töller 2014: 57). Je nach Richtung eines Policy-Wandels (vgl. Kap. 2.1) und in Abhängigkeit der spezifischen institutionellen Arrangements, können institutionelle Faktoren allerdings durchaus auch Politikwandel ermöglichen. Dies gilt es daher bei der Formulierung der Hypothesen für die beiden institutionellen Einflussgrößen zu berücksichtigen.

#### *Horizontale Verflechtung: Die ministerielle Kompetenzverteilung*

Die Energiewende-Politik ist durch einen ausgeprägten horizontalen Fragmentierungsgrad gekennzeichnet. Aufgrund des Querschnittcharakters der Energiewende berührt die Energiewende-Politik Kompetenzen verschiedener Ressorts, wobei insbesondere das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)<sup>15</sup> sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) über maßgebliche Zuständigkeiten verfügen<sup>16</sup>. Daher können unterschiedliche Policy-Präferenzen und interministerielle Konflikte den Spielraum für bestimmte Politikoptionen beeinflussen. Vor diesem Hintergrund macht die Kompetenz- und Entscheidungsverflechtung zwischen den am Policy-Prozess beteiligten Ministerien teils aufwändige Koordinationsprozesse notwendig und kann schließlich auch zu Politikblockaden führen, wenn grundlegende Konflikte zwischen den Ministerien im

---

<sup>15</sup> Mit der Regierungsbildung der Großen Koalition im Jahr 2013 wurde das Ministerium von Ministerium für Wirtschaft und Technologie in Ministerium für Wirtschaft und Energie umbenannt.

<sup>16</sup> Daneben berühren Themen im Rahmen der Energiewende auch häufig weitere Ressorts, etwa das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, oder das Bundesministerium für Bildung und Forschung (vgl. SRU 2013: 124; Sohre 2014: 268). Da der Fokus der Arbeit jedoch auf der Energiewende im Stromsektor liegt und die Problembereiche in den entsprechenden Policy-Prozessen vor allem die Zuständigkeiten von BMU und BMWi betreffen, wird der Fokus der Analyse auf die Kompetenzverteilung zwischen diesen beiden Ministerien gelegt.

Politikformulierungsprozess nicht überwunden werden können (Wurster 2010: 340). Die beteiligten Ministerien können somit bei der Entscheidungsfindung als Vetospieler agieren und versuchen, energiepolitische Entscheidungen auf diese Weise zu verhindern oder den Policy-Output in ihrem Sinne zu gestalten (Knill/Tosun 2014: 244). Dies zeigte sich in der Vergangenheit bei zahlreichen energiepolitischen Policy-Prozessen, bei denen sich BMU und BMWi als konkurrierende Ministerien gegenüberstanden, etwa im Rahmen der Einführung des EEG im Jahr 2000 oder der EEG-Novelle 2009 (vgl. Bechberger 2000; Dagger 2009; Stefes 2014). Mit der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Ressorts und ihren Positionen in den jeweiligen Gesetzgebungsprozessen sind zudem auch Unterschiede in den Einflussmöglichkeiten für bestimmte organisierte Interessen verbunden (Töller/Böcher 2017: 538f.). Die Zuständigkeit für die Energiepolitik liegt traditionell beim Wirtschaftsministerium. Zu den zentralen Aufgaben im Stromsektor zählen die Regulierung des Strommarktes und der dazugehörigen Energieinfrastruktur (Kraftwerke und Stromnetze). Seit 2013 wird auch der Bereich der erneuerbaren Energien federführend im BMWi bearbeitet. Bei der politischen Steuerung der Energiewende betont das BMWi das Ziel der Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland und damit verbunden die Gewährleistung einer bezahlbaren, sicheren und umweltverträglichen Energieversorgung. Die Transformation des Energiesystems soll vornehmlich durch marktwirtschaftliche Strukturen und Wettbewerb erreicht werden. Das Wirtschaftsministerium gilt seit seiner Gründung als politischer Verbündeter der konventionellen Energiewirtschaft, der energieintensiven Industrie und ihrer jeweiligen Interessenvertretungen und weist enge Beziehungen zu diesen auf (Bruns et al. 2009: 483f.; Dagger 2009: 56f.; Sack 2013: 240f.; Stefes 2014: 57; Gründinger 2017: 96; BMWi 2019a).

Das Bundesumweltministerium ist federführend für den Bereich des Klimaschutzes zuständig. Daneben wurden im Jahr 2002 die Kompetenzen für die erneuerbaren Energien vollständig in das BMU überführt (Reiche 2004: 54). Diese Verlagerung der politisch-administrativen Zuständigkeit machte das BMU zu einem einflussreichen Akteur der Energiewende. Zwar wurde die Federführung für diesen Themenbereich 2013 zurück in das BMWi übertragen, das BMU ist jedoch weiterhin für die Energiewende zuständig – wenn auch nicht federführend. Das Ministerium setzt sich für ambitionierte Klimaschutzziele und eine progressive Transformation des Energiesystems ein, bei der dem schnellen und dezentralen Ausbau der erneuerbaren Energien als Substitut für fossile und nukleare Energien eine zentrale Rolle zukommt. Das BMU verfügt traditionell über enge Verbindungen zu Umweltverbänden sowie Akteuren der

EE-Branche und ihren Interessenvertretungen (Bruns et al. 2009: 479; Dagger 2009: 59f.; Gründinger 2017: 96; Löhr 2018: 111; BMU 2019).

Ausgehend von den grundsätzlichen Konfliktlinien und deren institutioneller Verankerung durch die geteilten Zuständigkeiten zwischen BMWi und BMU kann davon ausgegangen werden, dass die spezifische Kompetenzverteilung in den untersuchten Policy-Prozessen einen Einfluss auf den Policy-Output entfaltet. Die Hypothesen für den institutionellen Faktor der ministeriellen Kompetenzverteilung lauten daher folgendermaßen:

**H5a:** Wenn die Kompetenzen im Policy-Prozess zugunsten des Wirtschaftsministeriums verteilt sind, ist aufgrund der stärkeren Orientierung am etablierten Energiesystem Stagnation oder retardierender Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher.

**H5b:** Wenn die Kompetenzen im Policy-Prozess zugunsten des Umweltministeriums verteilt sind, ist aufgrund der Orientierung an einem nachhaltigen, dezentralen Energiesystem progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher.

#### *Vertikale Verflechtung: Der Einfluss der Bundesländer*

Innerhalb der föderalen Struktur der Bundesrepublik verfügen die Bundesländer über unterschiedliche Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der nationalen Energiewende-Politik. Das Energiewesen fällt nach Art. 76 Abs. 1 Nr. 11 GG in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, wodurch der Bund über umfassende Gesetzgebungskompetenzen in der Energiewende-Politik verfügt<sup>17</sup>. Die Umsetzung der Energiewende findet hingegen im Wesentlichen dezentral auf Ebene der Bundesländer und Kommunen statt (vgl. Monstadt/Scheiner 2016: 181; Wurster/Köhler 2016: 285f.). Auf die nationale Gesetzgebung können die Bundesländer über den Bundesrat Einfluss nehmen. Folgt man den Annahmen der Vetospielertheorie, so wird der Bundesrat daher im Falle von zustimmungspflichtigen Gesetzen und bei abweichenden Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat zu einem zentralen Vetospieler in der Energiewende-Politik. Allerdings ist der Bundesrat bei einem Großteil der relevanten Regulierungen im Rahmen der Energiewende nicht zustimmungspflichtig (Scheiner 2017: 154f.). Doch auch bei Einspruchsgesetzen können die Bundesländer durch die Anrufung des Vermittlungsausschusses den Gesetzgebungsprozess zumindest verzögern und auf diese Weise versuchen, die Politikformulierung in ihrem Sinne zu beeinflussen, insbesondere dann, „wenn eine schnelle Verabschiedung gewollt ist oder wenn es um umfassende Politikpakete

---

<sup>17</sup> Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder gesetzgeberisch tätig werden, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

mit zustimmungspflichtigen Elementen geht“ (SRU 2013: 126). Neben den formalen Einflussmöglichkeiten über den Bundesrat können die Bundesländer zudem durch informelle Koordination zwischen Bund und Ländern an der Gestaltung der nationalen Energiewende-Politik mitwirken. Die freiwillige Kooperation und Verhandlungen finden dabei häufig in institutionalisierter Form statt, etwa in (Fach-)Ministerkonferenzen, Energiegipfeln im Bundeskanzleramt, Kommissionen oder Bund-Länder-Arbeitsgremien (Monstadt/Scheiner 2016: 182; Wurster/Köhler 2016: 286).

Hinzu kommt, dass auch bei übereinstimmenden Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag das Durchsetzen einer Policy dadurch erschwert werden kann, dass die Länder – relativ unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Länderregierungen – eigene länderspezifische energiepolitische Interessen verfolgen und diese versuchen, über den Bundesrat durchzusetzen (Gründinger 2017: 71; Scheiner 2017: 370f.). Demzufolge verfügt der Bundesrat auch dann über Vetomacht, wenn die interne Kohäsion derjenigen Länder, die der Bundesregierung nahe stehen, gering ist (Zohlhöfer 2001: 33; Merkel 2007: 34). Daher wird im Gegensatz zur klassischen Annahme der Vetospielertheorie, wonach der Bundesrat bei übereinstimmenden Mehrheiten nicht als Vetospieler eingestuft wird (vgl. Tsebelis 1995: 310; Knill/Tosun 2014: 114), eine erweiterte Perspektive eingenommen, bei der die spezifischen Interessenkonstellationen in den jeweiligen Policy-Prozessen genauer in den Blick genommen werden.

Neben der Energiewende auf Bundesebene verfolgen darüber hinaus auch die Bundesländer eigenständige energiepolitische Strategien und haben ihre Kompetenzen dazu genutzt, eigene Energiekonzepte, Förderprogramme und Instrumente zu entwickeln (vgl. Wurster/Köhler 2016). Demnach unterscheiden sich auch die Interessen der Bundesländer in Hinblick auf die Ausgestaltung der nationalen Energiewende-Politik teils erheblich. Die Interessengegensätze ergeben sich dabei aus den Unterschieden der geographischen und klimatischen Gegebenheiten, damit verbundenem Potential für den Ausbau bestimmter Energieträger sowie der spezifischen Energieversorgungspfade in den Ländern. Die Interessen der Länder können zudem durch die regionale Struktur der Wirtschaft und Industrien beeinflusst werden, wenn etwa energieintensive Industrie, Kohleindustrie, Agrarwirtschaft oder EE-Branche von besonderer regionaler wirtschaftlicher Bedeutung sind (Wurster/Köhler 2016: 292-308; Scheiner 2017: 370f.). In Abhängigkeit dieser länderspezifischen Faktoren können die Bundesländer demnach divergierende Interessen bezüglich der Ausrichtung und Geschwindigkeit der Energiewende auf Bundesebene besitzen. Entsprechend der jeweiligen Interessenkonstellation lassen sich

daher zwei Hypothesen bezüglich des Bundesländereinflusses auf Politikwandel oder Stagnation in der Energiewende-Politik ableiten.

**H6a:** Wenn die Bundesländer (im Bundesrat) über eine starke Machtposition verfügen, deren Energieversorgung durch einen hohen Anteil fossiler Energieträger geprägt ist und/oder in denen die Kohleindustrie von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist, dann ist Stagnation oder retardierender Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher.

**H6b:** Wenn die Bundesländer (im Bundesrat) über eine starke Machtposition verfügen, deren Energieversorgung durch einen hohen Anteil erneuerbarer Energieträger geprägt ist und/oder in denen die Erneuerbare Energien-Branche von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist, dann ist progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher.

### **3.2.4 Kontextfaktoren**

Neben den vorgestellten aktorszentrierten und institutionellen Faktoren, die als unabhängige Variablen in die Untersuchung einbezogen werden, wird der Analyserahmen zudem um Kontextfaktoren ergänzt, die aus der sozio-ökonomischen Theorie und der Internationalen Hypothese abgeleitet werden. Hierzu zählen sozio-ökonomische Faktoren sowie die Europäisierung. Die Faktoren entfalten keine direkte Wirkung auf den Policy-Output, sondern erzeugen vielmehr Problemlagen oder Handlungsdruck, worauf die politischen Akteure reagieren können, aber nicht müssen (Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 29). Aufgrund ihrer größeren kausalen Distanz zum Untersuchungsgegenstand werden diese Faktoren daher als Kontextfaktoren in die Analyse integriert, für die keine spezifischen Hypothesen entwickelt werden. Im Rahmen der Policy-Analyse wird explizit auf die Faktoren eingegangen, insofern zentrale Veränderungen dieser Kontextfaktoren stattgefunden und sich damit auch die Rahmenbedingungen des politischen Entscheidens gewandelt haben.

#### **3.2.4.1 Sozio-ökonomische Theorie**

Der sozio-ökonomischen Theorie zufolge stellt Staatstätigkeit im Kern eine „Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen und auf hierin wurzelnde Funktionsprobleme politischer Gemeinwesen“ (Schmidt/Ostheim 2007b: 29) dar. Demnach rufen sozio-ökonomische Modernisierungsprozesse zum einen wirtschaftliche sowie gesellschaftliche Veränderungen hervor, wie demographischen Wandel oder technische Veränderungen, die neben positiven Effekten auch neue Herausforderungen und Problemlagen entstehen lassen und

damit einen neuen Bedarf an politischer Problemlösung schaffen. Zum anderen bedingen sozio-ökonomische Dynamiken auch die Handlungschancen und -restriktionen des politischen Gestaltens und beeinflussen auf diese Weise die Staatstätigkeit (Schmidt/Ostheim 2007b: 29f.; Obinger 2015: 36). Als zentrale Faktoren gelten dabei das ökonomische Wohlstandsniveau, das Wirtschaftswachstum sowie die Industriestruktur und der technologische Entwicklungsstand eines Landes (Wurster 2010: 43; Obinger 2015: 36). Diese lassen sich mit Blick auf die Energiewende-Politik weiter spezifizieren.

Angeht die große Bedeutung des industriellen Sektors für das Exportland Deutschland ist zunächst die sichere und preisgünstige Energieversorgung ein besonders wichtiger Standortfaktor (Wurster 2010: 320). So kann auch das Ziel möglichst niedriger Energiepreise (für den industriellen Sektor) die Staatstätigkeit im Politikfeld der Energiepolitik beeinflussen. Im Rahmen der Energiewende-Politik können die sozio-ökonomischen Faktoren darüber hinaus über die energiewirtschaftlichen sowie technischen Rahmenbedingungen erfasst werden. So kann die bestehende Marktstruktur, die Ausbaupotenziale für bestimmte Energieträger und die Netzinfrastruktur oder die Abhängigkeit von Energieimporten die Handlungen der Akteure beeinflussen und Möglichkeitsräume für Politikwandel abstecken (Wurster 2010: 320-325; Sohre 2014: 67f.). Marktdominierende Technologien, etwa fossile Großkraftwerke und die auf diesen basierende Netzinfrastruktur, können dabei auch im Sinne von sozio-technischen Pfadabhängigkeiten Beharrungskräfte entfalten, wodurch Politikwandel erschwert wird (Monstadt 2004: 47-49; Sohre 2014: 67). Bei der Analyse der Energiewende-Politik werden sozio-ökonomische Entwicklungen als Kontextfaktoren erfasst, die zwar die Rahmenbedingungen des Akteurshandelns prägen, indem sie etwa Problemdruck erzeugen, den Policy-Output aber nicht determinieren (Reiter/Töller 2014: 41).

#### **3.2.4.1 Internationale Hypothese**

Der Internationalen Hypothese zufolge werden Politikinhalt nicht vorwiegend durch innerstaatliche strukturelle, politische und institutionelle Determinanten, sondern durch inter- und transnationale und damit externe Faktoren und Prozesse bestimmt (Ostheim 2007: 75). Dabei kann zwischen zwei Entwicklungen differenziert werden, die einen Einfluss auf die nationale Politikgestaltung entfalten: die Globalisierung und die Europäisierung. Aus Sicht der Internationalen Hypothese wird davon ausgegangen, dass die ökonomische Globalisierung, d.h. „die weltweite, die nationalstaatlichen Grenzen überschreitende Verflechtung der Volkswirtschaften, einschließlich der Finanzmärkte“ (Schmidt 2012: 75) zunehmenden

Handlungsdruck zur Anpassung nationalstaatlicher Politik erzeugt und somit als zentraler Erklärungsfaktor für die Staatstätigkeit in den Fokus rückt<sup>18</sup>.

Ein zweiter daran anknüpfender Strang der Internationalen Hypothese nimmt die zunehmende Europäisierung als wichtigen Einflussfaktor in den Blick. Insbesondere in den Politikbereichen, in denen die europäische Integration besonders weit fortgeschritten ist, beeinflusst die Europäisierung die nationale Politikgestaltung demnach teils erheblich und beschränkt die Nationalstaaten in ihrer Souveränität (Ostheim 2007: 78f.). Nach Radaelli kann Europäisierung definiert werden als

„Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies” (Radaelli 2003: 30).

Aus dieser Perspektive erfolgt die Europäisierung daher vor allem top-down, das bedeutet, dass Entscheidungen auf EU-Ebene auf die Mitgliedstaaten einwirken und so Anpassungsreaktionen der nationalen Politikgestaltung hervorrufen können (Börzel/Panke 2015: 226)<sup>19</sup>. Für die politische Steuerung der Energiewende in Deutschland ist vor allem der Einfluss der Europäisierung bedeutend. Zwar ist das Feld des Umwelt- und Klimaschutzes aufgrund der globalen Bedeutung des Klimawandels stark internationalisiert und auch die Importabhängigkeit der deutschen Energieversorgung erzeugt einen verstärkten Handlungsdruck auf die nationale Ebene (Wurster 2010: 344f.). Konkrete Auswirkungen auf das Handeln der politischen Akteure und damit auf den Policy-Output in Deutschland resultieren dabei jedoch vornehmlich aus „der weitgehenden Europäisierung des Politikfeldes und Bearbeitung auf EU-Ebene“ (Fischer 2017: 49), weshalb in der Arbeit auf die Europäisierung als Kontextfaktor fokussiert wird. Dabei folgt die vorliegende Arbeit der These, wonach die externen Einflussgrößen den Policy-Output nicht determinieren, sondern vielmehr einen indirekten Einfluss entfalten und die politischen Akteure daher weiterhin über nationale

---

<sup>18</sup> Hierbei kann zwischen drei unterschiedlichen Ansätzen der Internationalen Hypothese unterschieden werden. Während Vertreter der Kompensationsthese argumentieren, dass Nationalstaaten danach streben, mögliche Verlierer der Globalisierung für die negativen Folgen der weltwirtschaftlichen Verflechtung zu kompensieren (Katzenstein 1985; Rodrik 1998), erwarten Vertreter der Effizienzthese, dass durch die Globalisierung und den damit einhergehenden globalen Standortwettbewerb die wirtschafts- und finanzpolitische Handlungsfähigkeit nationaler Regierungen deutlich eingeschränkt wird (Scharpf 2000b). Von diesen beiden Ansätzen der Internationalen Hypothese kann eine dritte Perspektive unterschieden werden, deren Vertreter zwar Globalisierungswirkungen auf die Staatstätigkeit sehen, dabei allerdings argumentieren, dass der Einfluss der Globalisierung durch die politisch-institutionellen Kontextfaktoren eines Staates gefiltert wird (Swank 2002).

<sup>19</sup> Davon zu unterscheiden ist die bottom-up Europäisierung, bei der die Mitgliedstaaten ihre Policy-Präferenzen auf EU-Ebene einbringen und auf diese Weise die europäische Politikgestaltung in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen (Börzel/Panke 2015: 225; Fischer 2017: 42-44).

Gestaltungsspielräume verfügen. In Abhängigkeit der jeweiligen nationalstaatlichen Institutionen und der spezifischen Problemwahrnehmung der Akteure können die Wirkungen der Europäisierung somit mitunter sehr unterschiedlich ausfallen (Ostheim 2007: 82).

Die Energiepolitik galt lange Zeit als Politikbereich, in dem nur sehr zögerlich Kompetenzen auf die EU übertragen wurden. Seit Ende der 1990er Jahre wurde mit der europäischen Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie (Richtlinie 96/92/EG) und insbesondere mit den Beschlüssen des Europäischen Rates im März 2007 zum Aufbau einer gemeinsamen integrierten Energie- und Klimapolitik jedoch eine deutliche Vergemeinschaftung des Politikfeldes angestoßen (Geden/Fischer 2008: 28-30). In der Energiewende-Politik können daher europäische Entscheidungen, etwa Interventionen der EU-Ebene zur Liberalisierung der Energiemärkte, Vorgaben im Rahmen europäischer Klimaschutzziele oder im Rahmen der europäischen Beihilferegulierung die Handlungskorridore für die Ausgestaltung nationaler Policies beeinflussen. Somit werden Veränderungen dieser europäischen Rahmenbedingungen und ihr Zusammenspiel mit den vorgestellten akteurszentrierten und institutionellen Einflussfaktoren im Rahmen der Policy-Analyse berücksichtigt, um auf diese Weise eine möglichst vollständige Erklärung der Energiewende-Politik zu erhalten.

## 4 Das Politikfeld der Energiewende-Politik

Zur Annäherung an den Untersuchungsgegenstand werden in diesem Kapitel zentrale Rahmenbedingungen und Entwicklungen des Politikfeldes der Energiewende-Politik erläutert. Im Folgenden werden zunächst relevante energiepolitische und technisch-ökonomische Rahmenbedingungen der Energiewende sowie umwelt- und klimapolitische Bezüge der Energiewende-Politik skizziert (4.1). Anschließend wird dargestellt, welche Entwicklungen zum Beschluss der Bundesregierung zur Energiewende im Jahr 2011 geführt haben, welche konkreten Ziele im Rahmen der Energiewende verfolgt werden und welche zentralen Herausforderungen mit dem Transformationsprozess verbunden sind (4.2). Um ein Bild der Ausgangslage in den drei hier untersuchten Policy-Bereichen im Jahr 2011 zu zeichnen, werden abschließend bedeutende politische Weichenstellungen und Entwicklungen im Stromsektor bis zur Energiewende-Entscheidung 2011 dargelegt (4.3).

### 4.1 Rahmenbedingungen der Energiewende-Politik

#### *Energiepolitische und technisch-ökonomische Rahmenbedingungen*

Die Energiewende im Stromsektor ist als Querschnittsaufgabe in das Politikfeld der Energiepolitik eingebettet, wodurch die regulativen sowie technisch-ökonomischen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Eigenheiten des Energiesystems in den Fokus rücken. Energiepolitik kann definiert werden als

„im engeren Sinne die Staatstätigkeit, die auf verbindliche Regelungen des Systems der Erzeugung, Verteilung und Verwendung von Energie zielt. Im weiteren Sinne die Gesamtheit der institutionellen Bedingungen, Kräfte und Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen über die Struktur und den Wandel der Bereitstellung, Verteilung und Verwendung von Energie zu treffen“ (Schmidt 2010b: 212f.).

Hieran anknüpfend umfasst die Energiewende-Politik die institutionellen Bedingungen und Maßnahmen, die auf die Umgestaltung des Energiesystems von einer auf fossil-nuklearen Energieträgern basierenden Energieversorgung hin zu einer nachhaltigen Energieversorgung mittels regenerativer Energien in den Sektoren Strom, Wärme und Mobilität zielen (vgl. BMWi 2019d: 21). Zentral dabei ist, dass die Energiewende-Politik nicht lediglich auf den Umbau des bestehenden Systems zielt, sondern das etablierte Energiesystem durch ein auf erneuerbaren Energien basierendes System langfristig ersetzt werden soll. In diesem Sinne kann die Energiewende-Politik als Transformationspolitik charakterisiert werden, die aufgrund ihrer Langfristigkeit und Komplexität mit besonderen Herausforderungen für die politische Steuerung verbunden ist (Czada/Radtke 2018).

Die Energiewende-Politik ist dabei am energiepolitischen Zieldreieck aus Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit orientiert, welches seit Mitte der 1980er Jahre für die deutsche Energiepolitik prägend ist<sup>20</sup>. Während zuvor die sichere Versorgung mit preisgünstiger Energie im Fokus stand, haben das Waldsterben zu Beginn der 1980er Jahre und die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl im Jahr 1986 eine Debatte über die externen Kosten der Energieversorgung angestoßen und zu einer Erweiterung der energiepolitischen Zieldimensionen um das Ziel der Umweltverträglichkeit beigetragen (Hirschl 2008: 96). Entsprechend ist im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) eine „möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas“ (§ 1 Abs. 1 EnWG) als zentrales Ziel verankert. Die drei Zieldimensionen sind jedoch keine rein komplementären Ziele, sondern können teils manifeste Zielkonflikte hervorrufen (vgl. Wurster 2013). So kann etwa das Ziel möglichst niedriger Energiepreise auf Kosten einer klimaverträglichen und ressourcenschonenden Energieversorgung gehen. Auch die Vorhaltung von Reservekapazitäten im Sinne der Gewährleistung der Versorgungssicherheit kann zu hohen Kosten der Energieversorgung beitragen und damit zu Lasten des Ziels der Wirtschaftlichkeit erfolgen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich der vergleichsweise hohe staatliche Interventionsgrad in der Energiepolitik begründen, deren Steuerungsaufgabe es ist, die drei Zieldimensionen möglichst ausgewogen zu berücksichtigen und Zielkonflikte im Spannungsfeld des energiepolitischen Dreiecks aufzulösen (Monstadt 2004: 75-77; Illing 2016: 29). Auch wenn ein breiter politischer Konsens bezüglich der grundsätzlichen energiepolitischen Ziele besteht, zeigte sich in der energiepolitischen Praxis, dass die einzelnen Zieldimensionen von den jeweiligen Bundesregierungen in der Vergangenheit unterschiedlich stark betont und durch entsprechende Maßnahmen verfolgt wurden (Wurster 2010: 276-304). Gleiches gilt für die Energiewende-Politik im Zeitraum von 2011 bis 2018, in dessen Verlauf die Ausrichtung an den drei Zielen deutlichen Verschiebungen unterlag.

---

<sup>20</sup> Die technische Versorgungssicherheit umfasst dabei neben der sicheren Bereitstellung von Energie durch ausreichende Erzeugungskapazitäten auch die Sicherstellung ausreichender Übertragungskapazitäten und die Gewährleistung von Netzstabilität. Politische Versorgungssicherheit zielt demgegenüber auf die Frage der Abhängigkeit von Energieimporten ab. Die Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung meint insbesondere die Sicherstellung einer preisgünstigen sowie kosteneffizienten Energieversorgung (sowohl für private Verbraucher als auch für Industrie und Wirtschaft) und damit einhergehend auch die Gewährleistung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere der energieintensiven Industrie). Umweltverträglichkeit schließlich zielt darauf ab, die Belastung von Umwelt und Klima zu vermeiden bzw. möglichst zu begrenzen (insbesondere durch eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen) und einen nachhaltigen Umgang mit und geringen Verbrauch von Energieressourcen (Energieeffizienz) zu befördern (Wurster 2013: 353f.; Illing 2016: 28f.).

Angesichts der herausragenden gesellschaftspolitischen Relevanz der Energieversorgung kann der Energiesektor daher als besonders staatsnah charakterisiert werden (Mayntz/Scharpf 1995b: 13f.; Czada/Radtke 2018: 48). Eine weitere Ursache für die Staatsnähe des Politikfeldes liegt in den technisch-ökonomischen Besonderheiten des Energiesystems begründet, die spezifische Ansprüche an die Politikgestaltung in diesem Politikfeld hervorbringen. Zu den Spezifika des Politikfeldes zählt erstens die Leitungsgebundenheit von Strom (und Gas), d.h. die Energieversorgung kann nur über Leitungen erfolgen. Die Übertragungs- und Verteilnetze<sup>21</sup> stellen dabei natürliche Monopole<sup>22</sup> dar, bei denen Parallelbau und -betrieb der Stromnetze nicht wirtschaftlich wären und somit keine Wettbewerbssituation besteht, was staatliche Regulierung in diesem Bereich notwendig macht (Diekmann et al. 2007: 21-23). Die zweite Besonderheit besteht in der begrenzten Speicherbarkeit von Strom, wodurch ein stetiger Ausgleich von Erzeugungs- und Nachfrageschwankungen erforderlich ist. Drittens ist das Energiesystem durch eine hohe Kapitalintensität von Netzen und Erzeugungsanlagen sowie durch lange Finanzierungs- und Abschreibungszeiträume geprägt (Monstadt 2004: 74f.). Zusammen bedingen diese technisch-ökonomischen Besonderheiten eine spezifische Markt- und Akteursstruktur des deutschen Energiemarktes, der auch nach dem Liberalisierungsprozess seit 1998 durch eine hohe Marktkonzentration und Dominanz der vier großen EVU geprägt ist (Kungl 2018: 206f., vgl. 4.3). Daneben erfolgt auch die politische Steuerung der Energiewende aufgrund dieser Rahmenbedingungen unter spezifischen Vorzeichen und ist daher mit besonderen Herausforderungen verbunden. So ist aufgrund der Leitungsgebundenheit die Regulierung der Netze, insbesondere die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs, für den dezentralen Ausbau erneuerbarer Energien von besonderer Bedeutung, da die spezifische Regulierung die Zugangsbedingungen für neue Akteure im Energiemarkt festlegt und damit auch die Wirtschaftlichkeit neuer Erzeugungsanlagen beeinflusst. Auch das Vorhalten einer zuverlässigen Energieinfrastruktur und insbesondere die infrastrukturelle Anpassung an die Erfordernisse der dezentralen, fluktuierenden Stromerzeugung aus

---

<sup>21</sup> Bezüglich des Stromnetzes wird zwischen dem Übertragungsnetz (Höchstspannung 380 kV/220 kV), das für den bundesweiten und grenzüberschreitenden Transport über weite Strecken verantwortlich ist, sowie dem Verteilernetz (Hochspannung, Mittelspannung und Niederspannung) unterschieden. Über das überregionale Hochspannungsnetz (110 kV) erfolgt die Grobverteilung in verschiedene Regionen. Das Mittelspannungsnetz (10/20/30 kV) sorgt für die Verteilung über Strecken bis zu 100 Kilometer, vor allem in ländlichen Gebieten. Das Niederspannungsnetz (230 V) verteilt den Strom über kurze Strecken, etwa an Haushalte ( Bundesnetzagentur 2019f).

<sup>22</sup> Natürliches Monopol beschreibt eine Marktsituation, in der „die Gesamtnachfrage kostengünstiger durch einen Anbieter als durch mehrere Anbieter befriedigt werden kann“ (Diekmann et al. 2007: 18).

erneuerbaren Energien stellen wichtige Aufgaben bei der politischen Steuerung des Transformationsprozesses dar (Wurster/Köhler 2016: 285)<sup>23</sup>.

In rechtlicher Hinsicht bildet das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) den energiepolitischen Rahmen der Bundesrepublik. Das EnWG aus dem Jahr 1935 setzte für einen Zeitraum von über 60 Jahren die Grundlage der deutschen Energiepolitik, wodurch sich Pfadabhängigkeiten sowie etablierte Akteurskonstellationen verfestigten (Hirschl 2008: 97; Kungl 2018: 128-130). Durch die Bestrebungen der EU zur Liberalisierung der nationalen Energiemärkte erfolgte 1998 eine umfassende Novellierung des EnWG. Ziele waren dabei die Steigerung des Wettbewerbs, die Marktöffnung sowie die Entflechtung von Netzbetrieb, Erzeugung und Vertrieb (Unbundling). In der Folge kam es zur formellen Auflösung der Gebietsmonopole<sup>24</sup> und zur Fusion der Verbundunternehmen zu den „großen Vier“ EVU – RWE, Vattenfall, E.ON und EnBW (Kungl 2018: 149-162). Mit der EnWG-Novelle 2005 wurde schließlich eine verstärkte Reregulierungsdynamik im Politikfeld angestoßen, um einen freien und fairen Wettbewerb zu gewährleisten und insbesondere den Marktzugang für neue Akteure zu erleichtern (Wurster 2010: 291-296). Die Veränderungen im Zuge der Liberalisierung des Energiemarktes sowie die Anpassung zentraler Regelungsaspekte im Rahmen weiterer EnWG-Novellen in den Folgejahren bilden daher zentrale Rahmenbedingungen für die staatliche Steuerung der Energiewende-Politik.

### *Klimapolitische Rahmenbedingungen*

Angesichts der Risiken und ökologischen Probleme des etablierten Energiesystems ist die umfassende Dekarbonisierung der Energieversorgung und die Nutzung erneuerbarer Energien für den Klimaschutz von zentraler Bedeutung. Für die Energiewende-Politik im Stromsektor spielen daher die nationalen und europäischen klimapolitischen Bezüge sowie das internationale Klimaschutzregime eine besondere Rolle, weswegen im Folgenden zentrale Meilensteine und Ziele der internationalen sowie nationalen Klimapolitik skizziert werden.

Mit der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention auf der Konferenz der Vereinten Nationen (UN) für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 wurde auf internationaler Ebene die völkerrechtliche Grundlage für den Klimaschutz geschaffen und ein kontinuierlicher internationaler Verhandlungsprozess zur Umsetzung der Ziele der Konvention

---

<sup>23</sup> Hierzu zählen beispielsweise der Ausbau von Flexibilitätstechnologien zum Ausgleich von Schwankungen bei Solar- und Windenergie oder der Ausbau der Netzinfrastruktur, um den regenerativen Strom aus dem windreichen Norden Deutschlands zu den Verbrauchszentren im Süden der Republik zu transportieren (Agora Energiewende 2012: 11-14).

<sup>24</sup> Der deutsche Energiemarkt war bis Ende der 1990er Jahre unter acht Verbundunternehmen aufgeteilt, die in ihrem jeweiligen regionalen Monopol im Besitz der Übertragungsnetze waren und einen Großteil der Kraftwerkskapazitäten besaßen (vgl. Kungl 2018: 130-141).

angestoßen<sup>25</sup>. 1997 wurde auf der dritten UN-Klimakonferenz das Kyoto-Protokoll verabschiedet, welches erstmals rechtlich verbindliche Verpflichtungen zur Begrenzung und Senkung der Treibhausgasemissionen für Industrieländer festlegte (Böcher/Töller 2012: 50f.)<sup>26</sup>. Die Debatte um den Klimawandel erhielt Mitte der 2000er Jahre einen erneuten Bedeutungszuwachs sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene. Auslöser für die gestiegene Wahrnehmung der Risiken des Klimawandels war der „Stern Review on the Economics of Climate Change“ (Stern-Report) aus dem Jahr 2006. Der Stern-Report verdeutlichte die schwerwiegenden Folgen des Klimawandels für die Weltwirtschaft und zeigte auf, dass der Klimawandel eine Bedrohung für die Grundelemente des menschlichen Lebens darstellt (Stern 2006: iii-vi). Das öffentliche und politische Bewusstsein für den Klimaschutz wurde zudem durch den vierten Sachstandbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2007 verstärkt (Dagger 2009: 86; Sohre 2014: 362)<sup>27</sup>. Nachdem es in den folgenden internationalen Klimakonferenzen nicht gelungen war, ein verbindliches Kyoto-Nachfolgeabkommen zu verabschieden, wurde das Kyoto-Protokoll auf der UN-Klimakonferenz in Doha 2012 um eine zweite Verpflichtungsperiode bis zum Jahr 2020 verlängert (Dröge 2016: 23f.; Hook 2018: 29). Auf der Klimakonferenz in Paris 2015 gelang es schließlich ein neues globales Regelwerk zum Klimaschutz ab 2020 zu verabschieden. Die Vertragsparteien einigten sich dabei erstmals auf ein allgemeines, weltweit rechtsverbindliches Klimaabkommen. Das Pariser Klimaabkommen gilt als Meilenstein des internationalen Klimaschutzes, indem es das Ziel festschreibt, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Niveau auf deutlich unter 2 möglichst auf 1,5 Grad Celsius, zu begrenzen und hierfür entsprechende Maßnahmen zu ergreifen (Dröge 2016: 30; Hook 2018: 29). Die ehrgeizigen Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls und des Pariser Klimaabkommens wurden dabei maßgeblich von der EU vorangetrieben (Böcher/Töller 2012: 53; Dröge 2016: 21f.). Die EU verpflichtete sich im Rahmen des Kyoto-Protokolls auf die Minderung der Treibhausgasemissionen um acht Prozent bis 2012 gegenüber 1990, wobei im Rahmen des

---

<sup>25</sup> Ziel der Klimarahmenkonvention ist es, „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“ (Art. 2 Klimarahmenkonvention).

<sup>26</sup> Das Kyoto-Protokoll wurde bis 2015 von 191 Staaten und der EU ratifiziert und trat im Februar 2005 in Kraft. Die USA, als zweitgrößte Emittenten von Treibhausgasen weltweit, haben das Kyoto-Protokoll nicht ratifiziert. Das Kyoto-Protokoll verankerte das verbindliche Ziel für Industrieländer, im Verpflichtungszeitraum von 2008 bis 2012 die Treibhausgasemissionen durchschnittlich um 5,2 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Deutschland verpflichtete sich auf ein Minderungsziel von 21 Prozent (Dröge 2016: 23-24).

<sup>27</sup> Der IPCC-Bericht über den wissenschaftlichen Kenntnisstand des Klimawandels bekräftigte in einem übergreifenden wissenschaftlichen Konsens, dass der schnell fortschreitende Klimawandel anthropogen verursacht worden sei, verdeutlichte die alarmierenden Folgen der globalen Erderwärmung und zeigte politische Handlungsmöglichkeiten auf (vgl. IPCC 2007).

europäischen „Burden-Sharing-Agreement“ spezifische Reduktionsziele für die einzelnen Mitgliedstaaten beschlossen wurden (Suck 2008: 365). Mit dem Klima- und Energiepaket 2020 hat sich die EU auf die sogenannten 20-20-20-Ziele geeinigt, welche bis zum Zieljahr 2020 die Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent gegenüber 1990, die Erhöhung der Energieeffizienz um 20 Prozent sowie die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent verbindlich festlegen (Europäische Kommission 2018). Im Rahmen der nationalen Klimaschutzbeiträge zum Pariser Klimaabkommen haben sich die Mitgliedstaaten der EU schließlich dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2030 die Treibhausgasemissionen um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren (Hook 2018: 30).

Als zentrales klimapolitisches Instrument der EU gilt das europäische Emissionshandelssystem (European Emissions Trading System, EU-ETS), das 2003 mit der Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie (Richtlinie 2003/87/EG) eingeführt wurde, mit dem Ziel, „auf eine kosteneffiziente und wirtschaftlich effiziente Weise auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken“ (Art. 1 2003/87/EG). Der Anwendungsbereich des EU-ETS umfasst besonders emissionsintensive Anlagen zur Strom- und Wärmeerzeugung sowie Anlagen der energieintensiven Industrie und seit 2012 auch den innereuropäischen Luftverkehr. Der Emissionshandel wurde in drei Phasen gegliedert: eine Einführungsphase von 2005 bis 2007, eine Kyoto-Phase von 2008 bis 2011 und eine Post-Kyoto-Phase von 2013 bis 2020. Das EU-ETS basiert auf dem sogenannten „Cap and Trade“-Mechanismus. Dabei werden feste Gesamt mengen für den Ausstoß von Treibhausgasen festgelegt und entsprechende Mengen an CO<sub>2</sub>-Zertifikaten an die emissionshandelspflichtigen Anlagen ausgegeben. Überschüssige CO<sub>2</sub>-Zertifikate können auf dem Markt gehandelt werden. Während in den ersten beiden Handelsphasen die Mitgliedstaaten die Obergrenzen für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß in nationalen Allokationsplänen festlegten, und die CO<sub>2</sub>-Zertifikate zu Beginn kostenlos ausgegeben wurden, wurden für die dritte Handelsperiode eine europaweite Obergrenze und einheitliche Zuteilungsregeln festgelegt, wobei der überwiegende Teil der Emissionszertifikate versteigert wird. Der Emissionshandel schafft aufgrund der expliziten CO<sub>2</sub>-Bepreisung somit marktwirtschaftliche Anreize, die Emissionen einer Anlage zu reduzieren (Sohre 2014: 138f.; Kungl 2018: 217f.; UBA 2019a). Der Emissionshandel kann dabei auch deutliche Auswirkungen auf die Energiewende-Politik in Deutschland entfalten, etwa dann, wenn die Funktionsdefizite des EU-ETS und damit einhergehend dessen mangelnde Wirksamkeit zusätzliche Regulierungen zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors notwendig machen.

Die deutsche Energiewende-Politik steht somit in einem wechselseitigen Einflussverhältnis zur internationalen und europäischen Klimapolitik. Auf der einen Seite ist für die Erreichung der angestrebten, rechtsverbindlichen Emissionsreduktionsziele des Kyoto-Protokolls sowie der 20-20-20-Ziele der EU die Substitution fossiler Energieträger durch den Ausbau erneuerbarer Energien eine zentrale Maßnahme. Deutschland ist innerhalb der EU der größte Emittent von Treibhausgasen, weswegen der Bundesrepublik zur Erreichung der europäischen Reduktionsziele eine besondere Rolle zukommt. Somit können internationale und europäische Zielvorgaben sowie der europäische Emissionshandel als zentrales klimapolitisches Instrument deutliche Rückwirkungen auf die Transformation der Energieversorgung in Deutschland entfalten (Hirschl 2008: 113f.).

Auf der anderen Seite hat Deutschland in der Vergangenheit im Rahmen der internationalen Klimapolitik sowie auf europäischer Ebene eine klimapolitische Vorreiterrolle eingenommen und sich für ehrgeizige Klimaschutzziele eingesetzt. So war es beispielsweise unter der Ratspräsidentschaft Deutschlands auf dem Frühjahrsgipfel im März 2007 gelungen, im Rahmen der 20-20-20-Ziele ambitionierte Ziele zur Senkung der Treibhausgasemissionen der EU und zum Ausbau erneuerbarer Energien zu beschließen (Dagger 2009: 95f.; Glaab 2010: 149). Zudem verfolgte Bundeskanzlerin Merkel auch auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm sowie bei der Weltklimakonferenz in Bali 2007 ambitionierte Klimaschutzziele, was ihr den Ruf der „Klimakanzlerin“ einbrachte (Glaab 2010: 149; Sohre 2014: 367). Auch auf nationaler Ebene wurde der Klimawandel vergleichsweise früh zu einem politischen Thema und durch ein ehrgeiziges CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel untermauert (Böcher/Töller 2012: 53f.). Zuletzt hat die Bundesregierung im Klimaschutzplan 2050 aus dem Jahr 2016 das langfristige Ziel verankert, die Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, wobei auch erstmals Ziele für die einzelnen Sektoren definiert wurden (Radtke et al. 2018: 25f.).

Die nationalen klimapolitischen Initiativen verdeutlichen dabei die enge Verknüpfung von Klima- und Energiepolitik, da als zentrale Säule der klimapolitischen Strategie der Bundesregierung der Ausbau der erneuerbaren Energien betont wurde. Vor diesem Hintergrund kann die deutsche Energiewende daher nicht losgelöst von den klimapolitischen Rahmenbedingungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene betrachtet werden.

## 4.2 Die Energiewende 2011: Entstehung, Ziele und Herausforderungen

Die Energiewende gilt als eine der ambitioniertesten politischen Gestaltungsaufgaben in Deutschland. In Reaktion auf den Reaktorunfall im japanischen Fukushima im März 2011 leitete die konservativ-liberale Bundesregierung unter dem Titel Energiewende eine Neuausrichtung der Energiepolitik ein. Der Begriff Energiewende wurde in der Folge weltweit zu einem Synonym für die Abkehr von einem zentralen fossil-nuklearen Energiesystem und die gleichzeitige Umstellung auf ein stärker dezentrales, vorwiegend auf erneuerbaren Energien basierendes Energiesystem (Morris/Jungjohann 2016: 1f.; Stefes 2014: 47).

### *Historische Entwicklungen und Energiewende-Entscheidung 2011*

Die Entscheidung zur „beschleunigten Energiewende“ 2011 erscheint auf den ersten Blick als ein rapider und fundamentaler Politikwechsel (Stefes 2014: 47f.). Tatsächlich reichen die Wurzeln der Energiewende in Deutschland jedoch weit über 30 Jahre zurück. Der Begriff Energiewende selbst geht auf die Studie „Energie-Wende, Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran“ des Öko-Instituts aus dem Jahr 1980 zurück, in der die Autoren Szenarien für eine alternative Energieversorgung ohne fossile und nukleare Energieträger in Deutschland entwickelten (Krause et al. 1980). Auch das institutionelle Fundament der Energiewende-Politik wurde bereits zu Beginn der 1990er Jahre gelegt und in den 2000er Jahren unter der rot-grünen Bundesregierung weiter ausgebaut.

Die öffentliche und politische Debatte über Alternativen zum konventionellen Energiesystem kann auf verschiedene Entwicklungen in den 1970er und 1980er Jahren zurückgeführt werden, welche die Notwendigkeit eines Wandels im Bereich der Energieversorgung verdeutlichten und damit den Hintergrund für die ersten politischen Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien bildeten. Aufgrund der hohen Abhängigkeit Deutschlands von fossilen Energieimporten führten die beiden Ölpreiskrisen der 1970er Jahre die große Verwundbarkeit der deutschen Wirtschaft deutlich vor Augen (Laird/Stefes 2009: 2620). Gleichzeitig kam es seit Mitte der 1970er Jahre zu teils massiven Auseinandersetzungen um die Kernenergie-nutzung und den Bau von Atomkraftwerken, in deren Folge eine wachsende, überregionale Anti-Atomkraft-Bewegung in Deutschland entstand. Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 verdeutlichte schließlich die Risiken der Kernenergienutzung auf dramatische Weise und erschütterte so den Sicherheitsglauben in die Kernenergie. In der Folge wurden die negativen Folgen und Risiken der Atomenergie in der deutschen Öffentlichkeit thematisiert, in weiten Teilen der Bevölkerung verstärkte sich eine ablehnende Haltung gegenüber der Kernenergie. Die Bundesregierung reagierte auf die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl mit der Gründung

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), wodurch die Umweltpolitik eine wichtige Institutionalisierung erfuhr (Lauber/Mez 2006: 105f.; Stefes 2010: 160). Parallel dazu gewannen auch die erneuerbaren Energien als alternative Energiequellen zur nuklearen und fossilen Energiegewinnung zunehmend an Bedeutung (Hirschl 2007: 136; Ohlhorst 2009: 105). Ebenfalls im Jahr 1986 veröffentlichte die Deutsche Physikalische Gesellschaft (DPG) einen Bericht mit dem Titel „Warnung vor einer drohenden Klimakatastrophe“. Der Klimawandel, der zuvor als ein rein wissenschaftliches Problem diskutiert wurde, wurde zu einem öffentlichen und vor allem politisch relevanten Thema (Jacobsson/Lauber 2006: 263). Als Reaktion wurde im Oktober 1987 die Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ eingesetzt, die in ihrem Bericht eine deutliche Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen empfahl und hierzu auch die Förderung erneuerbarer Energien durch ein Einspeisemodell vorschlug (Deutscher Bundestag 1990: 753). Vor dem Hintergrund der Risiken und ökologischen Folgen des etablierten Energiesystems eröffnete sich den erneuerbaren Energien eine Gelegenheit, da diese als Lösungsoption für die Probleme des konventionellen Energiesystems an Bedeutung gewannen und sich so eine Legitimationsgrundlage für politisches Engagement zur Förderung erneuerbarer Energien entwickelte.

Ende der 1980er Jahre stieg im Bundestag parteiübergreifend sowohl die Akzeptanz als auch die Unterstützung für eine staatliche Förderung regenerativer Energien in Form eines Einspeisemodells (Hirschl 2008: 128; Laird/Stefes 2009: 2622). Im Dezember 1990 wurde schließlich mit dem Stromeinspeisungsgesetz (StrEG) das erste Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien auf Bundesebene verabschiedet, welches neben gesetzlich geregelten Vergütungssätzen auch eine Abnahmepflicht für regenerativ erzeugten Strom vorsah. Das StrEG setzte einen zentralen Steuerungsimpuls zur Markteinführung erneuerbarer Energien und führte in der Folge zu ersten Ausbauerfolgen, insbesondere der Windenergie in Deutschland (Hirschl 2008: 130-133; Ohlhorst 2009: 128f.; Stefes 2010: 155, 2014: 60-63). Der Regierungswechsel zur ersten rot-grünen Bundesregierung im Jahr 1998 eröffnete in der Folge ein politisches Gelegenheitsfenster für einen energiepolitischen Kurswechsel, der den weiteren Weg in Richtung einer nachhaltigen Energieversorgung ebnete (Laird/Stefes 2009; Stefes 2014). Zu den zentralen Reformen und Politikinstrumenten, die den Transformationsprozess vorantrieben, zählt neben der ökologischen Steuerreform inkl. der Stromsteuer (1999) und dem Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (2000) insbesondere das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) aus dem Jahr 2000. Mit dem EEG wurde eine explizit umweltpolitische Zielsetzung verfolgt, da das Gesetz nun auf den Vorrang erneuerbarer Energien und nicht

alleine auf eine Absatzgarantie regenerativ erzeugten Stroms zielte. Daneben einigte sich die Bundesregierung in der als „Atomkonsens“ bezeichneten Vereinbarung mit den EVU im Juni 2000 auf die gestaffelte Stilllegung der Atomkraftwerke in Deutschland (vgl. Mez 2009). Diese kernenergiepolitische Kursänderung wurde knapp zwei Jahre später durch die Novellierung des Atomgesetzes 2002 rechtlich verankert, welches den Neubau von Atomkraftwerken untersagte und den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergienutzung bis zum Beginn der 2020er Jahre festlegte.

Die Förderung erneuerbarer Energien mittels der im EEG verankerten Einspeisevergütung wurde in den Folgejahren auch unter der Großen Koalition weiter fortgeführt und durch weitere energie- und klimapolitische Maßnahmen aus dem Integrierten Energie- und Klimaprogramm (IEKP) flankiert (Sohre 2014: 333-340). Hingegen blieb die Rolle der Kernenergie im deutschen Energiesystem auch nach dem Atomkonsens sowohl zwischen den Parteien als auch in der Gesellschaft höchst umstritten. Dieser grundlegende Konflikt trat im Vorfeld der Bundestagswahlen 2009 deutlich zu Tage und manifestierte sich in der Ankündigung von Union und FDP im Wahlkampf, eine Laufzeitverlängerung für die deutschen Atomkraftwerke anzustrengen (Huß 2015: 522f.). In diesem Sinne erfolgte im Herbst 2010 nach dem Wahlsieg von CDU/CSU und FDP ein energiepolitischer Kurswechsel. Mit dem Energiekonzept 2010 brachte die schwarz-gelbe Regierung eine langfristige energiepolitische Gesamtstrategie auf den Weg. Als „Herzstück des Energiekonzepts“ (Huß 2015: 527) wurde die Laufzeitverlängerung der Kernenergie in der Strategie verankert. Neben der Stärkung der „Brückentechnologie“ Kernkraft (Bundesregierung 2010: 18) im deutschen Energiemix enthielt das Energiekonzept auch ehrgeizige Klimaschutzziele hinsichtlich der Reduzierung der Treibhausgasemissionen sowie des langfristigen Ausbaus der erneuerbaren Energien.

Am 11. März 2011 kam es im japanischen Kernkraftwerk Fukushima-Daiichi zu einer schweren Reaktorkatastrophe, welche direkte politische Folgen in Deutschland nach sich zog und eine radikale Kehrtwende in der Kernenergiepolitik auslöste. Fukushima führte in Deutschland zu einer veränderten Risikobewertung und breiten Ablehnung der Kernenergienutzung in der Öffentlichkeit. Angesichts des wachsenden öffentlichen Drucks und der Erkenntnis, dass auch in einem Hochtechnologieland die Risiken der Kernenergie nicht vollständig beherrscht werden können, beschloss die Bundesregierung schließlich den endgültigen Ausstieg aus der Kernenergie (Merkel 2011; Huß 2015: 544-547). Bereits drei Tage nach Fukushima, am 14. März 2011, verkündete die Bundesregierung ein dreimonatiges „Atom-Moratorium“. Dieses sah vor, die Kernkraftwerke einer umfassenden Sicherheitsprüfung zu unterziehen sowie die acht ältesten Atomkraftwerke vorläufig vom Netz zu nehmen (Radkau/Hahn 2013: 363).

Daneben wurde am 22. März 2011 die Ethikkommission „Sichere Energieversorgung“ eingesetzt, welche die Risiken der Kernenergie aus ethischer und gesellschaftlicher Perspektive bewerten und beurteilen sollte, wie diese mit einer „in sich schlüssigen Energiewende auf dem Weg in das Zeitalter der erneuerbaren Energien“ zu vereinbaren sind (Bundesregierung 2011c). Auf Basis des Abschlussberichts der Ethikkommission verkündete die Bundesregierung mit dem Kabinettsbeschluss vom 6. Juni 2011 schließlich die dauerhafte Stilllegung der im Zuge des Moratoriums bereits vom Netz genommenen Kernkraftwerke sowie die schrittweise Abschaltung der übrigen Kernkraftwerke bis 2022. Parallel zum Atomausstieg forcierte die Bundesregierung eine beschleunigte Energiewende und brachte hierfür ein Gesetzespaket zur Energiewende auf den Weg. Neben der Novellierung des Atomgesetzes umfasste dieses unter anderem die bereits im Koalitionsvertrag geplante Novelle des EEG, die Novelle des EnWG sowie das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG). In einem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren wurden die Gesetze des Energiepakets bereits am 30. Juni 2011 vom Bundestag verabschiedet und am 8. Juli vom Bundesrat angenommen<sup>28</sup>. Die Änderung des Atomgesetzes wurde dabei parteiübergreifend mit Stimmen der CDU/CSU, FDP sowie der Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen beschlossen und stellt insofern eine „historische Entscheidung“ dar (Radkau/Hahn 2013: 364). Mit der Energiewende-Entscheidung verfolgte die Bundesregierung einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien, die zu einer „zentrale[n] Säule der zukünftigen Energieversorgung“ werden sollten (Merkel 2011). Die noch ein halbes Jahr zuvor angeführten Argumente für die Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke, wonach die Kernenergie als Brückentechnologie für eine zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung notwendig sei, hatten nach Fukushima ihre Bedeutung verloren (Huß 2015: 529). Die Umgestaltung des Energiesystems auf eine auf erneuerbaren Energien basierende Energieversorgung sollte nun auch ohne verlängerte Laufzeiten erreicht werden.

Die hier skizzierte historische Entwicklung der Energiewende-Politik bis 2011 verdeutlicht, dass die Energiewende in Deutschland nicht erst nach den folgenreichen Ereignissen von Fukushima entstanden ist, sondern grundlegende Weichenstellungen bereits Jahre zuvor erfolgten und sich das Energiesystem somit schon seit über zwei Jahrzehnten in der Phase der Transformation befand. Gleichwohl führte Fukushima zu einer deutlichen Beschleunigung des

---

<sup>28</sup> Zwar herrschte eine grundsätzliche Zustimmung der Bundesländer zur generellen Zielrichtung des Energiewendebeschlusses, jedoch stand die konkrete Ausgestaltung einzelner Begleitgesetze durchaus in der Kritik des Bundesrates bzw. einzelner Bundesländer, so z.B. die Anpassung der Förderregeln des EEG oder die Kompetenzverlagerung im Rahmen des NABEG (Bundesrat 2011d; s. hierzu auch 5.1.3 und 5.3.2). Das ebenfalls im Energiepaket enthaltene Gesetz zur steuerlichen Förderung energetischer Gebäudesanierung als einziges zustimmungspflichtiges Gesetz scheiterte trotz Anrufung des Vermittlungsausschusses im Bundesrat.

Transformationsprozesses, über dessen grundsätzliche Zielrichtung nach Fukushima erstmals ein breiter gesellschaftlicher und auch parteiübergreifender Konsens bestand (Czada/Radtke 2018: 56).

### *Zielarchitektur der Energiewende*

Die Zielvorgaben des Energiekonzepts 2010 wurden entsprechend der Energiewende-Entscheidung 2011 fortgeschrieben und um ein festes Ausstiegsdatum für die Kernenergie ergänzt. Diese bilden auch unter der aktuellen Großen Koalition die zentrale Zielarchitektur der Energiewende. Der Zielrahmen der Energiewende orientiert sich dabei am energiepolitischen Zieldreieck und wird konkret durch die Klimaziele, einschließlich der Senkung der Treibhausgasemissionen, den Ausstieg aus der Kernenergie bis 2022 sowie die Sicherstellung von Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit gebildet. Diese übergeordneten politischen Ziele sollen durch zwei sogenannte Kernziele erreicht werden. Dies ist einerseits die Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien am gesamten Energieverbrauch und andererseits die Reduktion des Primärenergieverbrauchs und Steigerung der Energieeffizienz (BMWi 2019d: 19-21). Die Kernziele werden durch quantitative Zielvorgaben für die Sektoren Strom, Wärme und Verkehr weiter konkretisiert, die in Tabelle 3 dargestellt sind.

**Tabelle 3:** Zentrale Ziele der Energiewende und Status quo 2017

Kategorie	2017	2020	2030	2040	2050
<b>Treibhausgasemissionen</b>					
Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)	-27,5%	min. -40%	min. -55%	min. -70%	min. -85% bis -95%
<b>Erneuerbare Energien</b>					
Anteil am Bruttostromverbrauch	36%	min. 35%	min. 50%	min. 65%	min. 80%
Anteil am Bruttoendenergieverbrauch	15,9%	18%	30%	45%	min. 60%
<b>Effizienz und Verbrauch</b>					
Primärenergieverbrauch (gegenüber 2008)	-5,5%	-20%	—————>		-50%
Bruttostromverbrauch (gegenüber 2008)	-3,3%	-10%	—————>		-25%
Endenergieproduktivität (2008-2050)	1,0 % pro Jahr	2,1% pro Jahr (2008-2050)			
Primärenergiebedarf Gebäude (gegenüber 2008)	-18,8%	—————>			-80%
Wärmebedarf Gebäude (gegenüber 2008)	-6,9	-20%			
Endenergieverbrauch Verkehr (gegenüber 2005)	6,5%	-10%	—————>		-40%

Quelle: BMWi 2019d: 19.

Für die in dieser Arbeit untersuchte Energiewende-Politik im Stromsektor sind insbesondere die Zielvorgaben zur Reduktion der Treibhausgasemissionen sowie die Ziele bezüglich des Anteils der Erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch und am Bruttoendenergieverbrauch von zentraler Bedeutung. Während Deutschland sich zumindest zur Erreichung der EE-Ziele für 2020 auf Zielkurs befindet, wird das Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent zu reduzieren, voraussichtlich verfehlt werden. Auch die Zielerreichung für die längerfristigen EE-Ziele gilt angesichts des aktuell stockenden Ausbaus der Erneuerbaren Energien (seit 2013) und der Verzögerungen beim Netzausbau alles andere als gesichert (BMWi 2019d: 72-75; Fraunhofer IEE 2018: 12-15). Der Blick auf die Zielvorgaben für die Sektoren Wärme und Verkehr verdeutlicht darüber hinaus, dass die Energiewende bisher vor allem eine Stromwende ist.

#### *Zentrale Herausforderungen in der Energiewende-Politik*

Die Politik wird im Rahmen der Energiewende mit komplexen Herausforderungen und Unsicherheiten konfrontiert, die nicht nur einen Einfluss auf die konkrete Umsetzung der Energiewende, sondern vor allem auch auf deren politische Gestaltung besitzen. Hierzu zählen zunächst technische Herausforderungen, die sich aus den Erfordernissen eines auf erneuerbaren Energien basierenden Energiesystems ergeben (vgl. Kap. 4.1). Im konventionellen Energiesystem basierte die Stromerzeugung vornehmlich auf zentralen, fossil-nuklearen Großkraftwerken, bei der die regelbare Erzeugung dem Verbrauch folgte und die Anlagen häufig verbrauchsnahe installiert waren. Durch den Ausbau der erneuerbaren Energien kommt es zu einer Verschiebung in Richtung einer dezentraleren Erzeugungsstruktur. Die Stromerzeugung durch erneuerbare Energien findet großräumig verteilt und stärker zeitlich sowie räumlich losgekoppelt von der Verbraucherstruktur statt. Dabei zeigt sich auch eine regionale Ungleichverteilung der verschiedenen regenerativen Energieträger in Deutschland. Während der Großteil der Windenergieanlagen in den norddeutschen Bundesländern installiert ist, kommt der Photovoltaik im Süden Deutschlands eine größere Bedeutung zu. Zudem führt die volatile wetterabhängige Erzeugung, insbesondere aus Wind und Photovoltaik, zu höheren Schwankungen und Unsicherheiten hinsichtlich der Stromproduktion, weshalb der Bedarf an Flexibilitätsoptionen (Speicher, Power-to-X-Technologien) und zusätzlichen Netzkapazitäten steigt und eine stärkere Koordination von Stromnachfrage und -verbrauch erforderlich wird (RLS 2019: 24-26). Diese geänderten Anforderungen erzeugen somit politischen Handlungsbedarf, um auch in einem zunehmend regenerativen Energiesystem Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Neben technischen Herausforderungen geht die Energiewende auch in gesellschaftlicher Hinsicht mit Herausforderungen bezüglich der Akzeptanz, Verteilungsgerechtigkeit und Partizipationsmöglichkeiten einher. Die generelle Unterstützung für die Energiewende ist in der Bevölkerung nach wie vor sehr hoch. Im Energiemonitor 2018 des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) bewerten zuletzt 93 Prozent der Befragten die Energiewende als „wichtig“ (47 Prozent) oder „sehr wichtig“ (46 Prozent)<sup>29</sup> (Agora Energiewende 2019: 57). Auch in der Akzeptanzumfrage 2018 der Agentur für Erneuerbare Energien sehen 72 Prozent der Befragten einen verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien als „sehr wichtig“ bzw. „außerordentlich wichtig“, weitere 21 Prozent als „wichtig“ an (AEE 2018b). Gleichzeitig nahmen in den vergangenen Jahren lokale Proteste gegen den Bau von Windenergieanlagen und den Ausbau der Übertragungsnetze zu, was vermehrt zu Verzögerungen bei der Realisierung oder zum Abbruch von Infrastrukturvorhaben führte (Bauer 2015a; Reusswig et al. 2016; Eichenauer 2018). Daneben stießen die gestiegenen Kosten der Energiewende und die Erhöhung der Strompreise infolge des Anstiegs der EEG-Umlage seit 2011 auf deutliche Kritik in der Öffentlichkeit und lösten eine Debatte über die Frage nach einer gerechten Verteilung der Kosten und Lasten der Energiewende aus (Gawel et al. 2015; Haas 2017b). Ebenso kann auch der Ausstieg aus der Kohleverstromung mit möglichen Arbeitsplatzverlusten und negativen ökonomischen Folgen für die betroffenen Kohleregionen einhergehen und damit regional ungleich verteilte Lasten und Verlierer erzeugen. Vor diesem Hintergrund ist die Energiewende-Politik daher auch eng mit Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und Sozialverträglichkeit und damit einhergehend mit Fragen nach geeigneten Formen der Bürgerbeteiligung (z.B. deliberative Verfahren oder finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten) verbunden (Radtke et al. 2018: 21-23).

Zudem bestehen politische Herausforderungen im Hinblick auf die Koordination und Steuerung der Energiewende im föderalen Mehrebenensystem. Neben dem Energiekonzept auf nationaler Ebene existieren auch auf Ebene der Bundesländer und Kommunen eigenständige Energiewendestrategien mit unterschiedlichen Zielvorgaben, Maßnahmen und Instrumenten. Dies erhöht nicht nur die Komplexität des Politikfeldes insgesamt, sondern kann auch aufgrund der vielfältigen politischen, ökonomischen und infrastrukturellen Verflechtungen zu Konflikten zwischen den Ebenen, Politikblockaden und einer inkohärenten Umsetzung der Energiewende führen (Ohlhorst et al. 2013: 52; Wurster/Köhler 2016: 289-291). So können beispielsweise der

---

<sup>29</sup> Die repräsentative Befragung wird seit 2011 regelmäßig durchgeführt. Die Zustimmungswerte zur Energiewende lagen dabei konstant bei ca. 90 Prozent, wobei 2011 und 2012, nach Fukushima, sowie 2016, nach der Klimakonferenz von Paris, der Anteil derjenigen, die die Energiewende als „sehr wichtig“ einstufen, höher war, als der Anteil derjenigen, die sie als „wichtig“ bewerteten (Agora Energiewende 2019: 57f.).

verbrauchsferne Ausbau von Erzeugungskapazitäten oder der Aufbau von Überkapazitäten Anpassungen der Netzinfrastruktur erforderlich machen und damit die nationale Politikgestaltung vor besondere Herausforderungen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit stellen<sup>30</sup>. Die lokale und kommunale Politikgestaltung kann somit spezifische Rückwirkungen auf die Energiewende-Politik auf Bundesebene entfalten und politische Handlungen auf nationaler Ebene anreizen. Eine verstärkte Koordination und eine konsistente Gesamtstrategie sind vor diesem Hintergrund für das Gelingen der Energiewende von besonderer Bedeutung.

---

<sup>30</sup> Auf der einen Seite hat die Förderung erneuerbarer Energien zwar mittel- bis langfristig die hohe Abhängigkeit Deutschlands von Energieimporten reduziert, auf der anderen Seite wurde die Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung durch den Atomausstieg zumindest kurzfristig (verringerte Grundlastfähigkeit des Gesamtsystems) verkompliziert (Wurster 2010: 314f.).

### **4.3 Der Stromsektor und der Pfad der Energiewende-Politik bis 2011**

Um die energiepolitischen Entwicklungen nach Fukushima besser in den Gesamtkontext der Energiewende-Politik einordnen zu können, wird im Folgenden die Ausgangslage im Stromsektor zum Zeitpunkt des Energiewendebeschlusses 2011 dargestellt. Hierzu wird zunächst ein kurzer Überblick über grundlegende Strukturen und Merkmale des Energiemarktes in Deutschland zu diesem Zeitpunkt gegeben<sup>31</sup>. Für ein besseres Verständnis wird zudem bereits an dieser Stelle auf die Entwicklung und Ausprägung spezifischer Indikatoren während bzw. am Ende des Untersuchungszeitraums verwiesen. Anschließend werden die jeweiligen Policy-Pfade und zentrale Entwicklungen in den drei Policy-Bereichen Erneuerbare Energien, Kohleenergie und Netzausbau im Zeitraum von 1998 bis zur Energiewende-Entscheidung 2011 skizziert.

#### **4.3.1 Charakteristika des deutschen Stromsystems**

Im internationalen Vergleich zählt Deutschland aufgrund der großen ökonomischen Bedeutung der energieintensiven Industrie und des hohen Wohlstandsniveaus zu den großen Energieverbrauchern (Schmidt 2010b: 213). Innerhalb der EU weist die Bundesrepublik, gemessen am Primärenergieverbrauch sowie Endenergieverbrauch, den höchsten Energieverbrauch auf (Eurostat 2019a, 2019b). Der Primärenergieverbrauch ist in Deutschland zwar seit 1990 leicht rückläufig, was auf Effizienzsteigerungen, den Ausbau erneuerbarer Energien sowie die altersbedingte Stilllegung von Kraftwerken in Ostdeutschland im Zuge der Wiedervereinigung zurückzuführen ist (AGEB 2018; Hirschl 2008: 114-116). Gemessen an den energiepolitischen Zielen der Bundesregierung bleibt die bisherige Senkung des Primärenergieverbrauchs jedoch weit hinter der Zielmarke, der Reduzierung von 20 Prozent bis 2020 gegenüber 2008, zurück (Stand 2010: -1,1%, Stand 2017: -5,5%; vgl. BMWi 2019d: 79). Zur Deckung des Energiebedarfs verfügt Deutschland lediglich über relativ geringe heimische Energieressourcen und ist somit in hohem Maße vom Import fossiler Energieträger abhängig. Die Nettoimporte<sup>32</sup> lagen 2010 bei knapp 70 Prozent und verblieben auch im Zeitraum bis 2018 konstant auf diesem Niveau (BMWi 2019b). Zwar gibt es in Deutschland größere inländische Vorkommen von Stein- und Braunkohle, allerdings war der Abbau von Steinkohle seit den 1990er Jahren stark rückläufig und endete im Jahr 2018. Gleichzeitig stieg der Nettoimport von Steinkohle von 7,7 Prozent im Jahr 1990 auf 77 Prozent im Jahr 2010 und 93,7 Prozent im Jahr

---

<sup>31</sup> Bei quantitativen Indikatoren wurde hierfür das Bezugsjahr 2010 gewählt, um den Stand vor der Energiewende-Entscheidung erfassen zu können.

<sup>32</sup> Der Nettoimport ist der Anteil der Summe aus Einfuhr minus Ausfuhr minus Bunker am Primärenergieverbrauch (BMWi 2019b).

2017 an (ebd.). Braunkohle wird demgegenüber ausschließlich im Inland gewonnen. Daneben bieten die erneuerbaren Energien zusätzliche inländische Energiequellen, die neben der Stromerzeugung auch weitere Nutzungsmöglichkeiten in den Bereichen Wärme und Verkehr und zudem ein besonderes Innovationspotential mit sich bringen (Hirschl 2008: 61-70).

Der Strombereich in Deutschland ist durch die vier großen EVU E.ON, EnBW, RWE und Vattenfall geprägt, deren ökonomische Machtkonzentration durch Fusionen und strategische Aufkäufe kleinerer Konkurrenten im Rahmen der Strommarktliberalisierung weiter zugenommen hat (Hirschl 2007: 129f.; Wurster 2010: 352f.; Sohre 2014: 264f.). Diese dominieren den Markt sowohl hinsichtlich der Stromerzeugungskapazitäten als auch der eingespeisten Strommenge. Im Bereich der konventionellen Energieversorgung<sup>33</sup> lag der Marktanteil der vier großen Stromkonzerne an den Erzeugungskapazitäten im Jahr 2010 bei 77,4 Prozent (2017: 64,9%), während ihr Anteil an den Erzeugungsmengen 82,2 Prozent (2017: 75,5%) umfasste (Bundesnetzagentur 2011: 15; Bundesnetzagentur/Bundeskartellamt 2019: 42-44)<sup>34</sup>. Das etablierte Energiesystem ist somit durch konventionelle Erzeugungsstrukturen und damit durch eine zentralisierte Infrastruktur auf Basis fossiler und nuklearer Großkraftwerke gekennzeichnet. Neben der etablierten, konventionellen Energiewirtschaft kam es bereits vor der Energiewende-Entscheidung 2011 im Zuge des Ausbaus der erneuerbaren Energien zum Aufbau einer „alternativen Energiewirtschaft“ (Schmidt 2010b: 214), die sich insbesondere durch Dezentralität und die Heterogenität der erneuerbaren Energien sowie neue energiewirtschaftliche Akteure, wie Bürgerenergiegenossenschaften oder Landwirte, auszeichnet. Die Eigentümerstruktur der EE-Anlagen war und ist stark durch die sogenannte Bürgerenergie<sup>35</sup> geprägt. 2010 waren 50,5 Prozent der in Deutschland installierten EE-Anlagen in Hand von privaten Kleinanlegern, 2017 lag der Anteil bei 42 Prozent (AEE 2018a; Kungl 2018: 104). Die vier großen Stromkonzerne wurden erst Ende der 2000er Jahre im Bereich der erneuerbaren Energien verstärkt aktiv und damit zu einem Zeitpunkt, zu dem die erneuerbaren Energien bereits deutliche Ausbauerfolge verzeichnen konnten (Kungl 2018: 115-118)<sup>36</sup>. Vor diesem Hintergrund existieren zu Beginn des Untersuchungszeitraums somit grundlegende

---

<sup>33</sup> Die Marktanteile beziehen sich dabei auf die konventionelle Stromerzeugung, d.h. die nach EEG vergütete Stromerzeugung fließt nicht in die Berechnung ein (Bundesnetzagentur/Bundeskartellamt 2018: 43).

<sup>34</sup> Im Jahr 2016 verkaufte Vattenfall die gesamten deutschen Braunkohleaktivitäten des Unternehmens an die Lausitz Energie Kraftwerke AG (LEAG). Aufgrund dieser Veränderungen auf Seiten der Stromerzeuger 2016/2017 werden im Monitoringbericht 2018 daher statt der Marktanteile der vier größten Stromerzeuger die Anteile der fünf größten Stromerzeuger dargestellt (Bundesnetzagentur/Bundeskartellamt 2018: 39).

<sup>35</sup> Hierzu zählen sowohl Privatpersonen, die als Einzelpersonen in EE-Anlagen investieren, als auch Energiegenossenschaften oder Bürgerwindparks, in denen Privatpersonen im Verbund agieren. Auch Landwirte werden häufig zur Kategorie der Bürgerenergie gezählt (AEE 2018a).

<sup>36</sup> Ihr Anteil an den EE-Anlagen lag 2010 bei 6,5% und 2017 bei 5,4% (AEE 2018a; Kungl 2018: 104).

Gegensätze zwischen dem konventionellen, zentralisierten Energiesystem und den dezentralen, heterogenen erneuerbaren Energien, welche sich auch in den beiden überwiegend voneinander getrennten Akteursgruppen widerspiegeln.

Betrachtet man die Struktur des deutschen Strommix 2010 und 2018 zeigen sich deutliche Verschiebungen von den fossil-nuklearen Energieträgern hin zu regenerativen Energien. Der Strommix 2010 war geprägt durch Braun- und Steinkohle, die zusammen einen Anteil von 41,5 Prozent an der Bruttostromerzeugung aufwiesen, sowie durch Kernenergie mit einem Anteil von 22,2 Prozent. Während die Erneuerbaren Energien auch 2010 bereits mit 16,7 Prozent einen bedeutenden Anteil an der Stromerzeugung leisteten, hat sich ihr Anteil im Jahr 2018 mehr als verdoppelt. Gleichzeitig zeigt sich aber auch die anhaltend hohe Bedeutung der Kohle, insbesondere der Braunkohle, für die deutsche Stromversorgung (AGEB 2019; vgl. Abb. 2).

**Abbildung 2:** Bruttostromerzeugung nach Energieträgern 2010 und 2018

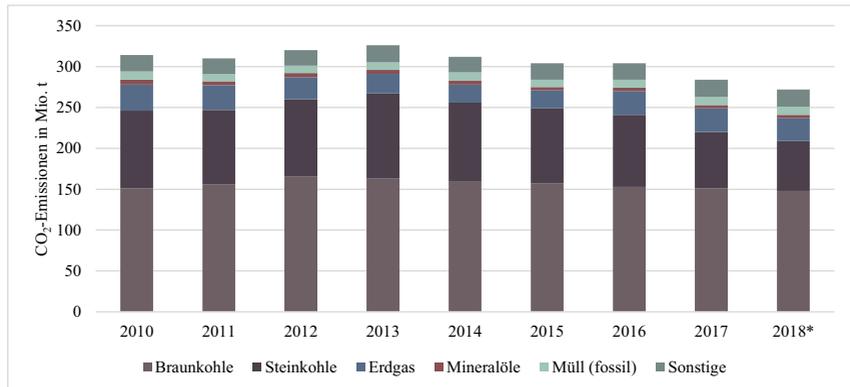


Quelle: AGEB 2019, eigene Darstellung; \* inkl. Mineralölprodukte.

Die Struktur der Stromerzeugung spiegelt sich auch in den CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors wider. Die Stromerzeugung ist in Deutschland für über ein Drittel der energiebedingten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Der Vergleich der Jahre 2010 und 2018 zeigt dabei, dass sich die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Stromerzeugung, trotz des erheblichen Ausbaus der erneuerbaren Energien in diesem Zeitraum, auf einem konstant hohen Niveau befinden. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Stromerzeugung sanken von 314 Mio. Tonnen im Jahr 2010 auf 273 Mio. Tonnen im Jahr 2018 und damit um 13 Prozent. Die Minderung ist dabei hauptsächlich auf den Rückgang der Steinkohleverstromung seit 2013 zurückzuführen, der Anteil der CO<sub>2</sub>-intensiven Braunkohle blieb hingegen im Zeitverlauf relativ stabil (UBA 2019b: 25; vgl. Abb. 3). Dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen trotz der gestiegenen Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien nur leicht rückläufig sind, wird auch durch die hohen Stromexporte Deutschlands bedingt. Diese sind seit

2010 deutlich gestiegen, wodurch die Bundesrepublik zum größten Stromexporteur in Europa wurde. Während der Exportüberschuss 2010 bei rund 17 TWh lag, exportierte Deutschland im Jahr 2018 51 TWh mehr als importiert wurden (Acatech et al. 2019: 5).

**Abbildung 3:** CO<sub>2</sub>-Emissionen der Stromerzeugung nach Energieträgern 2010 bis 2018



Quelle: UBA 2019b: 25, eigene Darstellung; \* geschätzte Daten.

Zusammenfassend ist der Stromsektor vor der Energiewende-Entscheidung 2011 durch die Machtkonzentration auf Seiten der etablierten Akteure der Energiewirtschaft in Form der vier großen EVU und die Dominanz zentraler fossil-nuklearer Erzeugungsstrukturen geprägt, die zusammen zu über 75 Prozent der Bruttostromerzeugung beitragen. Parallel zum konventionellen Energiesystem besteht jedoch auch eine alternative Energiewirtschaft, die durch neue Akteure und dezentrale, volatile erneuerbare Energien gekennzeichnet ist.

#### 4.3.2 Der energiepolitische Pfad in den drei Policy-Bereichen 1998 bis 2011

Die Energiewende entstand, wie bereits dargestellt, nicht erst im Zuge der Ereignisse nach Fukushima, auch wenn diese durchaus zu einem Policy-Wandel und einer Beschleunigung des Transformationsprozesses führten. Im Folgenden werden zentrale politische Entscheidungen sowie energiewirtschaftliche Entwicklungen in den drei Policy-Bereichen Erneuerbare Energien, Kohleenergie und Netzausbau in den Blick genommen, um auf diese Weise den bisherigen Pfad in diesen Bereichen nachzuzeichnen. Dabei liegt der Fokus auf dem Zeitraum 1998 bis 2011, da infolge des Regierungswechsels zur rot-grünen Bundesregierung 1998 zentrale energiepolitische Weichenstellungen in Richtung einer Transformation des Energiesystems erfolgten. Die Darstellung der bisherigen Pfade in den drei Policy-Bereichen ist für die eigentliche Analyse der Energiewende-Politik seit 2011 von zentraler Bedeutung, da

durch die Kontrastierung zum bisherigen Pfad eine Einordnung und ein besseres Verständnis der Veränderungen und Pfadabweichungen in der Post-Fukushima Phase ermöglicht wird.

#### **4.3.2.1 Erneuerbare Energien**

Bereits im Jahr 1990 wurde mit der Verabschiedung des StrEG ein langfristiger Prozess zur Förderung der erneuerbaren Energien in Deutschland angestoßen, der zu ersten Ausbauerfolgen dieser im Strombereich führte<sup>37</sup>. Angesichts der sichtbaren Erfolge des StrEG wurden die erneuerbaren Energien in den Folgejahren nicht mehr nur von den Grünen, sondern auch innerhalb der SPD-Fraktion zunehmend als Alternative zur konventionellen Stromerzeugung betrachtet (Jacobsson/Lauber 2006: 272). Vor diesem Hintergrund eröffnete der Regierungswechsel zur rot-grünen Koalition im Jahr 1998 daher ein politisches Gelegenheitsfenster für einen weitreichenden Policy-Wandel im Bereich der erneuerbaren Energien (Bechberger 2000: 8). Bereits im Koalitionsvertrag hatten SPD und Bündnis 90/Die Grünen das Ziel einer effizienten und umweltverträglichen Energieversorgung verankert und in diesem Kontext den Vorrang der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien betont (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998). Neben dieser energiepolitischen Prioritätenverschiebung zugunsten der Umweltverträglichkeit waren außerdem die strukturellen Defizite des StrEG selbst dafür verantwortlich, dass die Regierung eine Neuformulierung des Einspeisegesetzes anstrebte (Bechberger 2000: 51)<sup>38</sup>.

Der darauffolgende Policy-Prozess war dabei durch Konflikte zwischen dem Wirtschaftsministerium und den Regierungsfractionen geprägt. Während das für die erneuerbaren Energien zuständige BMWi einem Einspeisemodell kritisch gegenüberstand und stattdessen ein Quotenmodell favorisierte, unterstützten die verantwortlichen Bundestagsabgeordneten der Regierungsfractionen von SPD und Grünen ein ambitioniertes Einspeisemodell (Bechberger 2000: 36; Jacobsson/Lauber 2006: 267; Laird/Stefes 2009: 2627).

---

<sup>37</sup> Das Unterkapitel basiert auf Teilen der unveröffentlichten Masterarbeit „Erneuerbare Energien-Politik in Deutschland. Eine Analyse anhand des Ansatzes eigendynamischer politischer Prozesse“ der Verfasserin aus dem Jahr 2015.

<sup>38</sup> Zu den strukturellen Defiziten des StrEG zählte zum einen die Koppelung der Vergütungshöhe an den durchschnittlichen Strompreis. In Folge der Strommarktliberalisierung von 1998 sanken die Strompreise deutlich, was auch zu einem Rückgang der Vergütungshöhe für regenerativ erzeugten Strom führte, wodurch ein wirtschaftlicher Betrieb vieler Anlagen nicht mehr möglich war (Hirschl 2008: 141). Zum anderen erwies sich die im Rahmen der StrEG Novelle 1998 eingeführte Härtefallklausel als problematisch. Mit dieser wurden zwei sogenannte 5 Prozent-Deckel eingeführt, die die Gleichbehandlung der EVU gewährleisten sollten (Bechberger 2000: 6). Der erste 5 Prozent-Deckel begrenzte die Abnahme des Stroms aus erneuerbaren Energien für jedes EVU auf 5 Prozent des insgesamt abgesetzten Stroms. Bei Übersteigen des ersten 5 Prozent-Deckels wurde der dem EVU vorgelagerte Netzbetreiber zur Erstattung der Mehrkosten verpflichtet, die bei Übersteigen des 5 Prozent-Anteils entstehen. Wurde auch beim vorgelagerten Netzbetreiber der 5 Prozent-Anteil erreicht, sah der zweite 5 Prozent-Deckel vor, dass für den darüberhinausgehenden EE-Strom keine Abnahme- und Vergütungspflicht mehr bestehe (§ 4 Abs. 1 StrEG 1998). Da bereits Ende 1999 ein Erreichen des zweiten Deckels wahrscheinlich war, drohte die Härtefallklausel den Ausbau der erneuerbaren Energien auszubremsen (Bechberger 2000: 10f.).

In Zusammenarbeit mit dem BMU erarbeiteten schließlich die Bundestagsabgeordneten einen Gesetzesentwurf, der durch Akteure der EE-Branche, aber auch durch die IG Metall und den Industrieverband VDMA unterstützt wurde (Bechberger 2000: 52). Neben der Verbindung von ökologischen und ökonomischen Interessen wurde die Durchsetzung des Gesetzesentwurfs auch dadurch begünstigt, dass die Kapazitäten der etablierten Energiewirtschaft durch die parallel verlaufenden Verhandlungen zum Atomausstieg gebunden waren und ihr Widerstand gegen den Gesetzesentwurf daher gering war (Hirschl 2008: 147).

Das „Gesetz über den Vorrang der Erneuerbaren Energien“<sup>39</sup> (das Erneuerbare-Energien-Gesetz EEG) wurde am 25. Februar 2000 gegen die Stimmen der Oppositionsparteien CDU/CSU und FDP im Bundestag angenommen und trat am 1. April 2000 in Kraft (Bechberger 2000: 39f.). Mit dem EEG wurde ein erweitertes Einspeisemodell für erneuerbare Energien eingeführt, welches in der Folge für den weiteren Pfad in der EE-Politik prägend war. Im Vergleich zum StrEG wurde mit dem EEG eine explizit umweltpolitische Zielsetzung verfolgt. In diesem Sinne war das zentrale politische Ziel des Gesetzes, „im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen“ (§ 1 EEG 2000), indem der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch bis 2010 mindestens verdoppelt werden sollte. Hierzu garantierte das EEG die vorrangige Abnahme und eine feste Vergütung regenerativ erzeugten Stroms. Durch die Preisregulierung im Rahmen des Einspeisemodells sollten ökonomische Anreize für eine verstärkte Nutzung und den Ausbau erneuerbarer Energien gesetzt werden. Das EEG legte hierfür feste Mindestvergütungssätze fest, die nach den verschiedenen regenerativen Energieträgern sowie nach Anlagengröße differenziert wurden, um so eine kostendeckende Vergütung der verschiedenen Technologien zu ermöglichen. Zudem wurde eine jährliche Degression der Vergütungssätze eingeführt, um Anreize zur Kostensenkung zu setzen. Die festen Vergütungssätze sowie die Abnahmepflicht wurden dabei für den Zeitraum von 20 Jahren garantiert, wodurch die Planungs- und Investitionssicherheit gegenüber dem StrEG deutlich erhöht wurde. Daneben wurde im Rahmen einer bundesweiten Ausgleichsregelung die Umlage der durch das EEG entstehenden Mehrkosten auf die Stromverbraucher ermöglicht. Das EEG sah außerdem eine alle zwei Jahre stattfindende Überprüfung der Markteinführung und Kostenentwicklung der erneuerbaren Energien durch das BMWi vor, auf dessen Basis gegebenenfalls Anpassungen der Vergütungs- und Degressionssätze erfolgen sollten.

---

<sup>39</sup> BGBl I 2000, S. 305.

Das in zentralen Punkten weiterentwickelte Einspeisevergütungsmodell des EEG stellte „eines der ersten leistungsfähigen Fördersysteme für erneuerbare Energien weltweit dar“ (Bäthge/Fischer 2011: 5). Das EEG führte in den Folgejahren zu einer – auch im internationalen Vergleich – bemerkenswerten Ausbaudynamik der erneuerbaren Energien, insbesondere der Photovoltaik und der Windenergie, und beförderte das Wachstum der deutschen EE-Industrie. Aufgrund dieser Wachstumsdynamik wurde der Bundesrepublik international eine Vorbild- und Vorreiterrolle beim Ausbau der erneuerbaren Energien zugesprochen (Hirschl 2008: 150).<sup>40</sup> Die progressive EE-Politik wurde auch nach der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung im Herbst 2002 fortgeführt. Dabei erwies sich die Übertragung der Zuständigkeit für erneuerbare Energien auf das BMU als einflussreich für die Fortführung des mit dem EEG eingeschlagenen Weges<sup>41</sup>. Die Federführung für den Bereich der erneuerbaren Energien und damit auch die Zuständigkeit für die Novellierung des EEG lagen fortan bei einem Ministerium, welches den Ausbau und die Förderung der erneuerbaren Energien klar befürwortete und sich für eine ambitionierte Politik einsetzte. Dies ging auch mit einer Stärkung der Befürworter des weiteren EE-Ausbaus einher, da insbesondere die ökologischen Akteure in der Folge deutlich verbesserte Einflussmöglichkeiten im Policy-Prozess erhielten (Hirschl 2008: 155f.; Stefes 2010: 159). Gleichzeitig verstärkten sich jedoch auch die Konflikte zwischen dem Umwelt- und dem Wirtschaftsministerium, was sich auch in der EEG-Novelle 2004 widerspiegelte. Mit dem EEG 2004<sup>42</sup> wurde die Grundstruktur des EEG-Fördermodells zwar fortgeschrieben, allerdings wurden auch deutliche Änderungen vorgenommen und die Komplexität des Fördersystems wurde aufgrund der weiteren Ausdifferenzierung der Förderregeln erheblich erhöht. Zu den zentralen Veränderungen zählt die Verankerung des langfristigen Ausbauziels, den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 auf mindestens 20 Prozent zu erhöhen. Daneben wurden die Vergütungssätze für die meisten Energieträger erhöht, die Förderung für die Onshore-Windenergie wurde demgegenüber reduziert. Zudem konnte das BMWi eine Erweiterung der Härtefallregelung

---

<sup>40</sup> Diese wurde auch dadurch gestützt, dass die Bundesregierung die erneuerbaren Energien verstärkt in ihre klimapolitische Strategie einbettete und im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 ambitionierte Zielmarken für deren Ausbau festlegte. In der Nachhaltigkeitsstrategie wurde das Ziel verankert, den Anteil der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch bis 2010 auf 4,2 Prozent und den Anteil am Stromverbrauch auf 12,5 Prozent zu erhöhen. In einer langfristigen Perspektive sollten die erneuerbaren Energien bis 2050 rund die Hälfte des gesamten Energieverbrauchs decken (Bundesregierung 2002: 97).

<sup>41</sup> Bündnis 90/Die Grünen waren aus der Bundestagswahl 2002 gestärkt hervorgegangen und konnten ihre verbesserte Verhandlungsmacht nutzen, um die Stärkung des von den Grünen geleiteten Umweltministeriums durchzusetzen. Die Kompetenzen und Kapazitäten des BMU im Bereich der erneuerbaren Energien wurden in der Folge massiv auf- und ausgebaut (Stefes 2010: 159).

<sup>42</sup> Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich, BGBl I 2004: 1918. Das EEG 2004 wurde am 2. April 2004 im Bundestag mit rot-grüner Stimmenmehrheit verabschiedet und trat am 1. August 2004 in Kraft.

durchsetzen, in deren Rahmen eine Befreiung für energieintensive Unternehmen von der EEG-Umlage ab einem Jahresverbrauch von 10 GWh festgeschrieben wurde (Illing 2016: 204-208)<sup>43</sup>. Generell wurde mit dem EEG 2004 der Pfad im Policy-Bereich der erneuerbaren Energien weiter stabilisiert, was in den Folgejahren zu den politisch angestrebten Marktentwicklungen und Wachstumsschüben beim EE-Ausbau führte.

Trotz seiner Erfolge war das EEG jedoch keinesfalls unumstritten. Dies wurde insbesondere im Vorfeld der Bundestagswahlen 2005 deutlich. Die Einspeisevergütung wurde von der konventionellen Energiewirtschaft scharf kritisiert, auch FDP und Teile der Union kritisierten die hohen Kosten der EEG-Förderung und forderten im Wahlkampf die Abschaffung des EEG (Hirschl 2008: 191; Sohre 2014: 309). Doch auch unter der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD unter Bundeskanzlerin Merkel kam es – entgegen der Erwartungen – nicht zu einem deutlichen Kurswechsel in der EE-Politik. Im Koalitionsvertrag einigten sich die Regierungsfractionen hingegen darauf, das EEG in seiner Grundstruktur fortzuführen (CDU et al. 2005: 51).

„Politically, the Christian Democratic Union/Christian Social Union [...] under Chancellor Merkel made a surprising turnaround after the 2005 elections, as RE [renewable energy; Anm. d. Verf.] had undeniably become an export and job engine“ (Stefes 2010: 159).

Das Festhalten an einer ambitionierten EE-Politik wurde zudem auch durch die Mitte der 2000er Jahre neu entfachte Debatte über den Klimawandel begünstigt. Bundeskanzlerin Merkel verfolgte sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einen ehrgeizigen klimapolitischen Kurs. Die erneuerbaren Energien spielten dabei zur Erreichung der ambitionierten Klimaschutzziele eine zentrale Rolle in der klimapolitischen Strategie Merkels (Glaab 2010: 149; Sohre 2014: 362-367). Dies zeigte sich schließlich auch in der EEG-Novelle 2009<sup>44</sup>, die das langfristige Ausbauziel gegenüber dem EEG 2004 deutlich erhöhte, indem ein EE-Anteil von 30 Prozent an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 festgeschrieben wurde<sup>45</sup>. Mit der Novellierung des EEG 2009 wurde die Grundstruktur des EEG aufrechterhalten und um zahlreiche Detailregelungen ergänzt. Während die Vergütungssätze für alle weiteren erneuerbaren Energien erhöht wurden, wurden im Bereich der Photovoltaik Kürzungen

---

<sup>43</sup> Die Härtefallregelung war bereits im Juli 2003 im Rahmen des ersten Änderungsgesetzes des EEG 2000 eingeführt worden. Im Rahmen der Härtefallregelung, der sog. ‚besonderen Ausgleichsregelung‘, konnten Industriebetriebe, deren jährlicher Stromverbrauch mind. 100 GWh betrug, von der EEG-Umlage befreit werden (vgl. Hirschl 2008: 156f.).

<sup>44</sup> Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften, BGBl I 2008: 2074. Das EEG 2009 wurde am 6. Juni 2008 mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD und Die Linke im Bundestag verabschiedet und trat am 1. Januar 2009 in Kraft.

<sup>45</sup> Bereits im IEKP aus dem Jahr 2007 war dieses Ziel festgeschrieben, die Novelle des EEG stellte hierzu eine zentrale Einzelmaßnahme des IEKP dar (Illing 2016: 237f.).

vorgenommen. Daneben wurde mit dem sogenannten „atmenden Deckel“ erstmals auch ein technologiespezifischer Zielkorridor verankert<sup>46</sup>. Zudem sollten mit der Einführung einer optionalen Direktvermarktung für regenerativ erzeugten Strom Anreize für eine verstärkte Marktintegration der erneuerbaren Energien gesetzt werden (Dagger 2009: 290-304; Illing 2016: 239-243). Insgesamt trug auch die EEG-Novelle 2009 durch ihre ambitionierte Zielsetzung und das Fortschreiben des Einspeisevergütungsmodells zum hohen Maß an Kontinuität in der deutschen EE-Politik bei.

Mit dem Wahlsieg von CDU/CSU und FDP bei den Bundestagswahlen 2009 war im Bereich der erneuerbaren Energien ein Kurswechsel in Richtung einer deutlich marktorientierten Ausrichtung der EE-Politik zu erwarten. Auf der einen Seite betonten die Regierungsfractionen zwar im Koalitionsvertrag,

„den Ausbau der Erneuerbaren Energien entsprechend den bestehenden Zielvorgaben weiter [zu] fördern, das EEG sowie den unbegrenzten Einspeisevorrang [zu] erhalten sowie zugleich die Förderung wirtschaftlicher und Einspeisung effizienter [zu] gestalten“ (CDU et al. 2009: 27).

So folgte das Energiekonzept 2010 hinsichtlich der Förderung der erneuerbaren Energien im Grundsatz dem IEKP der Großen Koalition und verankerte hierzu ambitionierte, langfristige Zielgrößen<sup>47</sup>. Auf der anderen Seite wurde mit der Marktintegration und Kosteneffizienz jedoch eine neue Leitlinie bei der Förderung der erneuerbaren Energien verfolgt (Bundesregierung 2010: 8, 21-27). Die Verschiebung zugunsten einer stärker ökonomischen Handlungsorientierung zeigte sich auch in der Präferenz für großtechnische EE-Anlagen, wie Offshore-Windparks, die in zunehmenden Maße von den großen EVU betrieben wurden und stärker an die Logik des etablierten Energieversorgungssystems anknüpfen (Sohre 2014: 307, 370). Damit zeichneten sich im Vorfeld der Energiewende-Entscheidung erste Veränderungen in Richtung einer wirtschaftspolitischen Ausrichtung der EE-Politik ab.

Die hohe Kontinuität des Policy-Pfades spiegelt sich nicht nur in den verschiedenen Novellen des EEG wider, sondern auch in der Entwicklung der erneuerbaren Energien im Strombereich. Mit der Einführung des EEG führte der signifikante Ausbau der erneuerbaren Energien im Strombereich zu deutlichen Veränderungen im deutschen Energiesystem, die angesichts der Beharrungskräfte der etablierten konventionellen Energieversorgung durchaus bemerkenswert sind. So stieg der Anteil der erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung von 4,7 Prozent im Jahr 2000 auf 16,7 Prozent im Jahr 2010 an (AGEB 2019). Dabei stellte die

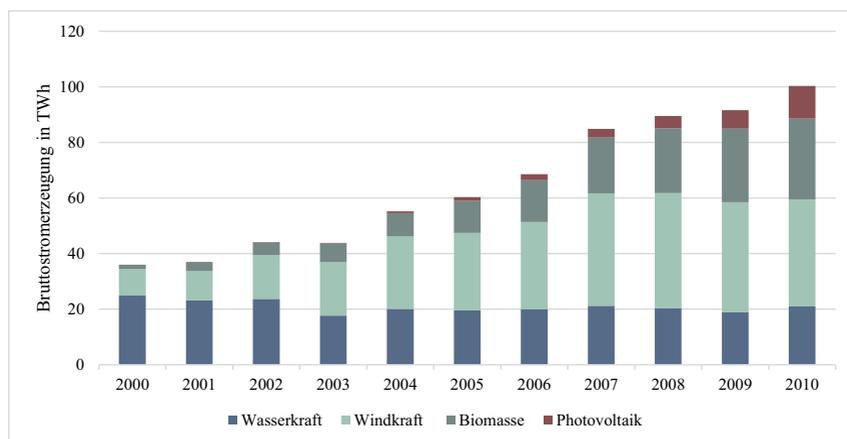
---

<sup>46</sup> Der atmende Deckel koppelte die Vergütung an entsprechende Ausbauziele. Im Falle eines Über- oder Unterschreitens der Zielkorridore sollte die Degression im darauffolgenden Jahr stärker bzw. schwächer steigen (§ 20 Abs. 8 EEG).

<sup>47</sup> Der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch sollte für 2020 auf 35 Prozent erhöht werden und bis zum Jahr 2050 auf 80 Prozent steigen (Bundesregierung 2010: 4f.).

Windenergie die tragende Säule der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien dar (2000: 9,5 TWh; 2010: 38,9 TWh). Die größten Wachstumsraten wies hingegen die Photovoltaik auf, die zwar insgesamt nur zu einem vergleichsweise geringen Anteil zur Stromerzeugung beitrug, deren Stromproduktion sich jedoch von 2000 bis 2010 um den Faktor 195 erhöhte (vgl. Abb. 4).

**Abbildung 4:** Entwicklung der Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energien 2000 bis 2010



Quelle: AGE B 2019, eigene Darstellung.

Das Wachstum der erneuerbaren Energien hatte dabei auch Auswirkungen auf die Profitabilität konventioneller Erzeugungsanlagen. Die Einspeisung regenerativ erzeugten Stroms führte – aufgrund des Merit-Order-Effekts<sup>48</sup> – zu einer Reduzierung der Nachfrage nach konventionell erzeugtem Strom und zu sinkenden Strompreisen an der Börse<sup>49</sup>. Die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung der erneuerbaren Energien zeigte sich auch in der Beschäftigungsentwicklung in der EE-Branche in Deutschland. Während im Jahr 2000 rund 104.900 Personen im Bereich der erneuerbaren Energien beschäftigt waren, stieg die Anzahl

<sup>48</sup> Merit-Order bezeichnet die Einsatzreihenfolge der Kraftwerke. Der Strompreis wird am Spotmarkt der Strombörse durch das hinsichtlich der Grenzkosten teuerste Kraftwerk bestimmt, das noch benötigt wird, um die Stromnachfrage zu decken. Die Einspeisung von Strom aus regenerativen Energiequellen führt zu einem insgesamt größeren Angebot von Strom am Strommarkt und reduziert aufgrund des Vorrangs der erneuerbaren Energien und ihrer Grenzkosten nahe Null so die Nachfrage nach konventionell erzeugtem Strom. In der Folge sinkt der Börsenstrompreis (Merit-Order-Effekt) (Mayer/Burger 2014: 5).

<sup>49</sup> Seit 2009 verpflichtete der weiterentwickelte bundesweite Ausgleichsmechanismus die ÜNB dazu, den regenerativ erzeugten Strom direkt an der Strombörse in Leipzig zu vermarkten. Die Differenz zwischen den zu zahlenden Einspeisevergütungen und den erwirtschafteten Einnahmen wurde als EEG-Umlage an den Endverbraucher weitergegeben (Illing 2016: 243f.).

im Jahr 2010 auf 391.900 Personen (BMWi 2018a)<sup>50</sup>. Davon wird im Jahr 2010 die Beschäftigung von ca. 262.100 Personen auf die Wirkung des EEG zurückgeführt, wobei die meisten Beschäftigten auf die Photovoltaik entfielen, gefolgt von den Beschäftigten im Bereich der Windenergie (O'Sullivan et al. 2012: 8).

Zusammenfassend war die Phase bis 2010 durch eine hohe Pfadkontinuität und progressive Politik im Bereich der erneuerbaren Energien geprägt. Der mit dem EEG 2000 eingeschlagene politische Kurs einer technologiespezifischen EE-Förderpolitik auf Basis hierarchisch festgelegter Vergütungssätze sowie konkreter Ausbauziele wurde in seinen Grundstrukturen unter den verschiedenen Regierungen kontinuierlich fortgeführt, dabei jedoch an die jeweilige Entwicklung der erneuerbaren Energien sowie die klimapolitischen Ziele der verschiedenen Bundesregierungen angepasst. Durch das EEG konnten sich die erneuerbaren Energien somit in einer geschützten Nische entwickeln und die EE-Branche gewann im Stromsektor zunehmend an Bedeutung.

#### **4.3.2.2 Kohleenergie**

Während unter der rot-grünen Bundesregierung mit der forcierten Förderung erneuerbarer Energien und dem Atomausstieg ein weitreichender Wandel in Richtung einer nachhaltigen Energieversorgung in diesen beiden Bereichen angestoßen wurde, war der Bereich der Kohleenergie durch eine deutlich weniger progressive Politik gekennzeichnet. Die zukünftige Nutzung der Stein- und Braunkohle wurde aus Gründen der Versorgungssicherheit als weiterhin notwendig angesehen und war daher fester Bestandteil der rot-grünen energiepolitischen Strategie. Allerdings sollte die fossile Stromerzeugung langfristig reduziert und die Kohleverstromung durch die Modernisierung des Kraftwerkparcs effizienter und klimafreundlicher gestaltet werden (Illing 2016: 191f.; Renn/Marshall 2016: 228f.). Die Kohlepolitik war dabei Anfang der 2000er Jahre vor allem auf die Frage der Zukunft der deutschen Steinkohleförderung fokussiert (Illing 2016: 192-194). Aufgrund der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Steinkohle war die Steinkohlepolitik in der Vergangenheit durch Subventionsmaßnahmen und einen hohen staatlichen Interventionsgrad geprägt (Matthes 2000: 121-129; Reiche 2004: 91). Die Stützungsmaßnahmen für den Steinkohlebergbau wurden auch unter der rot-grünen Bundesregierung fortgeführt, die bereits im Koalitionsvertrag ankündigte, den Kohlekompromiss der schwarz-gelben Vorgängerregierung von 1997

---

<sup>50</sup> Die Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien beinhaltet die Beschäftigung aus der Anlagenherstellung, die Beschäftigung aus Betrieb und Wartung sowie die Bereitstellung von Brenn- und Kraftstoffen und die Beschäftigung aus öffentlich geförderter Forschung und in der Verwaltung (O'Sullivan et al. 2012).

umzusetzen<sup>51</sup>. Im Jahr 2003 einigten sich SPD und Grüne schließlich auf eine Anschlussregelung über die staatlichen Beihilfen für den Steinkohlebergbau, mit der der Strukturwandel verlangsamt und eine Sockelförderung der Steinkohle gesichert werden sollte (Mez 2003: 334; Illing 2016: 193f.)<sup>52</sup>. Damit erfolgten lediglich inkrementelle Veränderungen, der grundsätzliche Pfad zur Stützung der Steinkohleförderung und Stromerzeugung auf Basis der heimischen Steinkohle wurde somit auch unter Rot-Grün weiterverfolgt.

Neben der Steinkohleförderung war die Modernisierung des Kraftwerksparks und die Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Stromerzeugung das zweite wichtige Themengebiet im Bereich der Kohleenergie. Dass diesbezüglich jedoch kein grundlegender Kurswechsel in Richtung einer restriktiven Kohlepolitik verfolgt wurde, zeigte sich sowohl im Rahmen der Ökologischen Steuerreform aus dem Jahr 1999 als auch bei der nationalen Umsetzung des Emissionshandels im Jahr 2004<sup>53</sup>. Die Ökologische Steuerreform setzte durch die Ausklammerung der Kohle bei der Besteuerung indirekte Anreize für die weitere Kohleverstromung und entfaltete im Bereich der Kohle daher eine klimapolitisch kontraproduktive Wirkung (Sohre 2014: 409f.). Auch bei der Ausgestaltung des nationalen Allokationsplans für die erste Handelsperiode des EU-ETS (2005-2007) konnten sich die Wirtschaftsinteressen und vor allem auch Vertreter der konventionellen Energiewirtschaft mit Unterstützung des BMWi gegenüber ökologischen Interessen durchsetzen und deutliche Begünstigungen für die Kohle erwirken (Gründinger 2017: 481-485). In der Folge profitierten die EVU von der kostenlosen Vergabe der CO<sub>2</sub>-Zertifikate sowie der Überallokation der Emissionsrechte und die Kohleverstromung wurde durch weitere Sonderregelungen privilegiert<sup>54</sup>. Zudem wurde die Anreizwirkung für einen Energieträgerwechsel von der CO<sub>2</sub>-intensiven Kohle hin zu Gas durch brennstoffspezifische Benchmarks verringert, die insbesondere die klimaschädlichen Braunkohlekraftwerke begünstigten (Sohre 2014: 278f.; SRU 2006: 9f.). Hinsichtlich der Reduzierung des Anteils der Stromerzeugung auf Basis von Braun- und Steinkohle verfehlte der Emissionshandel in Deutschland daher in seiner Anfangsphase die erhoffte klimapolitische Wirkung. Ein umfassender Umbau des bisherigen, auf fossilen Großkraftwerken basierenden Energiesystems

---

<sup>51</sup> Der Kohlekompromiss von 1997 sah eine Degression der jährlichen Fördermenge sowie eine schrittweise Reduzierung der jährlichen Subventionen auf 3,8 Mrd. DM bis 2005 vor (Illing 2016: 167).

<sup>52</sup> Die Anschlussregelung sah vor, die jährliche Steinkohleförderung von 26 Mio. t im Jahr 2005 auf 16 Mio. t im Jahr 2012 abzusenken, die Beschäftigten auf 20.000 zu reduzieren und das Subventionsniveau schrittweise auf 1,83 Mrd. Euro im Jahr 2012 zu senken (Illing 2016: 194).

<sup>53</sup> Die europäische Emissionshandelsrichtlinie wurde mit dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 08. Juli 2004 und dem Zuteilungsgesetz 2007 von 26. August 2004 in nationales Recht umgesetzt.

<sup>54</sup> Da die EVU den theoretischen Preis der kostenlos zugeteilten CO<sub>2</sub>-Zertifikate auf den Strompreis aufschlagen konnten, erzielten sie in der erste Handelsperiode Windfall Profits in Milliardenhöhe (Kungl 2018: 224f.).

sowie weitere politische Maßnahmen zur Reduzierung der Kohleverstromung wurden von der Regierung jedoch nicht verfolgt.

Der Kurs in der Kohlepolitik setzte sich auch unter den folgenden Regierungen fort. Unter der Großen Koalition wurde im Dezember 2007 mit dem Steinkohlefinanzierungsgesetz der weitere schrittweise Abbau und das endgültige Auslaufen der Subventionen für den deutschen Steinkohlebergbau bis 2018 beschlossen (Illing 2016: 232-234)<sup>55</sup>. Daneben bewertete die Große Koalition im IEKP von 2007 den „Ersatz ineffizienter Kohle- und Braunkohlekraftwerke durch neue und hoch effiziente Kraftwerke [als] einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz und zur Modernisierung der Stromversorgung“ (Bundesregierung 2007: 7) und setzte hierfür auf die Steuerungswirkung des Emissionshandels, dessen nationale Zuteilungsregeln für die zweite Handelsperiode (2008-2012) weiterentwickelt wurden. Dabei erwies sich der zweite nationale Allokationsplan zwar als ökologisch ambitionierter, allerdings wurde weiterhin am brennstoffspezifischen Benchmarking festgehalten, wovon insbesondere die Kohlekraftwerke profitierten (Gründinger 2017: 508-515). Zudem forcierte die Bundesregierung im IEKP die Entwicklung eines geeigneten Rechtsrahmens für Technologien zur Abscheidung und Speicherung von CO<sub>2</sub> (Carbon Capture and Storage, CCS) sowie den Bau von CCS-Demonstrationskraftwerken<sup>56</sup>. Dies sei notwendig „damit Braun- und Steinkohlekraftwerke auch mit den verschärften Reduktionsvorgaben im Rahmen des Emissionshandels mittel- bis langfristig eine Zukunft haben“ (Bundesregierung 2007: 13). Bereits seit Mitte der 2000er Jahre verfolgten die Stromkonzerne, insbesondere Vattenfall und RWE, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten im Bereich CCS und forderten die Schaffung eines rechtlichen Rahmens zur Anwendung der CCS-Technologie (Kungl 2018: 285-287). Die Große Koalition versuchte noch vor der Bundestagswahl 2009 die europäische Richtlinie 2009/31/EG in nationales Recht umzusetzen und verabschiedete hierzu am 1. April 2009 einen ersten CCS-Gesetzesentwurf. Dieser scheiterte jedoch – aufgrund der wachsenden öffentlichen Ablehnung von CCS – am Widerstand innerhalb der Union sowie einzelner Landesregierungen, insbesondere Schleswig-Holsteins und Niedersachsens (Fischer et al. 2010: 41f.; Gründinger 2017: 431-447).

Die anhaltend hohe Bedeutung der Stein- und Braunkohle im deutschen Stromsystem und ihre politische Unterstützung spiegeln sich auch in der Energiestrategie der schwarz-gelben

---

<sup>55</sup> Dabei sah eine Revisionsklausel die Überprüfung des Ausstiegsbeschlusses im Jahr 2012 vor.

<sup>56</sup> Auf EU-Ebene wurde bereits seit 2005 die Entwicklung und Etablierung der CCS-Technologie zur CO<sub>2</sub>-Minderung vorangetrieben. Mit der europäischen Richtlinie 2009/31/EG vom 23. April wurde schließlich ein rechtlicher Rahmen für die Erprobung von CCS-Projekten in der EU geschaffen. Die tatsächliche Anwendung der CCS-Technologie blieb dabei den Mitgliedstaaten überlassen (Fischer et al. 2010: 39f.).

Bundesregierung wider. Während im Energiekonzept 2010 ambitionierte Klimaschutzziele verankert wurden, wurde eine explizite Abkehr von Kohleverstromung hingegen nicht verfolgt. Vielmehr sollte zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit der Neubau flexibler und effizienter fossiler Kraftwerke gefördert werden (Bundesregierung 2010: 19). Daneben forcierte auch die neue Bundesregierung die zeitnahe Erprobung und Nutzung von CCS, um die Stromerzeugung insbesondere auf Basis der heimischen Braunkohle umweltfreundlicher zu gestalten (Bundesregierung 2010: 19f.). Das BMU legte bereits im Juli 2010 einen Gesetzesentwurf vor, die Verabschiedung durch das Kabinett verzögerte sich jedoch aufgrund der anhaltenden Konflikte mit den CDU-regierten Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen, die ein Veto-Recht der Länder gegen die Speicherung von CO<sub>2</sub> auf ihrem Gebiet forderten. Der Gesetzesentwurf wurde schließlich im April 2011 von der Bundesregierung beschlossen, scheiterte jedoch zunächst an der Zustimmung des Bundesrats und wurde schließlich dahingehend geändert, dass das letztendlich verabschiedete Gesetz auf die reine Erprobung und Demonstration der Technologie, nicht jedoch auf die kommerzielle Nutzung zielte (Huß 2015: 532f.; Gründinger 2017: 448-457)<sup>57</sup>.

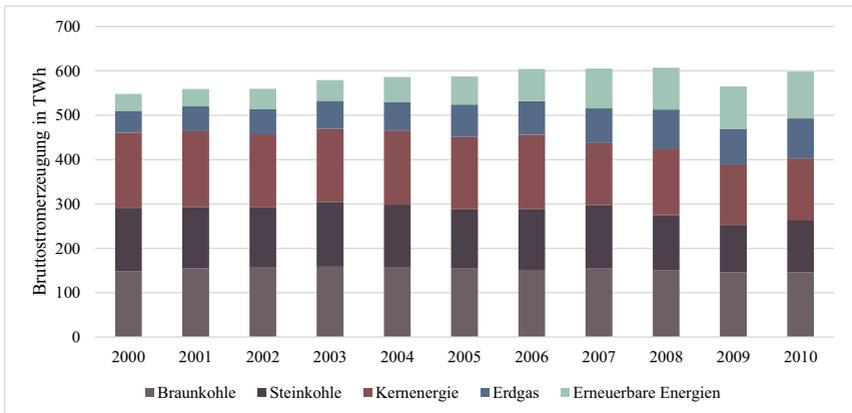
Die Politikgestaltung und ihre teils nicht-intendierten Auswirkungen spiegeln sich in der Entwicklung der Kohle im Stromsektor bis 2010 wider. So begünstigten die gesetzlichen Rahmenbedingungen direkt und indirekt die Errichtung neuer Kohlekraftwerke, was sich aufgrund der Betriebszeiten von 40 bis 45 Jahren auch langfristig auf die Versorgungsstrukturen auswirkt (Pahle 2010). Die 2000er Jahre waren daher durch hohe Investitionen in den Neubau von Kohlekraftwerken geprägt. Alleine im Zeitraum von 2005 bis 2007 stießen die vier großen EVU den Neubau von zehn Stein- und zwei Braunkohlekraftwerken an (Kungl 2018: 239f.). Vor dem Hintergrund der Debatten um CCS und der politischen Unterstützung dieser Technologie verstärkte sich die Dominanz der Investitionen zugunsten von Kohle- anstelle von Gaskraftwerken seit 2008 nochmals deutlich (Pahle 2010: 3433f.). Insgesamt zeigte der Emissionshandel bezüglich der Investitionsentscheidungen somit nicht die intendierte

---

<sup>57</sup> Der weitere Policy-Prozess und die endgültige Verabschiedung des CCS-Gesetzes fallen in den Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit. Das CCS-Gesetz ist jedoch nicht Teil der Policy-Analyse dieser Arbeit. CCS wurde nach 2011 nicht weiter als Maßnahme im Rahmen der Energiewende-Politik forciert. Hinzu kommt, dass vor allem auch die hohen Kosten und die bisher fehlenden Marktreife der Technologie dafür verantwortlich sind, dass CCS in Deutschland aber auch weltweit im Bereich der Kohlekraftwerke keine zentrale Rolle spielen wird (Agora Energiewende 2016b: 19f.; Oei et al. 2014: 163-168). An dieser Stelle wird daher die weitere Entwicklung des CCS-Gesetzes lediglich knapp skizziert (für eine tiefergehende Befassung s. Gründinger 2017: 422-464). Nachdem der um eine Länderklausel erweiterte Gesetzesentwurf im Juli 2011 mit Stimmen von CDU/CSU und FDP im Bundestag beschlossen, scheiterte das CCS-Gesetz am 23. September 2011 an der Zustimmung des Bundesrates. Nach Anrufung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung stimmte der Bundesrat am 29. Juni 2012 schließlich dem überarbeiteten CCS-Gesetz zu. Aufgrund des Parteienwettbewerbs und der geänderten Problemwahrnehmung war das endgültige CCS-Gesetz somit deutlich restriktiver. Im Ergebnis war „CCS in Deutschland im Prinzip gescheitert“ (Kungl 2018: 290).

Steuerungswirkung (Suck 2008: 532; Pahle 2010: 3434f.). Während in der Phase von 2000 bis 2010 die deutsche Steinkohleförderung entsprechend der Vorgaben aus dem Kohlekompromiss und der späteren Anschlussregelung rückläufig war und von 33,3 Mio. t im Jahr 2000 auf 12,9 Mio. t im Jahr 2010 sank, blieb die Braunkohleförderung auf einem konstant hohen Niveau (2000: 167,7 Mio. t; 2010: 169,4 Mio. t) (Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019a, 2019b). Die zentrale Bedeutung der Kohle für die Energieversorgung zeigt sich auch in der Entwicklung der Bruttostromerzeugung (vgl. Abb. 5). Zwar reduzierte sich die Bruttostromerzeugung aus Stein- und Braunkohle insbesondere aufgrund der gesunkenen Nachfrage im Zuge der Wirtschaftskrise 2008/2009 leicht, auf die Kohleenergie entfiel mit 41,4 Prozent jedoch auch 2010 der größte Anteil im deutschen Strommix (AGEB 2019).

**Abbildung 5:** Entwicklung der Bruttostromerzeugung nach Energieträgern 2000 bis 2010



Quelle: AGEB 2019, eigene Darstellung.

Gegenüber den 1990er Jahren hat die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kohleindustrie zwar abgenommen, für die Kohleregionen ist sie aber nach wie vor von großer regionalwirtschaftlicher und sozialer Bedeutung. In den 2000er Jahren wurde der Steinkohlebergbau noch in Nordrhein-Westfalen und im Saarland betrieben. Die Zahl der Beschäftigten im Steinkohlebergbau sank von rund 58.000 im Jahr 2000 auf 24.200 im Jahr 2010 (Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019b). Die Schwerpunkte der Braunkohleförderung liegen im Rheinischen Revier (Nordrhein-Westfalen), im Lausitzer Revier (Brandenburg und Sachsen) sowie im Mitteldeutschen Revier (Sachsen-Anhalt und Sachsen). Im Gegensatz zur Steinkohleindustrie ist die Beschäftigung in der Braunkohleindustrie (Bergbau und Kraftwerke)

weniger stark zurückgegangen und sank von ca. 26.800 im Jahr 2002 auf 22.700 Beschäftigte im Jahr 2010 (Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019a)<sup>58</sup>.

Insgesamt zeichnet sich der Pfad im Bereich der Kohleenergie im Zeitraum von 2000 bis zur Energiewende-Entscheidung 2011 durch eine hohe Kontinuität aus. Aus Gründen der Versorgungssicherheit und der Wirtschaftlichkeit wurde die Stromerzeugung auf Basis der Stein- und Braunkohle weiterhin als notwendig erachtet. Die Steinkohleförderung in Deutschland wurde weniger aus ökologischen als aus ökonomischen Gründen schrittweise abgebaut. Hingegen war eine Reduzierung der Braunkohleförderung in Deutschland nicht Gegenstand politischer Debatten. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Kohleverstromung sollten vielmehr durch den Um- bzw. Neubau von effizienten und CO<sub>2</sub>-ärmeren Kohlekraftwerke gesenkt werden (Steuerungswirkung durch den Emissionshandel, CCS-Technologie), eine explizite Reduzierung der Stromerzeugung auf Basis von Kohle sowie eine Abkehr von dem bisherigen zentralen, fossilen Stromversorgungssystem wurde hingegen nicht verfolgt. Somit war der Ausstieg aus der Kohle bis zu diesem Zeitpunkt kein Thema auf der politischen Agenda.

#### **4.3.2.3 Netzausbau**

Trotz der hohen Bedeutung der Übertragungsnetze für die Energieversorgung wurde auf nationaler Ebene erst vergleichsweise spät eine staatliche Regulierung für eine bedarfsgerechte Planung und den Ausbau der Übertragungsnetze eingeführt (vgl. Faßbender/Leidinger 2013)<sup>59</sup>. Vor dem Hintergrund der Veränderungen im Netzbereich, die durch die Liberalisierung des Strommarktes seit 1998 bedingt wurden, und des verstärkten EE-Ausbaus in den 2000er Jahren wurde jedoch eine weitergehende Regulierung der Netzplanung und des Netzausbaus notwendig. Infolge der Strommarktliberalisierung wurden Stromerzeugung und -handel für den Wettbewerb geöffnet, im Bereich des Netzbetriebs blieben die regionalen Monopole aufgrund des natürlichen Monopolcharakters der Stromnetze jedoch bestehen. Somit erfolgten im Bereich der Netze zunächst lediglich inkrementelle Veränderungen. So wurde die buchhalterische Entflechtung der Verbundunternehmen entlang der Bereiche Erzeugung, Übertragung und Verteilung sowie Betrieb durchgeführt, eine gesellschafts- und eigentumsrechtliche Entflechtung der verschiedenen Funktionsbereiche der EVU wurde hingegen (zunächst) nicht verfolgt. Zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs wurde in Deutschland das Modell des verhandelten Netzzugangs gewählt, bei dem

---

<sup>58</sup> Beschäftigtenzahlen für die Braunkohleindustrie einschließlich der Beschäftigten in den Braunkohlekraftwerken der öffentlichen Versorgung sind erst ab 2002 verfügbar (Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019a).

<sup>59</sup> Der Begriff des Netzausbaus bezieht sich im Folgenden auf den Ausbau der Leitungen des Übertragungsnetzes, d.h. auf Leitungen, die dem Transport von Elektrizität im Hoch- und Höchstspannungsnetz dienen. Die Regulierung des Ausbaus des Verteilnetzes wird hingegen nicht dargestellt.

die Preise und Bedingungen für die Netznutzung zwischen den Marktteilnehmern über eine Verbändevereinbarung festgelegt wurden (Wurster 2010: 293f.)<sup>60</sup>. Im Netzbereich führte der Liberalisierungsprozess schließlich dazu, dass zu Beginn der 2000er Jahre das Übertragungsnetz in Deutschland durch die vier großen EVU E.ON, EnBW, RWE und Vattenfall in vier Regelzonen betrieben wurde. Damit befanden sich sowohl der Großteil der konventionellen Erzeugungsanlagen als auch der Übertragungskapazitäten in Hand der etablierten Energieunternehmen. Die Planung und der Ausbau der Netze lagen dabei in der alleinigen Verantwortung der Übertragungsnetzbetreiber. Eine bundesweite, staatlich gesteuerte Gesamtplanung bezüglich des Netzausbaus fand hingegen nicht statt (Faßbender/Leidinger 2013: 18). Somit wurde die Anpassung der Netzinfrastruktur an die zunehmende Stromeinspeisung aus erneuerbaren Energien auch durch Interessenkonflikte auf Seiten der Netzbetreiber beeinflusst (AEE 2011: 13f.).

Vor dem Hintergrund der bestehenden Defizite bezüglich der angestrebten Marktöffnung forderte die EU mit der EU-Binnenmarkttrichtlinie aus dem Jahr 2003 (Richtlinie 2003/54/EG) die Einrichtung einer nationalen Regulierungsbehörde sowie die gesellschaftsrechtliche Entflechtung der Übertragungs- und Verteilnetze. Gegen den Widerstand der Stromkonzerne und nach deutlichen Kontroversen zwischen BMWi bzw. Teilen der SPD-Fraktion auf der einen Seite und BMU und Grünen auf der anderen Seite, wurde mit der EnWG-Novelle 2005 eine deutliche Reregulierung insbesondere im Netzbereich eingeleitet (Hirschl 2008: 248-267; Wurster 2010: 295f.). Das EnWG 2005<sup>61</sup> verpflichtete die EVU zur gesellschaftsrechtlichen Entflechtung der Netze, daneben wurde der verhandelte Netzzugang durch den regulierten Netzzugang abgelöst. Die Kontrolle der Netzentgelte sowie der Netzzugangsbedingungen wurde an die Bundesnetzagentur übertragen<sup>62</sup>, die damit „erstmalig über scharfe Instrumente [verfügte], um eine angemessene und faire Preisgestaltung im Bereich der Durchleitungsgebühren notfalls auch zu erzwingen“ (Wurster 2010: 296)<sup>63</sup>. Das EnWG enthielt zudem erstmals differenzierte Regelungen bezüglich der Netzplanung und des Netzausbaus durch die ÜNB. So wurden die Netzbetreiber dazu verpflichtet, das Netz bedarfsgerecht auszubauen sowie alle zwei Jahre einen Bericht über den Netzzustand und die Netzausbauplanung zu

---

<sup>60</sup> Das Alternativmodell des regulierten Netzzugangs, bei dem die Netznutzungspreise und -konditionen durch eine staatliche Regulierungsbehörde festgelegt werden, wurde hingegen von allen anderen EU-Mitgliedstaaten gewählt (Hirschl 2008: 208).

<sup>61</sup> Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, BGBl I 2005, S. 1970.

<sup>62</sup> Die Bundesnetzagentur ging aus der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post hervor.

<sup>63</sup> Mit Blick auf den Netzausbau ist die Regulierung der Netzentgelte vor allem deshalb relevant, da diese auch festlegt, inwieweit Investitionen für die Erweiterung der Übertragungsnetze auf den Netznutzer umgelegt werden können. Damit hat die Netzentgeltregulierung auch Auswirkungen auf die Netzplanung der ÜNB (Faßbender/Leidinger 2013: 22f.).

erstellen und diesen der Bundesnetzagentur auf Verlangen vorzulegen (§§ 11-12 EnWG 2005). Mit der Verpflichtung zur Bedarfsplanung und zum Ausbau der Übertragungsnetze durch die ÜNB waren jedoch keine weitergehenden Befugnisse der Bundesnetzagentur verbunden, den Planungs- und Ausbauprozess zu koordinieren und zu steuern, wodurch die Regulierung des Netzausbaus weiterhin sehr vage blieb (Faßbender/Leidinger 2013: 19f.).

Das Thema des Netzausbaus und Maßnahmen zu dessen Beschleunigung gewannen schließlich seit Mitte der 2000er Jahre auf politischer Ebene zunehmend an Bedeutung. Der fortschreitende Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der deutliche Zubau der Windenergieanlagen im Norden Deutschlands, führte zu einer stärkeren räumlichen Entkopplung der Erzeugungs- und Verbrauchsstrukturen, was zusammen mit der fluktuierenden Windenergieeinspeisung die bestehende Netzinfrastruktur vor neue Herausforderungen stellte (Ekardt/Valentin 2015: 89). Die Diskussionen zum Netzausbau wurden zudem durch die im Februar 2005 veröffentlichte Studie der Deutschen Energie Agentur (Dena) zur Netzintegration von Windenergie in Deutschland, die sogenannte Dena-Netzstudie I, verstärkt. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass zur Integration der erneuerbaren Stromerzeugung in das Höchstspannungsnetz bis 2015 rund 850 km neue Leitungen gebaut und zusätzliche 392 km verstärkt werden müssten (Dena 2005). Daneben erzeugten auch die auf EU-Ebene forcierte Integration der Stromnetze sowie der Bau neuer konventioneller Erzeugungskapazitäten in Deutschland zusätzlichen Handlungsbedarf im Bereich des Stromnetzausbaus (Illing 2016: 244f.).

Vor diesem Hintergrund rückte das Thema des Netzausbaus zunehmend auf die politische Agenda und die Bundesregierung versuchte, auf eine Beschleunigung des Netzausbaus auf gesetzgeberischem Wege hinzuwirken (Faßbender/Leidinger 2013: 21; Ekardt/Valentin 2015: 91-93). Als Teil des Maßnahmenpakets des IEKP brachte die Große Koalition im Oktober 2008 hierfür den Entwurf eines „Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsleitungen“ auf den Weg, dessen zentrales Element das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) darstellt<sup>64</sup>. Das EnLAG legte für 24 Leitungsvorhaben im Höchstspannungsnetz mit einer Gesamtlänge von 1.855 km den vordringlichen Bedarf und die energiewirtschaftliche Notwendigkeit fest und implementierte damit „erstmalig Grundzüge einer gesetzlichen Netzbedarfsplanung“ (Ekardt/Valentin 2015: 92). Für die in dem Bedarfsplan aufgeführten Leitungsvorhaben ermöglichte das EnLAG beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren, für vier Leitungsvorhaben wurde außerdem die Möglichkeit eingeräumt, diese als Erdkabel-Pilotprojekte zu realisieren und die dadurch entstehenden Mehrkosten auf die

---

<sup>64</sup> Das EnLAG wurde im Mai 2009 im Bundestag und im Juni 2009 im Bundesrat beschlossen und trat am 21. August 2009 in Kraft (BGBl. 2009 I S. 2870).

Netzentgelte umzulegen. Die Grundlage für den Bedarfsplan bildeten dabei im Wesentlichen die Vorhaben, die in der Dena-Netzstudie I aufgeführt wurden. Als zentraler Kritikpunkte des EnLAG erwies sich daher die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Netzplanung, da die Studie auf unveröffentlichten Daten der Netzbetreiber beruhte (AEE 2011: 16f.; Gerbaulet 2018: 195f.).

Parallel zu diesen Entwicklungen gerieten die Stromkonzerne von Seiten der EU erheblich unter Druck. Die Kommission kritisierte die anhaltende Marktkonzentration und den mangelnden Wettbewerb im deutschen Stromsektor und forderte im Rahmen der Diskussionen zum dritten Binnenmarktpaket im Jahr 2007 die vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung (Ownership Unbundling) der Übertragungsnetze. Der damit angestrebte Verkauf der Übertragungsnetze stieß jedoch auf deutlichen Widerstand der etablierten Stromwirtschaft sowie der Bundesregierung, die sich für weniger restriktive Entflechtungsvorgaben einsetzte (Lobo 2011: 110-112). Durch die Einflussnahme Deutschlands sowie weiterer EU-Mitgliedstaaten wurden schließlich neben dem Ownership Unbundling zwei weitere mögliche Entflechtungsvarianten in der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (RL 2009/72/EG) vom 13. Juli 2009 festgeschrieben (Lobo 2011: 111f.; Kungl 2018: 274). Als Alternative zur vollständigen eigentumsrechtlichen Trennung des Netzes konnten die EVU entweder das Netzmanagement an einen unabhängigen Netzbetreiber übertragen (Independent System Operator, ISO) oder eine verstärkte gesellschaftsrechtliche Entflechtung durch die Gewährleistung von informationstechnischer und personeller Unabhängigkeit des Netzmanagements nachweisen (Independent Transmission Operator, ITO). Daneben enthielt die Richtlinie auch Regelungen bezüglich des Netzausbaus, der durch ein strukturiertes Verfahren und langfristige nationale Netzentwicklungspläne stärker koordiniert und optimiert werden sollte<sup>65</sup>. Insgesamt wurde durch diese Vorgaben der Gestaltungsspielraum der EVU im Bereich der Übertragungsnetze erheblich reduziert.

Bereits im Februar 2008 kündigte E.ON überraschend den Verkauf des Übertragungsnetzes an, welches zum 31. Dezember 2009 an den niederländischen Netzbetreiber TenneT veräußert wurde. Im Mai 2010 verkaufte Vattenfall den Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz Transmission, eine Tochtergesellschaft von Vattenfall, an den belgischen Netzbetreiber Elia sowie den australischen Infrastrukturfonds Industry Funds Management. RWE kündigte im Februar 2009 zunächst an, ihren Übertragungsnetzbetreiber im Sinne eines ITO umzugestalten. Unter dem Namen Amprion wurde der Bereich des Übertragungsnetzes zunächst aus dem Unternehmen ausgegliedert. Im Juli 2011 entschied RWE schließlich, die Mehrheit am

---

<sup>65</sup> Die Vorgaben wurden schließlich im Rahmen der EnWG-Novelle 2011 in nationales Recht umgesetzt, worauf in Kapitel 5.3.2 ausführlich eingegangen wird.

Transportnetz (74,9%) an den Infrastrukturfonds Commerz Real zu veräußern. Als einziger Stromkonzern betreibt EnBW weiterhin das eigene Übertragungsnetz, gestaltete den Betrieb jedoch als ITO aus (Kungl 2018: 274-283). Somit unterlag der Bereich der Übertragungsnetze Ende der 2000er Jahre deutlichen Umstrukturierungen, welche insbesondere von Seiten der EU induziert wurden und in der Folge auch die Rahmenbedingungen für den Netzausbau in Deutschland veränderten sowie eine stärkere Regulierung in diesem Bereich einleiteten.

Auch unter der schwarz-gelben Bundesregierung blieb der Netzausbau eines der zentralen energiepolitischen Themen. Im Energiekonzept 2010 strebte die Bundesregierung an, den Netzausbau durch „wirtschaftliche Anreize und planerische Instrumente“ (Bundesregierung 2010: 22) zu beschleunigen. Hierzu sollte eine kohärente, bundesweite Netzausbauplanung der Übertragungsnetzbetreiber etabliert werden, die auf einem zwischen den Netzbetreibern abgestimmten zehnjährigen Netzausbauplan basieren sollte<sup>66</sup>. Daneben wurde die Schaffung einer Bundesfachplanung für das Übertragungsnetz sowie die zusätzliche Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren<sup>67</sup> im Leitungsausbau verfolgt. Um Investitionen in die Modernisierung und den Ausbau der Stromnetze anzureizen, sollten weitere Maßnahmen, beispielsweise die unmittelbare Anrechnung der Kosten für den Netzausbau, geprüft werden. Schließlich zielte die Bundesregierung darauf, die Akzeptanz des Netzausbaus durch eine Informationsoffensive zu steigern (Bundesregierung 2010: 22f.). Damit zeichnete sich bereits zu Beginn der Legislaturperiode der schwarz-gelben Bundesregierung ein Wandel im Policy-Bereich des Netzausbaus ab.

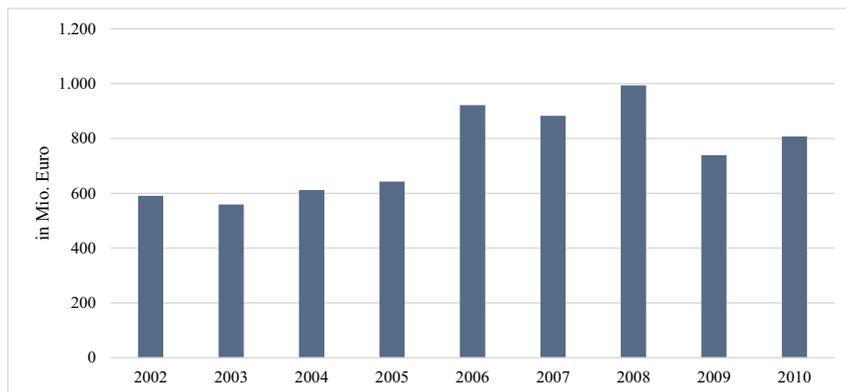
Die gestiegene Bedeutung des Netzausbaus spiegelt sich schließlich auch in den Investitionen der ÜNB für die Netzinfrastruktur wider. Diese sind zwischen 2002 und 2010 angestiegen (vgl. Abb. 6), allerdings zeigen sich dabei auch regelmäßig deutliche Differenzen zwischen den tatsächlichen Ausgaben und den im Vorjahr an die Bundesnetzagentur gemeldeten Planwerten. In diesem Kontext konstatierte die Bundesnetzagentur eine große Anzahl verzögerter Netzausbauprojekte, auch aufgrund des zunehmenden Widerstands in der Bevölkerung, und einen damit einhergehenden Investitionsstau im Bereich der Übertragungsnetze (Bundesnetzagentur 2008: 17, 2010: 25). Somit war der Bereich des Netzausbaus bereits vor der Energiewende-Entscheidung 2011 durch einen erheblichen Problemdruck gekennzeichnet.

---

<sup>66</sup> Dies entsprach im Wesentlichen den Vorgaben des dritten Binnenmarktpakets, die im Rahmen der EnWG-Novelle 2011 umgesetzt werden sollten.

<sup>67</sup> Hierzu sollten durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Musterplanungsleitlinien für das Planfeststellungsverfahren entwickelt werden mit dem Ziel, eine konsistente Genehmigungspraxis der Länder zu sichern und die Transparenz der Verfahren zu erhöhen (Bundesregierung 2010: 23).

**Abbildung 6:** Investitionen und Aufwendungen für die Netzinfrastruktur der ÜNB 2002 bis 2010



Quelle: Bundesnetzagentur 2007: 178, 2013: 53, eigene Darstellung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Bereich des Netzausbaus im Zeitraum von 1998 bis 2011 im Zuge der Strommarktliberalisierung zunächst lediglich inkrementelle Veränderungen stattfanden, die angesichts des wachsenden Handlungsdrucks im weiteren Verlauf jedoch durch eine weitreichendere Regulierung des Netzausbaus ergänzt wurden. Damit wurde in diesem Policy-Bereich bereits vor der Energiewende-Entscheidung 2011 mit dem EnLAG und den Vorgaben aus dem Energiekonzept 2010 eine Abweichung vom vorherigen Pfad der unternehmensinternen Bedarfsplanung in Richtung einer stärkeren staatlichen Steuerung zur Planung und Beschleunigung des Netzausbaus eingeleitet.

## **5 Policy-Analyse der Energiewende-Politik von 2011 bis 2018**

Auf Basis des theoretischen Analyserahmens erfolgt in diesem Kapitel die empirische Analyse der Energiewende-Politik in Deutschland von 2011 bis 2018. Dabei wird untersucht, wie sich die Politik in den verschiedenen Teilbereichen des Stromsektors im Zeitverlauf entwickelt hat und welche Faktoren das Zustandekommen und die konkrete Ausgestaltung der spezifischen Policies beeinflusst haben. Im Folgenden wird für jeden Policy-Bereich zunächst ein deskriptiver Überblick über die Entwicklung zentraler Indikatoren im Untersuchungszeitraum gegeben, bevor daran anschließend ausgewählte Policies analysiert werden und abschließend eine Zusammenfassung der zentralen Einflussfaktoren erfolgt. Die Unterkapitel zu den einzelnen Policies folgen dabei einem strukturierten Vorgehen, wobei gleichzeitig den Spezifika der jeweiligen Policy-Prozesse Rechnung getragen wird. Nach der Darstellung der Ausgangslage wird zunächst die Einordnung der Policy-Outputs als retardierende bzw. progressive Policy-Wandel oder Stagnation begründet, bevor dann die relevanten Einflussfaktoren identifiziert werden und das Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren analysiert wird. Da in den jeweiligen Policy-Prozessen unterschiedliche Einflussfaktoren für die Erklärung besonders relevant sein können, sind die Kapitel im Hinblick auf die Reihenfolge der Darstellung der Einflussfaktoren nicht stereotyp aufgebaut, sondern an den prozessspezifischen Besonderheiten orientiert. Zudem wird auf die Kontextfaktoren nur dann explizit eingegangen, wenn diesbezüglich relevante Veränderungen stattgefunden haben.

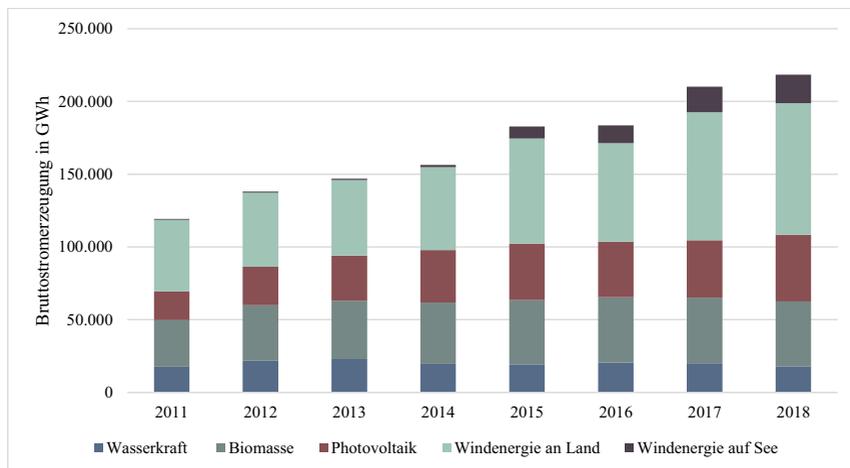
### **5.1 Der Policy-Bereich Erneuerbare Energien**

Der Policy-Bereich war im Untersuchungszeitraum von einem tiefgreifenden Wandel der staatlichen Regulierung der Förderung erneuerbarer Energien gekennzeichnet. Während das EEG mit dem System der garantierten Einspeisevergütung über einen langen Zeitraum einen dynamischen, dezentralen Ausbau der erneuerbaren Energien ermöglicht und zu einer großen Akteursvielfalt beigetragen hatte, lässt sich seit 2012 eine sukzessive Abkehr von diesem progressiven Pfad in der EE-Politik beobachten. Mit der Photovoltaik-Novelle 2012 und insbesondere den darauffolgenden umfassenden Reformen des EEG wurde die Transformationsdynamik in Richtung eines regenerativen Energiesystems deutlich ausgebremst. Zudem wurde dabei auch einer stärkeren Zentralisierung Vorschub geleistet, die eine Verschiebung der bisherigen Akteursstruktur zugunsten größerer, etablierter Akteure zu begünstigen scheint.

### 5.1.1 Entwicklung erneuerbarer Energien im Stromsektor 2011 bis 2018

Die Bedeutung der erneuerbaren Energien im Stromsektor ist im Zeitraum von 2011 bis 2018 kontinuierlich gestiegen. Betrachtet man die Entwicklung der Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Zeitverlauf, so ist ein sukzessiver Aufwärtstrend zu verzeichnen (vgl. Abb. 7)<sup>68</sup>. Gegenüber dem Jahr 2011 hatte sich die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Jahr 2018 um rund 80 Prozent erhöht, wobei die Windenergie als treibende Kraft hinter dieser Entwicklung fungierte. Durch Windenergie an Land und auf See wurde 2018 eine Strommenge von rund 110 Mrd. kWh erzeugt und damit mehr als doppelt so viel wie noch 2011 (49,9 Mrd. kWh) (BMWi 2019c: 6). Insgesamt hatte sich auch der Anteil der erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung von 20,4 Prozent im Jahr 2011 auf 35,3 Prozent im Jahr 2018 deutlich erhöht (AGEB 2019).

**Abbildung 7:** Entwicklung der Bruttostromerzeugung aus erneuerbaren Energien 2011 bis 2018



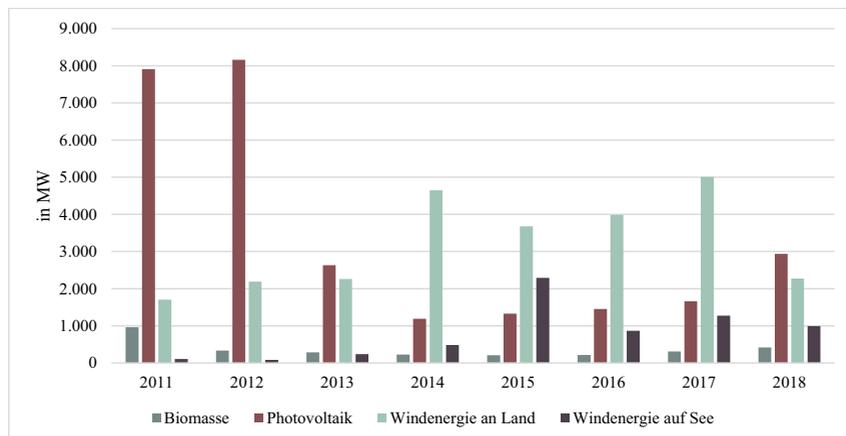
Quelle: BMWi 2019c: 6, eigene Darstellung.

Betrachtet man den Ausbau der erneuerbaren Energien anhand der installierten Leistung, ergibt sich jedoch ein differenziertes Bild der Transformationsdynamik. Während die installierte Leistung aus erneuerbaren Energien im Untersuchungszeitraum zwar ebenfalls in absoluten Zahlen deutlich angestiegen ist und sich von 66.680 MW im Jahr 2011 auf rund 118.320 MW im Jahr 2018 erhöhte, lässt sich seit 2013 eine deutliche Verlangsamung der Ausbaugeschwindigkeit beobachten. So ist der relative Anstieg der installierten Leistung seit

<sup>68</sup> Der schwache Anstieg im Jahr 2016 kann dabei im Wesentlichen auf die ungünstigen Witterungsbedingungen in diesem Jahr zurückgeführt werden (Agora Energiewende 2017: 19).

2012 stark rückläufig und befand sich 2018 mit einem Anstieg von 6 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf einem niedrigen Niveau (2011: 19,5 Prozent) (BMWi 2019c: 7).

**Abbildung 8:** Zubau installierter Leistung erneuerbarer Energien 2011 bis 2018



Quelle: BMWi 2019c: 7, eigene Berechnung und Darstellung. Inkl. Repowering und Anlagenerweiterungen von Bestandsanlagen.

Dass die einzelnen erneuerbaren Energien dabei unterschiedlich stark von der Verlangsamung des Ausbaus betroffen sind und sich dabei zudem zeitliche Unterschiede beobachten lassen, ist in Abbildung 8 verdeutlicht. Der Photovoltaik-Ausbau war nach 2012, im Nachgang der Photovoltaik-Novelle, massiv eingebrochen und stagnierte bis 2017 auf einem niedrigen Niveau. Seit 2018 hat der Ausbau schließlich wieder an Dynamik gewonnen. Demgegenüber konnte die Windenergie insbesondere im Zeitraum von 2014 bis 2017 einen hohen Zubau verzeichnen, mit einem Rekordzuwachs von rund 5.000 MW brutto im Übergangsjahr des EEG-Systemwechsels 2017. Im Vergleich hierzu war der Zubau von Windenergieanlagen an Land im Jahr 2018 stark rückläufig und hat sich gegenüber dem Vorjahr mehr als halbiert (BMWi 2019c: 7).

Die ambivalenten Entwicklungen des Ausbaus der erneuerbaren Energien spiegeln sich auch in den Beschäftigtenzahlen im EE-Sektor wider (vgl. Tab. 4). Im Jahr 2011 erreichte die Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien ihren bisherigen Höchstwert von 416.500 Personen. In den darauffolgenden Jahren ist ein sukzessiver Rückgang von insgesamt rund 100.000 Personen bis zum Jahr 2017 zu verzeichnen. Dabei waren die verschiedenen erneuerbaren Technologien wiederum von unterschiedlichen Entwicklungen geprägt. So wies

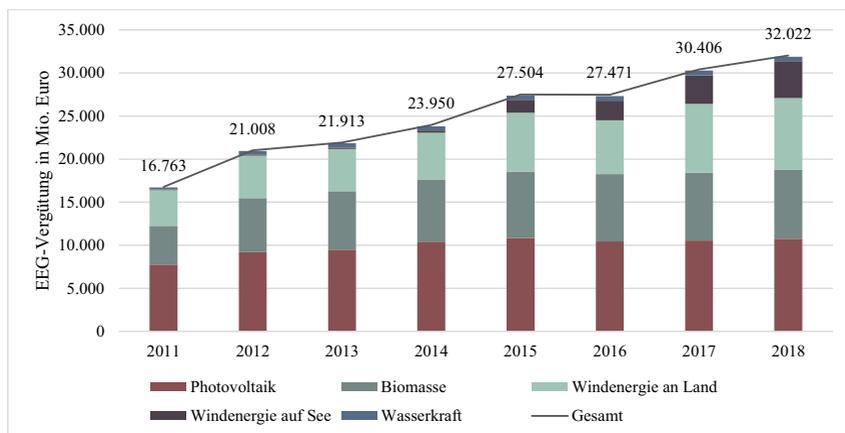
**Tabelle 4:** Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien 2011 bis 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Windenergie an Land	94.600	107.000	120.800	130.900	127.100	133.800	112.110
Windenergie auf See	11.900	18.000	20.700	17.700	22.600	27.200	23.000
Photovoltaik	156.700	126.400	70.200	49.900	47.900	45.400	42.800
Biomasse	123.000	117.500	118.000	112.500	113.600	113.100	110.800
Wasserkraft	12.100	10.900	8.800	8.700	8.300	7.800	6.000
Geothermie	18.300	18.000	18.700	18.700	18.500	20.600	22.000
<b>Gesamt</b>	<b>416.500</b>	<b>397.700</b>	<b>357.200</b>	<b>338.400</b>	<b>338.000</b>	<b>347.900</b>	<b>316.600</b>

Quelle: BMWi 2018a, eigene Darstellung. Angaben in Personen.

die Beschäftigung in der Biomassebranche nach 2011 einen moderaten Rückgang auf und verblieb seit 2014 auf einem relativ konstanten Niveau. Die größten Umbrüche sind im Bereich der Photovoltaik zu beobachten. Nach den massiven Einbrüchen in den Jahren 2013 und 2014 hatten sich die Beschäftigtenzahlen des ehemaligen Spitzenreiters auf einem niedrigen Niveau stabilisiert. Auch in der Windkraftbranche, auf die seit 2013 der größte Anteil der Beschäftigten entfällt und die bis 2016 von einem Aufwärtstrend geprägt war, wurden im Jahr 2017 rund 26.000 Stellen abgebaut (BMWi 2018a).

**Abbildung 9:** Entwicklung der Vergütungszahlungen an EEG-Anlagen 2011 bis 2018



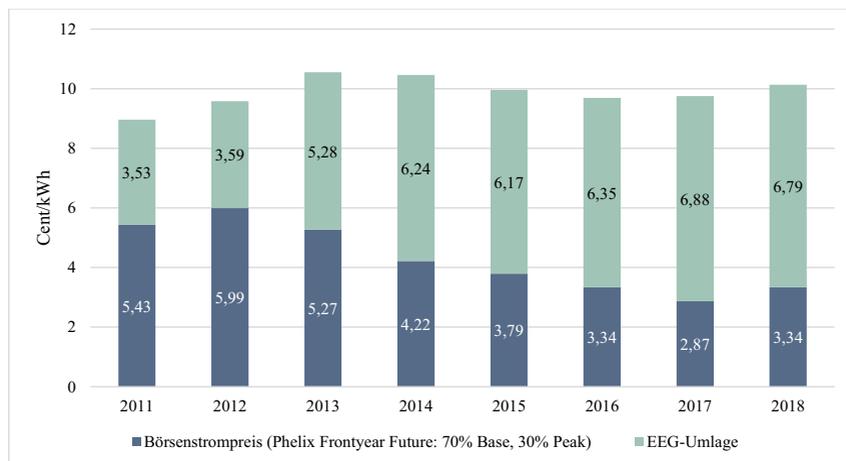
Quelle: BMWi 2018c, eigene Darstellung.

Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien ist die damit verbundene Entwicklung der Kosten für die Förderung von großer politischer Bedeutung. Die gesamten Förderkosten für die regenerative Stromerzeugung hatten sich im Zeitraum von 2011 bis 2018 annähernd verdoppelt (vgl. Abb. 9). Im Jahr 2018 entfiel der Großteil der jährlichen Gesamtvergütung von rund 32

Mrd. Euro auf die Vergütung von Solarstrom (rund 10,8 Mrd. Euro), auch wenn diese lediglich zu rund 20 Prozent zur regenerativen Stromerzeugung beitrug. Die Vergütung für Windenergie an Land, auf die ein Anteil von ca. 40 Prozent der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien entfiel, betrug demgegenüber insgesamt 8,3 Mrd. Euro (BMWi 2018c). Da das EEG eine Vergütung über 20 Jahre garantiert, entfällt ein erheblicher Teil der Vergütungszahlungen an Bestandsanlagen, die gegenüber neuen Anlagen deutlich höhere Vergütungssätze erhalten. Mit dem sukzessiven Auslaufen des Vergütungsanspruchs alter Bestandsanlagen sowie den durchschnittlich sinkenden Kosten für neue Anlagen ist ab Anfang der 2020er Jahre jedoch mit einem Rückgang der Förderkosten zu rechnen (Agora Energiewende 2019: 47).

Als Kostenindikator für den Ausbau der erneuerbaren Energien wird häufig die EEG-Umlage herangezogen, die sich aus der Differenz zwischen den Vermarktungserlösen an der Strombörse und der festgelegten Vergütung ergibt. Wie Abbildung 10 verdeutlicht, ist die EEG-Umlage im Zeitraum von 2011 bis 2014 zunächst stark angestiegen und hat sich in den Folgejahren auf einem hohen Niveau stabilisiert. Gleichzeitig sind die Börsenstrompreise jedoch unter anderem durch den Ausbau der erneuerbaren Energien deutlich gesunken, womit der Börsenstrompreis einen wichtigen Treiber für den Anstieg der EEG-Umlage darstellt. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sind auch die Policy-Veränderungen bei der Förderung der erneuerbaren Energien zu sehen, deren Analyse im Zentrum der folgenden Kapitel steht.

**Abbildung 10:** Entwicklung von EEG-Umlage und Börsenstrompreis 2011 bis 2018



Quelle: BMWi 2017: 1, eigene Darstellung.

### 5.1.2 Die EEG-Novelle 2012

Der Policy-Prozess zur EEG-Novelle 2012 war maßgeblich durch die energiepolitische Kursänderung der schwarz-gelben Bundesregierung in Folge der Reaktorkatastrophe in Fukushima im März 2011 geprägt. Die Entscheidung zur beschleunigten Energiewende wirkte sich dabei insbesondere auf den Prozess des Gesetzgebungsverfahrens als solchen aus, denn die Novellierung des EEG erfolgte ungewöhnlich zügig und unter hohem Zeitdruck. In inhaltlicher Hinsicht wurden hingegen vor allem moderate Anpassungen des bestehenden Fördersystems vorgenommen. Zwar wurde mit dem EEG 2012 der bisherige Pfad in der EE-Politik grundsätzlich fortgeführt, allerdings begann sich im Policy-Bereich der erneuerbaren Energien eine stärkere Marktorientierung als neue Leitlinie bei der EE-Förderung abzuzeichnen, was sich auch punktuell im Policy-Output widerspiegelt.

#### *Ausgangslage: Geplante EEG-Novelle, Fukushima und die beschleunigte Energiewende*

Bereits im Koalitionsvertrag von CDU,CSU und FDP war die Novellierung des EEG mit Wirkung zum 1. Januar 2012 vereinbart worden (CDU et al. 2009: 27f.). Die Förderung im Rahmen des EEG hatte in den vergangenen Jahren zu einem massiven Wachstum der regenerativen Energien im Stromsektor geführt. Während das EEG 2009 zuletzt insbesondere bei der Photovoltaik einen deutlichen Wachstumsschub induziert hatte und die installierte Leistung von 10.566 MW im Jahr 2009 auf 18.006 MW im Jahr 2010 anstieg, blieb die Entwicklung der Offshore-Windenergie hingegen hinter den Erwartungen zurück (2009: 30 MW, 2010: 80 MW) (BMWi 2019c). Die verstärkte Einspeisung erneuerbarer Energien hatte auch die EEG-Gesamtvergütung massiv erhöht. Die Vergütungszahlungen stiegen von 883 Mio. Euro im Jahr 2000 auf über 13 Mrd. Euro im Jahr 2010 (BMWi 2018c).

Vor diesem Hintergrund rückten die Regierungsfractionen die wirtschaftliche Effizienz der EE-Förderung in den Fokus der geplanten Novellierung des EEG. Ziel der Novelle sollte es daher sein, „die erneuerbaren Energien so schnell wie möglich markt- und speicherfähig zu machen. Über- oder Unterförderung sind zu vermeiden“ (CDU et al. 2009: 27). Entsprechend sollten insbesondere die Vergütungssätze für die Photovoltaik angepasst sowie die Großtechnologie der Offshore-Windenergie gestärkt werden (ebd.). Die Orientierung an der Leitlinie der Marktintegration und Kosteneffizienz wurde auch im Energiekonzept 2010 sichtbar. So bekräftigte die Bundesregierung, in der anstehenden EEG-Novelle die Markt- und Netzintegration der regenerativen Energien durch die Einführung einer optionalen Marktprämie, die Weiterentwicklung der Grünstromvermarktung und die bedarfsgerechte Erzeugung und Nutzung des EE-Stroms zu steigern (Bundesregierung 2010: 8f.). Daneben

wurden im Energiekonzept 2010 mittel- und langfristige Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien verankert, die auch Eingang in das novellierte EEG finden sollten (Bundesregierung 2010: 4f.).

Angesichts des externen Schocks Fukushima kam es im März 2011 zu einem energiepolitischen Kurswechsel der schwarz-gelben Koalition, die in der Folge auf eine Beschleunigung des Transformationsprozesses des Energiesystems abzielte. Die EEG-Novelle, die ursprünglich erst nach der parlamentarischen Sommerpause geplant war (Röttgen 2011), geriet daher eher zufällig in den Sog der Energiewende-Entscheidung und wurde zu einem zentralen Bestandteil des Energiepakets vom 6. Juni 2011. Das Gesetzgebungsverfahren war dabei, in Absprache mit den Ministerpräsidenten der Länder, zeitlich sehr eng getaktet (Huß 2015: 530; Seibt 2015: 20f.). Die öffentliche Anhörung fand bereits zwei Tage später am 8. Juni 2011 statt, am 30. Juni 2011 wurde die EEG-Novelle vom Bundestag mit Stimmen von CDU, CSU und FDP und gegen die Stimmen der Opposition beschlossen. Nachdem der Bundesrat am 8. Juli auf die Einberufung des Vermittlungsausschusses verzichtet hatte, konnte das EEG 2012 schließlich nur vier Wochen nach dem Kabinettsbeschluss verabschiedet werden.

#### *Das EEG 2012: Moderater progressiver Policy-Wandel*

Die Novellierung des EEG folgte weitgehend dem bereits im Energiekonzept 2010 vorgezeichneten Kurs. Die Ausbauziele aus dem Energiekonzept wurden in der Zielsetzung des EEG 2012<sup>69</sup> verankert. Entsprechend sollte der Anteil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch bis spätestens 2020 auf mindestens 35 Prozent erhöht und in den Folgejahren auf 50 Prozent bis 2030, 65 Prozent bis 2040 und schließlich 80 Prozent bis 2050 gesteigert werden (§ 1 Abs. 2 EEG 2012). Erstmals wurde auch das Ziel der Markt- und Systemintegration der regenerativen Energien in den Gesetzeszweck aufgenommen (ebd.). Um Letzteres zu erreichen, wurde mit dem EEG 2012 eine optionale Marktprämie eingeführt, die sowohl die Direktvermarktung befördern als auch Anreize für eine bedarfsgerechte Stromerzeugung setzen sollte (§ 33g EEG 2012; vgl. Gawel/Purkus 2013: 48f.)<sup>70</sup>. Daneben zielte die Einführung einer Flexibilitätsprämie für Biogasanlagen auf die Förderung einer marktorientierten Stromproduktion und den Ausbau von Speicherkapazitäten (§ 33i EEG 2012). Neben diesen Änderungen wurde an den grundlegenden Elementen des

---

<sup>69</sup> Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, BGBl I 2011, S. 1634.

<sup>70</sup> Mit der Marktprämie erhalten Anlagenbetreiber, die ihren Strom selbst an der Strombörse vermarkten, die Differenz zwischen der anlagenspezifischen EEG-Vergütung und dem monatlichen Mittelwert des Marktpreises, einschließlich einer technologiespezifischen Managementprämie für den Ausgleich der Vermarktungskosten (Gawel/Purkus 2013: 47).

Einspeisevergütungsmodells, dem vorrangigen Netzanschluss von EE-Anlagen, dem Einspeisevorrang sowie der gesetzlich festgelegten Vergütung, weiterhin festgehalten. Dabei wurden die Vergütungssätze und die Degression an die aktuellen Entwicklungen der verschiedenen EE-Technologien angepasst. Um den stockenden Ausbau der Offshore-Windenergie anzureizen, sollten die Förderbedingungen verbessert werden, indem die Anfangsvergütung erhöht und der Beginn der Degression von 2015 auf 2018 verschoben wurde (§§ 20 und 31 EEG 2012). Die Vergütungssätze für die Windenergie an Land wurden im Wesentlichen beibehalten, allerdings wurde die Degression von 1 Prozent auf 1,5 Prozent erhöht (§§ 20 und 29 EEG 2012). Daneben wurden die Bedingungen für das Repowering von Windenergieanlagen, die vor 2002 errichtet wurden, verbessert (§ 30 EEG 2012). Der atmende Deckel für den Photovoltaikausbau, d.h. die Steuerung der Degressionshöhe in Abhängigkeit des Zubaus, wurde beibehalten, zur Vermeidung der Überforderung wurde dieser jedoch auf eine halbjährige Anpassung umgestellt (§§ 20a u. 32 EEG 2012). Im Bereich der Biomasse wurde ein vereinfachtes Vergütungssystem mit vier Anlagenkategorien eingeführt, wobei insbesondere die Vergütungssätze für kleine Anlagen verringert wurden (§ 27 EEG 2012). Schließlich wurde die besondere Ausgleichregelung, in deren Rahmen stromintensive Unternehmen anteilig von der EEG-Umlage befreit werden, ausgedehnt und damit der Kreis der begünstigten Unternehmen deutlich erweitert (§§ 40-42 EEG 2012).

Insgesamt wurden mit der EEG-Novelle 2012 damit vor allem „zaghafte Anpassungen“ (Huß 2015: 546) vorgenommen. Zwar wurden mit dem optionalen Marktprämienmodell punktuelle Anreize für die Marktintegration gesetzt, ein grundlegender Wandel in Richtung einer stärkeren Marktorientierung bei der Förderung der erneuerbaren Energien, etwa durch die Abkehr vom System der garantierten Einspeisevergütung, wurde mit dem EEG 2012 jedoch (noch) nicht eingeleitet (SVR 2011: 252; Gawel/Purkus 2013: 56f.; Huß 2015: 542). Bezüglich der Richtung des Policy-Wandels wurde der bisherige progressive Pfad im Bereich der Förderung der erneuerbaren Energien auch mit dem EEG 2012 grundsätzlich fortgeführt. Die Ausbauziele für die erneuerbaren Energien wurden gegenüber dem EEG 2009 erhöht und um eine langfristige Zielsetzung ergänzt. Damit kann das EEG 2012 als moderater progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik eingeordnet werden, mit welchem die Ausbaudynamik der erneuerbaren Energien aufrechterhalten und somit der Wandel des Energiesystems im Sinne der Energiewende-Entscheidung 2011 begünstigt wird.

### *Parteieneffekte im Kontext des veränderten Parteienwettbewerbs nach Fukushima*

Ausgehend von der Parteidifferenztheorie ließe sich mit dem Eintritt der FDP in die Regierungskoalition im Policy-Bereich der erneuerbaren Energien eine deutlich stärkere wirtschaftspolitische Ausrichtung und eine entsprechend restriktivere EE-Politik erwarten. In ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2009 betonten die Liberalen, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien „so kostengünstig wie möglich“ umzusetzen sei und zudem im Stromsektor „mehr Wettbewerb“ zwischen den verschiedenen regenerativen Technologien ermöglicht werden sollte (FDP 2009: 56). Insgesamt zeigte sich im Wahlprogramm der FDP eine deutliche Fokussierung auf die Ziele der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in der Energiepolitik im Allgemeinen sowie eine ökonomische Handlungsorientierung in der EE-Politik im Speziellen (ebd.: 55-57). Auch im Wahlprogramm von CDU und CSU wurde das Ziel einer wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Energieversorgung betont. Entsprechend sollte das EEG weiterentwickelt werden, um eine höhere Wirtschaftlichkeit bei der Förderung der erneuerbaren Energien zu erreichen (CDU/CSU 2009: 25). Dennoch strebte die Union durchaus ambitionierte Ziele beim Ausbau der erneuerbaren Energien an (ebd.: 71), womit CDU/CSU weiterhin den Kurs einer klimapolitisch motivierten Energiepolitik verfolgten, den die Union und insbesondere Bundeskanzlerin Merkel bereits in der Großen Koalition eingeschlagen hatte. Dabei lag der Fokus allerdings auf der großskalierbaren und kapitalintensiven Offshore-Windenergie, wodurch der Ausbau der erneuerbaren Energien stärker an die Logik des konventionellen Energiesystems angebunden werden sollte.

Die Policy-Präferenzen der Regierungsparteien beeinflussten in der Folge auch den Policy-Prozess zum EEG 2012. In den Debatten zur EEG-Novelle bekräftigten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP eine stärkere Fokussierung auf die Marktintegration der erneuerbaren Energien, die Förderung der Offshore-Windenergie und die Ausweitung der EEG-Umlagebefreiung als zentrale Elemente der Novellierung, die schließlich im EEG 2012 verankert wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2011h, 2011i). Ziel sollte es dabei auch sein, die EEG-Umlage bei 3,5 Cent zu stabilisieren (Deutscher Bundestag 2011h). Somit lassen sich durchaus Parteieneffekte feststellen, wie sie angesichts der programmatischen Ausrichtung der Regierungsparteien in ihren Wahlprogrammen erwartbar waren (policy-seeking). Dass dabei jedoch keine restriktivere EE-Politik verfolgt wurde, wie es zuvor noch vom Wirtschaftsflügel der Union und der FDP gefordert wurde, kann auch auf den Parteienwettbewerb und auf gewisse Ansteckungseffekte der Grünen als Oppositionspartei zurückgeführt werden. Die Nutzung und der Ausbau erneuerbarer Energien fanden in der deutschen Bevölkerung eine hohe Zustimmung, welche nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima nochmals gestärkt wurde

(vgl. AEE 2012a). Zudem sah sich die CDU bei den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg im März 2011 mit deutlichen Stimmenverlusten konfrontiert, Bündnis 90/Die Grünen gingen hingegen als Gewinner der Landtagswahlen hervor. Vor dem Hintergrund des hohen gesellschaftlichen Rückhalts der Energiewende und der erneuerbaren Energien bot das Verfolgen einer progressiven EE-Politik der Union daher die Möglichkeit, sich auch gegenüber der Opposition, insbesondere gegenüber den Grünen, zu profilieren und damit Wählerstimmen zu maximieren (Rüb 2012: 37; Huß 2015: 545f.). Daneben konnte eine ambitionierte EE-Politik durch die Öffnung hin zur Policy-Position von Bündnis 90/Die Grünen in diesem Bereich auch langfristig die Chancen für Koalitionsoptionen mit den Grünen verbessern (vgl. Nullmeier/Dietz 2012: 106-110)<sup>71</sup>.

Vor diesem Hintergrund kann der moderate progressive Policy-Wandel im Rahmen des EEG 2012 auch mit vote-seeking und koalitionsstrategischen Bestrebungen auf Seiten der CDU erklärt werden. Zwar blieb das EEG in Hinblick auf die Ausbauziele hinter den Forderungen der Opposition sowie ökologischer Akteure zurück, die angesichts der Neuausrichtung im Rahmen der Energiewende eine deutlich ambitioniertere Policy forderten (Deutscher Bundestag 2011a: 18f.; BEE 2011; BUND 2011b; NABU 2011a). Dennoch wurden im EEG 2012 die Ausbauziele erhöht und eine langfristige Zielperspektive verankert und der Umweltflügel der Union konnte sich in den parteiinternen Konflikten gegenüber dem Wirtschaftsflügel durchsetzen und tiefere Einschnitte, etwa bei der Solarförderung oder der Windenergie an Land, verhindern (Deutscher Bundestag 2011a; Handelsblatt 2011d; Sander 2016: 190; Gründinger 2017: 357).

#### *Kompetenzverteilung zugunsten des Umweltministeriums*

Aufgrund der Ressortzuständigkeit für den Bereich der erneuerbaren Energien lag die Federführung für die Novelle des EEG 2012 beim Umweltministerium, welches zu diesem Zeitpunkt von Norbert Röttgen (CDU) geführt wurde. Bereits im Strategieprozess des Energiekonzepts 2010 hatte sich Röttgen für eine klimapolitisch ambitionierte Konzeptionierung eingesetzt und konnte im Bereich der erneuerbaren Energien ehrgeizige Ausbauziele verankern. Demgegenüber trat das FDP-geführte Wirtschaftsministerium unter Rainer Brüderle als „Bremsen“ einer progressiven Energiewende-Politik auf und konnte sich insbesondere in der Frage der Laufzeitverlängerung durchsetzen (Bundesregierung 2010;

---

<sup>71</sup> Die Grünen hatten bereits Ende März 2011 einen Antrag in den Bundestag eingebracht, in dem neben dem Atomausstieg auch eine Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien gefordert wurde und hierzu Schritte für eine entsprechende Novellierung des EEG aufgezeigt wurden (BT-Dr. 17/5202).

Vorholz 2010; Sohre 2014: 306, 369)<sup>72</sup>. Auch im Hinblick auf die anstehende EEG-Novelle spiegelte das Energiekonzept die insbesondere vom BMWi verfolgte Leitlinie der Kosteneffizienz und Marktorientierung wider. Aufgrund der vagen Formulierung, das EEG solle „künftig stärker am Markt orientiert werden und der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien in stärkerem Maße marktgetrieben erfolgen“ (Bundesregierung 2010: 8), wurde dabei befürchtet, dass bei der anstehenden EEG-Novelle die feste Einspeisevergütung und der Einspeisevorrang zur Disposition stehen könnten (vgl. SRU 2010; Vorholz 2010; Sander 2016: 182f.)<sup>73</sup>.

Die noch bei der Erarbeitung des Energiekonzepts öffentlich ausgetragenen Konflikte zwischen BMU und BMWi traten jedoch angesichts der durch Fukushima angestoßenen Energiewende-Entscheidung der Bundesregierung bei der Novellierung des EEG in den Hintergrund: „Im Fahrwasser des neuen Konsens erfolgte eine relativ geräuschlose Umsetzung“ (Huß 2015: 531). Die durch Fukushima ausgelöste Fokusverschiebung zugunsten der Umweltverträglichkeit der Energieversorgung sowie die hohe Unterstützung der Energiewende in der öffentlichen Meinung stärkten die Machtposition des BMU gegenüber dem BMWi. Die Einspeisevergütung wurde nicht zum Konfliktgegenstand zwischen Röttgen und dem im Mai 2011 neu ins Amt gekommenen Wirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP), vielmehr wurde an den Grundpfeilern des EEG festgehalten (vgl. Bundesregierung 2011b). Demgegenüber wurde die Leitlinie der Marktorientierung und Kosteneffizienz sowohl vom BMU als auch vom BMWi unterstützt, konkret strebte das BMU an, diese durch die kostensensiblere Weiterentwicklung des EEG und die Einführung einer optionalen Marktprämie umzusetzen (BMU 2011; Röttgen 2011).

Daneben wirkte sich die Kompetenzverteilung zugunsten des BMU im Policy-Prozess auch deshalb als begünstigend für eine progressivere Ausrichtung des EEG 2012 aus, da in der Folge auch die parlamentarische Behandlung der EEG-Novelle im federführenden Umweltausschuss stattfand, wodurch die Durchsetzungsfähigkeit der Befürworter eines beschleunigten EE-Ausbaus gestärkt wurde. So konnten sich Vertreter des Umweltflügels der CDU aber auch der FDP im Bundestag gegen die jeweiligen Wirtschaftsflügel durchsetzen und Verbesserungen der Förderung für bestimmte EE-Technologien erwirken (Deutscher Bundestag 2011a; Gründinger 2017: 357f.). Durch die Zuständigkeit des BMU wurden schließlich auch die

---

<sup>72</sup> Die Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Kernkraftwerke war für die weitere Entwicklung der EE-Politik vor allem auch deshalb von Bedeutung, da wegen des „technisch-ökonomischen Systemkonflikt[es] zwischen den erneuerbaren Energien und den grundlastorientierten konventionellen Kraftwerken“ (SRU 2010: 4) befürchtet wurde, dass die Laufzeitverlängerung den dynamischen Ausbau der erneuerbaren Energien bremsen könnte.

<sup>73</sup> Das BMWi sowie FDP und Teile der CDU hatten in den vergangenen Jahren immer wieder eine Abkehr von der Einspeisevergütung gefordert und stattdessen ein Quotenmodell favorisiert (Jacobsson/Lauber 2006: 267; Dagger 2009: 68; Lauber/Jacobsson 2016: 151).

Einflussmöglichkeiten für Vertreter der EE-Branche sowie ökologischer Interessen im Policy-Prozess verbessert, wodurch die Machtressourcen der Befürworter-Akteure gestärkt wurden. Damit begünstigte der institutionelle Faktor der ministeriellen Kompetenzverteilung zugunsten des Umweltministeriums sowohl direkt (Stärkung der Position des BMU) als auch indirekt (Verbesserung der Einflussmöglichkeiten der EE-Unterstützer) einen progressiven Policy-Wandel.

#### *Der Bundesrat als Unterstützer eines beschleunigten Ausbaus erneuerbarer Energien*

Das EEG 2012 war zwar nicht zustimmungspflichtig, da die Novelle jedoch zusammen mit den weiteren Gesetzen des Energiewendepakets verabschiedet werden sollte und die Bundesregierung daher an einer zügigen Umsetzung interessiert war, war zur Vermeidung von Verzögerungen des Gesetzgebungsprozesses dennoch ein hohes Maß an Kooperation zwischen der Bundes- und der Länderebene erforderlich. Während des Policy-Prozesses zum EEG 2012 verfügte die schwarz-gelbe Bundesregierung über keine Mehrheit im Bundesrat. Zwar hatte auch das Oppositionslager keine absolute Mehrheit, ihre Position hatte sich jedoch im Zuge der Landtagswahlen im März 2011 merklich verbessert, was sich auch positiv auf ihre Einflussmöglichkeiten im Politikformulierungsprozess auswirkte. Hinzu kommt, dass die Reaktorkatastrophe in Fukushima nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die Energiepolitik auf Bundesebene hatte, sondern auch zur Neujustierung der energiepolitischen Strategien in den Bundesländern geführt hatte. So formulierte beispielsweise die bayerische Landesregierung bereits im Mai 2011 ein eigenes Energiekonzept mit technologiespezifischen Ausbauzielen, auch die neue grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg kündigte im Koalitionsvertrag eine neue energiepolitische Strategie an, mit der der ökologische Umbau der Energieversorgung des Landes vorangebracht werden sollte (Wurster/Köhler 2016: 303-305). Die Forderungen nach einem beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien übersetzten sich somit auch in die Strategien der Bundesländer, die in der Folge eigene ambitionierte EE-Ausbauziele verfolgten, welche in der Summe die von der Bundesregierung angestrebte Zielmarke von 35 Prozent bis 2020 deutlich überstiegen (Lauber 2017: 170). Die gewachsene Unterstützung für eine ambitionierte EE-Politik in den Bundesländern beeinflusste in der Folge auch die Novellierung des EEG 2012. Dabei verliefen die Positionen der Länder weniger zwischen den parteipolitischen Lagern. Vielmehr waren die Beratungen im Bundesrat durch länderspezifische energiepolitische und regionalwirtschaftliche Interessen geprägt, die sich in teils deutlichen Interessengegensätzen zwischen Bundesregierung und Ländern niederschlugen (Scheiner 2017: 183-185).

Im Bundesrat zeigte sich dabei eine breite Unterstützung für einen beschleunigten Umbau der Energieversorgung und den Fortbestand des EEG, wobei die Bundesländer jedoch den Kurs der Bundesregierung beim Ausbau der erneuerbaren Energien als nicht ausreichend kritisierten:

„Es kann nicht sein, dass wir bei dem 35%-Ziel bleiben, das unter den Bedingungen des „Ausstiegs vom Ausstieg“ formuliert wurde. Wenn wir mit dem Ausstieg schneller vorankommen wollen, müssen wir uns ein ehrgeizigeres Ziel beim Ausbau der erneuerbaren Energien vornehmen“ (Kraft zit. in Bundesrat 2011c: 275).

In seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf vom 17. Juni 2011 forderte der Bundesrat daher, das Ziel auf 40 Prozent zu erhöhen (Bundesrat 2011f: 3). Zwar wurde das Ausbauziel im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht angepasst, die Bundesregierung verwies in ihrer Gegenäußerung jedoch darauf, dass es sich um ein Mindestziel handelt und schlug daher vor, „klarzustellen, dass das Ausbauziel „spätestens“ im Jahr 2020 erreicht werden soll“ (Deutscher Bundestag 2011e: 29). Daneben erwiesen sich die geplanten Einschnitte bei der Förderung der Windenergie an Land und die Fokussierung auf den Ausbau der Offshore-Windenergie als besonders konfliktiv (Scheiner 2017: 183f.). Die Förderregelungen für die Offshore-Windenergie wurde vor allem von den küstennahen Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern begrüßt (vgl. Bundesrat 2011c). Auch von Seiten küstenferner Bundesländer wurde der Ausbau von Windparks auf See grundsätzlich unterstützt, allerdings kritisierten einige Bundesländer, darunter Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz (Grüne/SPD- bzw. SPD/Grüne-Koalition) aber auch Bayern (CSU/FDP-Koalition), dass dies nicht zu Lasten der Windenergie an Land erfolgen dürfe (vgl. Bundesrat 2011c; UMK 2011: 34). Der Bundesrat forderte daher, die Höhe der Degression, den Systemdienstleistungsbonus und die Anforderungen an den Repowering-Bonus beizubehalten (Bundesrat 2011f: 2) und konnte sich zumindest in Bezug auf die beiden letztgenannten Punkte durchsetzen. Im Bereich der Photovoltaik setzten sich vor allem die süddeutschen Bundesländer, die über hohe Potentiale für den Ausbau der Solarenergie verfügen, sowie ostdeutsche Bundesländer, in denen sich die Solarbranche zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor entwickelt hatte, erfolgreich dafür ein, die Förderung nicht zu verschlechtern (vgl. Bundesrat 2011c; Gründinger 2017: 359)<sup>74</sup>. Daneben spielten auch in der Frage der EEG-Umlagebefreiung für energieintensive Unternehmen regionalwirtschaftliche Interessen eine

---

<sup>74</sup> So bekräftigte die Ministerpräsidentin von Thüringen, Christine Lieberknecht (CDU), ihre Forderung auch damit, dass in Thüringen „der bedeutendste Solar-Cluster Deutschlands“ liege (Bundesrat 2011c: 277), Bayern setzte sich für die Ausweitung der Förderung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen ein (ebd.: 305) und auch Baden-Württemberg betonte die Bedeutung der Solarförderung insbesondere für die südlichen Länder (ebd.: 281).

bedeutende Rolle. Insbesondere die Bundesländer, deren Wirtschaftsstruktur durch eine hohe Konzentration der energieintensiven Industrie gekennzeichnet ist (NRW, Saarland), engagierten sich für eine Ausweitung der Ausnahmeregelungen (Bundesrat 2011c: 275). Im weiteren Gesetzgebungsverfahren kam die Bundesregierung schließlich einigen zentralen Forderungen des Bundesrates entgegen, so dass die Anrufung des Vermittlungsausschusses, die sowohl im Rahmen der Ausschussempfehlung als auch in einem Antrag von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Berlin gefordert wurde, im Bundesrat keine Mehrheit erhielt (vgl. Bundesrat 2011a, 2011d).

Zusammenfassend gelang es den Bundesländern über den Bundesrat, die Ausgestaltung des EEG zu beeinflussen und einige Verbesserungen zugunsten eines ambitionierten Ausbaus der erneuerbaren Energien durchzusetzen. Der progressive Policy-Wandel wurde dabei dadurch begünstigt, dass die Förderung erneuerbarer Energien aufgrund der länderspezifischen energiepolitischen und regionalwirtschaftlichen Interessen in einer breiten Allianz der Bundesländer unterstützt wurde, wohingegen parteipolitische Interessen in den Hintergrund traten. Die Vetomacht des Bundesrates wurde zudem dadurch gestärkt, dass sich auch Bundesländer, die zuvor dem Ausbau bestimmter EE-Technologien kritisch gegenüberstanden, jedoch angesichts des Atomausstiegs mit einem besonderen Anpassungsdruck konfrontiert wurden (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen), für einen progressiven Kurs in der EE-Politik einsetzten.

#### *Die Akteursgruppe der Befürworter als Verteidiger einer progressiven EE-Politik*

Der Policy-Prozess zum EEG 2012 wurde durch die konkurrierenden Interessen der Befürworter- und Gegner-Koalition einer beschleunigten, dezentralen Energiewende geprägt, wobei sich die Interessenkonflikte auf die Ausgestaltung der Förderregelungen (v.a. der Windenergie und der Photovoltaik) fokussierten und weniger auf eine grundlegende Änderung des Förderregimes. Aufgrund des beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens und des daraus resultierenden hohen Zeitdrucks war es für die Interessengruppen jedoch vergleichsweise schwierig, die konkrete Ausgestaltung der EEG-Novelle in ihrem Sinne zu beeinflussen (Sohre 2014: 301; Seibt 2015: 20). Die Interessengruppen, insbesondere die Verbände der EE-Branche, kritisierten den von der Bundesregierung festgelegten, engen zeitlichen Rahmen des Beteiligungsprozesses und der parlamentarischen Beratung. So bezeichnete etwa der Bundesverband WindEnergie (BWE) den Beteiligungsprozess angesichts der Komplexität des EEG als unzureichend und kritisierte die „Missachtung der Branchenbeteiligung“ scharf (BWE 2011: 2), auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) kommt in seiner Stellungnahme zu dem Schluss, „dass eine wirkliche Beteiligung der Verbände nicht gewollt war“ (DGB 2011: 110

2). Dennoch gelang es sowohl den ökologischen als auch den ökonomischen Interessengruppen, ihre jeweiligen Forderungen im Laufe des parlamentarischen Verfahrens einzubringen, was sich schließlich auch im Policy-Output widerspiegelt.

In der Gesamtschau erwies sich die Akteursgruppe der Befürworter bei der Durchsetzung zentraler Forderungen im Policy-Prozess als erfolgreich. Ihre Durchsetzungsfähigkeit wurde dabei durch die hohe Konflikt- und Mobilisierungsfähigkeit der Akteure gestärkt. Das EEG hatte in den vergangenen Jahren nicht nur zu einem dynamischen Ausbau der regenerativen Erzeugungskapazitäten geführt, sondern damit einhergehend auch zu einem beachtlichen ökonomischen Wachstum der EE-Branche. Im Jahr 2010 waren rund 390.000 Personen im Bereich der erneuerbaren Energien beschäftigt (BMWi 2018a) und die jährlichen Investitionen in EE-Anlagen lagen auf dem bisherigen Höchststand von knapp 28 Milliarden Euro (AGEE-Stat 2018). Aufgrund ihrer dezentralen Struktur sowie der Beschäftigungseffekte der Hersteller- und Zuliefererindustrie war und ist die EE-Branche dabei von hoher Bedeutung für die regionale Wertschöpfung, insbesondere in strukturschwachen Regionen Deutschlands (Hirschl 2008: 191). Neben ihrer Relevanz als Wirtschaftsfaktor kam den erneuerbaren Energien auch angesichts der Energiewende-Entscheidung eine hohe Bedeutung zur Sicherung der zukünftigen Energieversorgung in Deutschland zu, die neben der hohen öffentlichen Zustimmung zur Energiewende als begünstigend für die Konflikt- und Mobilisierungsfähigkeit der Akteure gewertet werden kann. Schließlich wirkte sich der hohe Organisationsgrad, insbesondere der Verbände der EE-Branche, sowie die Verbindung von stärker normativ motivierten ökologischen Interessen und wirtschaftlichen Interessen in einem breiten Unterstützerbündnis für die Fortführung des mit dem EEG eingeschlagenen Kurses als begünstigend aus (Seibt 2015: 144-148; Gründinger 2012: 354f.).

So wurde am Modell der Einspeisevergütung und dem Vorrang der erneuerbaren Energien festgehalten, die Ausbauziele wurden zwar nicht erhöht, allerdings wurden diese auf Druck der Befürworter-Koalition sowie des Bundesrates explizit als Mindestziele im EEG formuliert (Bundesregierung 2011a: 29). Mit Blick auf die verschiedenen EE-Technologien konnten insbesondere die Verbände der Wind- und Solarenergie ihre Positionen erfolgreich in den Policy-Prozess einbringen. Die Windenergie-Branche profitierte durch die Förderung der Offshore-Windenergie von der EEG-Novelle und konnte auch bei der Onshore-Windenergie den Policy-Output beeinflussen, was sich in der Fortführung der Vergütungsstruktur sowie durch die im Verlauf des parlamentarischen Verfahrens vorgenommenen Anpassungen bezüglich des Repowering und des Systemdienstleistungsbonus widerspiegelt (BWE 2010, 2011; Handelsblatt 2011c; Seibt 2015: 186-188). Auch im Bereich der Photovoltaik konnten

die Befürworter-Akteure die Einführung einer festen Mengenbegrenzung sowie tiefere Einschnitte bei der Vergütung entsprechend ihrer Forderungen im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens verhindern (BSW 2011a, 2011b; Handelsblatt 2011d)<sup>75</sup>. Allerdings wurde mit dem EEG 2012 durch die Begünstigung großer Biogasanlagen und die großzügigen Förderregelungen der Offshore-Windenergie der Fokus auf zentrale Erzeugungsanlagen verschoben, was von Teilen der Akteursgruppe deutlich kritisiert wurde, da diese mit einer stärker zentralistischen Ausrichtung vor allem die großen EVU begünstigt sahen (BUND 2011b: 1-3; VKU 2011: 4).

Während sich die Gegner-Koalition bei den vorherigen Novellierungen des EEG für die Abschaffung der garantierten Einspeisevergütung oder zumindest für eine deutlich restriktivere Ausgestaltung des EEG eingesetzt hatte (s. hierzu Bechberger 2000; Hirschl 2008; Daggar 2009), waren diesbezügliche Versuche im Policy-Prozess zum EEG 2012 deutlich zurückhaltender. Dies kann auf das Zusammenwirken mehrerer Faktoren zurückgeführt werden. Im Zuge der nach Fukushima vollzogenen energiepolitischen Kehrtwende der Bundesregierung begann sich auch die Position der konventionellen Energiewirtschaft gegenüber dem Ausbau der erneuerbaren Energien zu wandeln. Die großen vier EVU hatten Ende der 2000er Jahre eigene Geschäftseinheiten für erneuerbare Energien gegründet und Investitionen insbesondere im Bereich der Offshore-Windenergie getätigt (Kungl 2018: 244-250). Vor diesem Hintergrund zeigten auch die Unternehmen eine grundlegende Akzeptanz für den Ausbau der erneuerbaren Energien, warnten jedoch vor den Kosten der Energiewende und den Gefahren für die Versorgungssicherheit (Handelsblatt 2011a; Kungl 2018: 356). Der BDEW sprach sich bereits im April 2011 – trotz des Widerstand der großen EVU gegen den Atomausstieg – für den beschleunigten Umbau der Energieversorgung aus (BDEW 2011a). Hinzu kam, dass die energiepolitische Agenda zur Zeit der EEG-Novelle vom Atomausstiegsbeschluss dominiert wurde, wodurch die Aufmerksamkeit der Akteure der konventionellen Energiewirtschaft im hohen Maße gebunden wurde (Haas 2017a: 182).

Auch die etablierten ökonomischen Akteure konnten, trotz der geschwächten Position der konventionellen Energiewirtschaft angesichts des bevorstehenden Atomausstiegs, den Policy-Prozess zum EEG 2012 beeinflussen, was vor allem die Einführung der optionalen Marktprämie sowie die Ausweitung der EEG-Umlagebefreiung für energieintensive Unternehmen verdeutlichen. Die von der Bundesregierung angestrebte Marktintegration der

---

<sup>75</sup> Daneben wurden im Bereich der Biomasse Verbesserungen vorgenommen, so wurde die Flexibilitätsprämie auf Biogas-Bestandsanlagen ausgeweitet und der Maisdeckel von 50 Prozent auf 60 Prozent erhöht, wodurch die Regierungsparteien den Positionen des Bundesverbandes BioEnergie (BBE) und des Fachverbandes Biogas e.V. (FvB) entgegen kamen (BBE 2011; FvB 2011).

erneuerbaren Energien wurde auch von den Gegnern einer beschleunigten Energiewende unterstützt. So hatte sich der BDEW bereits im Rahmen der EEG-Novelle 2009 für die Einführung einer optionalen Marktprämie eingesetzt (Dagger 2009: 233) und im Vorfeld der EEG-Novelle 2012 einen Umsetzungsvorschlag für die Integration eines solchen Instrumentes im EEG eingebracht (BDEW 2011c: 3). Der BDEW begrüßte daher die Aufnahme der optionalen Marktprämie in den Gesetzesentwurf und erwies sich zudem mit seiner Forderung zur Erhöhung der Managementprämie als erfolgreich (BDEW 2011c: 3; Deutscher Bundestag 2011a: 17). Die im EEG 2012 beschlossene Erweiterung der Besonderen Ausgleichsregelung, durch die fortan auch kleinere und mittlere Unternehmen ab einem Jahresverbrauch von 1 GWh (zuvor 10 GWh) anteilig von der EEG-Umlage befreit werden konnten, wurde vor allem vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) forciert (BDI 2011; VIK 2011; Haas 2017a: 182). In diesem Kontext betonte der BDI die Notwendigkeit, „die Energiewende so zu gestalten, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht leidet und die Arbeitsplätze in der Industrie erhalten bleiben“ (BDI 2011). Die Forderungen der Akteure, die Befreiungen für die energieintensive Industrie zu erweitern, wurde dabei vom BMWi, dem Wirtschaftsflügel der CDU/CSU und der FDP sowie von Bundesländern mit einem hohen Anteil energieintensiver Unternehmen unterstützt, die sich in dieser Frage gegenüber dem BMU und dem Umweltflügel durchsetzen konnten (Sander 2016: 193).

Im Hinblick auf den Einfluss der organisierten Interessen ergibt sich somit ein insgesamt gemischtes Bild. Zwar stärkte die Verteilung der Machtressourcen die Befürworter, so dass diese das EEG 2012 in vielen zentralen Punkten in ihrem Sinne beeinflussen konnten. Doch auch die Akteursgruppe der Gegner, insbesondere die Industrieverbände, die angesichts ihrer Marktmacht und ihrer daraus resultierenden hohen Konflikt- und Mobilisierungsfähigkeit zu den politisch einflussreichen Verbänden zählen (Töller/Böcher 2017: 532-535), konnten erfolgreich Einfluss auf die Ausgestaltung des EEG 2012 nehmen, wodurch erste Verschiebungen in Richtung einer stärkeren Marktorientierung bei der Förderung der erneuerbaren Energien begünstigt wurden.

#### *Zwischenfazit*

Mit der Novelle des EEG im Jahr 2012 erfolgte ein moderater progressiver Policy-Wandel, der grundsätzlich den ambitionierten Pfad in der EE-Politik fortführte, auch wenn sich insbesondere durch die Einführung der Markt- und Flexibilitätsprämie sowie die Fokussierung auf stärker zentralistisch ausgerichtete EE-Technologien erste Verschiebungen im Policy-Bereich der erneuerbaren Energien abzeichneten. Der Regierungswechsel zur schwarz-gelben

Koalition im Jahr 2009 hatte im Vorfeld der EEG-Novelle ein politisches Gelegenheitsfenster für einen stärker am konventionellen Energiesystem orientierten Ausbau erneuerbare Energien eröffnet. Entsprechende Versuche des BMWi sowie der Wirtschaftsflügel der Regierungsparteien, vom bisherigen Pfad bei der Förderung der erneuerbaren Energien abzuweichen, scheiterten jedoch im weiteren Verlauf des Policy-Prozesses. Vor dem Hintergrund des Parteienwettbewerbs nach Fukushima und damit verbundenen machtpolitischen und koalitionsstrategischen Bestrebungen auf Seiten von CDU/CSU, wurde der Umweltflügel der Union gestärkt, welcher eine progressivere Position im Bereich der erneuerbaren Energien verfolgte. Zudem wirkte sich die Kompetenzverteilung zugunsten des Umweltministeriums als begünstigend aus. Diese stärkte nicht nur die Position des BMU in den interministeriellen Konflikten gegenüber dem BMWi, sondern auch die Einflussmöglichkeiten der Umweltpolitiker der Regierungsparteien sowie der Akteursgruppe der Befürworter einer beschleunigten, dezentralen Energiewende. Neben diesen Interessengruppen erwiesen sich dabei die Bundesländer als Verteidiger einer progressiven EE-Politik, die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Verbesserungen bei der Förderung durchsetzen konnten. Das komplexe Geflecht vielfältiger ökologischer, wirtschaftlicher und regionaler Interessen stabilisierte somit den bisherigen Pfad der Förderung der erneuerbaren Energien und wirkte sich begünstigend für einen – wenn auch moderaten – progressiven Policy-Wandel aus.

### 5.1.3 Die Photovoltaik-Novelle 2012

Die Förderung der erneuerbaren Energien geriet bereits ein halbes Jahr nach der EEG-Novelle 2012 erneut in den Fokus der öffentlichen und politischen Debatten. Der massive Zubau erneuerbarer Energien führte zu einem deutlichen Anstieg der EEG-Umlage und damit einhergehend auch zu einer Erhöhung der Strompreise für die (privaten) Verbraucher. Im Zentrum der Debatten stand dabei die perzipierte Überförderung der Photovoltaik, die als Kostentreiber der Energiewende ausgemacht wurde. Vor diesem Hintergrund konzentrierten sich die Steuerungsversuche der Bundesregierung daher auf eine Anpassung der Photovoltaik-Förderung. Mit der Photovoltaik-Novelle aus dem Jahr 2012 kam es in der Folge zu einem retardierenden Policy-Wandel im Bereich der EE-Politik, der auf eine Verlangsamung der Ausbaugeschwindigkeit der Solarenergie zielte und den Weg für einen umfassenderen Kurswechsel bei der Förderung regenerativer Energien ebnete.

#### *Ausgangslage: Photovoltaik-Boom und steigende EEG-Umlage*

Die Photovoltaik verzeichnete aufgrund der günstigen Förderbedingungen im Rahmen des EEG sowie der gesunkenen Kosten für Photovoltaik-Anlagen seit 2009 einen rasanten Ausbau. Die installierte Leistung hatte sich innerhalb von drei Jahren mehr als verdoppelt, alleine im Jahr 2011 wurden rund 7.900 MW im Bereich der Photovoltaik zugebaut, womit das angestrebte jährliche Ausbaziel von 3.500 MW deutlich übertroffen wurde (BMWi 2019c). Im gleichen Zeitraum hatte sich die Stromerzeugung aus Solarenergie mehr als verdreifacht und war von rund 6.500 GWh auf 19.600 GWh gestiegen (ebd.). Während das EEG damit durchaus zu einem beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien führte, drohte die Förderung erneuerbarer Energien aufgrund ihrer nicht-intendierten Nebenwirkungen zum „Opfer des eigenen Erfolges“ (Pehle 2014: 498) zu werden. Die gestiegene Einspeisung regenerativ erzeugten Stroms ging auch mit einem deutlichen Anstieg der EEG-Umlage und daraus resultierenden höheren Strompreisen einher, wobei sich die Photovoltaik als besonders kostenintensiv erwies. Die Höhe der EEG-Umlage war im Jahr 2011 auf 3,53 Cent pro Kilowattstunde (ct/kWh) und damit über 70 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen (BMWi 2018c). Obwohl die Photovoltaik im Jahr 2011 nur etwa 19 Prozent zur geförderten Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien beitrug, entfielen rund 47 Prozent der gesamten EEG-Umlage auf die Solarenergie (ebd.). In der Folge verstärkte sich auch in der Bevölkerung die kritische Haltung gegenüber den Kosten des Ausbaus erneuerbarer Energien, wie die repräsentative Umfrage „Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien“ aus dem Jahr 2012 verdeutlicht (vgl. AEE 2012b). Zwar unterstützten 93 Prozent der Befragten den verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien, allerdings bewertete mit 51 Prozent die Mehrheit der Befragten die EEG-Umlage als zu hoch.

Vor diesem Hintergrund erhöhte der Kostenanstieg als sozio-ökonomischer Kontextfaktor den politischen Druck auf die Bundesregierung und die Problemwahrnehmung fokussierte sich sowohl in der medialen als auch politischen Debatte auf die Kosten der Förderung der Photovoltaik, wohingegen andere Aspekte des Policy-Designs, die ebenfalls zur Kostenproblematik des EEG beitrugen, kaum Berücksichtigung fanden (vgl. Kap. 5.1.3). Bereits im November 2011 forderten Wirtschaftsminister Rösler und Vertreter der Wirtschaftsflügel der Regierungsfractionen angesichts des Rekordzubaues der Photovoltaik zum Jahresende eine drastische Reduzierung der Förderung (Süddeutsche Zeitung 2011b). Nach erheblichen Kontroversen zwischen BMWi und BMU brachten die Regierungsfractionen am 6. März 2012 schließlich den Entwurf für eine PV-Novelle in den Bundestag ein (Gründinger 2017: 364f.). Nachdem der Bundestag das Gesetz mit Stimmenmehrheit von CDU/CSU und FDP am 29. März 2012 verabschiedet hatte, verzögerte sich der weitere Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens jedoch, da am 11. Mai 2012 der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anrief. Am 27. Juni 2012 konnte schließlich im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat eine Einigung erzielt werden, sodass die PV-Novelle rückwirkend zum 1. April 2012 in Kraft treten konnte.

#### *Die PV-Novelle 2012: Moderater retardierender Policy-Wandel*

Die PV-Novelle<sup>76</sup> führte zu weitreichenden Veränderungen bei der Förderung der Photovoltaik. Erstmals wurde im EEG ein Gesamtausbauziel für eine einzelne EE-Technologie verankert. Demnach sollten neue Photovoltaik-Anlagen ab einer installierten Gesamtleistung von 52 GW keine Vergütung mehr erhalten (§ 20b Abs. 9a EEG 2012), der Einspeisevorrang sollte allerdings auch danach weiter erhalten bleiben (BMU 2012). Am Ausbaukorridor von 2.500 MW bis 3.500 MW wurde festgehalten, der atmende Deckel wurde dabei auf eine monatlich erfolgende Anpassung umgestellt, um flexibler auf die tatsächliche Marktentwicklung reagieren und so Mitnahmeeffekte durch Überförderung vermeiden zu können (§§ 20a und 20b EEG 2012). Auch die Vergütungsklassen wurden neugestaltet und die spezifischen Vergütungssätze um bis zu 30 Prozent deutlich reduziert. Daneben wurde eine Größenbegrenzung eingeführt, so dass Anlagen ab einer Größe von 10 MW künftig keine Vergütung mehr erhalten sollten (§ 32 EEG 2012). Schließlich wurde die Eigenverbrauchsvergütung abgeschafft und durch ein neues Marktintegrationsmodell ersetzt. Mit diesem sollte die Vergütung nach dem EEG für neue Anlagen zwischen 10 kW und 1 MW

---

<sup>76</sup> Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien, BGBl I 2012, S. 1754.

auf 90 Prozent der erzeugten Strommenge begrenzt werden, um die Direktvermarktung sowie den Eigenverbrauch anzureizen (§ 33 EEG 2012).

Mit der PV-Novelle waren zwar durchaus weitreichende Änderungen verbunden, allerdings blieben diese auf einen einzelnen Teilbereich – die Förderung der Photovoltaik – beschränkt, wohingegen ein Wandel der übergeordneten Ziele und der Steuerungsphilosophie des gesamten Förderrahmens (noch) nicht vollzogen wurde. Der Policy-Wandel lässt sich daher hinsichtlich seiner Reichweite als moderat einordnen. Angesichts der restriktiven Ausgestaltung der Förderregelungen, insbesondere in Form des festen Gesamtausbauziels und der massiven Kürzungen der Vergütungssätze, kann die PV-Novelle als retardierender Policy-Wandel charakterisiert werden. Die Politikveränderung zielte darauf ab, die Ausbaudynamik der Photovoltaik und damit einhergehend auch den Wandel zugunsten dezentraler Strukturen der Energieerzeugung deutlich zu verlangsamen, wodurch die Policy einen bremsenden Effekt auf die Transformation des Energiesystems besitzt und dem mit der Energiewende-Entscheidung angestrebten Politikwandel entgegenwirkt (vgl. Geels et al. 2016: 906; Sander 2016: 198f.).

#### *Wandel der Parteipositionen und zunehmende innerparteiliche Kontroversen in der Union*

Bereits im Herbst 2011 verlor der noch mit der Energiewende-Entscheidung und dem EEG 2012 verfolgte Kurs, den Ausbau der dezentralen, erneuerbaren Energien zu beschleunigen, innerhalb der Regierungsparteien zunehmend an Unterstützung (Sander 2016: 165; Kungl 2018: 357). Vor dem Hintergrund der steigenden Kosten und der Ausbaudynamik der Photovoltaik forderten weite Teile der FDP, insbesondere der FDP-Vorsitzende Rösler sowie Wirtschaftspolitiker der Partei, eine grundlegende Reform des EEG und setzen sich für eine Deckelung des Photovoltaikausbaus sowie drastische Einschnitte bei der Solarförderung ein (Handelsblatt 2012e; Fettke/Fuchs 2017: 34). Im Laufe des Gesetzgebungsprozesses verschärfte die FDP ihre Angriffe gegen das EEG. So forderte der FDP-Fraktionsvorsitzende Rainer Brüderle das Ende des EEG und die Einführung eines marktwirtschaftlichen Mengenmodells:

„Das Erneuerbare-Energien-Gesetz war gut gemeint. Wenn es weiter so läuft, schadet es unserem Land. Es führt zur Überförderung, lähmt Innovation, treibt Kosten, riskiert die Versorgungssicherheit und gefährdet die Energiewende“ (Brüderle zit. in FAZ 2012).

Die Argumentation der FDP folgte dabei ihrer grundsätzlich ablehnenden Haltung gegenüber staatlichen Subventionen. Die Positionierung der FDP entspricht damit den Erwartungen, wonach die Liberalen in der Regierung einen stärker über den Markt geregelten Ausbau der erneuerbaren Energien und damit eine wettbewerbsorientierte Ausrichtung anstelle einer klimapolitisch motivierten Energiewende-Politik verfolgen.

Für die Union ist das Bild hingegen uneinheitlicher. Über die Frage der Ausgestaltung der Solarförderung hinausgehend begann sich die zuvor ambitionierte Position der CDU/CSU bezüglich des Ausbaus der erneuerbaren Energien sukzessive zu verschieben. In den politischen Debatten rückte das energiepolitische Ziel der Umweltverträglichkeit gegenüber den Zielen der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit in den Hintergrund. Zwar sprach sich die Union weiterhin für das Festhalten an der Einspeisevergütung aus, allerdings sollten die regenerativen Energien stärker an die Logik des konventionellen Energiesystems angebunden und hierfür der regulative Rahmen entsprechend angepasst werden (Handelsblatt 2012c; Deutscher Bundestag 2012c: 19743-19746, 2012d: 20305f.). Hinsichtlich der Förderung der Photovoltaik zeigte sich im Policy-Prozess jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen Wirtschafts- und Umweltflügel der Union, welches schließlich auch den Policy-Output beeinflusste. So setzten sich Vertreter des Wirtschaftsflügels für eine deutliche Verlangsamung des Photovoltaik-Ausbaus ein, welche durch massive Kürzungen der Vergütungssätze und enge Zubaukorridore erreicht werden sollte (Deutscher Bundestag 2012c: 19744-19746; Süddeutsche Zeitung 2012). Diese parteipolitischen Positionen spiegeln sich im Entwurf zur PV-Novelle wider (vgl. Deutscher Bundestag 2012b). Zwar unterstützen auch Vertreter des Umweltflügels der Union den generellen Kurs, die Vergütung der Photovoltaik aufgrund der perzipierten Marktüberhitzung anzupassen, allerdings kritisierten diese die geplanten tiefen Einschnitte bei der Photovoltaik. Der Umweltflügel setzte sich in der Folge vor allem für eine Verlängerung der Übergangsregelungen sowie eine weniger restriktive Ausgestaltung der Degression ein (vgl. Deutscher Bundestag 2012a: 14, 2012d). Dabei wurde der Einfluss des Umweltflügels im politischen Prozess dadurch gestärkt, dass die Beratungen zur PV-Novelle im federführenden Unterausschuss stattfanden (Gründinger 2017: 376f.). In der Folge kam es im Bundestag zur teilweisen Abschwächung der im Gesetzesentwurf geplanten restriktiven Regelungen. So wurden die Übergangsfristen vor allem für Freiflächenanlagen verlängert, der atmende Deckel wurde in modifizierter Form wieder in die PV-Novelle aufgenommen und das Marktintegrationsmodell zugunsten großer Photovoltaik-Anlagen verändert (vgl. Deutscher Bundestag 2012a)<sup>77</sup>.

An der generell bremsenden Richtung des Policy-Wandels änderte dies jedoch nur wenig. Von Seiten der Oppositionsparteien wurde die PV-Novelle daher massiv kritisiert. Sie sahen in dem Gesetz den Versuch, die Solarenergie zugunsten der Interessen der etablierten EVU

---

<sup>77</sup> Das Marktintegrationsmodell wurde dahingehend verändert, dass für kleine Dachanlagen bis 10 kW die Vergütungsfähigkeit von 85 Prozent auf 80 Prozent reduziert und hingegen die Vergütungsfähigkeit von 90 Prozent auf Anlagen bis 1 MW begrenzt wurde (Deutscher Bundestag 2012a).

zurückzudrängen, warnten vor der Gefährdung von Arbeitsplätzen in der Solarbranche und werteten die PV-Novelle als Angriff auf die Energiewende (vgl. Deutscher Bundestag 2012c, 2012d).

#### *Intensivierung interministerieller Konflikte und defensive Strategie des Umweltministers*

Im Policy-Prozess zur PV-Novelle 2012 verstärkten sich die Konflikte zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium zunehmend. Die noch während der EEG-Novelle 2012 moderate Position des neuen Wirtschaftsministers Rösler wandelte sich im weiteren Verlauf des Jahres 2011 deutlich. Vor dem Hintergrund der Debatte über die Kosten der Photovoltaik-Förderung forderte Rösler Ende 2011, den Ausbau der Solarenergie auf 1.000 MW jährlich zu begrenzen und die Vergütung massiv zu reduzieren (Süddeutsche Zeitung 2011b; Der Tagesspiegel 2011a). Dabei beschränkte sich die Kritik des Wirtschaftsministers im weiteren Verlauf nicht mehr nur auf die Photovoltaik, vielmehr sprach sich Rösler für eine grundlegende Reform des EEG aus: „Ich komme immer mehr zu der Überzeugung, dass sich das EEG in seiner jetzigen Form überlebt hat und grundsätzlich reformiert werden muss“ (Rösler zit. in Handelsblatt 2012d). In diesem Zusammenhang forderte Rösler, die Einspeisevergütung durch ein wettbewerbsorientiertes Mengenmodell zu ersetzen (ebd.). Mit der Betonung der energiepolitischen Ziele der Bezahlbarkeit und Versorgungssicherheit sowie restriktiver Positionen im Bereich erneuerbarer Energien bot sich Wirtschaftsminister Rösler die Möglichkeit, sich in der Energiewende-Politik gegenüber dem für die erneuerbaren Energien zuständigen Umweltminister zu profilieren und zudem das marktliberale Profil der FDP zu stärken (Schiller 2015: 173; Gründinger 2017: 373f.). Unterstützung fand der Kurs des Wirtschaftsministeriums dabei nicht nur innerhalb der FDP, sondern auch von Seiten des Wirtschaftsflügels der CDU, der sich ebenfalls verstärkt für eine Begrenzung des Photovoltaik-Zubaus aussprach (Der Spiegel 2012; Sander 2016: 195).

Demgegenüber verteidigte das Umweltministerium das Förderregime des EEG und zunächst auch die Förderung der Photovoltaik gegen die Angriffe von Seiten des BMWi. Allerdings wurde das BMU zunehmend in die Defensive gedrängt. Alleine im Dezember 2011 wurden 3.000 MW Photovoltaik zugebaut<sup>78</sup>, die bisherigen moderateren Steuerungsversuche zur Kostenbegrenzung galten damit als gescheitert. Angesichts dieses massiven Solarausbaus sowie der Zusicherung der Bundesregierung, die EEG-Umlage auf 3,5 ct/kWh zu begrenzen,

---

<sup>78</sup> Der massive Zubau zum Jahresende 2011 wurde durch Vorzieheffekte begünstigt, da die Vergütungssätze entsprechend der Degressions-Regelungen des EEG zum 1. Januar 2012 um 15 Prozent reduziert werden sollten. Hinzu kam, dass die im Herbst 2011 entfachte politische Debatte über die Zukunft der Solarförderung zu Unsicherheiten auf Seiten der Solarbranche und Investoren geführt hatte, wodurch die Vorzieheffekte zusätzlich verstärkt wurden (Zitzler 2014a: 81-83; Gründinger 2017: 374).

sah sich Umweltminister Röttgen Anfang des Jahres 2012 daher mit einem erheblichen sozio-ökonomischen sowie koalitionsinternen Problemdruck konfrontiert<sup>79</sup>. Am 19. Januar 2012 verständigte sich der Umweltminister mit der Solarbranche darauf, die Degression künftig monatlich anzupassen, die im EEG 2012 vorgesehenen Kürzungen sollten jedoch – auch wegen der Widerstände der Solarbranche – nicht verschärft werden (Handelsblatt 2012c). Die konkrete Ausgestaltung sowie weitergehende Änderungen des EEG blieben jedoch vor allem zwischen den beiden Ministerien stark umstritten. So sprach sich Röttgen weiterhin klar gegen eine feste Deckelung der Photovoltaik aus und bekräftigte, dass es „keine Systemänderung des EEG geben [wird]“ (Röttgen zit. in Handelsblatt 2012c).

Ende Februar konnte schließlich – auch auf Druck von Bundeskanzlerin Merkel – ein Kompromiss zwischen BMWi und BMU erzielt werden, auf dessen Basis der Gesetzesentwurf der Regierungskoalition am 06. März 2012 in den Bundestag eingebracht wurde (Lauber 2017: 170). Zwar konnte sich das federführend zuständige Umweltministerium gegenüber den Forderungen des Wirtschaftsministers nach einer grundlegenden Reform des EEG und einer Abschaffung der Einspeisevergütung durchsetzen. Jedoch einigten sich die Minister auf massive Kürzungen der Photovoltaik-Förderung, die den Forderungen des BMWi, aber auch dem Wirtschaftsflügel der Union entgegenkamen. So sollte die Einspeisevergütung bereits zum 1. April um bis zu 30 Prozent und ab 1. Mai monatlich um weitere 0,15 ct/kWh<sup>80</sup> gekürzt werden, zudem sollte der jährliche Zubau schrittweise bis 2017 auf 900 MW bis 1.900 MW abgesenkt werden. Daneben sah der Gesetzesentwurf vor, dass kleinere Anlagen bis 10 kW nur noch für 85 Prozent bzw. alle anderen Anlagen für 90 Prozent ihrer erzeugten Strommenge nach EEG vergütet werden (vgl. Deutscher Bundestag 2012b).

Der Kompromiss war somit Ausdruck der gegensätzlichen Policy-Positionen und der daraus resultierenden Konflikte zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium, die angesichts der Kompetenzverflechtung für die Energiewende und der damit einhergehenden Vetomacht des BMWi die Entscheidungsfindung zugunsten einer weniger restriktiven Ausgestaltung des Gesetzesentwurfs deutlich erschwerten. Dabei zeigte sich allerdings auch, dass die Konflikte zwischen den Ministerien durch parteipolitische Interessen überlagert wurden.

---

<sup>79</sup> Die Fraktionsvorsitzenden von Union und FDP hatten Röttgen bereits Ende des Jahres 2011 dazu aufgefordert, bis zum 25. Januar 2012 ein Konzept für die zukünftige Photovoltaik-Förderung zu erarbeiten (Handelsblatt 2012e; Der Tagesspiegel 2011b).

<sup>80</sup> Gemäß der Regelung im Rahmen des EEG 2012 wurden die Vergütungssätze für die Photovoltaik bereits am 01. Januar 2012 um rund 15 Prozent gegenüber den vorherigen Vergütungssätzen gesenkt. Der Kompromiss zwischen Röttgen und Rösler sah zudem vor, dass die zusätzliche Sonderkürzung bereits zum 09. März 2012 erfolgen sollte. Dies wurde jedoch im weiteren politischen Prozess durch die Abgeordneten der Koalitionsfraktionen verändert, da sie mit der ursprünglichen Frist den Vertrauensschutz für bereits getätigte Investitionen massiv gefährdet sahen (Deutscher Bundestag 2012c: 19729, 19746).

### *Offensive der Gegner-Akteure und Krise der Solarbranche*

Die öffentlichen und politischen Debatten im Vorfeld der PV-Novelle wurden maßgeblich durch den Einfluss organisierter Interessen geprägt. Bereits im Herbst 2011 intensivierten die ökonomischen Akteure, vor allem Vertreter der etablierten Energiewirtschaft, ihre Bemühungen, die Geschwindigkeit der Energiewende zu verlangsamen und die Förderung der erneuerbaren Energien dahingehend zu verändern, dass diese stärker an der Logik des konventionellen Energiesystems ausgerichtet wird (Haas 2017a: 186f.; Sander 2016: 193-195). Die Energiewende-Entscheidung 2011 und der massive Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Photovoltaikausbau, setzten die EVU zunehmend unter wirtschaftlichen Druck. Die erhöhte vorrangige Einspeisung der erneuerbaren Energien ließ die Strompreise an der Börse sinken und verdrängte zu Spitzenlastzeiten vermehrt die konventionellen Kraftwerke aus dem Netz. Die etablierten Stromkonzerne sahen daher ihre Geschäftsmodelle und ihre Marktmacht gefährdet (Kungl 2018: 335f.). Vor dem Hintergrund der gestiegenen Strompreise fokussierte sich die Kritik der EVU zunächst auf die Solarförderung. Unterstützung erhielten sie dabei von Seiten des machtpotenzialreichen BDI sowie des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (Vzbv) (vgl. Handelsblatt 2012b; Vzbv 2012). Die ökonomischen Akteure warnten vor den hohen Stromkosten für private Verbraucher und Industrie, den Gefahren für die Versorgungssicherheit angesichts der volatilen Einspeisung der Photovoltaik sowie der Gefährdung des Industriestandort Deutschlands und forderten, die Solarförderung kosteneffizienter und marktorientierter zu gestalten (Handelsblatt 2012b; Geels et al. 2016: 906; Sander 2016: 198). Angesichts des hohen Machtpotenzials der Wirtschaftsinteressen der etablierten Energiewirtschaft und der Industrie erhöhte sich damit der Handlungsdruck auf Seiten der Regierungsparteien, die in der Folge die Argumente der ökonomischen Akteure unterstützen und entsprechende Anpassungen der Photovoltaikförderung einleiteten<sup>81</sup>. Während die Offensive der ökonomischen Akteure somit im Hinblick auf den Policy-Output erfolgreich war, erwiesen sich die ökologischen Akteure hingegen als weniger durchsetzungsfähig.

Die Solarbranche in Deutschland befand sich zur selben Zeit in einer tiefen Krise. Angesichts der massiven Konkurrenz durch chinesische Anbieter sowie der weltweiten Produktionsüberkapazitäten standen die deutschen Photovoltaik-Unternehmen unter erheblichem Preis- und Wettbewerbsdruck. Die Folge war eine Welle von Insolvenzen und

---

<sup>81</sup> So bekräftigte beispielsweise Rösler die Problemsicht der EVU und des BDI: „Ich nehme die Sorgen der Industrie sehr ernst. (...) Die Industrie darf keine Wettbewerbsnachteile erleiden. Denn internationale Konzerne treffen ihre Investitionsentscheidungen auch mit Blick auf die Stromkosten. Wenn wir nicht aufpassen und jetzt gegensteuern, könnte eine schleichende Deindustrialisierung die Folge sein“ (Rösler zit. in Handelsblatt 2012d).

Produktionskürzungen in der deutschen Photovoltaikindustrie<sup>82</sup>. Zum Ende des Jahres 2012 waren rund 30.000 Arbeitsplätze in der Solarbranche in Deutschland verloren gegangen (BMWi 2018a). Die öffentliche und politische Debatte über die Kosten der Photovoltaik und die geplanten Kürzungen der Solarförderung brachte die Solarbranche zusätzlich in Bedrängnis. Vor diesem Hintergrund versuchte der BSW, den Status quo der Solarförderung zu verteidigen. Zusammen mit dem DGB, der IG Metall, der IG BCE sowie der DUH setzte sich der Verband gegen die tiefen Einschnitte im Rahmen der geplanten PV-Novelle ein und rief zu einer Großdemonstration in Berlin auf, um den öffentlichen Druck auf die Regierungsparteien zu verstärken. Am 5. März 2012 beteiligten sich 11.000 Personen an den Protesten gegen den „Solar-Ausstieg“ (BSW 2012a), wobei auch Spitzenpolitiker von SPD, Grünen und Linken die Proteste unterstützten. Die ökologischen Akteure warnten vor einem Ausbremsen der Energiewende und dem Verlust von Arbeitsplätzen in der Solarbranche vor allem in den ostdeutschen Bundesländern (BSW 2012a; Handelsblatt 2012a).

Durch den Zusammenschluss von Interessenvertretern der Solarbranche und Gewerkschaften wurde die Mobilisierungsfähigkeit der ökologischen Akteure gestärkt, was besonders in Form der öffentlichkeitswirksamen Demonstration zum Ausdruck kommt. Allerdings konnten die Akteure sich im politischen Prozess nur bedingt durchsetzen. Dies kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. So wurde die Durchsetzungsfähigkeit der Akteure durch interne Differenzen innerhalb der ökologischen Akteursgruppe geschwächt (Sander 2016: 198f.; Gründinger 2017: 371f.). Die strikte Abwehrhaltung des BSW gegenüber jeglicher Kürzung der Solarvergütung und der defensive Kurs des Verbandes wurden sowohl innerhalb der EE-Branche als auch von Seiten der Umweltverbände kritisiert, da dieses Verhalten „dem Anliegen der grünen Akteure einen partikularen Anschein gab“ (Sander 2016: 199), wodurch negative Auswirkungen für die gesamte EE-Branche und die Unterstützer einer progressiven Energiewende befürchtet wurden. In der Folge war die Unterstützung der Proteste gegen die PV-Novelle von Seiten der Umweltverbände (mit Ausnahme der DUH) sowie der übrigen EE-Verbände eher zurückhaltend und die ökologischen Akteure traten nicht – wie bei den vorherigen EEG-Novellen – geschlossen auf (Sander 2016: 199; Gründinger 2017: 371). Hinzu kam, dass auch die Machtressource der Expertise sowie die Zugangsmöglichkeiten des BSW zu politischen Entscheidungsträgern deutlich geschwächt waren. Aufgrund seiner konservativen Prognosen über den Photovoltaikausbau und den daraus resultierenden Anstieg

---

<sup>82</sup> Im Dezember 2011 beantragte das Unternehmen Solon (Berlin) Insolvenz, im April 2012 folgte der einst weltweit größte Solarzellenhersteller Q-Cells (Sachsen-Anhalt) und First Solar kündigte an, seine Werke in Brandenburg zu schließen (Gründinger 2017: 368).

der EEG-Umlage wurde dem BSW vorgeworfen, aus taktischen Gründen die Marktentwicklung absichtlich unterschätzt zu haben, wodurch der Verband seine Glaubwürdigkeit verspielte (Seibt 2015: 133; Gründinger 2017: 371f.). Vor diesem Hintergrund hatten die Interessenvertreter der Solarbranche erheblich an Vertrauen und Unterstützung innerhalb der Regierungsparteien eingebüßt.

Zwar wurden im weiteren Gesetzgebungsverfahren einige Verbesserungen zugunsten der Interessen der Solarbranche umgesetzt (vgl. BSW 2012b; Bundesrat 2012b). Dabei zeigte sich, dass die Gegner der Solarkürzungen ihren Einfluss vor allem über die Bundesländer geltend machen konnten. Allerdings gelang es der ökologischen Akteursgruppe nicht, die weitreichenden Veränderungen zu verhindern. Aufgrund der Machtressourcenverteilung zugunsten der ökonomischen Akteure konnten daher Vertreter der konventionellen Energiewirtschaft und der Industrie ihr Interesse an einer restriktiven Ausgestaltung der Solarförderung politisch effektiver vertreten.

#### *Der Bundesrat als Vetospieler: Dominanz länderspezifischer Interessen*

Im Bundesrat formierte sich deutlicher Widerstand gegen die von der Bundesregierung geplanten Regelungen. Kritik kam dabei nicht nur von den oppositionsregierten Bundesländern, sondern auch von den Bundesländern mit CDU-Regierungsbeteiligung Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt, in denen die Solarindustrie eine wichtige Rolle spielte (Scheiner 2017: 185). Im Zentrum der Kritik stand dabei die schrittweise Absenkung des Ausbaukorridors, die massiven Kürzungen der Vergütungssätze sowie die Verschlechterung der Förderregeln für kleine und mittlere Photovoltaikanlagen zwischen 10 kW und 100 kW. Die Bundesländer sahen mit den geplanten restriktiven Regelungen nicht nur die Zielerreichung für den Ausbau der erneuerbaren Energien gefährdet, sondern auch die Zukunft der Solarbranche in Deutschland (Bundesrat 2012a). Insbesondere die ostdeutschen Bundesländer, in denen sich wichtige Standorte der Solarindustrie befanden, begründeten ihre Ablehnung der PV-Novelle neben energiepolitischen Beweggründen auch mit regionalen industriepolitischen Motiven. So betonte Thüringens Wirtschaftsminister Matthias Machnig (SPD) die zentrale Bedeutung der Solarindustrie besonders für die ostdeutschen Bundesländer:

„Das ist einer der neuen Industriezweige, die in Ostdeutschland aufgebaut worden sind. Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben das größte Solarcluster der Welt. Das ist für die industrielle und für die innovationspolitische Entwicklung in unseren Ländern von entscheidender Bedeutung“ (Machnig zit. in Bundesrat 2012c: 199).

Vor diesem Hintergrund warnten die Länder daher vor den Folgen der PV-Novelle für die bereits angeschlagene Solarbranche sowie dem drohenden Verlust einer Vielzahl von

Arbeitsplätzen und forderten daher, die geplanten Kürzungen deutlich abzumildern (vgl. Bundesrat 2012c; Der Tagesspiegel 2012). Die Ablehnung der PV-Novelle von Seiten der Bundesländer lag somit nicht alleine in einem parteipolitischen Konflikt zwischen den politischen Lagern begründet. Vielmehr traten in den Auseinandersetzungen zwischen Bundes- und Länderebene die spezifischen energie- und regionalwirtschaftlichen Interessen der Bundesländer in den Vordergrund.

Nachdem im Vorfeld kein Kompromiss mit den CDU-geführten Landesregierungen erzielt werden konnte, rief der Bundesrat am 11. Mai 2012 mit einer Zweidrittelmehrheit den Vermittlungsausschuss an und forderte eine grundlegende Überarbeitung des Gesetzes (Bundesrat 2012a)<sup>83</sup>. Das Veto auch von Seiten CDU-geführter Bundesländer erhöhte somit den politischen Druck auf die Bundesregierung erheblich, den Forderungen des Bundesrats entgegen zu kommen (Lauber/Jacobsson 2016: 153). Zwar war die PV-Novelle nicht zustimmungspflichtig, allerdings hätte der Bundesrat das Gesetz mit einer Zweidrittelmehrheit stoppen können, da in diesem Fall die Zurückweisung des Einspruchs im Bundestag mit der Kanzlermehrheit nicht möglich gewesen wäre. Unter dem neuen Bundesumweltminister Peter Altmaier (CDU)<sup>84</sup> konnte schließlich am 27. Juni 2012 im Vermittlungsausschuss eine Einigung zwischen Bund und Ländern erzielt werden. Dabei wurden die Einschnitte bei der Solarförderung teilweise abgemildert. So wurde der bisherige Ausbaukorridor von 2.500 MW bis 3.500 MW beibehalten und im Gegenzug hierzu ein Ausbauziel von 52 GW installierter Leistung im Gesetz verankert<sup>85</sup>. Mit der Einführung einer Vergütungskategorie für mittelgroße Anlagen von 10 MW bis 40 MW und der Ausnahme von kleinen Dachanlagen bis 10 kW vom Marktintegrationsmodell konnten die Bundesländer weitere zentrale Forderungen durchsetzen. Daneben stellte die Bundesregierung in einer Protokollerklärung die Initiierung eines Marktanreizprogramm für dezentrale Speichertechnologien sowie die Erhöhung der Forschungsmittel für erneuerbare Energien, insbesondere Photovoltaik, in Aussicht (Bundesrat 2012b, 2012d: 296f.).

Damit wird deutlich, dass sich die spezifische Interessenkonstellation auf Seiten der Bundesländer begünstigend für eine zumindest teilweise Abschwächung der Solarkürzungen auswirkte. Denn bei der Entscheidung des Bundesrates spielten neben parteipolitischen

---

<sup>83</sup> In der Abstimmung im Bundesrat am 11.05.2012 hatten lediglich Bayern, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein für die PV-Novelle gestimmt (Scheiner 2017: 185).

<sup>84</sup> Nach den verlorenen Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, in denen Röttgen als Spitzenkandidat für die CDU angetreten war, wurde Röttgen am 16. Mai 2012 von Bundeskanzlerin Merkel aus seinem Amt als Bundesumweltminister entlassen und durch Peter Altmaier ersetzt.

<sup>85</sup> Im Jahr 2011 waren nach dem massiven Wachstum der Photovoltaik in den letzten beiden Jahren bereits ca. 26 GW im Bereich der Photovoltaik installiert. Zum Jahreswechsel 2011/2012 stieg die installierte Leistung auf 34 GW (BMWi 2019c).

Erwägungen auch spezifische Länderinteressen eine entscheidende Rolle. Der Bundesrat zeigte sich in der Folge nicht nur mit dem erzielten Kompromiss zufrieden, sondern lobte auch das kooperative Verfahren im Rahmen der Energiegipfel und die Bereitschaft der Bundesregierung, die Länder auch zukünftig stärker in die Entwicklung des Politikfeldes miteinzubeziehen (Bundesrat 2012d).

### *Zwischenfazit*

Mit der PV-Novelle 2012 kam es zu einem Policy-Wandel, der auf eine deutliche Begrenzung des Photovoltaikausbaus zielte. Vor dem Hintergrund des massiven Ausbaus der Photovoltaik und der hieraus resultierenden Debatte über die Kosten der Solarförderung verschärfen sich die interministeriellen und parteipolitischen Konflikte um die Umsetzung der Energiewende. Zwar konnte das federführend zuständige Umweltministerium eine grundlegende Reform des EEG und die Abschaffung der Einspeisevergütung abwehren, allerdings geriet Umweltminister Röttgen in der Frage der Solarförderung zunehmend unter Druck. Denn nicht nur das BMWi und die FDP forderten eine deutlich restriktivere Ausgestaltung der Förderregeln, sondern auch innerhalb der Union rückten die Ziele der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit in den Vordergrund, was sich schließlich begünstigend auf den retardierenden Policy-Wandel auswirkte. Vor diesem Hintergrund konnte sich das BMU mit der Forderung nach moderaten Anpassungen nicht durchsetzen. Hinzu kam, dass auch die einflussreichen ökonomischen Akteure der etablierten Energiewirtschaft und Industrieverbände ihre Angriffe auf den Förderrahmen erneuerbarer Energien verstärkten und auf diese Weise die öffentliche Debatte beeinflussten und den Druck auf die politischen Akteure erhöhten. Demgegenüber war die Durchsetzungsfähigkeit der ökologischen Akteure, die den Status quo der Solarförderung zu verteidigen versuchten, durch interne Konflikte innerhalb der ökologischen Akteursgruppe und den Vertrauensverlust der Solarbranche geschwächt. Dass die PV-Novelle letztendlich weniger restriktiv ausfiel, als von der Bundesregierung angestrebt, ist vor allem auf den Widerstand der Bundesländer zurückzuführen. Nicht nur oppositionsgeführte Bundesländer, sondern auch Bundesländer mit Regierungsbeteiligung der CDU, in denen die Solarbranche einen wichtigen Wirtschaftsfaktor darstellte, verteidigten die Solarenergie. Die grundsätzlich retardierende Richtung des Policy-Wandels blieb jedoch erhalten, wodurch der bisher verfolgte ambitionierte Pfad in der EE-Politik zu erodieren begann.

#### 5.1.4 Die EEG-Novelle 2014

Im Wahljahr 2013 intensivierte sich die Debatte über eine grundlegende Reform des Förderregimes für erneuerbare Energien, wobei erneut die Kosten der Energiewende in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen rückten. Doch auch von Seiten der EU-Kommission geriet das EEG zunehmend unter Druck. Die neue Bundesregierung aus Union und SPD forcierte in der Folge daher eine zügige und vor allem tiefgreifende Novellierung des EEG. Mit dem Ziel, die Kosten des Ausbaus der erneuerbaren Energien zu begrenzen, leitete die Große Koalition schließlich die Abkehr von den bisherigen Grundprinzipien des EEG ein. Mit dem EEG 2014 erfolgte damit ein Paradigmenwechsel bei der Förderung erneuerbarer Energien, der im Vergleich zum zuvor verfolgten ambitionierten Pfad in der EE-Politik ein Ausbremsen der Ausbaudynamik erwarten ließ.

##### *Ausgangslage: „Strompreisbremse“ und das EEG im Bundestagswahlkampf*

Für die bessere Einordnung der politischen Auseinandersetzungen um die Reform des EEG 2014 ist es zunächst erforderlich, die Hintergründe und die Dynamik der Debatte zu skizzieren, die noch unter der schwarz-gelben Bundesregierung ihren Anfang nahm. Als im Herbst 2012 bekannt wurde, dass die EEG-Umlage im Jahr 2013 – trotz der rückwirkenden Kürzungen der Photovoltaik-Förderung – von 3,59 ct/kWh auf 5,28 ct/kWh und damit um knapp 50 Prozent gegenüber dem Vorjahr ansteigen sollte (BMWi 2018c: 29), entbrannte erneut eine kontrovers geführte Debatte über die Kosten der Energiewende und die Zukunft des EEG. Während die Koalitionsparteien sich grundsätzlich über die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des EEG einig waren, war die Richtung der Reform innerhalb der schwarz-gelben Bundesregierung höchst umstritten<sup>86</sup>. Umweltminister Altmaier bezifferte die Gesamtkosten der Energiewende bis 2040 auf eine Billion Euro (FAZ 2013) und brachte im Januar 2013 mit dem Konzept der sogenannten ‚Strompreisbremse‘ einen Vorschlag zur kurzfristigen Begrenzung der EEG-Umlage ein<sup>87</sup>. Das Maßnahmenpaket sah unter anderem vor, energieintensive Unternehmen stärker an der Finanzierung der EEG-Umlage zu beteiligen, den Eigenverbrauch mit einer Mindestumlage zu belasten sowie für Betreiber von Bestandsanlagen einen Energie-Soli zu

---

<sup>86</sup> So forderten FDP und das Wirtschaftsministerium unter Rösler eine Abschaffung des EEG und die Einführung eines Mengenmodells, hingegen setzte sich Umweltminister Altmaier für eine Weiterentwicklung der Einspeisevergütung ein (Zitzler 2013: 6).

<sup>87</sup> Ziel des Konzeptes sollte es sein, die EEG-Umlage auf dem damaligen Niveau einzufrieren und ab 2015 auf einen jährlichen Anstieg von 2,5 Prozent zu begrenzen. Eine weitergehende Reform des EEG sollte jedoch erst nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 erfolgen. Mit dem Vorschlag überraschte Altmaier vor allem seinen Ministerkollegen Rösler, da im Vorfeld keine Absprache zwischen den beiden Ministern stattgefunden hatte, wodurch die anschließenden interministeriellen Verhandlungen über einen gemeinsamen Vorschlag erschwert wurden (Handelsblatt 2013a).

erheben (Handelsblatt 2013a; Zitzler 2013: 6f.). Nachdem sich BMWi und BMU nach kontroversen Verhandlungen auf einen gemeinsamen Vorschlag geeinigt hatten, der auch rückwirkende Kürzungen für Bestandanlagen vorsah, scheiterte die Strompreisbremse jedoch letztlich in den weiteren Bund-Länder-Verhandlungen im April 2013 am Widerstand insbesondere der rot-grün regierten Bundesländer.

Auch wenn das Vorhaben somit bis zum Ende der Legislaturperiode nicht umsetzbar war, hatte der Vorschlag Altmaiers durchaus Konsequenzen für die Thematisierung der Energiewende im Vorfeld der Bundestagswahlen 2013 und die diesbezügliche parteipolitische Positionierung. Vor dem Hintergrund der politischen Auseinandersetzungen um die Strompreisbremse und der damit verbundenen öffentlichen Aufmerksamkeit wurden die Kosten der Energiewende und die Reform des EEG auch zum zentralen energiepolitischen Thema der Parteien im Wahlkampf. So rückten CDU/CSU und FDP in ihrem jeweiligen Wahlprogramm die energiepolitischen Ziele der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit beim Ausbau der erneuerbaren Energien in den Mittelpunkt und sprachen sich für eine marktwirtschaftliche Reform des EEG aus (CDU/CSU 2013: 28f.; FDP 2013: 15f.)<sup>88</sup>. Auch die SPD unterstützte eine grundlegende Reform des EEG und betonte dabei das Ziel der Kostenbegrenzung sowohl für private Haushalte als auch die Industrie, setzte sich aber auch für ambitionierte Ausbauziele ein (SPD 2013: 35-41). Die deutlichsten Unterschiede finden sich im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen, die mit dem Ziel die Stromversorgung bis 2030 zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien zu decken, eine deutlich ambitioniertere Politik verfolgten (Bündnis 90/Die Grünen 2013: 43)<sup>89</sup>.

Auch wenn die Energiewende im Wahlkampf (und auch für die Wahlentscheidung) lediglich eine untergeordnete Rolle spielte (vgl. Pehle 2014) und sich alle Parteien grundsätzlich zur Energiewende bekannten, zeigten sich im Bereich der erneuerbaren Energien somit durchaus Unterschiede zwischen den Parteipositionen. Die Verengung auf die Kostenfrage und die Priorität der energiepolitischen Ziele der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit, die sich bereits im Zuge der Debatte um die Strompreisbremse abzeichneten, setzte sich jedoch auch in den Wahlprogrammen von Union, FDP, aber auch SPD fort.

---

<sup>88</sup> Während im Wahlprogramm der Union nur vage Aussagen über die konkrete Ausgestaltung der EEG-Reform getroffen wurden, setzt sich die FDP für die Abkehr von der festen Einspeisevergütung, die Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung sowie feste, technologiespezifische Ausbauziele ein (FDP 2013: 16).

<sup>89</sup> Auch die Grünen unterstützen eine Reform des EEG, betonten dabei jedoch andere Ziele. So sollten die Grundprinzipien des EEG erhalten bleiben, um auf diese Weise die Dezentralität und Bürgernähe der Energiewende zu stärken (Bündnis 90/Die Grünen: 31). Daneben wollten die Grünen mit der Reform „die Lasten fair zwischen allen Stromverbrauchern“ verteilen und hierzu das EEG von den „kostentreibenden Sonderregelungen“ für privilegierte Unternehmen befreien (ebd.: 30).

### *Der Regierungswechsel zur Großen Koalition und die geplante EEG-Novelle 2014*

Die Bundestagswahlen 2013 führten zur Bildung der dritten Großen Koalition in der Bundesrepublik. Während die Liberalen als Wunschpartner von CDU/CSU an der Fünfprozenthürde gescheitert waren, ging die Union als klarer Wahlsieger aus den Bundestagswahlen hervor<sup>90</sup>. Die Energiewende und die Reform des EEG wurden in der Folge zu einem zentralen Thema in den Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD. Im Koalitionsvertrag wurde schließlich den Kosten der Energiewende eine zentrale Bedeutung eingeräumt. In diesem Zusammenhang einigten sich Union und SPD darauf, das EEG grundlegend zu reformieren mit dem Ziel, „Ausmaß und Geschwindigkeit des Kostenanstiegs spürbar [zu] bremsen“ (CDU et al. 2013: 39). Der Ausbau der erneuerbaren Energien sollte zukünftig in einem gesetzlich festgelegten Ausbaukorridor erfolgen, der einen Anteil erneuerbarer Energien von 40 bis 45 Prozent im Jahr 2025 bzw. 55 bis 60 Prozent im Jahr 2035 vorsah (ebd.: 37). Zudem sollte dieser stärker mit dem Netzausbau synchronisiert werden (ebd.: 42). Daneben sollten die Marktintegration und Kosteneffizienz der regenerativen Energien durch die verpflichtende Direktvermarktung und Ausschreibungen ab dem Jahr 2018 gestärkt werden (ebd.: 39). Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu erhalten, sollte grundsätzlich an der Besonderen Ausgleichsregelung festgehalten werden, diese jedoch „anhand objektiver, europarechtskonformer Kriterien“ überprüft werden (ebd.: 40). Für die Reform des EEG sah die neue Bundesregierung im Koalitionsvertrag einen straffen Zeitplan vor, denn die EEG-Novelle sollte bereits im Sommer 2014 verabschiedet werden. Folglich präsentierte der neue Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel (SPD), am 21. Januar 2014 ein Eckpunktepapier zur Reform des EEG, welches an die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag anknüpfte (BMWi 2014b). Am 8. April 2014 wurde der Gesetzentwurf zur EEG-Novelle vom Bundeskabinett beschlossen. Nachdem die EEG-Novelle am 27. Juni 2014 in namentlicher Abstimmung<sup>91</sup> vom Bundestag verabschiedet und am 11. Juli 2014 vom Bundesrat beschlossen wurde, trat das reformierte EEG am 1. August 2014 in Kraft.

---

<sup>90</sup> Die Union erzielte mit 41,5 Prozent der Stimmen beinahe die absolute Mehrheit der Mandate (2009: 33,8%). Die SPD erreichte 25,7 Prozent der Stimmen (2009: 23%), die Grünen wurden mit 8,4 Prozent in der Opposition geschwächt (2009: 10,7%) und auch die Linke hatte mit 8,6 Prozent Stimmenverluste zu verzeichnen (2009: 11,9%) (Bundeswahlleiter 2013).

<sup>91</sup> Neben den Abgeordneten der Linken und der Grünen stimmten auch 13 Abgeordnete der CDU/CSU (darunter auch der ehemalige Umweltminister Norbert Röttgen) sowie ein Abgeordneter der SPD gegen das EEG 2014, zwei Abgeordnete der CDU/CSU sowie fünf Abgeordnete der SPD enthielten sich (Deutscher Bundestag 2014h: 3955).

### *Das EEG 2014: Umfassender retardierender Policy-Wandel*

Mit der Novelle des EEG 2014<sup>92</sup> erfolgte ein tiefgreifender Politikwandel, der mit dem Wechsel von einer preisbasierten hin zu einer mengenbasierten Steuerung des Ausbaus sowie der Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung einen Paradigmenwechsel bei der Förderung erneuerbarer Energien einleitete (Ekaradt/Valentin 2015: 38-41; Kungl 2018: 363f.). Der feste Ausbaukorridor für die erneuerbaren Energien, wie er bereits im Koalitionsvertrag formuliert worden war, wurde in das EEG 2014 aufgenommen (2025: 40-45 Prozent; 2035: 55-60 Prozent) und ersetzte damit die bisher geltenden Mindestziele (§ 1 Abs. 2 EEG 2014). Im Vergleich zur Entwicklung der letzten Jahre wurde damit das Ausbautempo deutlich reduziert. Im Mittelpunkt der EEG-Novelle 2014 stand dabei das Ziel, die Kosten sowie den Ausbau erneuerbarer Energien zu begrenzen (Deutscher Bundestag 2014d: 1).

Zu den wichtigsten Veränderungen der EEG-Novelle zählt die Festlegung eines jährlichen Ausbaupfads für einzelne Technologien (§ 3 EEG 2014)<sup>93</sup>. Mit Ausnahme der Offshore-Windenergie sollte die Anpassung der Degression zukünftig über einen atmenden Deckel erfolgen (§§ 28-31 EEG 2014). Die Ausbaukorridore stellten gegenüber der Entwicklung der letzten Jahre eine signifikante Reduzierung des Zubaus dar, wobei insbesondere der Ausbau der Biomasse sowie der Photovoltaik deutlich begrenzt werden sollte (Kungl 2018: 362). Eine weitere wesentliche Veränderung, die alle EE-Technologien gleichermaßen betraf, war der Umstieg von der festen Einspeisevergütung zur verpflichtenden Direktvermarktung. Diese sieht vor, dass die Anlagenbetreiber den regenerativ erzeugten Strom selbst an der Strombörse vermarkten, wofür sie eine technologiespezifische Marktprämie erhalten (§ 34 EEG 2014)<sup>94</sup>. Die feste Einspeisevergütung wurde fortan auf kleine Anlagen begrenzt. Bis 2016 konnten demnach nur noch Anlagen bis 500 kW installierter Leistung die feste Einspeisevergütung in Anspruch nehmen, danach sollte die Schwelle für die verpflichtende Direktvermarktung weiter auf 100 kW sinken (§ 37 EEG 2014). Ziel der verpflichtenden Direktvermarktung war es, das Prinzip des „produce and forget“ der bisherigen Regelung abzulösen, wodurch die erneuerbaren Energien „marktfähiger“ werden sollten (BMWi 2014a: 7). Daneben sah das novellierte EEG die schrittweise Einführung eines Ausschreibungsmodells vor (§ 2 Abs. 5 EEG 2014). Hierzu

---

<sup>92</sup> Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts, BGBl 2014 I, S. 1066.

<sup>93</sup> Für Windenergie an Land wurde ein jährlicher Ausbaukorridor von 2.400 bis 2.600 MW festgelegt, für Photovoltaik betrug der Korridor 2.400 bis 2.600 MW und für Biomasse wurde der Zubau auf 100 MW begrenzt. Der Ausbaukorridor für Offshore-Windenergie belief sich auf 6.500 MW bis 2020 und 15.000 MW bis 2030. Für die Windenergie an Land bezieht sich der Korridor auf den Nettozubau, d.h. Anlagen, die durch Repowering ersetzt werden, dürfen zusätzlich zu den Zielwerten des Ausbaukorridors errichtet werden.

<sup>94</sup> Die Marktprämie berechnet sich aus der Differenz zwischen dem Börsenstrompreis (technologiespezifischer Monatsmarktwert) und der Höhe des anlagenspezifischen „anzulegenden Wertes“ (§ 34 und Anlage 1 EEG 2014).

sollten ab 2015 zunächst in einer Pilotphase für Photovoltaik-Freiflächenanlagen erste Erfahrungen gesammelt werden und daran anschließend das Instrument der Ausschreibung bis spätestens 2017 grundsätzlich auf alle EE-Technologien übertragen werden. In diesem Zusammenhang wurde im EEG explizit das Ziel formuliert, „[b]ei der Umstellung auf Ausschreibungen [...] die Akteursvielfalt bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien [zu] erhalten“ (§ 2 Abs. 5 EEG 2014). Zudem wurde auch die Eigenversorgung grundlegend neu geregelt, die nunmehr grundsätzlich mit einer anteiligen EEG-Umlage belegt werden sollte (§ 61 EEG 2014)<sup>95</sup>. Schließlich wurde die besondere Ausgleichregelung überarbeitet und hierzu der Kreis der privilegierten Unternehmen entsprechend der EU-Beihilfeleitlinien auf „stromkostenintensive Unternehmen“ angepasst, die im internationalen Wettbewerb stehen (§ 63 EEG 2014). Faktisch wurden die Industriebefreiungen dabei jedoch nicht substantiell begrenzt (Haas 2017a: 203; Hook 2018: 46).

Insgesamt wurden mit der EEG-Novelle 2014 somit weitreichende Veränderungen am Förderregime vorgenommen, die insbesondere durch die Abkehr vom System der festen Einspeisevergütung sowie die Festlegung enger Ausbaukorridore zu einem Paradigmenwechsel führten. Die Änderungen zielten dabei nicht nur auf eine Verlangsamung des Ausbaus erneuerbarer Energien ab, wodurch kurz- und mittelfristig die fossile Stromerzeugung profitieren würde, sondern auch auf die Anpassung der dezentralen, regenerativen Stromerzeugung an die Marktlogik des etablierten Energiesystems (Geels et al. 2016: 906; Lauber/Jacobsson 2016: 154; Haas 2017a: 189). Der Systemwechsel war indes mit Risiken für die Transformationsdynamik und die Akteursvielfalt der Energiewende verbunden. Denn Erfahrungen anderer Länder mit vergleichbaren Modellen ließen vermuten, dass die veränderten Förderbedingungen zur Verlangsamung des Ausbaus führen und angesichts der erhöhten Investitionsrisiken vor allem große Unternehmen und damit die etablierten Akteure der Energiewirtschaft begünstigt, wohingegen die Marktchancen für kleine Akteure erschwert würden (Tews 2015: 281; Ohlhorst 2017: 172-177; Hook 2018: 46). Vor diesem Hintergrund kann das EEG 2014 als umfassender retardierender Policy-Wandel charakterisiert werden, welcher einen bremsenden Effekt auf die Erreichung der Klimaschutzziele und damit insgesamt auf den mit der Energiewende-Entscheidung angestrebten Politikwandel besitzt.

---

<sup>95</sup> Von der Belastung des Eigenverbrauchs mit der EEG-Umlage ausgenommen wurden Kleinanlagen bis 10 kW installierter Leistung (§ 61 Abs. 2 EEG 2014). Daneben wurden auch industrielle Kraftwerke der stromintensiven Industrie privilegiert (§ 64 EEG 2014).

*Sozio-ökonomischer Kontextfaktor: Günstige Strompreise als Standortfaktor für Deutschland*

Der Policy-Prozess zur EEG-Novelle 2014 wurde wesentlich durch die Strompreisdebatte beeinflusst, die sich nach den Bundestagswahlen 2013 nochmals intensivierte. Im Herbst 2013 wurde für das Jahr 2014 ein erneuter Anstieg der EEG-Umlage auf 6,24 ct/kWh prognostiziert, was zu Mehrbelastungen für die (nicht-privilegierte) Industrie und private Haushalte führte (Der Tagesspiegel 2013b; BMWi 2018c: 29). Vor diesem Hintergrund versuchten insbesondere Akteure der Industrie, aber auch der konventionellen Energiewirtschaft, die dem beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien kritisch gegenüberstanden, die Kostendebatte für ihre Interessen zu instrumentalisieren. So machten Vertreter der Industrieinteressen und die Gewerkschaften IG BCE und IG Metall den ungesteuerten Ausbau erneuerbarer Energien für die vermeintlich zu hohen Stromkosten verantwortlich und warnten vor Wettbewerbsnachteilen der deutschen Wirtschaft, der Gefährdung von Arbeitsplätzen sowie einer drohenden Deindustrialisierung Deutschlands (IG BCE et al. 2013; Rosenkranz 2014: 28f.). BDI-Präsident Ulrich Grillo mahnte: „Wir brauchen kurzfristig eine wirksame Kostenbremse. Die Zukunft des Industriestandorts Deutschland steht auf dem Spiel“ (BDI 2013). Der Verband der Chemischen Industrie (VCI) brachte die Belastungen für Verbraucher und Wirtschaft gegen die Förderung erneuerbarer Energien in Stellung und forderte einen Förderstopp bis zum Inkrafttreten einer EEG-Novelle (Handelsblatt 2013c). Und auch die großen EVU, deren Geschäftsmodelle angesichts des raschen Ausbaus erneuerbare Energien ins Wanken geraten waren, bekräftigten, dass das aktuelle EEG die energiepolitischen Ziele der Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bedrohe (Kungl 2018: 360f.). Angesichts des für die Politik relevanten Ziels, eine sichere und vor allem preisgünstige Stromversorgung in Deutschland zu gewährleisten, erhöhte die Strompreisdebatte somit den Problemdruck auf die politischen Akteure und eröffnete ein politisches Gelegenheitsfenster für einen retardierenden Policy-Wandel in der EE-Politik. In der Folge nutzte auch die Bundesregierung die Gefährdung des Industriestandorts Deutschland durch die Kosten der Energiewende als Framing der EEG-Novelle (vgl. Bahnsen et al. 2016). So betonte Wirtschaftsminister Gabriel im Bundestag:

„Was bei uns unter der Überschrift Energiewende debattiert wird, hat nach wie vor das Potenzial zu einem großen wirtschaftlichen, ökologischen und auch sozialen Erfolg. Aber es birgt eben auch das Risiko einer dramatischen Deindustrialisierung, wenn wir die Kosten für Wirtschaft und Industrie nicht deutlich verändern“ (Deutscher Bundestag 2014e: 668).

An dieser Stelle soll in einem kurzen Exkurs aufgezeigt werden, dass die Strompreisdebatte – nicht zuletzt auch durch das strategische Interesse der ökonomischen Akteure forciert – sehr selektiv geführt wurde. Denn der Anstieg der EEG-Umlage und die hieraus resultierende

Erhöhung der Strompreise war nicht ausschließlich das Ergebnis der festen Vergütungssätze und des tatsächlichen Zubaus regenerativer Erzeugungskapazitäten. Vielmehr spielten hierfür noch weitere Faktoren eine relevante Rolle, die in den Diskussionen jedoch deutlich weniger Beachtung fanden (vgl. Mayer/Burger 2014; Gawel et al. 2015: 4-5; Lauber/Jacobsson 2016: 154f.). Hierzu zählt die Vermarktung des regenerativ erzeugten Stroms am Spotmarkt der Strombörse, die für die ÜNB nach der Reform des Ausgleichsmechanismus seit 2010 verpflichtend war. Aufgrund des Merit-Order-Effekts (sowie niedriger Preise für Emissionszertifikate) sank der Strompreis an der Börse, wodurch sich jedoch die Differenz zwischen Vermarktungserlösen und den garantierten Vergütungszahlungen und damit auch die EEG-Umlage stetig vergrößerte (Mayer/Burger 2014: 3-5). Seit 2010 ließ sich somit eine deutliche Entkoppelung der Entwicklungen der EEG-Umlage und der Vergütungszahlen beobachten (ebd.: 2). Der Anstieg der EEG-Umlage führte in der Folge auch zu einem Anstieg der Strompreise für die (nicht-privilegierten) Endverbraucher, denn im Gegensatz zum vollständigen Weiterreichen der EEG-Umlage über die Stromrechnung, werden die gesunkenen Börsenstrompreise nur bedingt an die Verbraucher weitergegeben.

Daneben hatte auch die im EEG enthaltene Besondere Ausgleichsregelung für energieintensive Unternehmen einen preistreibenden Einfluss auf die EEG-Umlage. Die Befreiungen für die energieintensive Industrie wurden seit 2003 unter Verweis auf die internationale Standortkonkurrenz kontinuierlich erweitert, wodurch sich der Kreis der privilegierten Letztverbraucher deutlich vergrößerte. Während im Jahr 2011 noch 603 Unternehmen in erheblichem Umfang von der EEG-Umlage befreit waren, stieg die Anzahl der privilegierten Unternehmen auf 2098 im Jahr 2014 an. Die Entlastung der stromintensiven Industrie belief sich im Jahr 2014 auf 5,1 Mrd. Euro (2011: 2,74 Mrd. Euro), die hieraus resultierende erhöhte Belastung der nicht privilegierten Letztverbraucher schlug sich schließlich in einer höheren EEG-Umlage nieder (Mayer/Burger 2014: 7f.)<sup>96</sup>. Die ungleiche Lastenverteilung wurde zwar durchaus in den öffentlichen und politischen Debatten kritisiert, im Policy-Prozess zur EEG-Novelle 2014 adressierten die Regierungsparteien die Frage der Sozialverträglichkeit der Energiewende und das damit verbundene Ziel der Stabilisierung der Strompreise jedoch über die Deckelung des Ausbaus sowie die stärkere Marktintegration der erneuerbaren Energien, wohingegen die Industriebefreiungen kaum als Hebel zur Kostenbegrenzung thematisiert wurden (vgl. Haas 2017b).

---

<sup>96</sup> Berechnungen des Fraunhofer ISE zufolge erhöhte die besondere Ausgleichsregelung die EEG-Umlage im Jahr 2014 um 1,35 ct/kWh (Mayer/Burger 2014: 7).

*Kontextfaktor Europäisierung: Das EU-Beihilfeverfahren zum EEG und die neuen europäischen Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen*

Neben der Strompreisdebatte wurde der Problemdruck auf die politischen Entscheidungsträger maßgeblich durch eine Entwicklung auf EU-Ebene erhöht. Bereits seit Anfang des Jahres 2013 wurde von der EU-Kommission geprüft, ob das EEG 2012 mit den europäischen Beihilfeleitlinien vereinbar ist. Über die Eröffnung eines Beihilfeverfahrens sollte nach den Bundestagswahlen im Herbst 2013 entschieden werden. Im Dezember 2013 eröffnete die Europäische Kommission schließlich ein förmliches Beihilfeverfahren zum EEG 2012, in dessen Mittelpunkt die Prüfung der Besonderen Ausgleichsregelung stand<sup>97</sup>. Die EU-Kommission vermutete in der anteiligen Befreiung stromintensiver Unternehmen von der EEG-Umlage eine unerlaubte staatliche Beihilfe. Hierzu hieß es:

„Durch die Teilbefreiungen scheint den Begünstigten ein selektiver Vorteil gewährt zu werden, der den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt wahrscheinlich verfälscht. Die derzeitigen Leitlinien für staatliche Beihilfen sehen die Möglichkeit derartiger Teilbefreiungen nicht vor. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass Teilbefreiungen von der Umlage zur Finanzierung erneuerbaren Stroms für stromintensive Nutzer unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt sein könnten, um eine Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu vermeiden“ (Europäische Kommission 2013b).

Die Fokussierung der EU-Kommission auf die Befreiung der energieintensiven Unternehmen und die hieraus resultierende Rechtsunsicherheit erzeugten einen enormen politischen Handlungsdruck für die neue Bundesregierung, welche die Ausnahmen für die Industrie gegen die Angriffe aus Brüssel zu verteidigen versuchte (vgl. Merkel 2013; Kungl 2018: 362). Denn die drohende Aussetzung der Befreiung für 2015 oder gar Rückzahlungen hätten die stromintensiven Unternehmen vor enorme wirtschaftliche Herausforderungen gestellt und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdet. Der Druck zur Novellierung des EEG wurde indes durch eine weitere Entwicklung auf EU-Ebene verstärkt. Zwar hatte die EU-Kommission im Eröffnungsbeschluss zum Beihilfeverfahren festgestellt, dass die Einspeisetarife und Marktprämien eine staatliche Beihilfe darstellen, diese jedoch im Einklang mit den Leitlinien über staatliche Umweltschutzbeihilfen 2008 stehen (Europäische Kommission 2013b). Allerdings war die Generaldirektion (GD) Wettbewerb der EU-Kommission zu dieser Zeit mit der Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Umwelt- und

---

<sup>97</sup> Neben der Besonderen Ausgleichsregelung für energieintensive Unternehmen war auch das Grünstromprivileg Gegenstand des Beihilfeverfahrens. Dieses sah vor, dass Stromversorgungsunternehmen von der EEG-Umlage teilweise befreit werden können, wenn die von ihnen gelieferte Strommengen zu mindestens 50 Prozent aus inländischen EE-Anlagen stammten und der Strom direkt vermarktet wurde (§ 39 EEG 2012). Die EU-Kommission vermutete darin eine Diskriminierung zwischen inländischem und importiertem erneuerbarem Strom (Europäische Kommission 2013b).

Energiebeihilfen befasst, durch die vor allem die Förderung erneuerbarer Energien harmonisiert werden sollte. Der ebenfalls im Dezember 2013 vorgelegte Entwurf sah hierzu die schrittweise Einführung von marktorientierten Mechanismen und damit einen Wechsel von Einspeisevergütungssystemen hin zu mengenbasierten Ausschreibungssystemen vor (Europäische Kommission 2013a; Tews 2015: 276).

In diesem Kontext forcierte die Bundesregierung eine zügige Reform des EEG, mit der die Privilegien für die energieintensive Industrie für das Jahr 2015 gesichert werden sollten. Die Vereinbarkeit des novellierten EEG mit den europäischen Beihilfelinien sollte dabei durch eine enge Abstimmung mit der GD Wettbewerb erreicht werden (Leiren/Reimer 2018: 37f.; Fischer 2017: 335). Damit entfalteten die Entscheidungen auf EU-Ebene und die hieraus resultierende Veränderung der europäischen Rahmenbedingungen nicht nur einen Einfluss auf die Geschwindigkeit der EEG-Novelle 2014, vielmehr prägte die Europäische Kommission durch die im Hintergrund des Gesetzgebungsprozesses stattfindenden Verhandlungen die konkrete Ausgestaltung der Reform wesentlich mit. In der Folge war das EEG 2014 weitgehend mit den Vorgaben der neuen Beihilfeleitlinien<sup>98</sup> harmonisiert. In der Vergangenheit hatte sich die Kommission immer wieder für Instrumente der Mengensteuerung (Ausschreibungs- und Quotensysteme) eingesetzt. Diesbezügliche Interventionen wurden jedoch bis 2014 von den Befürwortern des Einspeisevergütungssystems, allen voran von Deutschland, erfolgreich abgewehrt (vgl. Vogelpohl et al. 2017). Über den Hebel des europäischen Beihilferechts war es der Europäischen Kommission damit schließlich gelungen, ihre instrumentelle Präferenz für die Umstellung des Fördersystems auf Ausschreibungen durchzusetzen. Somit nutzte die Kommission ihre Kompetenz im Bereich des Wettbewerbsrechts, um Druck in einem Politikbereich auszuüben, der eigentlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, und damit die nationalstaatliche Politikgestaltung in der EE-Politik zu beeinflussen.

Im Policy-Prozess wurde allerdings auch deutlich, dass die Bundesregierung mit der Reform des EEG nicht nur die Konformität mit dem EU-Recht erreichen wollte, sondern durchaus auch eigene Ziele verfolgte. So setzte die Bundesregierung weitreichende, deutlich restriktive Veränderungen im novellierten EEG durch, die auch teilweise über die europäischen Vorgaben hinausgingen (Ekardt/Valentin 2015: 36; Vogelpohl et al. 2017: 146f.). Unter Verweis auf die notwendige Abstimmung mit der EU-Kommission zur Vereinbarkeit des EEG 2014 mit den

---

<sup>98</sup> Die neuen Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen wurden im April 2014 von der EU-Kommission verabschiedet. Diese sahen vor, dass die Höhe der Förderung für erneuerbare Energien ab 2017 über Ausschreibungen ermittelt werden sollte, wobei beim Nachweis bestimmter Kriterien Ausnahmen für die Mitgliedstaaten möglich waren. Kleine Anlagen konnten dabei von den Ausschreibungsverfahren ausgenommen werden. Daneben wurden auch Kriterien zur Entlastung stromintensiver Unternehmen festgelegt (Europäische Kommission 2014; Tews 2015: 276f.).

neuen Beihilfeleitlinien wurde der Spielraum für eine alternative Ausgestaltung der EEG-Novelle dabei als sehr begrenzt dargestellt und entsprechende Änderungsvorschläge im Gesetzgebungsprozess zurückgewiesen (Tews 2015: 280; Fischer 2017: 335). Allerdings waren bereits im Koalitionsvertrag und dem daran anknüpfenden Eckpunktepapier für die EEG-Reform vom Januar 2014 die Einführung eines festen Ausbaurückbaus, die verpflichtende Direktvermarktung sowie die Umstellung auf Ausschreibungen vorgesehen (vgl. CDU et al. 2013; BMWi 2014b). Hinzu kommt, dass die europäischen Beihilfeleitlinien durchaus einen gewissen Handlungsspielraum bezüglich der Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung sowie der Ausschreibungen ermöglicht hätten. So schreiben die Beihilfeleitlinien die Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung erst ab 2016 und nur für Anlagen ab einer installierten Leistung von 500 kW bzw. 3 MW bei Windenergieanlagen vor. Und auch bei der Einführung von Ausschreibungen ermöglichen die Beihilfeleitlinien Ausnahmen für kleinere EE-Anlagen bis 1 MW bzw. für Windenergieanlagen bis zu 6 MW oder Windparks bis zu sechs Anlagen (Europäische Kommission 2014: 25f.). Vor diesem Hintergrund lässt sich daher vermuten, dass die Bundesregierung die EU-Beihilfeleitlinien durchaus auch strategisch zur Durchsetzung der eigenen Policy-Präferenzen nutzte, indem sie die Verantwortung für den engen Handlungsspielraum bei der EEG-Novelle argumentativ auf die EU-Ebene weiterreichte.

#### *Intraparteendifferenzen der SPD und Stärkung der Wirtschaftsinteressen*

Ausgehend von den Wahlprogrammen von SPD und Union waren die bereits im Koalitionsvertrag festgeschriebenen EEG-Reformziele und die dieser Linie folgende Novellierung des EEG 2014 nicht zwangsläufig in dieser Form zu erwarten. In ihrem gemeinsamen Regierungsprogramm betonten CDU und CSU die energiepolitischen Ziele der Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit als zentrale Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Demnach sei es für den Industriestandort notwendig, energieintensive Unternehmen „auch künftig zielgenau [zu] entlasten“ (CDU/CSU 2013: 28). Daneben sollte das EEG marktorientiert weiterentwickelt werden, so dass die erneuerbaren Energien sich in Zukunft „ohne staatliche Hilfen am Markt behaupten“ sowie „mehr Verantwortung für eine stabile Stromversorgung übernehmen“ können (ebd.: 29). Im Hinblick auf konkrete Reformschritte blieb das Wahlprogramm der Union allerdings sehr vage.

Die SPD versuchte im Wahlprogramm eigene energiepolitische Akzente zu setzen, indem sie dem Management der Energiewende eine zentrale Rolle einräumte. Für eine bessere politische Koordinierung der Energiewende und Bündelung der energiepolitischen Kompetenzen strebten die Sozialdemokraten die Schaffung eines Energieministeriums an (SPD 2013: 36f.). Auch die SPD setzte sich für eine grundlegende Reform des EEG ein, um den Ausbau langfristig zu

sichern und die Kosten der Förderung zu begrenzen, der Einspeisevorrang der erneuerbaren Energien sollte jedoch weiterhin erhalten bleiben (ebd.: 38). Zudem verfolgte die SPD auch ambitionierte Ziele im Bereich der erneuerbaren Energien. Bis 2020 sollte der Stromanteil erneuerbarer Energien auf 40 bis 45 Prozent und bis 2030 auf 75 Prozent erhöht werden (ebd.: 36). Daneben spiegelt die Positionierung der SPD zur Energiewende auch das Spannungsverhältnis zwischen industriepolitischen Interessen und der Frage der Verteilungsgerechtigkeit wider, die sie gleichermaßen zu bedienen versuchte. So wurden auf der einen Seite die Entlastungen der energieintensiven Industrie zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und zum Schutz von Arbeitsplätzen verteidigt (ebd.: 35f.), auf der anderen Seite strebte die SPD danach, die Energiewende sozialverträglich zu gestalten. Hierzu sollte die Stromsteuer gesenkt und „eine von der Steuer weitgehend befreite Grundversorgung“ (ebd.: 41) eingeführt werden.

Angeichts des oben beschriebenen Problemdrucks der Strompreisdebatte sowie des drohenden europäischen Beihilfeverfahrens, rückte in den Koalitionsverhandlungen das Ziel der Kostenbegrenzung in den Mittelpunkt der geplanten EEG-Reform, wohingegen ökologische Argumente an Bedeutung verloren. Den Positionen ihres Wahlprogramms folgend forderte die Union eine marktwirtschaftliche Umgestaltung der Förderung regenerativer Energien und setzte sich für einen niedrigeren Ausbaupfad ein, wonach die erneuerbaren Energien bis 2030 einen Anteil von 50 bis 55 Prozent im Strommix erreichen sollten. Dabei stand insbesondere der Wirtschaftsflügel der CDU/CSU einem schnelleren Ausbau der erneuerbaren Energien skeptisch gegenüber (DW 2013; Süddeutsche Zeitung 2013b).

In der SPD traten hingen deutliche innerparteiliche Differenzen insbesondere zwischen Kohle- und Umweltinteressen zutage. Bereits im Wahlkampf hatte die SPD-Führung vor dem Hintergrund der Debatte über die steigenden Strompreise und die Folgen für die Industrie einen gewissen Positionswechsel vollzogen, in dessen Folge die industrie- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen der Energiewende in den Vordergrund gestellt wurden (vote-seeking). So warnte der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel, „[w]enn die Energiewende nicht komplett neu gestartet und endlich professionell gesteuert wird, stehen wir vor dem größten Deindustrialisierungsprogramm unserer Geschichte“ (Gabriel zit. in Handelsblatt 2013b). Gabriel forderte daher, die Ausbaudynamik der erneuerbaren Energien stärker zu kontrollieren und räumte in diesem Zusammenhang auch der Kohlekraft eine weiterhin relevante Rolle ein (ebd.). Auch im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen zeichnete sich innerhalb der SPD eine Verschiebung zugunsten der Kräfte ab, die zum Schutz der Arbeitsplätze in der Industrie und der konventionellen Energiewirtschaft auf eine Verlangsamung der Energiewende zielten

(Lauber 2017: 175). Vertreter des SPD-Kohleflügels suchten den Schulterchluss mit den großen Energiekonzernen und der energieintensiven Industrie und setzten sich für den Erhalt der Industriebefreiungen sowie eine Verlangsamung des Ausbautempos erneuerbarer Energien ein (Spiegel Online 2013; Süddeutsche Zeitung 2013a). Zudem wurden die Verhandlungen für die SPD in der Arbeitsgruppe Energie von der nordrhein-westfälischen Ministerpräsidentin Hannelore Kraft und damit einer bedeutenden Vertreterin des SPD-Kohleflügels geleitet<sup>99</sup>. Auch Kraft betonte, dass der Erhalt von Arbeitsplätzen wichtiger sei als eine schnelle Energiewende (Süddeutsche Zeitung 2013a). Umwelt- und Energiepolitiker der SPD sprachen sich hingegen für ein Festhalten an den Grundprinzipien des EEG aus (PV Magazine 2013b) und forderten in einem offenen Brief an den Parteivorstand „ein klares Eintreten für Langfristigkeit, Klima und Umwelt“ (Eppler et al. 2013). Allerdings waren die Unterstützer einer progressiven Energiewende in der SPD auch durch den Tod des SPD-Umwelt- und Energiepolitikers Hermann Scheer<sup>100</sup> im Jahr 2010 geschwächt, der als wichtiger Vertreter des Umweltflügels und der Vision einer dezentralen Energiewende in der SPD galt (Gründinger 2017: 370; Haas 2017a: 188f.).

Betrachtet man den Koalitionsvertrag, so scheinen sich in Bezug auf die geplante Reform des EEG sowohl SPD-intern als auch in den Verhandlungen zwischen SPD und Union die Wirtschafts- bzw. der Kohleflügel gegenüber den Umweltflügeln in wesentlichen Punkten durchgesetzt zu haben (vgl. Lauber/Jacobsson 2016: 153; Haas 2017a: 191-193). Die Ausbaukorridore für erneuerbare Energien waren deutlich niedriger als die im SPD-Wahlprogramm verfolgten ambitionierten Ziele. Mit der Festschreibung enger Ausbaukorridore konnte sich die Union daher weitgehend durchsetzen. Die Entlastung für die energieintensive Industrie sollte für Unternehmen im internationalen Wettbewerb erhalten bleiben, was den Forderungen der Union sowie des SPD-Kohleflügels entsprach. Und auch die Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung sowie die angestrebte Abkehr von der festen Einspeisevergütung hin zu Ausschreibungen kann als Zugeständnis insbesondere an den Wirtschaftsflügel der Union verstanden werden, wurde aber auch von Teilen der SPD unterstützt (CDU et al. 2013; DW 2013; PV Magazine 2013a).

Die Novellierung des EEG folgte im weiteren Verlauf weitgehend den Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag, wobei die Vorgaben zur Marktintegration und zur geplanten Einführung der

---

<sup>99</sup> Für die Union wurden die Verhandlungen federführend von Umweltminister Peter Altmaier (CDU) geleitet.

<sup>100</sup> Der SPD-Politiker Herrmann Scheer war Mitautor des EEG 2000 und Gründer von Eurosolar.

Ausschreibungen jedoch über diesen hinausgingen<sup>101</sup>. Dies wurde vor allem von Umwelt- und Energiepolitikern der SPD kritisiert (Deutscher Bundestag 2014h). Der insgesamt stärker wirtschaftspolitisch motivierte Kurs in der EE-Politik wurde dabei maßgeblich von Wirtschaftsminister Gabriel vorangetrieben, der sich mit Nachdruck für die restriktive Ausgestaltung der EEG-Novelle einsetzte (vgl. Deutscher Bundestag 2014g, 2014h). Auffällig war dabei, dass im Vergleich zu den vorangegangenen Novellierungen des EEG, bei denen der Gesetzentwurf im Bundestag häufig zugunsten der erneuerbaren Energien verändert wurde, dies bei der Novelle des EEG 2014 nicht der Fall war (vgl. Deutscher Bundestag 2014c). Dies könnte auch darauf zurückgeführt werden, dass zum einen der Spielraum für weitreichende Veränderungen angesichts der Einigung mit der EU-Kommission als begrenzt galt und die Bundesregierung und speziell der Wirtschaftsminister aufgrund der Verhandlungen mit der EU-Kommission eine starke Stellung im Policy-Prozess einnahmen. Zum anderen waren die Umweltflügel der Koalitionsfraktionen nicht zuletzt auch dadurch geschwächt, dass die parlamentarischen Beratungen federführend im Wirtschaftsausschuss stattfanden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich vor dem Hintergrund des Problemkontextes und der starken Position der Kohleinteressen innerhalb der SPD ein gewisser Positionswechsel im Hinblick auf die Geschwindigkeit des Ausbaus erneuerbarer Energien vollzogen hatte, wodurch sich die Präferenzen der Regierungsparteien in Bezug auf die Ausgestaltung der EEG-Novelle aneinander angenähert hatten. Die Kompromissfindung bezüglich der Vorgaben zur Reform des EEG im Koalitionsvertrag sowie die verabschiedete EEG-Novelle, bei denen wirtschaftspolitische gegenüber klimapolitischen Aspekten dominierten, spiegeln schließlich das Ergebnis der Aushandlungsprozesse zwischen den Koalitionspartnern wie auch innerhalb der SPD wider.

#### *Institutioneller Faktor: Kompetenzverlagerung für erneuerbare Energien*

Im Zuge der Koalitionsverhandlungen wurden die Ressortzuständigkeiten im Bereich Energie grundlegend neu verteilt. Die SPD konnte sich mit ihrer Forderung nach einem Energieministerium allerdings nicht durchsetzen. Hingegen wurden die energiepolitischen Zuständigkeiten im BMWi gebündelt, welches folglich in Bundesministerium für Wirtschaft und Energie umbenannt wurde. Damit wurden auch die Kompetenzen sowie die entsprechende

---

<sup>101</sup> Während im Koalitionsvertrag noch ein Stufenmodell zur Einführung der verpflichtenden Direktvermarktung vorgesehen war, sah das EEG 2014 eine umfassendere und schnellere Einführung vor. Zudem sollte die Ermittlung der Förderhöhe spätestens ab 2017 über Ausschreibungen erfolgen. Im Koalitionsvertrag hieß es hierzu noch, dass Ausschreibungen ab 2018 eingeführt werden sollen, „sofern bis dahin in einem Pilotprojekt nachgewiesen werden kann, dass die Ziele der Energiewende auf diesem Wege kostengünstiger erreicht werden können“ (CDU et al. 2013: 39).

Abteilung für den Bereich der erneuerbaren Energien vom BMU in das BMWi verlagert, welches in der Folge für die Novellierung des EEG federführend zuständig war. Die Kompetenzen für die Bereiche Klimaschutz und Emissionsminderung sowie Reaktorsicherheit verblieben hingegen im Umweltministerium (vgl. CDU/CSU 2013: 130). Zugleich stellte auch die Verteilung der Ministerien zwischen den Koalitionspartnern ein Novum dar, denn erstmals wurden die Minister für Umwelt- und Wirtschaftsministerium von der gleichen Partei, hier der SPD, gestellt. Während Sigmar Gabriel, der zugleich auch Vizekanzler und SPD-Parteivorsitzender war und damit eine einflussreiche Position besaß, die Leitung des BMWi übernahm, wurde das BMU mit Barbara Hendricks besetzt.

Die Bündelung der Kompetenzen für die Energiewende in einem Ministerium sowie die Verteilung der Ministerposten innerhalb der Großen Koalition bot die Möglichkeit, sowohl die interministeriellen Konflikte, die in der Vergangenheit insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien immer wieder öffentlich ausgetragen wurden und aufwändige Koordinationsprozesse zwischen den beiden Ministerien erforderlich gemacht hatten, als auch die parteipolitischen Auseinandersetzungen, durch die die Konflikte zwischen den Ministerien häufig überlagert wurden, deutlich abzuschwächen. Dies erwies sich bei der EEG-Novelle 2014 als einflussreich, die zwischen den Ministerien vergleichsweise unumstritten war und nicht zuletzt aufgrund der starken Stellung des BMWi im Policy-Prozess sehr zügig verabschiedet werden konnte (Bahnsen et al. 2016: 117; Haas 2017a: 194). Das Wirtschaftsministerium vertrat dabei im Policy-Prozess zum EEG 2014 deutlich marktorientierte Positionen und konnte diese erfolgreich durchsetzen (vgl. BMWi 2014b). Da das BMWi traditionell den Interessen der ökonomischen Akteursgruppe nahe steht, wurden mit der Übertragung der Kompetenzen für den Bereich der erneuerbaren Energien zudem tendenziell auch die Vertreter der ökonomischen Interessen gegenüber den ökologischen Akteuren gestärkt (Haas 2017a: 194; Töller 2019: 583). In der Folge stand die Reform des EEG wesentlich stärker unter wirtschafts- als klimapolitischen Vorzeichen und das BMWi erwies sich in zentralen Aspekten (Besondere Ausgleichsregelung, Eigenversorgung) als Verteidiger der Interessen der Großindustrie und der großen Energiekonzerne. Insgesamt kann die Kompetenzverteilung zugunsten des Wirtschaftsministeriums damit als ein begünstigender Faktor für den retardierenden Policy-Wandel bei der Förderung erneuerbarer Energien bewertet werden.

### *Die Offensive der etablierten Akteure gegen das EEG*

Im Policy-Prozess zur EEG-Novelle 2014 ist es den Interessenvertretern der konventionellen Energiewirtschaft wie auch der (energieintensiven) Industrie gelungen, ihre Interessen erfolgreich einzubringen und so die Ausgestaltung der Reform zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Die Transformation des Energiesystems setzte die etablierte Energiewirtschaft unter erheblichen ökonomischen Druck. Die großen EVU hatten den Ausbau der regenerativen Erzeugungskapazitäten lange Zeit vernachlässigt<sup>102</sup> und stattdessen auf Investitionen in neue fossile Erzeugungskapazitäten gesetzt (Kungl 2015: 18-20). Der dynamische Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland zeigte indes immer deutlichere Auswirkungen auf das Kerngeschäft der konventionellen Stromerzeugung<sup>103</sup>. Die vorrangige Einspeisung der regenerativen Energien hatte eine geringere Auslastung der fossilen Erzeugungskapazitäten (insbesondere der Gas-, aber auch der Steinkohlekraftwerke) zur Folge, deren Rentabilität durch die sinkenden Börsenstrompreise zusätzlich verringert wurde (Kungl 2018: 335-337). Vor diesem Hintergrund kann die Motivation der Akteure erklärt werden, den Status quo des fossil-nuklearen Energiesystems möglichst lange zu bewahren und im Gegenzug die Transformationsdynamik zu bremsen. Auf der einen Seite zielten die Akteure der konventionellen Energiewirtschaft daher auf eine stärker mengenmäßige Steuerung und damit eine Verlangsamung des Ausbaus erneuerbarer Energien. Auf der anderen Seite intensivierten die Energiekonzerne und der BDEW jedoch auch ihre Strategie, auf die Umgestaltung des Förderregimes in Richtung einer marktbasierter Förderung erneuerbarer Energien hinzuwirken. Da Ausschreibungen häufig mit höheren Transaktionskosten und zusätzlichen Investitionsrisiken verbunden sind, besitzen die großen, kapitalstarken Energieversorger in Ausschreibungssystemen Wettbewerbsvorteile gegenüber kleineren Akteuren, wie Bürgerenergiegenossenschaften, Landwirten oder kleinen Unternehmen (Gawel/Purkus 2016; Ohlhorst 2017: 174f.). Insbesondere die Einführung von Ausschreibungen bot somit den großen Energieversorgern die Möglichkeit, neue Geschäftsmodelle zu generieren und damit an Einfluss und Marktmacht zurückzugewinnen.

Im Policy-Prozess zum EEG 2014 nutzten die Akteure der konventionellen Energiewirtschaft daher die öffentliche Strompreisdebatte und kritisierten die fehlende Marktintegration der erneuerbaren Energien und die hieraus resultierenden Gefahren für die Versorgungs-

---

<sup>102</sup> Im Jahr 2012 lag der Anteil der große vier Energieversorger RWE, E.ON, Vattenfall und EnBW an der installierten Leistung zur Stromerzeugung aus EE-Anlagen bei 5 Prozent, im Jahr 2016 ist der Anteil auf 5,4 Prozent und damit nur leicht angestiegen (AEE 2014; AEE 2017).

<sup>103</sup> RWE verzeichnete im Jahr 2013 2,8 Milliarden Euro Verlust, wobei als Hauptgrund die verringerte Auslastung konventioneller Gas- und Kohlekraftwerke ausgemacht wurde (Zeit Online 2014c).

sicherheit<sup>104</sup>. Der BDEW brachte bereits im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen Vorschläge für eine grundlegende Reform des EEG in die Debatte ein, die auf eine marktwirtschaftliche Ausgestaltung des Fördersystems und einen Ausbau erneuerbarer Energien zielten, der stärker am etablierten Energiesystem ausgerichtet sein sollte (BDEW 2013)<sup>105</sup>.

In ähnlicher Weise versuchten auch die Vertreter der (energieintensiven) Industrieinteressen die Kostendebatte in ihrem Sinne zu instrumentalisieren. Wie bei den Ausführungen zur Strompreisdebatte bereits dargestellt, warnten die organisierten Interessengruppen der Industrie (v.a. BDI und VIK) sowie die Gewerkschaften (v.a. IG BCE) vor der Gefährdung des Industriestandorts Deutschlands und erzeugten damit massiven Druck auf die politischen Akteure. Mit dem Ziel, eine sichere und vor allem kostengünstige Stromversorgung für die Industrie zu gewährleisten, setzten sich auch die Industrieverbände für eine wettbewerbsorientierte Umgestaltung des Fördersystems erneuerbarer Energien ein. Das zentrale Anliegen der Akteure war allerdings, die bisher geltenden Industriebefreiungen im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung zu verteidigen (vgl. IG BCE et al. 2013; BDI 2014; IG BCE 2014).

Die (energieintensive) Industrie kann als Gewinnerin der EEG-Novelle 2014 eingestuft werden. So wurde der Umfang der EEG-Umlagebefreiung für die energieintensiven Unternehmen nicht substanziell reduziert, daneben konnten die Vertreter der Industrieinteressen über die Bundesländer auch die Belastung von Bestandsanlagen zur Eigenversorgung verhindern (Haas 2017a: 201-204). Und auch Vertretern der konventionellen Energiewirtschaft gelang es offensichtlich, ihre zentralen Forderungen im politischen Prozess effektiv zu vertreten. Der BDEW zeigte sich daher zufrieden mit der Ausgestaltung der EEG-Novelle und begrüßte insbesondere die Maßnahmen zur Marktintegration und die Einführung von festen Ausbaukorridoren (BDEW 2014). Auf der Homepage des BMWi wird die Vorsitzende des BDEW, Hildegard Müller, folgendermaßen zitiert:

„Der BDEW hat die verpflichtende Direktvermarktung und die geplante Ermittlung der Förderhöhe im Wettbewerb lange gefordert. Diese beiden Komponenten sind jetzt die Grundlage für einen systemverträglichen Ausbau der Erneuerbaren Energien“ (Müller zit. in BMWi 2014d).

---

<sup>104</sup> Angesichts der Rentabilitätsprobleme konventioneller Kraftwerke kündigten die vier großen Stromkonzerne Mitte 2013 die Stilllegung von Gas- und Steinkohlekraftwerken an. Dies ist zwar insbesondere als Strategie der Stromkonzerne in den Aushandlungsprozessen um die zukünftige Rolle der konventionellen Stromerzeugung zu sehen (Debatte um die Einführung von Kapazitätsmärkten) (vgl. Kungl 2018: 341-355), die Gefährdung der Versorgungssicherheit wurde aber auch in den Debatten über die Umgestaltung des Förderregimes für erneuerbare Energien als Argument genutzt, um den Forderungen nach einem markt näheren Ausbau der regenerativen Energien Ausdruck zu verleihen (vgl. Der Tagesspiegel 2013a; BDEW 2013).

<sup>105</sup> Kernelemente des Positionspapieres waren dabei die Einführung einer verpflichtenden Direktvermarktung, die anschließende Umstellung auf ein Ausschreibungsmodell sowie die Mengensteuerung durch die Einführung von festen Ausbaukontingenten (BDEW 2013).

Dass die Gegner einer beschleunigten, dezentralen Energiewende sich bei der EEG-Novelle 2014 als besonders durchsetzungsfähig erwiesen, kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. So wurde die Forderung nach einer grundlegenden, marktorientierten Reform des EEG wie aufgezeigt von einem breiten Bündnis bestehend aus dem Branchenverband der Energiewirtschaft, Industrieverbänden (v.a. BDI) sowie Gewerkschaften unterstützt (hohe Organisations- und Bündnisfähigkeit). Ihre Durchsetzungskraft wurde zudem durch die hohe Konfliktfähigkeit der Akteure gestärkt, die mit der Drohung des Verlustes zahlreicher Arbeitsplätze in der Industrie sowie der Energiewirtschaft, den potentiellen Risiken für die Versorgungssicherheit und der hieraus resultierenden Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland über wirkmächtige Druckmittel verfügten. Schließlich können auch die Zugangsmöglichkeiten der Akteure zu den politischen Entscheidungsträgern und -strukturen als günstig bewertet werden, die durch die Verlagerung der Kompetenzen für erneuerbare Energien in das BMWi zusätzlich verbessert wurden.

Die Akteure der Unterstützerkoalition befanden sich im Policy-Prozess zum EEG 2014 hingegen deutlich in der Defensive. Verbände der EE-Branche und Umweltverbände versuchten den ambitionierten Pfad der Förderung erneuerbarer Energien gegen restriktive Veränderungen zu verteidigen. Im Zentrum der Kritik standen vor allem die Höhe der Ausbaukorridore, die verpflichtende Direktvermarktung, die Umstellung auf Ausschreibungsmodelle sowie die Belastung der Eigenversorgung auf Basis von erneuerbaren Energien mit der EEG-Umlage. So argumentierte beispielsweise der BEE, dass mit dem vorgesehenen Ausbaukorridor weder das nationale Klimaschutzziel (40 Prozent Treibhausgasreduzierung bis 2020) noch das europarechtlich verpflichtende Ausbauziel für erneuerbare Energien (18 Prozent am Gesamtenergieverbrauch bis 2020) erreicht werden könne. Zudem seien die Ausbaukorridore wie auch die verpflichtende Direktvermarktung nicht dazu geeignet, eine Kostendämpfung der Förderung erneuerbarer Energien herbeizuführen (BEE 2014). Der BUND kritisierte, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien zu Lasten von Bürgerenergieprojekten deutlich zentralisiert und zudem die Industrie nicht angemessen an der Finanzierung der Energiewende beteiligt werde (BUND 2014). Über die Mobilisierung der Bevölkerung versuchte der BUND Druck auf die politischen Akteure aufzubauen und rief am 10. Mai 2014 in Berlin zusammen mit weiteren Veranstaltern zu einer Großdemonstration gegen die geplante EEG-Reform auf. Dabei zeigte sich jedoch, dass das Thema deutlich an Mobilisierungskraft verloren hatte (vgl. Haas 2017a: 198)<sup>106</sup>. Den Verbänden der EE-Branche

---

<sup>106</sup> Statt der erwarteten 50.000 Demonstranten nahmen rund 10.000 Personen an der Demonstration teil.

gelang es zwar über die Länder bzw. den Bundesrat Verbesserungen für einzelne erneuerbare Energien zu erwirken (s.u.), hingegen konnten sie viele ihrer Forderungen, wie etwa die Anhebung des Ausbaukorridors oder Änderungen des Direktvermarktungsmodells, im Policy-Prozess nicht durchsetzen.

Im Vergleich zur Akteursgruppe der Gegner kann für die Akteure der Unterstützerkoalition eine deutlich geringere Durchsetzungskraft konstatiert werden. Mit der Verlagerung der Zuständigkeiten für erneuerbare Energien in das BMWi hatten sich die Zugangsmöglichkeiten zu den politischen Entscheidungsstrukturen für die Befürworter eines progressiven Ausbaus erneuerbarer Energien erheblich verschlechtert<sup>107</sup>. Während die Verbände der EE-Branche zwar angesichts ihrer regionalwirtschaftlichen Bedeutung über die Bundesländer Einfluss nehmen konnten, war die Vertretung von Klimaschutzinteressen durch die Umweltverbände deutlich schwieriger. Im öffentlichen Diskurs spielten die Umweltverbände – ganz im Gegensatz zu den vorherigen EEG-Novellen – kaum eine Rolle (Bahnsen et al. 2016: 118), zudem gelang es den Verbänden nicht, breite Teile der Bevölkerung zu mobilisieren<sup>108</sup>. Dabei wurde die Durchsetzungsfähigkeit der Unterstützerkoalition auch dadurch geschwächt, dass sie im Policy-Prozess zum EEG 2014 keine gemeinsame Position vertraten und nicht geschlossen auftraten (Bautz et al. 2014: 78f.). So waren die verschiedenen EE-Verbände vor allem darauf konzentriert, Verbesserungen der Förderbedingungen für ihre spezifische erneuerbare Energietechnologie zu erreichen und vertraten damit vorrangig partikulare Interessen (vgl. BBE 2014; BSW 2014; BWE 2014), wohingegen die Umweltverbände, das Bündnis Bürgerenergie und Eurosolar versuchten, die Abkehr vom System der Einspeisevergütung und die stärkere Zentralisierung der Energiewende zu verhindern (Haas 2017a: 211f.).

#### *Die Bundesländer als Verteidiger eines ambitionierten Ausbaus erneuerbarer Energien*

Beim EEG 2014 handelte es sich, wie schon bei den vorherigen Novellierungen, um ein Einspruchsgesetz. Damit war die Bundesregierung zwar nicht auf die Zustimmung des Bundesrats angewiesen, aufgrund des straffen Zeitplans, der angesichts des Drucks aus Brüssel verfolgt wurde, waren Kanzlerin Merkel und Wirtschaftsminister Gabriel jedoch daran interessiert, die Anrufung des Vermittlungsausschusses und damit eine Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses möglichst zu verhindern. Vor diesem Hintergrund verfolgte die Bundesregierung die Strategie, die Bundesländer über den im April 2014 stattfindenden Bund-

---

<sup>107</sup> In ähnlicher Weise dürfte sich auch die Schwächung der Umweltflügel der Union und SPD auf die Einflussmöglichkeiten der ökologischen Akteure ausgewirkt haben (vgl. Sander 2016: 195).

<sup>108</sup> So konstatieren Bautz et al. (2014: 78): „Die Energiewendebewegung [...] reichte kaum über die Kerne des üblichen Protestmilieus sozialer Bewegungen hinaus“.

Länder-Gipfel bereits frühzeitig in den Politikformulierungsprozess einzubeziehen (Scheiner 2017: 223). Die geplante EEG-Reform wurde von Seiten der Bundesländer teils sehr kritisch bewertet, wobei parteipolitische Positionen in den Hintergrund traten (Bahnsen et al. 2016: 125). Im Vorfeld des Energiegipfels drohten mehrere Bundesländer damit, die Pläne der Bundesregierung zu blockieren und forderten erhebliche Nachbesserungen. Dabei zeigten sich die unterschiedlichen regionalen (energie-)wirtschaftlichen Interessen sehr deutlich. So drängten die konservativ regierten Länder Bayern und Thüringen auf Verbesserungen der Förderbedingungen für Biomasse (aber auch Photovoltaik), um damit auch ihre jeweilige regionale Agrarwirtschaft zu unterstützen. Die windreichen Nordländer Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen forderten höhere Ausbauziele für Windenergie, wohingegen Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen, die über hohe Ausbaupotentiale für Windenergie verfügen und teils ambitionierte Ausbauziele verfolgten (vgl. AEE 2019), sich für bessere Förderbedingungen für windschwächere Binnenstandorte einsetzten. Daneben versuchten vor allem Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auch das Eigenstromprivileg<sup>109</sup> für Bestandsanlagen der Industrie zu verteidigen (Der Tagesspiegel 2014b; Süddeutsche Zeitung 2014b).

In dem zwischen Bund und Ländern erzielten Kompromiss konnten die Bundesländer schließlich viele ihrer Forderungen durchsetzen. Die engen Ausbaukorridore für Windenergie wurden ausgeweitet, indem diese nicht mehr wie zuvor geplant Repowering-Maßnahmen einschlossen. Daneben wurden die Förderbedingungen für Windenergie an Land und auf See sowie für Biomasse gegenüber den ursprünglichen Plänen des BMWi leicht verbessert. Doch auch die Bundesländer, die sich für die Interessen ihrer regionalen Industrie einsetzten, verhinderten die Belastung bestehender industrieller Kraftwerke mit der EEG-Umlage (Süddeutsche Zeitung 2014a). Auch im weiteren Verlauf des Policy-Prozesses versuchten die Bundesländer über den Bundesrat zusätzliche Verbesserungen zugunsten der erneuerbaren Energien zu erreichen. Ein zentraler Kritikpunkt betraf dabei die Umstellung auf ein Ausschreibungsmodell. Die Ausschreibungen sollten aus Sicht der Länder erst ab 2018 durchgeführt werden – und nur sofern die in den Pilotprojekten gewonnenen Erfahrungen dies nahelegen. Daneben zielten zahlreiche Änderungswünsche darauf, die Ausbaukorridore für die Biomasse zu verbessern (Bundesrat 2014a, 2014c). Die Vorschläge wurden jedoch von der Bundesregierung unter Verweis auf die beim Energiegipfel erzielte Einigung sowie die

---

<sup>109</sup> Bis zum EEG 2014 war der selbst erzeugte und verbrauchte Strom von der EEG-Umlage befreit. Der Referententwurf des BMWi sah zunächst vor, dass auch die Eigenversorgung aus industriellen Bestandsanlagen anteilig an der EEG-Umlage beteiligt werden sollte (vgl. BMWi 2014e).

notwendige Vereinbarkeit mit den EU-Beihilfeleitlinien weitgehend abgelehnt (Der Tagesspiegel 2014c; Tews 2015: 14). In der Sitzung des Bundesrates vom 11. Juni 2014 übten die Bundesländer – insbesondere die Länder mit grüner Regierungsbeteiligung – zwar Kritik daran, dass wichtige Aspekte der Stellungnahme des Bundesrats nicht in der EEG-Novelle aufgenommen wurden, gleichwohl betonten sie die durch die Länder erzielten Verbesserungen (Bundesrat 2014b). Der Bundesrat verzichtete schließlich darauf, den Vermittlungsausschuss anzurufen.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass es den Bundesländern bereits im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses durch die institutionalisierten Verhandlungen im Rahmen des Energiegipfels gelungen war, die Novelle des EEG in ihrem Sinne zu beeinflussen und leichte Verbesserungen zugunsten einzelner erneuerbarer Energietechnologien durchzusetzen. Durch ihre kooperative Strategie und die Zugeständnisse beim Energiegipfel im April gelang es der Bundesregierung, die verschiedenen regionalwirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen der Bundesländer zu bedienen und im Gegenzug hierfür die zügige Reform des EEG zu sichern. Auch bei der Reform des EEG 2014 erwiesen sich die Bundesländer somit als Unterstützer einer ambitionierten EE-Politik. Allerdings ist es den Ländern nicht gelungen, substanzielle Änderungen bezüglich der bremsenden Ausrichtung der Policy zu erreichen und damit den Einfluss der EU zu kompensieren.

#### *Zwischenfazit*

Der Kurswechsel in der EE-Politik, der sich bereits unter der schwarz-gelben Bundesregierung im Teilbereich der Photovoltaik abzeichnen begann, wurde unter der Großen Koalition mit der Novellierung des EEG im Jahr 2014 weiter forciert. Mit dem EEG 2014 erfolgte ein umfassender retardierender Policy-Wandel, der auf eine Verringerung der Ausbaugeschwindigkeit erneuerbarer Energien und auf eine stärkere Zentralisierung zielte. Als wichtiger Erklärungsfaktor kann dabei der sozio-ökonomische und europäische Problemdruck identifiziert werden. Die Strompreisdebatte sowie insbesondere das EU-Beihilfeverfahren erhöhten den Druck auf die politischen Akteure erheblich und wurden vor allem von Seiten der ökonomischen Akteursgruppe aber auch der Wirtschaftsflügel der Union und SPD als Legitimationsgrundlage für die Umstellung auf eine mengenmäßige Steuerung des Ausbaus erneuerbarer Energien genutzt. Die restriktive Ausgestaltung des EEG wurde zudem dadurch begünstigt, dass nicht nur die Union eine deutlich ökonomische Orientierung in der EE-Politik verfolgte, sondern sich auch innerhalb der SPD die Kräfte durchgesetzt hatten, die auf einen langsameren Ausbau der erneuerbaren Energien zielten. Angesichts des (vermeintlich) drohenden Arbeitsplatzverlustes in der konventionellen Energiewirtschaft und der Industrie –

und damit von Arbeitsplätzen der Kernwählerschaft der SPD – sowie der öffentlichen Unterstützung einer restriktiven Policy durch die Gewerkschaft IG BCE, kann die Positionsverschiebung innerhalb der SPD dabei auch mit wahltaktischen Überlegungen erklärt werden, in deren Folge klimapolitische Aspekte für die SPD in den Hintergrund traten. Hinzu kommt, dass unter der Großen Koalition die ministerielle Zuständigkeit für erneuerbare Energien vom Umwelt- in das Wirtschaftsministerium verlagert wurde, und damit in ein Ministerium, welches traditionell dem etablierten Energiesystem und den Wirtschaftsinteressen nähersteht. Mit der Kompetenzverlagerung in das BMWi wurden damit auch die Einflussmöglichkeiten der ökonomischen Akteure gestärkt. Schließlich wurde der retardierende Policy-Wandel auch durch die Machtressourcenverteilung zugunsten der Gegner einer beschleunigten Energiewende begünstigt, die ihre Interessen im Policy-Prozess erfolgreich einbringen konnten. Die Bundesländer, die aufgrund ihrer länderspezifischen Interessen einen ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Energien unterstützen, erwiesen sich im Policy-Prozess lediglich als bedingt einflussreich. So war die Bundesregierung zwar durchaus zu Zugeständnissen an die Bundesländer bereit, die in der Summe Verbesserungen für die erneuerbaren Energien bedeuteten, die retardierende Richtung des Policy-Wandels wurde hierdurch jedoch nicht verändert.

### 5.1.5 Die EEG-Novelle 2017

Bereits zwei Jahre nach der weitreichenden Reform des EEG erfolgte im Sommer 2016 eine erneute Novellierung des Förderrahmens für erneuerbare Energien. Mit dem EEG 2017<sup>110</sup> wurde der Systemwechsel zu Ausschreibungen und damit der Paradigmenwechsel, der zuvor im Rahmen des EEG 2014 eingeleitet wurde, für die wesentlichen regenerativen Technologien vollzogen. Neben der Steigerung der Kosteneffizienz galt dabei die bessere Synchronisation von Netzausbau und dem Ausbau der erneuerbaren Energien als wichtiger Begründungskontext für die tiefgreifende Veränderung des Fördersystems. Zwar wurden im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens vor allem auf Druck der Bundesländer sowie der SPD-Fraktion einige Verbesserungen zugunsten der Bürgerenergie vorgenommen, die grundsätzliche Richtung des Policy-Wandels blieb jedoch erhalten. Mit dem EEG 2017 wurde schließlich der neue Pfad in der EE-Politik weiter stabilisiert.

*Ausgangslage: Pariser Klimaabkommen, verzögerter Netzausbau und der geplante EEG-Systemwechsel*

Im Vorfeld der EEG-Novelle wurden die klimapolitischen Rahmenbedingungen der Energiewende-Politik durch eine Entwicklung auf internationaler Ebene verändert. Auf der UN-Klimakonferenz in Paris im Dezember 2015 hatte sich die Staatengemeinschaft mit dem Pariser Klimaabkommen erstmals völkerrechtlich verbindlich dazu verpflichtet, den Anstieg der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen und entsprechende nationale Maßnahmen zu ergreifen (Dröge 2016: 30; Hook 2018: 29). Das Pariser Klimaabkommen hatte in der Folge auch Konsequenzen für die deutsche Energiewende-Politik, denn zur Erreichung der Klimaziele von Paris waren auch in Deutschland zusätzliche klimapolitische Anstrengungen erforderlich (vgl. Quaschnig 2016; UBA 2016). Da den erneuerbaren Energien eine zentrale Rolle für die Dekarbonisierung des Energiesystems zukommt, erhöhte das Klimaabkommen von Paris somit auch die Anforderungen für einen zügigen Ausbau der regenerativen Energien. Allerdings zeigte sich im weiteren Verlauf des Policy-Prozesses zum EEG 2017, dass trotz der veränderten Rahmenbedingungen klimapolitische Motive bei der Novellierung des EEG nur eine untergeordnete Rolle spielten. Angesichts des gestiegenen Problemdrucks sowie der internationalen Verpflichtung für eine ambitionierte Klimapolitik ist dies durchaus überraschend.

---

<sup>110</sup> Die Abkürzung des Gesetzes wurde im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses von EEG 2016 in EEG 2017 geändert. Diese Arbeit verwendet im Folgenden daher durchgehend die Kurzbezeichnung EEG 2017.

Die Debatten über die künftige Ausgestaltung des EEG wurden hingegen wesentlich stärker durch den stockenden Stromnetzausbau beeinflusst. Aufgrund zunehmender Bürgerproteste war es in den vergangenen Jahren zu deutlichen Verzögerungen beim Ausbau der Übertragungsnetze gekommen (vgl. Bundesnetzagentur 2016c)<sup>111</sup>. Die Verzögerungen beim Netzausbau und die erhöhte Einspeisung fluktuierender erneuerbarer Energien zeigten indes immer stärkere Auswirkungen auf den Netzbetrieb. Zur Sicherung der Netzstabilität mussten die ÜNB immer häufiger in die Erzeugungsleistung von Kraftwerken eingreifen (Redispatch) oder EE-Anlagen, insbesondere Windenergieanlagen in Norddeutschland, abregeln (Einspeisemanagement)<sup>112</sup>. Damit hatten auch die Kosten für Redispatch (412 Mio. Euro) und Einspeisemanagement (315 Mio. Euro) im Jahr 2015 stark zugenommen (Bundesnetzagentur 2016c: 22). Vor diesem Hintergrund rückte neben dem Ziel der Kosteneffizienz die bessere Koordination des Ausbaus der erneuerbaren Energien mit dem Netzausbau in den Fokus der politischen Debatten, wobei der verzögerte Netzausbau insbesondere von Seiten der Union sowie ökonomischer Akteure als Legitimationsgrundlage für eine Verlangsamung der Ausbaudynamik erneuerbarer Energien genutzt wurde (vgl. Handelsblatt 2016i).

Die Umstellung des Fördersystems auf Ausschreibungen war laut EEG 2014 für das Jahr 2017 vorgesehen. Diesen Vorgaben folgend legte das BMWi bereits im Juli 2015 ein erstes Eckpunktepapier für das zukünftige Ausschreibungsmodell vor. Als zentrale Ziele bei der Entwicklung des Ausschreibungsdesigns benannte das Eckpunktepapier erstens die Einhaltung der Ausbaukorridore, zweitens die Gewährleistung eines ausreichenden Wettbewerbs um die Förderung sowie drittens die Wahrung der Akteursvielfalt (BMWi 2015b: 2). Hierzu sollten technologiespezifische Ausschreibungen für Offshore-Windenergie, Windenergie an Land sowie Photovoltaik eingeführt werden, während für Biomasse, Wasserkraft und Geothermie die Förderung nach dem EEG 2014 weiter fortgeführt werden sollte. Auf Basis des Eckpunktepapiers wurde ein umfassender Konsultationsprozess eingeleitet, auf dessen Grundlage das BMWi im Februar 2016 schließlich die Vorschläge für das Ausschreibungsdesign weiter konkretisierte (vgl. BMWi 2016b). Im Januar 2016 legte das BMWi zudem einen Erfahrungsbericht zu den Pilotausschreibungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen im Jahr 2015 vor, dessen Erkenntnisse als Grundlage für den System-

---

<sup>111</sup> So waren Ende 2015 von den laut EnLAG insgesamt erforderlichen 1.816 Leitungskilometern lediglich 614 Kilometer realisiert, von den im BBPIG 2015 vorgesehenen 5.650 Kilometern waren rund 350 km genehmigt und 60 km realisiert, womit die Umsetzung der Vorhaben merklich hinter der ursprünglichen Planung zurückblieb (Bundesnetzagentur 2016b: 21).

<sup>112</sup> Im Jahr 2015 umfassten die Redispatchmaßnahmen der ÜNB rund 16.000 GWh, womit sich die Menge gegenüber dem Vorjahr verdreifacht hatte. Daneben hatten die Netzbetreiber zusätzliche 4.722 GWh Strom aus EE-Anlagen abgeregelt (2014: 1.581 GWh) (Bundesnetzagentur 2016c: 22).

wechsel im Jahr 2017 dienen sollten (BMWi 2016a). Darin kam das Wirtschaftsministerium zu dem Ergebnis, dass die Ausschreibungen durch eine hohe Wettbewerbsintensität gekennzeichnet waren und das Preisniveau sukzessive gesunken sei, was als Indiz für die Effizienz des Ausschreibungsverfahrens gewertet wurde. Zudem hätten sich Bieter verschiedener Rechtsformen, darunter auch kleine Akteure, an den Ausschreibungen beteiligt<sup>113</sup>. Hinsichtlich der tatsächlichen Realisierungsrate und damit auch dem Erreichen der Ausbauziele könnten jedoch, aufgrund der Umsetzungsfrist von zwei Jahren, nur vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden (BMWi 2016a: 2f.)<sup>114</sup>.

Nachdem das Wirtschaftsministerium am 14. April 2016 den Referentenentwurf zum EEG 2017 veröffentlicht hatte und am 1. Juni 2016 in den Bund-Länder-Verhandlungen eine weitgehende Einigung erzielt werden konnte, wurde am 8. Juni 2016 der Gesetzentwurf vom Bundeskabinett verabschiedet. Am 21. Juni 2016 wurde der Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht und nach einem sehr zügigen Gesetzgebungsverfahren schließlich bereits am 8. Juli 2016 in namentlicher Abstimmung vom Bundestag verabschiedet und am selben Tag vom Bundesrat beschlossen. Nach der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission im Dezember 2016 konnte das EEG 2017 schließlich wie geplant zum 1. Januar 2017 in Kraft treten.

### *Das EEG 2017: Umfassender retardierende Policy-Wandel*

Mit dem EEG 2017<sup>115</sup> fand erneut eine tiefgreifende Reform des Förderrahmens erneuerbarer Energien statt, welche den bereits 2014 eingeläuteten Paradigmenwechsel im Bereich der EE-Politik weiter fortführte. An dem Ausbaukorridor von 40 bis 45 Prozent bis 2025 bzw. 55 bis 60 Prozent bis 2035 wurde unverändert festgehalten (§1 Abs. 2 EEG 2017). Dabei wurde neben der Leitlinie eines stetigen und kosteneffizienten Ausbaus erstmals explizit die Netzverträglichkeit des Ausbaus in die Zielformulierung des EEG aufgenommen. Das EEG 2017 legte zudem spezifische Ausbaupfade für die einzelnen Energieträger fest (§ 4 EEG 2017), mit deren Hilfe die Ausbauziele realisiert und die Synchronisation mit dem Netzausbau

---

<sup>113</sup> Kritik an der positiven Bewertung der Akteursvielfalt kam insbesondere von Seiten der Grünen. So äußerte Julia Verlinden, energiepolitische Sprecherin der Bundesfraktion von Bündnis 90/Die Grünen hierzu: „Wenn von 100 Projekten, die einen Zuschlag erhalten haben, nicht einmal fünf Projekte eindeutig Bürgerenergie-Akteuren zugeordnet werden können, frage ich mich, was Sigmar Gabriel unter Akteursvielfalt versteht“ (Verlinden zit. in PV Magazine 2016b).

<sup>114</sup> Die Bundesnetzagentur verwies in ihrem Bericht zu den Pilotausschreibungen darauf, dass es noch „zu früh [ist], um den Erfolg der Ausschreibungen abschließend zu beurteilen. So können noch keine Aussagen über die Realisierungsrate getroffen werden; einige Teilnehmer äußerten Zweifel, ob mit dem in der zweiten Ausschreibungsrunde realisierten Fördersatz ein wirtschaftlicher Betrieb von Freiflächenanlagen möglich sei“ (Bundesnetzagentur 2016a: 14).

<sup>115</sup> Gesetz zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien, BGBl 2016 I, S. 2258.

gewährleistet werden sollten (Deutscher Bundestag 2016b: 2). Demnach sollte im Bereich der Windenergie an Land in den Jahren 2017 bis 2019 ein jährlicher Brutto-Zubau von 2.800 MW und ab 2020 von 2.900 MW erfolgen, was gegenüber dem tatsächlichen Ausbau der Vorjahre einen deutlichen Einschnitt der Zubaumenge bedeutete<sup>116</sup>. Der Ausbaupfad für Windenergie auf See blieb mit 6.500 MW bis 2020 und 15.000 MW bis 2030 gegenüber den Vorgaben aus dem EEG 2014 unverändert. Während für die Photovoltaik ein jährlicher Brutto-Zubau von 2.500 MW vorgesehen war, sollten im Bereich der Biomasse in den Jahren 2017 bis 2019 150 MW und in den Jahren 2020 bis 2022 200 MW zugebaut werden.

Das „Herzstück der Reform“ (Gawel/Purkus 2016: 910) stellte die umfassende Einführung von technologiespezifischen Ausschreibungen für Windenergie, Photovoltaik und Biomasse dar (§ 2 Abs. 3 EEG 2017). Die Teilnahme an den Ausschreibungen sollte zukünftig für Windenergieanlagen an Land und Photovoltaikanlagen ab einer installierten Leistung von 750 kW bzw. für Biomasseanlagen<sup>117</sup> ab 150 kW sowie generell für Offshore-Windenergieanlagen verpflichtend sein (§ 22 EEG 2017), womit rund 80 Prozent des Zubaus erneuerbarer Energien unter das Ausschreibungssystem fallen (Deutscher Bundestag 2016b: 2)<sup>118</sup>. Für die einzelnen Energieträger wurden im EEG 2017 für verschiedene Gebotstermine spezifische Ausschreibungsvolumen definiert, welche an den angestrebten technologiespezifischen Ausbaupfaden orientiert sind (§ 28 EEG 2017). Im Rahmen der Ausschreibungen sollte die vormals gesetzlich festgelegte Förderhöhe für regenerativ erzeugten Strom nunmehr durch die Bundesnetzagentur wettbewerblich ermittelt werden, indem auf den „anzulegenden Wert“ geboten wird (§ 22 Abs. 1 EEG 2017)<sup>119</sup>. Dieser bildet die Grundlage für die Berechnung der Marktprämie, welche die Anlagenbetreiber für den eingespeisten Strom erhalten. Bei der Zuschlagserteilung erhalten die niedrigsten Gebote solange einen Zuschlag, bis das jeweilige Ausschreibungsvolumen erreicht ist (§ 32 EEG 2017). Der anzulegende Wert wird in der Folge nach dem individuellen Gebotswert bestimmt („pay-as-bid“-Verfahren). Die weiteren Bestimmungen des Ausschreibungsverfahrens, wie etwa Höchstwerte, Präqualifikations-

---

<sup>116</sup> So erhöhte sich die installierte Leistung im Bereich der Windenergie an Land im Jahr 2014 um 4.651 MW, 2015 um 3.677 MW und 2016 um 3.986 MW (BMWi 2019c).

<sup>117</sup> Neben Neuanlagen können im Bereich der Biomasse auch alle Bestandsanlagen (auch mit einer installierten Leistung von weniger als 150 kW) an den Ausschreibungen teilnehmen, um eine 10-jährige Anschlussförderung zu erhalten, sofern die Anlagen den Strom bedarfsorientiert erzeugen (§ 39f EEG 2017).

<sup>118</sup> Wasserkraft, Geothermie sowie Deponie-, Klär- und Grubengas wurden hingegen vollständig von den Ausschreibungen ausgenommen, da bei diesen „die Wettbewerbssituation als zu gering eingeschätzt worden ist, um Ausschreibungen sinnvoll durchzuführen“ (Deutscher Bundestag 2016b: 2).

<sup>119</sup> Dabei sind jedoch administrativ festgelegte Höchstwerte für die einzelnen Energieträger vorgesehen (vgl. §§ 36b, 37b und 39b EEG 2017).

anforderungen oder Regelungen zu Sicherheiten und Strafzahlungen, wurden im EEG 2017 technologiespezifisch ausgestaltet.

Bereits im EEG 2014 wurde das Ziel verankert, die Akteursvielfalt bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auch unter dem Systemwechsel zu wahren. Dieses Ziel wurde erneut im EEG 2017 bekräftigt (§ 2 Abs. 3 EEG 2017) und sollte durch verschiedene Bestimmungen des Ausschreibungsdesigns erreicht werden. So diente die Einführung der Bagatellgrenze von 750 kW dazu, dass insbesondere kleine und mittlere PV-Anlagen von der Teilnahme an den Ausschreibungen ausgenommen werden (Deutscher Bundestag 2016b: 4). Daneben sah das novellierte EEG besondere Ausschreibungsbestimmungen für Bürgerenergiegesellschaften<sup>120</sup> im Bereich der Windenergie an Land vor, welche die Teilnahme an den Ausschreibungen für diese Akteure erleichtern sollten (§ 36g EEG 2017). Um die Risiken und Kosten der Vorfinanzierung für Bürgerenergiegesellschaften zu reduzieren, mussten entsprechende Projekte<sup>121</sup> bei der Gebotsabgabe keine Genehmigung nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) vorlegen, ausreichend war hingegen der Nachweis der Flächensicherung und die Vorlage eines zertifizierten Windgutachtens. Zudem musste die Hälfte der zu entrichtenden Sicherheit erst nach Erhalt der BImSchG-Genehmigung hinterlegt werden. Darüber hinaus konnte für Projekte von Bürgerenergiegesellschaften die sonst übliche Realisierungsfrist von 30 Monaten um weitere 24 Monate verlängert werden. Schließlich kommt für Bürgerenergiegesellschaften anstelle des „pay-as-bid“-Verfahrens das sogenannte „uniform pricing“ zur Anwendung, was bedeutet, dass der anzulegende Wert für Bürgerenergieprojekte nicht durch das individuelle Gebot bestimmt wird, sondern durch das höchste noch bezuschlagte Gebot einer Ausschreibungsrunde (BMWi 2016c: 17; Schomerus/Maly 2018: 1124).

Daneben bildete die Einführung des sogenannten Netzausbaubiets (§§ 36c und 88b EEG 2017) eine weitere wesentliche Neuerung im EEG, da mit diesem ein Instrument zur räumlichen Steuerung des Windenergieausbaus in das Gesetz integriert wurde. Als Reaktion auf die Zunahme von regionalen Netzengpässen und der hieraus resultierenden Abregelung von Windenergieanlagen sollte der Zubau von Windenergieanlagen im Netzausbaubiets, in dem die Übertragungsnetze besonders stark überlastet sind, mengenmäßig durch eine regionale

---

<sup>120</sup> Der Begriff der Bürgerenergiegesellschaften wurde dabei erstmals im Gesetz definiert (§ 3 Nr. 15 EEG 2017). Demnach handelt es sich um Bürgerenergiegesellschaften, wenn die Gesellschaft aus mindestens zehn natürlichen stimmberechtigten Personen besteht, mindestens 51 Prozent der Stimmrechte bei natürlichen Personen liegen, die seit mindestens einem Jahr mit Hauptwohnsitz in dem Landkreis gemeldet sind, in dem die Anlagen errichtet werden sollen und bei der kein Mitglied mehr als 10 Prozent der Stimmrechte an der Bürgerenergiegesellschaft hält.

<sup>121</sup> Die besonderen Ausschreibungsbestimmungen gelten für Projekte von Bürgerenergiegesellschaften mit bis zu sechs Windenergieanlagen an Land mit einer Gesamtleistung von maximal 18 MW (§ 36g Abs. 1 EEG 2017).

Obergrenze gedeckelt werden (Deutscher Bundestag 2016b: 3)<sup>122</sup>. Damit wurde der weitere Ausbau der regenerativen Stromerzeugungskapazitäten wesentlich deutlicher als bisher an den Ausbau der Übertragungsnetze gekoppelt. Schließlich wurde mit der regionalen Grünstromkennzeichnung zudem eine neue Kennzeichnungsmöglichkeit für Strom aus regionalen EE-Anlagen eingeführt (§ 79a EEG 2017), durch die die Akzeptanz der Energiewende vor Ort gesteigert werden sollte (Deutscher Bundestag 2016b: 243f.). Zusammenfassend wurden mit dem Systemwechsel hin zu Ausschreibungen weitreichende Veränderungen im EEG vorgenommen, welche die Verlangsamung und Zentralisierung der Energiewende weiter begünstigten. Die Ausbauziele für 2025 und 2035 erscheinen angesichts der bisherigen Entwicklung der erneuerbaren Energien im Strombereich, deren Anteil am Stromverbrauch 2015 bereits bei 32,5 Prozent lag (Agora Energiewende 2016a: 13), als wenig ambitioniert. Hinzu kommt, dass auch mit Blick auf das Pariser Klimaabkommen sowie der voraussichtlichen Erhöhung des Strombedarfs durch Sektorkopplung ein deutlich dynamischerer Ausbau der erneuerbaren Energien notwendig wäre, als er mit den Regelungen im Rahmen des EEG 2017 verfolgt wurde (vgl. Quaschnig 2016). Die festen Ausbaukorridore stellen damit auch eine implizite Bestandsgarantie für fossile Stromerzeugungskapazitäten dar, denn ein maximaler Anteil von 45 Prozent erneuerbarer Energien am Stromverbrauch im Jahr 2025 bedeutet im Umkehrschluss einen garantierten Anteil von 55 Prozent fossiler Energien. Dabei gilt ein Erreichen der Ausbauziele über das Instrument der Ausschreibungen keineswegs als gesichert – entscheidend hierfür ist vielmehr die tatsächliche Realisierungsquote der bezuschlagten Projekte (Gawel/Purkus 2016: 913f.). In diesem Zusammenhang ist daher auch kritisch zu bewerten, dass das EEG 2017 keine Regelungen vorsieht, wonach nicht realisierte Kapazitäten in späteren Ausschreibungsrunden erneut ausgeschrieben werden (Agora Energiewende 2016c: 6). Mit der umfassenden Umstellung auf marktbasiertere Ausschreibungen wurden zudem tendenziell die etablierten, großen Akteure des Energiesystems begünstigt. Zwar wurden im EEG 2017 Sonderregelungen für Bürgerenergiegesellschaften verankert, dabei ist jedoch fraglich, ob diese tatsächlich zum Erhalt der Akteursvielfalt beitragen und damit die Dynamik der Energiewende fortführen können (Schomerus/Maly 2018: 1127)<sup>123</sup>. Das EEG

---

<sup>122</sup> Das Netzausbaugebiet sollte aufbauend auf der Systemanalyse der ÜNB für die Netzreserve durch eine Rechtsverordnung definiert werden (88b EEG 2017). Der Zubau für Windenergieanlagen im Netzausbaugebiet sollte auf 58 Prozent des durchschnittlichen Zubaus in diesem Gebiet in den Jahren 2013 bis 2015 begrenzt werden (§ 36c Abs. 4 EEG 2017).

<sup>123</sup> So zeigte sich in den ersten Ausschreibungsrunden für Windenergie an Land, in denen der Anteil der Bürgerenergiegesellschaften an der Zuschlagsmenge bei über 90 Prozent lag, dass sich hinter einer Vielzahl der Projekte drei große professionelle Projektierer verbargen, die die weite Definition der Bürgerenergiegesellschaften im EEG 2017 nutzten, um von den erleichterten Teilnahmebedingungen zu profitieren (vgl. Kern 2018; Spiegel

2017 kann daher insgesamt als umfassender retardierender Policy-Wandel eingeordnet werden, der mit der Einführung von Ausschreibungen deutlich an den Akteurs- und Marktstrukturen des alten, zentralisierten Energiesystems orientiert ist und darauf zielt, die Geschwindigkeit der Energietransformation stärker zu steuern und einzubremsen (vgl. Lauber 2017: 176).

*Kontextfaktor Europäisierung: Das EEG im Spannungsfeld zwischen EU-Beihilferecht und Policy-Präferenzen der Bundesregierung*

Die Novellierung des EEG 2017 war in zweierlei Hinsicht durch die EU-Ebene beeinflusst, erstens in zeitlicher und zweitens in inhaltlicher Hinsicht. Den Vorgaben der europäischen Beihilfeleitlinien folgend war im Rahmen des EEG 2014 vereinbart worden, die Förderung erneuerbarer Energien zum 1. Januar 2017 auf Ausschreibungen umzustellen. Die Förderung über die Direktvermarktung, wie sie nach EEG 2014 erfolgte, war demgegenüber nur befristet bis Ende des Jahres 2016 beihilferechtlich genehmigt. Daher bestand für die Bundesregierung ein gewisser Zeitdruck, das EEG zügig zu reformieren, um so Rechtssicherheit für Investoren und Industrie zu schaffen. Aufgrund der kontroversen Debatten über die konkrete Ausgestaltung der Förderregeln sowohl innerhalb der Regierung als auch zwischen Bund und Ländern verzögerte sich der ursprüngliche Zeitplan des Wirtschaftsministeriums jedoch erheblich, so dass der Kabinettsbeschluss zum EEG 2017 nicht im März, sondern erst Anfang Juni verabschiedet wurde (BMWi 2015b: 3). In der Folge wurde das parlamentarische Verfahren deutlich beschleunigt, um das EEG noch wie geplant vor der Sommerpause zu verabschieden, was angesichts der Komplexität des Regulierungsrahmens von der Opposition massiv kritisiert wurde (Deutscher Bundestag 2016a: 357f.).

Mit Blick auf die inhaltliche Ausgestaltung bildeten die europäischen Beihilfeleitlinien „eine Art Blaupause für das EEG 2017“ (Schomerus/Maly 2018: 1123). Die Umstellung auf Ausschreibungen folgte dabei im Kern den Vorgaben der Beihilfeleitlinien und der Einigung, die im Rahmen der Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Europäischer Kommission bereits im Jahr 2014 erzielt worden waren. Damit war auch das EEG 2017 durch die Handschrift der Europäischen Kommission gekennzeichnet, wobei dies jedoch vor allem den Systemwechsel als solchen betrifft. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Ausschreibungsregeln zeichneten sich hingegen auch deutlich die eigenen Policy-Präferenzen der Bundesregierung ab. Während die Bundesregierung einerseits dabei die Notwendigkeit einer beihilferechtskonformen Umgestaltung des Fördersystems betonte und unter Verweis darauf auch zahlreiche Änderungsvorschläge zurückwies (vgl. Deutscher Bundestag 2016h),

---

Online 2017). Damit lässt sich eine Marktkonzentration zugunsten weniger, großer Akteure im Bereich der Windenergie an Land beobachten.

war sie andererseits auch durchaus dazu bereit, über die europäischen Vorgaben hinauszugehen und das EEG an einigen Stellen restriktiver zu gestalten. So wäre es nach den De-minimis-Regelungen der Beihilfeleitlinien möglich gewesen, Anlagen bis zu einer installierten Leistung von 1 MW bzw. Windenergieprojekte bis zu 18 MW von der Teilnahmepflicht an Ausschreibungen auszunehmen (vgl. Europäische Kommission 2014; BWE 2016a) – diese Möglichkeit wurde jedoch im Rahmen des EEG 2017 insbesondere auf Druck der Unionsfraktion nicht ausgeschöpft (s.u.)<sup>124</sup>. Insofern lässt sich konstatieren, dass die grundsätzliche Einführung von Ausschreibungen zwar deutlich durch die Vorgaben auf europäischer Ebene bedingt war, die Bundesregierung jedoch den verbleibenden Gestaltungsspielraum dazu nutzte, um die eigenen Policy-Präferenzen zugunsten eines langsameren und stärker gesteuerten Ausbaus erneuerbarer Energien zu verfolgen.

#### *Positionsunterschiede zwischen Union und SPD sowie innerparteiliche Differenzen der SPD*

Der Policy-Prozess zum EEG 2017 war deutlich durch die Leitlinie der Marktorientierung und Kosteneffizienz dominiert, wohingegen Klimaschutzargumente in den Hintergrund rückten (vgl. Deutscher Bundestag 2016c, 2016e). Unterschiede zwischen den Policy-Positionen von Union und SPD ließen sich besonders in den Bereichen Windenergie an Land sowie Akteursvielfalt beobachten, wobei CDU/CSU und insbesondere der im Policy-Prozess einflussreiche Wirtschaftsflügel der Union deutlich marktorientierte Positionen vertraten und sich für restriktivere Regelungen einsetzten. Dabei zeigten sich jedoch auch zunehmende Differenzen innerhalb der SPD-Fraktion. So wurde der restriktive Kurs von Wirtschaftsminister Gabriel zwar von weiten Teilen der SPD-Fraktion unterstützt, allerdings kritisierten insbesondere Umweltpolitiker der Partei unter Verweis auf das Erreichen der Energiewende- und Klimaschutzziele das Ausbremsen der Dynamik des EE-Ausbaus und die weitreichende Umstellung auf Ausschreibungen (Deutscher Bundestag 2016e: 18293-18305; Scheer 2016). Bereits im Vorfeld der Novellierung des EEG erwies sich der Ausbau der Windenergie an Land als ein bedeutender Konfliktgegenstand. Im Jahr 2014 verzeichnete die Windenergie einen Rekordzuwachs von rund 4.300 MW netto, im Jahr 2015 lag der Netto-Zubau bei 3.600 MW, womit der im EEG 2014 definierte jährliche Ausbaukorridor von 2.400 bis 2.600 MW abermals weit überschritten wurde (BMWi 2015e: 14, 2016d: 16). Gleichzeitig verstärkten sich mit der zunehmenden Verbreitung der Windenergie in den letzten Jahren auch die Proteste gegenüber

---

<sup>124</sup> Dass die Bundesregierung den im Rahmen der De-minimis Regelung gegebenen Handlungsspielraum nicht ausnutzte ist auch deshalb bemerkenswert, da im Jahr 2016 die gängige Leistung von Windenergieanlage bei durchschnittlich 2,5 MW bis 3 MW lag (BWE 2016a). Damit war die im EEG verankerte Bagatellgrenze von 750 kW in der Praxis lediglich von marginaler Bedeutung.

Windkraftanlagen vor Ort, was in einem (scheinbaren) Widerspruch zur anhaltend hohen allgemeinen Zustimmung zur Energiewende in der Bevölkerung stand (vgl. Reusswig et al. 2016; Eichenauer 2018)<sup>125</sup>. Dass die zunehmenden Widerstände in der Bevölkerung gegen den Bau neuer Windenergieanlagen dabei auch einen erheblichen Druck auf die politischen Entscheider ausüben können, ließ sich bereits 2014 in Bayern beobachten. Dort hatte die Staatsregierung angesichts der massiven lokalen Proteste eine energiepolitische Kehrtwende im Bereich der Windenergie vollzogen, in dessen Folge der weitere Ausbau der Windenergie durch eine Verschärfung der Abstandsregelung deutlich ausgebremst wurde (Wurster/Köhler 2016: 303).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wurde der Zubau der Windenergie aber auch das Förderregime der erneuerbaren Energien im Allgemeinen seitens der Union massiv kritisiert. So bezeichnete der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU Bundestagsfraktion, Michael Fuchs, bereits Anfang 2015 den Zubau der Windenergie als „eklatante Fehlsteuerung“, und der wirtschafts- und energiepolitische Sprecher der Union, Joachim Pfeiffer, forderte „schnellstmöglich eine grundlegende, zukunftsfähige Reform der Förderung, die eine echte Marktintegration erneuerbarer Energien schafft“ (CDU/CSU 2015b). Als das BMWi im Januar 2016 einen Anteil der erneuerbaren Energien von rund 40 Prozent im Jahr 2020 prognostizierte, löste dies erneut erheblichen Widerstand der Unionsfraktion aus, die in der Folge darauf drängte, mit dem novellierten EEG den im Koalitionsvertrag vereinbarten Ausbaukorridor nicht zu überschreiten (Handelsblatt 2016g; Süddeutsche Zeitung 2016c). So erklärte Michael Fuchs mit Blick auf die anstehende EEG-Novelle, dass „alle Anlagengrößen und alle Erneuerbaren-Technologien [...] zukünftig nur noch per Ausschreibung gefördert werden [sollten]“ (Fuchs zit. in Handelsblatt 2016f). In einem Brief an Kanzleramtschef Altmaier (CDU) forderten Vertreter des Wirtschaftsflügels der Union<sup>126</sup>, den Ausbau der Windenergie deutlich zu begrenzen und stärker mit dem Netzausbau zu synchronisieren, da es anderenfalls zu einem massiven Anstieg der EEG-Umlage sowie der Netzkosten kommen würde (Handelsblatt 2016i; Fuchs et al. 2016). Zudem setzten sich die Unionspolitiker für eine scharfe Einmaldegression für Windenergieanlagen an Land ein, die in der Übergangszeit von 2017 bis 2018 in Betrieb gehen würden (Fuchs et al. 2016).

---

<sup>125</sup> So kommt etwa die repräsentative Akzeptanz-Umfrage der Agentur für Erneuerbare Energien aus dem Jahr 2015 zu dem Ergebnis, dass 93 Prozent der Befragten den verstärkten Ausbau der erneuerbaren Energien für „wichtig“ oder „sehr bzw. außerordentlich wichtig“ halten (AEE 2015).

<sup>126</sup> Neben Michael Fuchs (CDU) und Joachim Pfeiffer (CDU) zählten der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Georg Nüßlein (CSU) sowie der energiepolitische Koordinator Thomas Bareiß (CDU) zu den Unterzeichnern des Briefes.

Auch im weiteren Verlauf des Policy-Prozesses blieben zentrale Regelungen der EEG-Novelle innerhalb der Großen Koalition umstritten. Die Unionsfraktion drängte im Vorfeld der Kabinettsentscheidung dabei vor allem auf tiefere Einschnitte insbesondere im Bereich der Windenergie an Land. So sollte der weitere Zubau auf das im EEG 2014 angestrebte Maß zurückgeführt und damit die gesamte installierte Leistung bis 2020 auf max. 51 GW gedeckelt werden (Der Tagesspiegel 2016a; PV Magazine 2016c). Um der zunehmenden Abregelung von Windenergieanlagen und daraus resultierenden Kosten entgegenzuwirken, forderte die CDU/CSU zudem, den Ausbau der Windenergie vom Fortschritt des Netzausbaus abhängig zu machen und daher in Regionen mit Netzengpässen deutlich zu begrenzen (Der Tagesspiegel 2016d). Daneben spiegelte sich die marktorientierte Position der Union auch in der Forderung nach einer möglichst umfassenden Einführung von Ausschreibungen wider. Entgegen der Pläne des BMWi, wonach Photovoltaik- und Windenergieanlagen erst ab einer installierten Leistung von 1 MW an den Ausschreibungen teilnehmen sollten, forderte die Union, die Bagatellgrenze auf 30 kW abzusenken (PV Magazine 2016c). Zusätzlicher Druck hierzu kam auch von Seiten des Wirtschaftsrats der CDU, der ebenfalls für die Abschaffung der Bagatellgrenze sowie restriktive Regelungen beim Windenergieausbau plädierte (Handelsblatt 2016b; Wirtschaftsrat der CDU 2016). Mit dem Verfolgen einer restriktiven Reform des EEG konnte die Union damit policy-seeking mit vote-seeking Bestrebungen verbinden.

Die Unionsfraktion konnte schließlich einige Veränderungen beim EEG durchsetzen, wie etwa die Einführung der sogenannten Netzausbaugebiete. Daneben kann auch die Absenkung der Bagatellgrenze auf 750 kW als Zugeständnis an die Unionsfraktion gewertet werden. Hinsichtlich der jährlichen Ausbaugrenze für Windenergie an Land von 2.500 MW brutto konnte sich die Union zwar zunächst innerhalb der Koalition durchsetzen (Kern 2016a), allerdings wurde in dem zwischen Bund und Ländern erzielten Kompromiss auf Bestreben der Bundesländer die Grenze schließlich auf 2.800 MW brutto angehoben (s.u.). Dass sich die Unionsfraktion im Policy-Prozess zum EEG in einer günstigen Verhandlungsposition befand und somit einige Zugeständnisse erreichen konnte, war dabei auch maßgeblich durch eine Entwicklung im benachbarten Policy-Bereich der Elektromobilität beeinflusst. Im April 2016 hatte sich die Bundesregierung auf eine Kaufprämie für Elektroautos geeinigt – gegen erhebliche Vorbehalte und Widerstände weiter Teile der Unionsfraktion (Handelsblatt 2016d; Zeit Online 2016). Vor diesem Hintergrund hatte Bundeskanzlerin Merkel der Unionsfraktion schließlich im Gegenzug bei der Reform des EEG eine enge Abstimmung mit der Fraktionsposition zugesichert (Reuters 2016).

Demgegenüber war die von der Unionsfraktion aber auch vom SPD-geführten Wirtschaftsministerium verfolgte restriktive Ausgestaltung der EEG-Novelle innerhalb der SPD stärker umstritten. Die Einführung von Ausschreibungen wurde von Wirtschaftsminister Gabriel sowie Wirtschaftspolitikern der SPD unter Verweis auf die Kostenbegrenzung und insbesondere die Möglichkeit zur Synchronisation mit dem Netzausbau verteidigt (Deutscher Bundestag 2016c: 17822, 17831f., 2016e: 18223, 18234). Hingegen wurde der Systemwechsel und die damit verbundene Deckelung des Ausbaus erneuerbarer Energien besonders von Umwelt- und Energiepolitikern sowie Mitgliedern der parlamentarischen Linken in der SPD sehr kritisch beurteilt (Deutscher Bundestag 2016e: 18293-18305; Scheer 2016). Im parlamentarischen Verfahren drängten Abgeordnete der SPD-Fraktion schließlich auf Nachbesserungen des ursprünglichen Entwurfs. So setzten sie sich etwa dafür ein, die geplante Einmaldegression für Windenergie an Land zeitlich zu strecken (Deutscher Bundestag 2016c: 17823) und konnten diesbezüglich leichte Verbesserungen zugunsten der Windenergie erreichen<sup>127</sup>. Daneben zielten zentrale Bestrebungen der Sozialdemokraten auf die Wahrung der Akteursvielfalt im Ausschreibungssystem ab. Die Vorschläge des BMWi bezüglich der erleichterten Teilnahmebedingungen für Bürgerenergiegesellschaften<sup>128</sup> wurden dabei grundsätzlich begrüßt, diese sollten jedoch durch weitere Maßnahmen ergänzt werden (ebd.: 17823, 17836). In der Folge setzten sich die Abgeordneten der SPD-Bundestagsfraktion in den Verhandlungen im Wirtschaftsausschuss dafür ein, dass für Bürgerenergiegesellschaften das Verfahren des „uniform pricing“ zu Anwendung kommen sollte, um Bürgerenergie-Projekten zusätzliche Anreize und verbesserte Chancen in den Ausschreibungen zu verschaffen. Daneben forderten sie, auch die kommunale Beteiligung an Bürgerenergie-Projekten zu verbessern. Auf Druck der SPD wurden die Bedingungen von Bürgerenergiegesellschaften im EEG 2017 letztlich dahingehend ergänzt, dass der Kommune vor Ort die Chance eingeräumt werden muss, sich mit bis zu 10 Prozent an dem Bürgerenergie-Projekt zu beteiligen (Kern 2016b; Scheer 2016). Letzteres wurde von Abgeordneten der SPD mit Blick auf die Teilhabe und Akzeptanz als wichtiger Schritt bewertet, „da nicht alle Menschen die finanzielle Möglichkeiten der eigenen Beteiligung haben, so jedoch über ihre Kommune beteiligt werden können“ (Deutscher Bundestag 2016e: 18294). Auf Initiative der Umweltpolitiker Klaus Mindrup (SPD) und Josef Göppel (CSU) setzten sich Abgeordnete von SPD und Union zudem gemeinsam für

---

<sup>127</sup> Die Koalitionsfraktionen einigten sich schließlich darauf, dass anstelle der bisher geplanten Degression von 1,2 Prozent zum 1. April 2017 sowie 5 Prozent zum 1. Juni 2017, die Förderhöhe ab dem 1. März 2017 bis zum 1. August 2017 monatlich um 1,05 Prozent abgesenkt wird (§ 46a EEG 2017).

<sup>128</sup> Das BMWi hatte vorgeschlagen, dass Bürgerenergiegesellschaften bereits vor Erteilung der BImSchG-Genehmigung an Ausschreibungen teilnehmen können und zudem eine geringere finanzielle Sicherheit hinterlegen müssen (BMWi 2016e: 3).

Verbesserungen von Mieterstrommodellen ein. Sie konnten schließlich erreichen, dass im EEG 2017 eine Verordnungsermächtigung zur Förderung von Mieterstrommodellen für Photovoltaikanlagen verankert wurde (Der Tagesspiegel 2016b)<sup>129</sup>.

Während die SPD-Fraktion im Bundestag damit leichte Verbesserungen insbesondere im Bereich der Akteursvielfalt erzielen konnte, konnten weitreichendere Veränderungen, wie etwa die Forderung von Umwelt- und Energiepolitikern der SPD nach einer Regelung, wonach bezuschlagte aber nicht realisierte Ausbaumengen erneut in das Gebotsverfahren aufgenommen werden, nicht gegen die Union durchgesetzt werden (Scheer 2016). Insgesamt spiegelte die EEG-Novelle 2017 damit generell den energiepolitischen Kurs wider, auf den sich Union und SPD bereits im Koalitionsvertrag geeinigt hatten. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Policy-Positionen hinsichtlich konkreter Regulierungsbereiche war die Novelle an vielen Stellen somit Ausdruck des kleinsten gemeinsamen Nenners zwischen den Regierungsparteien.

#### *Kompetenzverteilung und Machtasymmetrie zugunsten des Wirtschaftsministeriums*

Der Policy-Prozess zum EEG 2017 war durch die starke Stellung des Wirtschaftsministeriums geprägt, welches federführend für die Novellierung des EEG zuständig war. Wie bereits bei der Novelle des EEG im Jahr 2014 war die Position des BMWi dabei maßgeblich an den Zielen der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit orientiert, wobei sich auch die Nähe zu den Interessen der konventionellen Energiewirtschaft sowie der Industrie zeigte. Das BMWi bezeichnete die Einführung von Ausschreibungen als „konsequente[n] Schritt für mehr Marktnähe und Wettbewerb im EEG“ (BMW 2015b: 2) und forcierte in der Folge eine möglichst umfassende Umstellung des Fördersystems. So wurde etwa die im Rahmen der EU-Beihilfeleitlinien mögliche Ausnahmeregelung für Windenergieanlagen an Land<sup>130</sup> als nicht treffsicher abgelehnt, da diese aus Sicht des Ministeriums dazu führen könnte, dass „relevante Teile des Marktes nicht unter die wettbewerbliche Ermittlung der Förderhöhe fallen“ (BMW 2015b: 6). Mit dem fortgeschriebenen Eckpunktepapier sowie dem Referentenentwurf verfolgte das BMWi daher eine vergleichsweise restriktive Ausgestaltung der Ausschreibungsregelungen, durch die ein Überschreiten der angestrebten Ausbaukorridore verhindert werden sollte (vgl. BMW 2016b, 2016e). Letztere sollten zudem auch „eine gesicherte

---

<sup>129</sup> Die Bundesregierung wurde dazu ermächtigt, eine Verordnung zu erlassen, mit der Mieterstromprojekte künftig anteilig von der EEG-Umlage befreit werden sollten (§ 95 Abs 1, Nr. 2 EEG 2017).

<sup>130</sup> Die europäischen Beihilfeleitlinien sahen vor, dass für Windkraftanlagen mit einer installierten Stromerzeugungskapazität von 6 MW oder 6 Erzeugungseinheiten Ausnahmen von der Ausschreibungspflicht gelten können. Auf Nachfrage des BWE konkretisierte die EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager diese sogenannte De-minimis-Regelung. Demzufolge beziehen sich die Leitlinien auf eine durchschnittliche Erzeugungseinheit von 2,5 bis 3 MW Kapazität, womit eine Befreiung von Windkraftanlagen bis zu einer Grenze von insgesamt 18 MW an installierter Leistung möglich ist (BWE 2016a).

Planungsgrundlage [...] für die Entwicklung des konventionellen Kraftwerksparks“ (BMWi 2016b: 9) schaffen. Die weitreichende Reform des EEG wurde dabei von Wirtschaftsminister Gabriel vor allem mit der Begrenzung der Kosten des Ausbaus erneuerbarer Energien sowie der stärkeren Synchronisation mit dem Netzausbau begründet (Bundesrat 2016c: 302f.; Deutscher Bundestag 2016e: 18228f.).

Während die Umstellung auf ein Ausschreibungssystem generell auch von Seiten des Umweltministeriums mitgetragen wurde<sup>131</sup>, waren vor allem die Geschwindigkeit des Ausbaus der erneuerbaren Energien zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium durchaus umstritten. So verwies Umweltministerin Hendricks darauf, dass im Zuge der Sektorkopplung auch im Verkehrs- und Wärmesektor der Strombedarf zukünftig steigen werde, weswegen ein schnellerer Ausbau der erneuerbaren Energien erforderlich sei (Hendricks 2016). Auch Jochen Flasbarth, Staatssekretär im Umweltministerium, bekräftigte die Notwendigkeit eines deutlich ambitionierteren Ausbaupfades für erneuerbare Energien und bezeichnete den bisherigen Deckel als „das Ergebnis einer hysterischen Strompreis-Diskussion am Ende der letzten Legislaturperiode“ (Flasbarth zit. in Taz 2016). Auf der Weltklimakonferenz in Paris hatte sich Hendricks für ehrgeizige Klimaschutzziele eingesetzt, die nach dem Willen der Ministerin mit dem Klimaschutzplan 2050 auch in ambitionierte, nationale Ziele überführt werden sollten (Süddeutsche Zeitung 2015c; Frankfurter Rundschau 2016). In der parallel zur Novellierung des EEG erfolgenden Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 setzte sich das BMU daher auch dafür ein, den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen und die Stromerzeugung bis 2050 vollständig zu dekarbonisieren. Im BMU-Entwurf vom April 2016 hieß es, dass hierzu auch „mittel- und langfristig [...] höhere absolute Ausbaupfade in einzelnen Erneuerbaren-Technologien erforderlich [sind]“ (BMU 2016a: 19). Damit stellte sich das BMU mit seinen Vorschlägen gegen die vom BMWi im Rahmen der EEG-Novelle angestrebten Ausbauziele. Allerdings konnte sich das Umweltministerium mit der Forderung nach einer Anhebung des Ausbaukorridors nicht gegenüber dem BMWi durchsetzen. So wurde im EEG 2017 an der Deckelung des EE-Ausbaus festgehalten<sup>132</sup> und auch aus dem Entwurf zum Klimaschutzplan

---

<sup>131</sup> So äußerte sich Umweltministerin in ihrer Rede beim BEE-Neujahrsempfang im Februar 2016 zur geplanten EEG-Reform wie folgt: „Die Novelle wird im Vergleich zu ihren Vorläufern verstärkt auf das Instrument der Ausschreibung setzen. Das muss keine schlechte Idee sein. Eine Branche, die bereits ein Drittel ihres Marktes darstellt und die sich aufmacht, zur vorherrschenden Branche zu werden, die darf und muss sich anderen Anforderungen stellen als zu ihren Gründerzeiten“ (Hendricks 2016).

<sup>132</sup> In einer Befragung der Bundesregierung im Bundestag bekräftigte Hendricks ihre Auffassung, wonach eine Anhebung des Ausbauziels von 45 Prozent bis 2025 erforderlich sei. Sie verwies dabei jedoch darauf, dass diese Deckelung im Koalitionsvertrag vereinbart worden sei und es daher „Gegenstand der Koalitionsverhandlungen am Ende des Jahres 2017 sein [wird] – mit welchen Beteiligten auch immer –, dass man mit 45 Prozent bis 2025 nicht auskommt“ (Hendricks zit. in Deutscher Bundestag 2016d: 17906).

2050 wurde auf Drängen des Wirtschaftsministeriums sowie des Kanzleramts eine Zielverschärfung für den Umbau des Stromerzeugungssystems herausgestrichen (Handelsblatt 2016e; Spiegel Online 2016b)<sup>133</sup>.

Im Vergleich zum Wirtschaftsministerium befand sich das Umweltministerium im Policy-Prozess zum EEG 2017 in einer deutlich schwächeren Position. Zwar war das BMU für die Klimapolitik verantwortlich, allerdings verfügte es im klimapolitisch relevanten Bereich Energie über keine eigenen Kompetenzen. Neben der Kompetenzverteilung zugunsten des BMWi wurde die Machtasymmetrie zwischen dem Umwelt- und Wirtschaftsministerium zudem durch die spezifische parteipolitische sowie personelle Besetzung der Ministerien verstärkt. So stand Umweltministerin Hendricks als Gegenspieler Wirtschaftsminister Gabriel gegenüber, der zugleich Parteivorsitzender der SPD war – eine für die Durchsetzungsfähigkeit der Umweltministerin durchaus schwierige Konstellation. Die interministeriellen Interessenkonflikte wurden in der Folge daher, ganz im Gegensatz etwa zur Regierungszeit der schwarz-gelben Koalition, wenig öffentlichkeitswirksam ausgetragen (vgl. Töller 2019: 583) und das BMWi konnte sich mit seiner restriktiven Linie durchsetzen. In der Gesamtschau lässt sich daher festhalten, dass die Zuständigkeit des BMWi und die starke Stellung des Wirtschaftsministers gegenüber der Umweltministerin die retardierende Richtung des Policy-Wandels maßgeblich begünstigte.

#### *Das „Comeback“ der etablierten Akteure und die Defensive der Energiewende-Befürworter*

Bei der Ausgestaltung der EEG-Novelle 2017 kam dem Einfluss organisierter Interessen eine zentrale Bedeutung zu, wobei die Konfliktlinien zwischen der etablierten und der neuen Energiewelt erneut offenbar wurden. Die etablierte Energiewirtschaft verfolgte dabei weiter die Doppelstrategie, die Transformation des Energiesystems zu verlangsamen und gleichzeitig auf einen Systemwechsel der Förderung erneuerbarer Energien hinzuwirken. So forderte der BDEW angesichts der Vorteile von Ausschreibungen gerade für größere Akteure der etablierten Energiewirtschaft, Ausschreibung möglichst umfassend für alle erneuerbaren Energien einzuführen (BDEW 2015; vgl. BDEW 2016). Größere Akteure, wie die vier großen Energiekonzerne oder große Projektentwickler, haben in Ausschreibungen wesentliche Wettbewerbsvorteile gegenüber kleineren Akteuren, wie etwa Energiegenossenschaften. Die Risiken durch finanzielle Vorleistungen sind für größere Akteure deutlich geringer, da diese die Kosten eines gescheiterten Projektes aufgrund ihres breiteren Projektportfolios auf andere

---

<sup>133</sup> Im vom Kabinett verabschiedeten Klimaschutzplan 2050 hieß es schließlich lediglich: „langfristig muss die Stromerzeugung nahezu vollständig auf erneuerbaren Energien beruhen“ (BMU 2016b: 35). Konkrete Zielvorgaben sowie das Bekenntnis zu einer Beschleunigung des EE-Ausbaus finden sich hingegen nicht mehr.

Projekte umlegen und damit das Zuschlagsrisiko besser streuen können. Zudem können größere Akteure aufgrund ihres höheren Professionalisierungsgrades sowie der besseren Verfügung über Informationen bezüglich der Marktlage mit dem administrativen Aufwand und der erhöhten strategischen Komplexität von Ausschreibungen besser umgehen als kleinere Akteure (Grashof et al. 2015: 25-29; Ohlhorst 2017: 174). Ausschreibungen boten den etablierten Akteuren somit die Möglichkeit, unter den veränderten Rahmenbedingungen die eigenen Marktanteile bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien zu steigern.

In diesem Zusammenhang sind auch die organisationalen Umstrukturierungsprozesse der großen EVU zu sehen, die verstärkt in der Phase nach der EEG-Novelle 2014 forciert wurden (vgl. Kungl 2018; Kungl/Geels 2018). Im November 2014 kündigte E.ON eine umfassende Konzernumstrukturierung an, in deren Zuge das konventionelle Erzeugungsgeschäft abgespaltet und in den neuen Konzern Uniper überführt werden sollte, wohingegen die Bereiche erneuerbare Energien, Netze und Kundenlösung bei E.ON verbleiben sollten. Die operative und rechtliche Trennung erfolgte schließlich im Jahr 2016. Auch RWE verfolgte im Jahr 2015, nach anfänglichem Zögern und Widerständen Seitens der kommunalen Aktionäre, eine ähnliche Strategie zur Umstrukturierung des Konzerns. Im Gegensatz zu E.ON entschied sich RWE jedoch dazu, die Bereiche erneuerbare Energien, Netze und Vertrieb in eine neue Tochtergesellschaft zu überführen, während die konventionelle Stromerzeugung und der Energiehandel im Mutterkonzern verbleiben sollten. Die Tochtergesellschaft Innogy wurde im April 2016 gegründet und ging im Oktober 2016 an die Börse. Der schwedische Konzern Vattenfall beschloss Ende 2014, das Energieportfolio auf erneuerbare Energien umzustellen und sich in diesem Zuge auch von seinem Braunkohlegeschäft in Deutschland zu trennen. Im Juli 2016 verkaufte Vattenfall schließlich die Braunkohlesparte in der Lausitz an die tschechische EPH-Gruppe. Und auch der Konzern EnBW verfolgte bereits seit 2012 – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des energiepolitischen Kurswechsels der neuen grün-roten Landesregierung in Baden-Württemberg – eine Neuausrichtung seines bisherigen Geschäftsmodells und bekannte sich ausdrücklich zur Energiewende. Zwar sollte das konventionelle Erzeugungsgeschäft im Konzern verbleiben, allerdings orientierte sich EnBW deutlich stärker in Richtung erneuerbarer Energien (Kungl 2018: 383-395; Kungl/Geels 2018: 92). Mit der Neuorientierung der Energiekonzerne war somit das Ziel verbunden, neue Geschäftsmodelle für regenerative Energien zu entwickeln und damit selbst zum Akteur der Energiewende zu werden.

Die mit der Novelle des EEG geplante Umstellung auf Ausschreibungen wurde vom BDEW daher als „richtige[r] Schritt zur Marktintegration Erneuerbarer Energien“ (BDEW 2016: 9)

bewertet, wobei insbesondere die Vorteile durch eine gezieltere Mengensteuerung sowie die Erhöhung der Kosteneffizienz hervorgehoben wurden. Dabei betonte der BDEW, dass Ausschreibungen

„durch die mit ihnen verbundene Mengensteuerung nicht nur die Planbarkeit des Erneuerbare-Energien-Zubaus [erhöhen], sondern [...] auch verlässliche Rahmenbedingungen für marktgetriebene Investitionen in konventionelle Energieanlagen [setzen] (BDEW 2015: 5).

Vor diesem Hintergrund forcierten die Akteure der etablierten Energiewirtschaft im Policy-Prozess zum EEG 2017 die breite Einführung von Ausschreibungen auch für die Bereiche der Biomasse und Wasserkraft und nicht, wie vom BMWi ursprünglich vorgesehen, nur für Windkraft- und Photovoltaikanlagen (vgl. EnBW 2015; E.ON 2015; BDEW 2016). Daneben versuchten sie, die Ausgestaltung des Ausschreibungsdesigns dahingehend zu beeinflussen, dass auf die geplante Bagatellgrenze, wonach Anlagen bis zu einer Größe von 1 MW nicht an den Ausschreibungen teilnehmen müssen, möglichst komplett verzichtet bzw. im Falle der Photovoltaik die Grenze auf 30 kW reduziert werden sollte (BDEW 2016: 15f.). Unterstützt wurden sie dabei von der Unionsfraktion, die ebenfalls eine erhebliche Absenkung der Bagatellgrenzen forderte (vgl. Der Tagesspiegel 2016a; PV Magazine 2016c). Zudem wurden auch die Sonderregelungen für Bürgerenergiegesellschaften von Seiten der etablierten Energiewirtschaft abgelehnt. Die Wahrung der Akteursvielfalt sollte stattdessen „durch ein ausgewogenes und verständliches Ausschreibungsdesign gewährleistet werden“ (ebd.: 41).

Das Ausschreibungssystem wurde daneben auch von Vertretern der Industrieinteressen unterstützt. Angesichts des Anstiegs der EEG-Umlage im Jahr 2016 sowie der durch die Verzögerungen beim Netzausbau gestiegenen Systemkosten warnten die Industrievertreter vor deutlichen Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Industrie und forderten daher eine wirksame Kostenbremse für den Ausbau erneuerbarer Energien (Handelsblatt 2015a; BDI 2016). Folglich bewerteten der BDI sowie der VCI die mit den Ausschreibungen verbundene Mengensteuerung positiv, da diese grundsätzlich dazu geeignet sei, den Zubau erneuerbarer Energien gezielt zu steuern und damit die Kosten wirksam zu kontrollieren (BDI 2016: 1, 6; VCI 2016). Auch der BDI setzte sich dafür ein, die Ausschreibungen auf Photovoltaik-Dachanlagen ab einer Größe von 30 kW auszuweiten (BDI 2016: 7). Neben der Einhaltung der Ausbaukorridore und der stärkeren Synchronisation von Netzausbau und Ausbau erneuerbarer Energien lag das Hauptaugenmerk der Industrievertreter auf der Ausgestaltung der Besonderen Ausgleichregelung für energieintensive Unternehmen. So forderte etwa der BDI, auch Unternehmen mit einer Stromkostenintensität von 14 bis 17 Prozent anteilig von der EEG-

Umlage zu befreien und wurde hierbei auch von den Bundesländern und der Union unterstützt (BDI 2016: 3-6; Bundesrat 2016d: 20-23; Spiegel Online 2016a)<sup>134</sup>.

Insgesamt ist es den Vertretern der ökonomischen Akteursgruppe gelungen, das EEG 2017 in zentralen Punkten in ihrem Sinne zu beeinflussen. Mit der umfassenden Einführung von Ausschreibungen wurde die Förderung des überwiegenden Anteils erneuerbarer Energien zukünftig marktbasierend und damit deutlich stärker an der Logik eines zentralisierten Energiesystems ausgerichtet, womit die langjährige Forderung der Akteure der etablierten Energiewirtschaft erfüllt wurde (vgl. Lauber 2017: 176). Dabei wurde auf die Bagatellgrenzen zwar nicht komplett verzichtet, allerdings wurden die Grenzen gegenüber den ursprünglichen Entwürfen der EEG-Novelle von 1 MW auf 750 kW abgesenkt. Auch Vertreter der Industrieinteressen konnten sich mit ihrer zentralen Forderung bezüglich der Anpassung der Besonderen Ausgleichsregelung durchsetzen und damit eine Ausweitung der Industriebefreiungen erreichen.

Demgegenüber befanden sich die Akteure der Befürworterkoalition in einer deutlich defensiveren Position. Die restriktiven Novellierungen des EEG der vergangenen Jahre hatten vor allem die Photovoltaik- und die Biomasse-Branche geschwächt (Neukirch 2018: 24). Als Konsequenz der weitreichenden Veränderungen war der Zubau in den Bereichen Solarenergie und Biomasse eingebrochen und unterhalb der gesetzlichen Ausbaukorridore zurückgeblieben (BMW 2019c)<sup>135</sup>. In der deutschen Solarbranche waren zudem seit 2012 über 70.000 Arbeitsplätze verloren gegangen (BMW 2018a). Die erneute Novellierung des EEG war daher auf Seiten der Befürworter der Energiewende äußerst umstritten. Ein zentraler Kritikpunkt betraf dabei die Deckelung des Anteils erneuerbarer Energien über die angestrebten Maximalziele. So kritisierten vor allem die Umweltverbände, dass die wenig ambitionierten Ausbauziele das Pariser Klimaabkommen konterkarieren und damit die Erreichung der deutschen Klimaschutzziele massiv gefährden würden und forderten daher, die Obergrenze für den Ausbau erneuerbarer Energien aus der Gesetzesnovelle zu streichen (BUND 2016b: 1; NABU 2016: 1f.; Greenpeace 2016: 3). Auch die EE-Branche sowie die IG Metall lehnten die

---

<sup>134</sup> Im Rahmen des EEG 2014 waren Unternehmen anteilig von der EEG-Umlage befreit, wenn sie eine Stromkostenintensität von 17 Prozent aufwiesen. Aus Sicht des BDI sowie der Bundesländer setzte die 17 Prozent-Schwelle jedoch Fehlanreize, da Unternehmen in der Nähe dieses Schwellenwertes Maßnahmen zur Steigerung ihrer Energieeffizienz unterlassen würden, um nicht aus der Besonderen Ausgleichsregelung herauszufallen. Um dies zu vermeiden sollten die Schwellenwerte daher im EEG 2017 angepasst werden (BDI 2016: 3; Bundesrat 2016d: 20f.)

<sup>135</sup> So lag der Zubau neuer Photovoltaikanlagen im Jahr 2015 bei rund 1.450 MW. Damit wurde das Ziel eines jährlichen Zubaus von 2.400 bis 2.600 MW deutlich verfehlt. Im Bereich der Biomasse wurden 2015 lediglich 14 MW zugebaut, womit der Wert ebenfalls deutlich unter der angestrebten Zubaugrenze von 100 MW lag (BMW 2016d: 16).

Begrenzung des EE-Ausbaus ab und warnten davor, dass ein Ausbremsen der Energiewende nicht nur die Klimaschutzziele, sondern auch Investitionen und Arbeitsplätze im Bereich der erneuerbaren Energien gefährden würde (BEE 2016c: 1; IG Metall 2016).

Daneben wurde die Einführung von Ausschreibungen von weiten Teilen der ökologischen Akteure abgelehnt. Eine Ausnahme bildete hierbei der VDMA<sup>136</sup>, der den Wandel zu einem wettbewerblichen Ausschreibungssystem generell unterstützte, sich aber insbesondere für Verbesserungen der Ausschreibungsregelungen für Windenergie einsetzte (VDMA 2015, 2016). Und auch innerhalb der EE-Branche war die Positionierung bezüglich des Systemwechsels teilweise uneinheitlich. Während der BEE als Dachverband der Branche Ausschreibungen sehr kritisch bewertete und für eine Fortführung des Vergütungssystems plädierte (BEE 2015a: 2f., 2016c: 4), machte sich die Bioenergie-Branche für die Einführung von Ausschreibungen für Biomasseanlagen stark. Angesichts der schwierigen Ausgangslage der Bioenergie-Branche<sup>137</sup> wurden Ausschreibungen als Möglichkeit gesehen, um nicht nur den Neubau von Biomasseanlagen anzureizen, sondern vor allem auch neue Perspektiven für Bestandsanlagen zu schaffen, die anderenfalls nach 20 Jahren aus der EEG-Förderung herausfallen würden (BBE et al. 2015). Daneben zeichnete sich auch innerhalb der übrigen EE-Branche ein gewisser Pragmatismus ab, da der politisch mögliche Spielraum für Alternativen zu Ausschreibungen als gering eingeschätzt wurde. So heißt es etwa in der BWE-Stellungnahme zum EEG-Eckpunktepapier: „Da allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Einführung von Ausschreibungen gesetzlich beschlossen ist, will sich der BWE an dem Konsultationsprozess konstruktiv beteiligen“ (BWE 2015: 5). In der Folge konzentrierten sich die Bemühungen der Vertreter der EE-Branche schon frühzeitig im Policy-Prozess vor allem darauf, die konkrete Ausgestaltung des Ausschreibungsdesigns in ihrem Sinne zu beeinflussen und weniger darauf, den Systemwechsel als solchen zu verhindern (vgl. BEE 2015a; BWE 2015). In diesem Zusammenhang wurden auch die im Zuge der Mengensteuerung verstärkte Konkurrenz zwischen den verschiedenen regenerativen Technologien und die damit verbundenen heterogenen Interessen der spezifischen EE-Verbände deutlich.

Auf Seiten der Energiewende-Befürworter standen insbesondere die geplanten Regelungen im Bereich der Windenergie an Land in der Kritik, wobei sich die Berechnung sowie die Höhe der

---

<sup>136</sup> Der Fachverband Power Systems des VDMA vertritt im Bereich der erneuerbaren Energien die Hersteller von Windenergie-, Bioenergie- und Wasserkraftanlagen. In der Vergangenheit hatte der Verband einen ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Energien unterstützt und sich bei den bisherigen EEG-Novellen an der Seite der EE-Branche für eine progressive Ausgestaltung des Fördersystems eingesetzt (vgl. Gründinger 2017).

<sup>137</sup> Der Zubau neuer Anlagen war durch die Fördererinschnitte im Rahmen des EEG 2014 nahezu zum Stillstand gekommen. Dies brachte die Hersteller von Bioenergieanlagen zunehmend in Bedrängnis. Zudem herrschte in der Bioenergie-Branche aufgrund des Fehlens einer Anschlussregelung für Bestandsanlagen eine große Verunsicherung, in deren Folge die vorzeitige Stilllegung von bestehenden Anlagen drohte (BBE et al. 2015: 4f.).

Ausschreibungsmenge als zentraler Streitpunkt erwiesen (Der Tagesspiegel 2016a). Der Referentenentwurf zum EEG 2017 sah zunächst vor, dass die Ausschreibungsmengen für Windenergie an Land auf Basis einer Berechnungsformel ermittelt werden sollten, welche auf dem Zubau anderer Technologien und dem Rückbau bestehender Anlagen basieren sollte<sup>138</sup>. Die sogenannte „Windformel“ wurde von Seiten der ökologischen Akteure vehement abgelehnt, da befürchtet wurde, dass sie gerade die kostengünstigste erneuerbare Energie zu einer Restgröße werden ließe, wodurch eine erhebliche Planungs- und Investitionsunsicherheit im Bereich der Windenergie entstehen würde (BEE 2016c: 8). Ein breites Bündnis aus Vertretern der EE-Branche, Umweltverbänden und der IG Metall forderte daher, die Formel zu streichen und stattdessen mindestens an dem im EEG 2014 verankerten Ausbauziel von 2.500 MW netto festzuhalten (BEE 2016c: 8; BWE 2016c: 3f.; IG Metall 2016; Greenpeace 2016: 5). Unterstützung erhielten die Akteure dabei auch von Seiten der Bundesländer (s.u.). Zudem wurde vor allem von Seiten der Windbranche die geplante Einmaldegression von 5 Prozent zum 1. Juni 2017 stark kritisiert, durch die der Ausbau der Windenergie an Land im Übergangszeitraum 2017 und 2018 gebremst werden sollte (BWE 2016b: 10). Daneben kritisierte die Akteursgruppe besonders auch das Fehlen einer Regelung, wonach bezuschlagte, aber nicht realisierte Projekte erneut ausgeschrieben werden, was angesichts der Unsicherheiten bezüglich der tatsächlichen Realisierungsrate eine verdeckte zusätzliche Kürzung der Ausbaumenge bedeuten könnte (BEE 2016a: 4).

Ein weiterer Fokus der Akteursgruppe lag auf dem Thema der Akteursvielfalt. Die bisherigen Geschäftsmodelle im Bereich der erneuerbaren Energien waren eng mit der Bürgerenergie verknüpft (vgl. AEE 2018a), was sich in der Vergangenheit als zentrale Basis für die (lokale) Akzeptanz beim Ausbau erneuerbarer Energien erwiesen hatte und damit auch insgesamt für den Erfolg der Energiewende bedeutend war (BBEn 2015; Ohlhorst 2017). Durch den Systemwechsel hin zu Ausschreibungen sahen die Befürworter-Akteure die dezentrale Energiewende jedoch bedroht. Zum Erhalt der Akteursvielfalt, insbesondere auch im Bereich der Windenergie an Land, forderten beispielsweise der BEE und das Bündnis Bürgerenergie (BBEn), die De-minimis-Regelung der europäischen Beihilfeleitlinien, wonach Projekte erst ab einer Größe von 6 Anlagen und 18 MW an den Ausschreibungen teilnehmen müssen, im EEG vollständig umzusetzen und Bürgerenergieprojekten weitere Erleichterungen einzuräumen (BEE 2016c: 9f.; BBEn 2015: 5f.)

---

<sup>138</sup> Damit sollte „das Ausbauziel für Windenergie an Land die Variable [sein], um das Ausbauziel für erneuerbare Energien insgesamt und die technologiespezifischen Ziele aufeinander abzustimmen“ (BMW 2016: 2).

Die Akteursgruppe versuchte, über die Mobilisierung der Öffentlichkeit und der Beschäftigten der EE-Branche zusätzlichen Druck auf die Bundesregierung aufzubauen (IG Metall 2016)<sup>139</sup>. Zwar ist es den Interessenvertretern im Verlauf des Policy-Prozesses gelungen, leichte Verbesserungen bei der konkreten Ausgestaltung des Ausschreibungsdesign zu erreichen, so etwa im Bereich der Windenergie (Anhebung des Ausbaukorridors, Streckung der Degression), der Biomasse (Ausschreibungen für Bestandsanlagen) oder für Bürgerenergie-gesellschaften (Anwendung „uniform pricing“-Verfahren). Hingegen konnten sie sich mit ihren zentralen Forderungen hinsichtlich der Anhebung der Ausbauziele und der Beibehaltung der Einspeisevergütung nicht durchsetzen. Der BEE bewertete die EEG-Novelle daher insgesamt als „Rückschlag für die vor allem mittelständischen und bürgernah orientierten Erneuerbare Energien-Unternehmen sowie für die Energiewende und den Klimaschutz“ (BEE 2016a: 8). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Machtressourcen, wie bereits beim Policy-Prozess zum EEG 2014, zugunsten der Gegner einer beschleunigten, dezentralen Energiewende mit ihren deutlich stärker konzentrierten Interessen verteilt waren, sodass sich diese auch bei der Novellierung des EEG 2017 insgesamt als durchsetzungsfähiger erwiesen haben. Die Durchsetzungsfähigkeit der Befürworter wurde demgegenüber nicht zuletzt durch die zunehmende Heterogenität der Interessen und die teils uneinheitliche Positionierung innerhalb der Akteursgruppe geschwächt. Auch das eher pragmatische Vorgehen der EE-Branche, die vor allem auf Verbesserung der Ausschreibungsregelungen für die jeweiligen erneuerbaren Energietechnologien abzielte und sich weniger darauf konzentrierte, Widerstand gegen das Ausschreibungssystem als solches zu leisten, unterminierte die Fähigkeit der Befürworter einer beschleunigten Energiewende, mit einer Stimme zu sprechen und ihre Forderungen politisch effektiv zu vertreten.

#### *Die Bundesländer als Verteidiger eines dezentralen Ausbaus erneuerbarer Energien*

Die Bundesregierung versuchte auch im Policy-Prozess zum EEG 2017, die Unterstützung der Bundesländer durch deren frühzeitige Einbeziehung im Rahmen informaler Bund-Länder-Gespräche zu sichern, etwa im Rahmen zweier Sondersitzungen der Ministerpräsidentenkonferenz im Mai 2016 (Deutscher Bundestag 2016h: 1)<sup>140</sup>. Für die Novellierung des EEG verfolgte die Bundesregierung erneut einen straffen Zeitplan, demzufolge das EEG noch vor

---

<sup>139</sup> So initiierten der BEE und die IG Metall Mitte Mai 2016 eine bundesweite Warmminute, an der 30.000 Menschen aus der Branche teilnahmen. Am 2. Juni 2016 organisierten zudem die Branchen- und Umweltverbände unter dem Motto „Energiewende retten!“ eine Demonstration in Berlin mit rund 8.000 Teilnehmern.

<sup>140</sup> Nachdem am 13. Mai 2016 auf der ersten Sitzung zwischen Bundeskanzlerin Merkel, Wirtschaftsminister Gabriel und den Ministerpräsidenten der Länder kein Kompromiss erzielt werden konnte, wurde schließlich in den Bund-Länder-Gesprächen am 31. Mai 2016 eine umfassende Einigung erzielt werden (Der Tagesspiegel 2016d; Süddeutsche Zeitung 2016a).

der parlamentarischen Sommerpause verabschiedet werden sollte. Auch wenn die Bundesregierung vor diesem Hintergrund durchaus an einer schnellen Einigung mit den Bundesländern interessiert war, um Verzögerungen des Gesetzgebungsprozesses zu vermeiden und den Ländern daher in einigen Punkten entgegenkam, kann die Verhandlungsposition der Bundesländer insgesamt als begrenzt bewertet werden, da auch das EEG 2017 nicht zustimmungspflichtig war. Die Umstellung des Fördersystems wurde von Seiten der Bundesregierung unter Verweis auf die europäischen Beihilfeleitlinien sowie die diesbezügliche Einigung im Rahmen des EEG 2014 als notwendig dargestellt und der Spielraum für Änderungsvorschläge, angesichts der gestiegenen Kosten für die EEG-Umlage sowie das Netzengpassmanagement, als gering eingestuft (Deutscher Bundestag 2016h: 1; PV Magazine 2016a).

Gegen die Pläne des BMWi zur anstehenden EEG-Novelle regte sich auf Seiten der Bundesländer bereits frühzeitig deutlicher Widerstand. Während die Umstellung auf Ausschreibungen dabei zwar nicht generell in Frage gestellt wurde, waren insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Regelungen im Bereich Biomasse und Windenergie sowie die geplanten Sonderregelungen für Bürgerenergieprojekte zwischen Bund und Ländern äußerst umstritten (vgl. Bundesrat 2016d; Der Tagesspiegel 2016d). Grundsätzlichere Kritik an der Richtung der geplanten Novelle kam dabei vor allem von Bundesländern mit grüner Regierungsbeteiligung, die angesichts des Klimaabkommens von Paris deutlich ambitioniertere Ausbaupfade forderten (Bundesrat 2016b; Der Tagesspiegel 2016d). Neben diesen stärker parteipolitischen Interessen waren die Positionen der Bundesländer auch deutlich von den landesspezifischen regionalwirtschaftlichen Interessen geprägt.

So setzte sich vor allem Bayern, aber auch Thüringen und Rheinland-Pfalz für bessere Förderbedingungen für Biomasseanlagen ein. Bereits im Dezember hatten die drei Länder hierzu eine EntschlieÙung zur „Stärkung der Stromerzeugung aus Biomasse“ in den Bundesrat eingebracht (vgl. Bundesrat 2016a) und sich in den Bund-Länder-Verhandlungen zum EEG 2017 dafür eingesetzt, Ausschreibungen auch im Bereich der Biomasse einzuführen (Freistaat Thüringen 2016: 7-9; Bundesrat 2016c: 298). Dass sich die Länder mit ihren Forderungen dabei weitgehend durchsetzen konnten, kann vor allem auf die Sonderrolle Bayerns zurückgeführt werden. Denn die CSU verfügte aufgrund ihrer Rolle als parteipolitischer Vetospieler innerhalb der GroÙen Koalition über ein hohes Einflusspotential und konnte dieses nutzen, um die bayerischen Interessen bezüglich der Förderung der Biomasse koalitionsintern durchzusetzen. Nachdem in den Bund-Länder-Gesprächen zunächst keine Einigung erzielt werden konnte (Handelsblatt 2016a; Süddeutsche Zeitung 2016a), ist es dem bayerischen Ministerpräsidenten

und CSU-Vorsitzenden Horst Seehofer schließlich im Rahmen der Sitzung des Koalitionsausschusses gelungen, zentrale Forderungen bezüglich der Biomasseförderung durchzusetzen (Die Welt 2016d)<sup>141</sup>.

Daneben erwies sich der Bereich der Windenergie als zentraler Streitpunkt zwischen Bund und Ländern. Unter Verweis auf die Windindustrie als bedeutendem regionalen Wirtschafts- und Wachstumsfaktor setzten sich vor allem die Nordländer Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Politikformulierungsprozess für Verbesserungen sowohl für die Windenergie an Land als auch auf See ein. In einem gemeinsamen Appell mit der Windindustrie und Gewerkschaften forderten sie, an dem im EEG 2014 vereinbarten Ausbaupfad von 2.500 MW netto pro Jahr festzuhalten und den weiteren Zubau der Windenergie an Land nicht wie in den Entwürfen zur EEG-Novelle geplant vom Zubau der Photovoltaik und der Offshore-Windenergie abhängig zu machen (Wismarer Appell 2016). Unterstützung fanden die norddeutschen Bundesländer dabei auch von den Ländern mit grüner Regierungsbeteiligung Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, die die restriktiven Vorgaben für Windenergie an Land ebenfalls scharf kritisierten und neben der Erhöhung des Ausbaupfades auch Verbesserungen der Förderbedingungen für Binnenstandorte forderten (Baden-Württemberg 2016: 4-7; Nordrhein-Westfalen 2016: 2-6; Rheinland-Pfalz 2016: 4-7). In dem zwischen Bund und Ländern erzielten Kompromiss vom 31. Mai 2016 einigten sich die Bundesländer mit der Bundesregierung schließlich auf einen Ausbaupfad für Windenergie an Land von 2.800 MW jährlich – allerdings einschließlich des Repowering. In der Frage der Deckelung des Windenergieausbaus im sogenannten Netzausbaubereich konnte sich die Bundesregierung hingegen gegen die norddeutschen Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein durchsetzen (Süddeutsche Zeitung 2016a).

Und auch beim Thema Bürgerenergie drängte der Bundesrat auf weitere Verbesserungen zur Sicherung der Akteursvielfalt, wie etwa eine Zuschlagsgarantie für Bürgerenergieprojekte oder die Ausschöpfung der europarechtlich zulässigen De-minimis-Regelung (Bundesrat 2015a, 2016d: 1f.). Die Vorschläge wurden jedoch seitens der Bundesregierung weitgehend abgelehnt (Deutscher Bundestag 2016h). Auch wenn es den Bundesländern somit gelungen ist, insbesondere in den Bereichen Biomasse und Windenergie partielle Verbesserungen der Förderbedingungen zu erwirken, waren die Länder auch bei der EEG-Novelle 2017 in der

---

<sup>141</sup> Entgegen der ursprünglichen Entwürfe des BMWi sollten fortan auch für Biomasseanlagen Ausschreibungen stattfinden, wobei die Teilnahme auch für Bestandsanlagen möglich sein sollte, um weiterhin einen wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen zu gewährleisten, deren Förderung anderenfalls ab 2020 sukzessive auslaufen würde (vgl. Deutscher Bundestag 2016b: 3).

Gesamtschau nur bedingt einflussreich und konnten die retardierende Richtung des Policy-Wandels nicht verhindern.

### *Zwischenfazit*

Mit dem EEG 2017 erfolgte ein tiefgreifender Wandel in der EE-Politik, der mit der umfassenden Einführung von Ausschreibungen sowie der damit verbundenen Deckelung des Ausbaus der erneuerbaren Energien eine Verlangsamung und stärkere Zentralisierung der Energiewende beförderte. Die Novelle des EEG erfolgte dabei vor dem Hintergrund der EU-Beihilfeleitlinien, die eine Umstellung auf ein Ausschreibungssystem ab 2017 erforderlich machten und damit den Druck auf die Regierung erhöhten, das EEG zügig zu reformieren. Der retardierende Policy-Wandel wurde zudem dadurch begünstigt, dass neben der Union, die bei der Reform des EEG ihren ideologisch-programmatischen Positionen folgend eine deutlich marktorientierte Ausrichtung in der EE-Politik verfolgte, auch die SPD und allen voran das SPD-geführte Wirtschaftsministerium unter Gabriel vor dem Hintergrund der anhaltenden Debatten über die Kosten des EE-Ausbaus und die Verzögerungen beim Netzausbau dem Ziel der Kostenbegrenzung gegenüber klimapolitischen Zielen Priorität einräumte. Zwar war die umfassende Einführung von Ausschreibungen und die damit verbundene Verlangsamung des EE-Ausbaus innerhalb der SPD durchaus umstritten und Abgeordnete der SPD konnten im parlamentarischen Verfahren leichte Verbesserungen insbesondere im Bereich der Akteursvielfalt erreichen, allerdings war die innerparteiliche Durchsetzungsfähigkeit des Umweltflügels sowie der Umweltministerin Hendrick angesichts der starken Stellung von Wirtschaftsminister Gabriel im Policy-Prozess begrenzt. In diesem Zusammenhang war zudem auch die Machtressourcenverteilung zugunsten der etablierten Energiewirtschaft sowie der Industrie von zentraler Bedeutung, die angesichts der (vermeintlichen) Gefahren für die Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland über schwerwiegende Argumente für eine marktorientierte Umgestaltung des Fördersystems und eine stärkere Steuerung der Ausbaugeschwindigkeit verfügten und ihre Interessen politisch effektiv vertreten konnten. Demgegenüber hatten die ökologischen Akteure mit der in den vergangenen Jahren sukzessive vorangetriebenen Neuausrichtung der EE-Politik deutlich an Einfluss verloren. Zwar konnte die EE-Branche insbesondere über die Bundesländer leichte Verbesserungen der Ausschreibungsregelungen erreichen, allerdings waren die Bundesländer erneut nur bedingt einflussreich, da auch das EEG 2017 nicht von der Zustimmung des Bundesrats abhängig war.

### **5.1.6 Zusammenfassung zentraler Einflussfaktoren in den Policy-Prozessen**

Bei der Analyse der vier Policy-Prozesse im Bereich der erneuerbaren Energien wurde das Zusammenspiel und der Einfluss der verschiedenen Faktoren auf den jeweiligen Policy-Output herausgearbeitet. Im Folgenden werden in einer übergreifenden Betrachtung der Policy-Prozesse die zentralen Einflussfaktoren zusammengeführt.

Die Policy-Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien wurde wesentlich durch die Parteien und den Parteienwettbewerb beeinflusst. Die Analyse der Bundestagswahlprogramme und der Parteipositionen in den verschiedenen Policy-Prozessen zeigte dabei, dass sich die Parteien durchaus in ihren Handlungsorientierungen, ihren Instrumentenpräferenzen sowie im Hinblick auf die priorisierten Ziele in der Energiepolitik unterscheiden. Während sich die FDP entsprechend ihrer ideologisch-programmatischen Positionen unter der schwarz-gelben Bundesregierung durch deutlich marktorientierte Policy-Positionen zu profilieren versuchte und restriktive Reformen des EEG forcierte, lässt sich für die Union ein weniger einheitliches Bild konstatieren. In der Anfangsphase nach Fukushima verfolgte die Union, insbesondere der Umweltflügel sowie Umweltminister Röttgen, auch im Bereich der erneuerbaren Energien eine ökologisch ambitionierte Politik, wobei auch wahlstrategische Erwägungen den progressiven Kurs der Union begünstigten. Im weiteren Zeitverlauf verstärkten sich vor dem Hintergrund der veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und der hieraus resultierenden Strompreisdebatte jedoch die innerparteilichen Konflikte zwischen Umwelt- und Wirtschaftsflügel und die Parteiposition begann sich bereits 2012 in Richtung einer stärker an den Wirtschaftsinteressen ausgerichteten Position zu verschieben. In der Folge forcierte die Union entsprechend ihrer programmatischen Positionen aus dem Wahlprogramm unter der Großen Koalition eine marktorientierte Förderung sowie eine Verlangsamung der Transformationsdynamik. Auch innerhalb der SPD begann sich die vormals klimapolitisch ambitionierte Position seit 2013 zu wandeln. Während die Kräfte in der SPD, die auf einen langsameren Ausbau der erneuerbaren Energien zielten, angesichts des wachsenden öffentlichen Problemdrucks im Zuge der Kostendebatte sowie des EU-Beihilfverfahrens gestärkt wurden, wurden die vom Umweltflügel verfolgten progressiven Policy-Positionen innerhalb der Partei zunehmend geschwächt. Die restriktivere Policy-Position wurde dabei wesentlich auch durch die starke Stellung von Wirtschaftsminister Gabriel gestärkt, dessen ökonomisch geprägte Handlungsorientierung eine hohe Bedeutung für die SPD-Fraktion hatte. In der Gesamtschau war der Policy-Output somit häufig Ausdruck der Kompromissfindung zwischen den Regierungsparteien, aber auch durch Zugeständnisse an innerparteiliche Vetospieler (Umwelt- bzw. Wirtschaftsflügel) geprägt. Der retardierende Policy-Wandel, der

bereits unter der schwarz-gelben Bundesregierung eingeleitet und mit dem umfassenden Systemwechsel unter der Großen Koalition fortgeführt wurde, wurde damit wesentlich durch die marktorientierte Position der Union (seit 2012) sowie die starke innerparteiliche Stellung des Wirtschaftsflügel gegenüber dem Umweltflügel der SPD begünstigt.

Daneben erwies sich die spezifische Machtressourcenverteilung zwischen den Gegnern und den Befürwortern einer beschleunigten Energiewende als wichtiger Erklärungsfaktor für die Policy-Entwicklung. Während sich die Befürworter-Akteure bei der Novellierung des EEG 2012 aufgrund ihrer hohen Bündnis-, Konflikt- und Mobilisierungsfähigkeit sowie der günstigen Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern als durchsetzungsstark erwiesen, zeichnete sich bereits ab 2012 eine Verschiebung der Machtressourcen zugunsten der etablierten Akteure ab. Der beschleunigte Ausbau der erneuerbaren Energien bedrohte zunehmend die traditionellen Geschäftsmodelle und damit die Marktmacht der Energiekonzerne, die sich in der Folge mit einem wachsenden wirtschaftlichen Druck konfrontiert sahen. Als Reaktion hierauf verstärkte die etablierte Energiewirtschaft ihre Offensive für einen Systemwechsel bei der Förderung erneuerbarer Energien. Für die Durchsetzung ihrer Forderungen war dabei von Bedeutung, dass die marktorientierte Reform des EEG von einem strategischen Bündnis einflussreicher organisierter Interessen aus Industrie, aber auch von Seiten der IG BCE, unterstützt wurde. Das Bündnis verfügte zudem über wirkmächtige politische Druckmittel sowie, nicht zuletzt auch aufgrund der Kompetenzverlagerung ins BMWi, über günstige Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern und -strukturen. Demgegenüber befanden sich die Befürworter-Akteure seit der PV-Novelle 2012 in einer deutlich schwächeren Position. Nicht nur wurden die öffentlichen und politischen Debatten stark durch die Kosten des Ausbaus erneuerbarer Energien dominiert, wohingegen Klimaschutzargumente in den Hintergrund traten. Die Durchsetzungsfähigkeit der Akteure wurde auch dadurch geschwächt, dass sie nach Außen eine weniger einheitliche Position vertraten, was sich etwa in den pragmatischen Positionen innerhalb der EE-Branche widerspiegelte. Damit begünstigte die Machtressourcenverteilung zugunsten der Gegner-Koalition insbesondere seit 2013/2014 den retardierenden Policy-Wandel im Bereich der erneuerbaren Energien erheblich.

Der Policy-Output wurde zudem wesentlich durch die ministerielle Kompetenzverteilung und die Konflikte zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium geprägt. Den tradierten Handlungsorientierungen der Ressorts folgend, vertrat das BMU in den Policy-Prozessen eine ökologische Orientierung in der EE-Politik und setzte sich für ambitionierte Policies ein. Demgegenüber war das BMWi durch eine deutlich wirtschaftspolitische Orientierung geprägt

und nahm in der Folge eine bremsende Rolle in den Policy-Prozessen ein. Die Konfliktlinien zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium traten dabei besonders unter der schwarz-gelben Bundesregierung zutage, da sich hier mit den beiden Ministerien nicht nur zwei institutionelle Gegenspieler gegenüberstanden, sondern die Minister jeweils von einem der beiden Koalitionspartner gestellt wurden, wodurch die interministeriellen Konflikte verstärkt auch parteipolitisch überlagert wurden. Während das federführend zuständige BMU im Policy-Prozess zum EEG 2012 einen progressiven Policy-Wandel wesentlich vorantrieb und sich dabei als durchsetzungsstark erwies bzw. im Rahmen der PV-Novelle zumindest einen umfassenden retardierenden Policy-Wandel abwenden konnte, begünstigte die Übertragung der Kompetenzen für erneuerbare Energien auf das BMWi im Jahr 2013 maßgeblich die folgenden retardierenden Policy-Wandel. Die Kompetenzübertragung ging mit einer deutlichen Stärkung der wirtschaftspolitischen Handlungsorientierung in den Policy-Prozessen einher, wodurch vermehrt die Interessen der etablierten Akteure bedient wurden. Die Machtposition des BMWi wurde zudem durch die personelle Besetzung des Ministerpostens gestärkt, denn mit Sigmar Gabriel, der zugleich auch Vizekanzler und Parteivorsitzender der SPD war, sah sich die sozialdemokratische Umweltministerin Hendricks einem mächtigen Gegenspieler aus der eigenen Partei gegenüber, gegen den sie sich kaum durchsetzen konnte. Insgesamt erwies sich damit die wechselnde Kompetenzverteilung zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium als wichtige Erklärung für die Policy-Entwicklung im Bereich der erneuerbaren Energien.

Zudem spielten auch die Bundesländer in der EE-Politik eine zentrale Rolle. Dabei zeigte sich in allen Policy-Prozessen, dass die Bundesländer über den Bundesrat, aber auch im Rahmen informeller Bund-Länder-Verhandlungen die Förderung erneuerbarer Energien grundsätzlich gegen tiefergehende Einschnitte zu verteidigen versuchten, wobei die parteipolitischen Interessen gegenüber den energie- und industriepolitischen Interessen der Länder in den Hintergrund traten. In Abhängigkeit der länderspezifischen Ausbaupotenziale, der bestehenden Energiesystemstrukturen in den Ländern sowie der regionalen Wirtschaftsstrukturen verfolgten die Bundesländer dabei jedoch auch unterschiedliche Schwerpunkte im Hinblick auf die verschiedenen erneuerbaren Energietechnologien. Die Stärkung der Länderinteressen gegenüber Parteiinteressen im Bundesrat ging auch mit einem Strategiewandel der Bundesregierung einher, die in der Folge verstärkt auf eine frühzeitige Einbeziehung der Bundesländer setzte. Zwar waren die jeweiligen Bundesregierungen in den Policy-Prozessen zur Vermeidung von Verzögerungen des Gesetzgebungsprozesses durchaus zu Zugeständnissen an die Bundesländer bereit. Allerdings waren weder die EEG-Novellen noch die Photovoltaik-Novelle zustimmungspflichtig, wodurch der Bundesrat über keine starke

Vetomacht verfügte. Somit war die Machtposition der Bundesländer, die eine ambitionierte EE-Politik unterstützen, in den Policy-Prozessen eingeschränkt, so dass diese zwar bei jeder EEG-Reform Verbesserungen zugunsten der erneuerbaren Energien erzielten, den retardierenden Policy-Wandel jedoch nicht verhindern konnten.

Daneben erwies sich die Veränderung der sozio-ökonomischen Kontextfaktoren als relevant zur Erklärung der Policy-Entwicklung. So bildeten der rasante Ausbau der Photovoltaik und die in der Folge gestiegene EEG-Umlage den Auslöser für die Debatte über eine Reform des EEG im Jahr 2012, die schließlich zur Photovoltaik-Novelle führte. Nochmals stärker zeigte sich die Wirkung der veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen bei den EEG-Novellen 2014 und 2017. Vor dem Hintergrund des dynamischen Ausbaus erneuerbarer Energien und der gestiegenen Strompreise verstärkten sich seit 2012 die öffentliche und politische Debatte über die Kosten der Energiewende sowie seit 2016 auch die Debatte über den verzögerten Netzausbau. Der hieraus resultierende Handlungsdruck für die politischen Akteure wurde dabei auch durch Vertreter der konventionellen Energiewirtschaft und der Industrie deutlich forciert, die vor den Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und für die Versorgungssicherheit warnten. Gleichzeitig eröffnete der sozio-ökonomische Problemdruck auch Möglichkeiten für politische Akteure zur Legitimation der eigenen restriktiven Handlungsorientierung.

Schließlich wurde die Policy-Entwicklung auch maßgeblich durch den Kontextfaktor der Europäisierung beeinflusst. Im Vorfeld der EEG-Novelle 2014 veränderten sich mit der Einleitung des Beihilfeverfahrens zum EEG 2012 sowie der Verabschiedung der neuen Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfe die europäischen Rahmenbedingungen für die EE-Politik in Deutschland, womit der Handlungsspielraum der nationalen Akteure durch die EU-Vorgaben deutlich eingeschränkt wurde. Im Rahmen der EEG-Novellen 2014 und 2017 war es der Europäischen Kommission gelungen, über den Hebel des Beihilferechts die nationale Förderpolitik für erneuerbare Energien erheblich mitzugestalten und ihre Präferenz für die Instrumente der verpflichtenden Direktvermarktung und besonders für Ausschreibungen durchzusetzen. Dabei zeigte sich allerdings auch, dass die Bundesregierung nicht nur auf den europäischen Problemdruck reagierte, sondern diesen auch durchaus strategisch zur Durchsetzung eigener Policy-Präferenzen nutzte und dabei den „Schwarzen Peter“ für den engen Handlungsspielraum bezüglich des Systemwechsels argumentativ auf die EU-Ebene weiterreichte. Insgesamt erwiesen sich damit die veränderten EU-Vorgaben und der hiermit verbundene Einfluss der Europäischen Kommission als wichtiger Erklärungsfaktor für den umfassenden retardierenden Policy-Wandel im Bereich der erneuerbaren Energien.



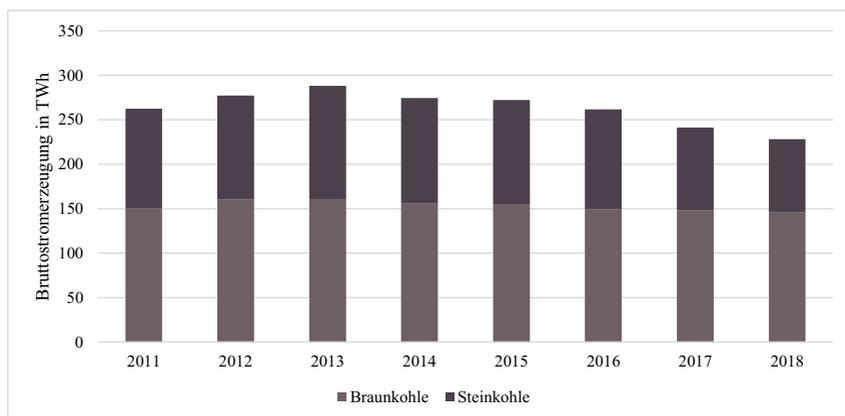
## **5.2 Der Policy-Bereich Kohleenergie**

Trotz der zentralen Bedeutung, welche die Abkehr von der Kohleverstromung für die Energiewende besitzt, war der Policy-Bereich der Kohleenergie nach der Energiewende-Entscheidung 2011 lange Zeit durch Stagnation und eine Politik gekennzeichnet, die den bisherigen Pfad im Bereich der Kohleenergie stabilisierte und damit die Transformation in Richtung eines regenerativen Energiesystems erschwerte. Während der Ausbau der erneuerbaren Energien dynamisch voranschritt, verblieben die Kohlenutzung und damit auch die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors auf einem konstant hohen Niveau – „Coal is today’s elephant unwilling to leave the room“ (Leipprand 2017: 13). Seit 2014 intensivierten sich schließlich die Debatten über die Zukunft der Kohleenergie im deutschen Energiesystem. Verschiedene politische Initiativen zur Reduzierung der Kohleverstromung sowie zur Einleitung eines beschleunigten Kohleausstiegs stießen dabei jedoch auf massive Widerstände und waren in der Folge politisch nicht durchsetzbar. Erst mit dem Einsetzen der Kohlekommission im Jahr 2018 erfolgte ein erster moderater Politikwandel im Bereich der Kohleenergie, welcher den Weg in Richtung eines politisch forcierten Ausstiegs aus der Kohleverstromung ebnete. Zur besseren Einordnung der Kohleausstiegsdebatten und der Policy-Entwicklung wird im Folgenden zunächst die Entwicklung der Kohlenutzung im Stromsektor beschrieben, bevor anschließend die Analyse zentraler Entscheidungen und Nichtentscheidungen erfolgt.

### **5.2.1 Entwicklung der Kohleenergie im Stromsektor 2011 bis 2018**

Die Entwicklung der Kohleenergie im Stromsektor war im Zeitraum von 2011 bis 2018 durch eine vergleichsweise hohe Kontinuität gekennzeichnet. Trotz des dynamischen Ausbaus der erneuerbaren Energien sind Braun- und Steinkohle im Hinblick auf die Stromerzeugung und den -verbrauch noch immer relevante Energieträger in Deutschland. Der Anteil der Kohleenergie an der Bruttostromerzeugung betrug 2018 noch 35,4 Prozent (2011: 42,7 Prozent). Während die Bruttostromerzeugung aus Steinkohle von 112,4 TWh im Jahr 2011 auf 82,6 TWh im Jahr 2018 und damit um 26 Prozent gesunken ist, befindet sich die Braunkohleverstromung auf einem anhaltend hohen Niveau (vgl. Abb. 11). Entsprechend ist auch der Anteil der Braunkohle am Strommix im Zeitraum von 2011 bis 2018 nur leicht von 24,4 Prozent auf 22,5 Prozent gesunken (AGEB 2019).

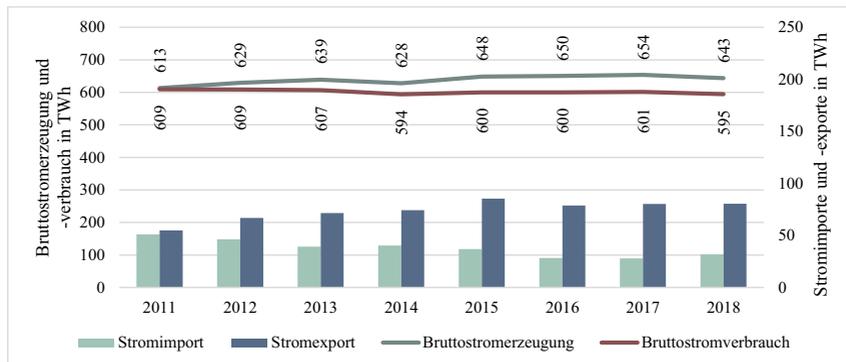
**Abbildung 11:** Entwicklung der Bruttostromerzeugung aus Braunkohle und Steinkohle 2011 bis 2018



Quelle: AGEB 2019, eigene Darstellung.

Der hohe Anteil der Kohlenutzung und vor allem der besonders klimaschädlichen Braunkohle schlägt sich in der – auch im internationalen Vergleich – sehr hohen CO<sub>2</sub>-Intensität der Stromproduktion Deutschlands nieder (DIW et al. 2018: 40; UBA 2019b). Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors befinden sich trotz der beschleunigten Energiewende seit 2011 auf einem anhaltend hohen Niveau. Im Jahr 2018 entfielen rund 54 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Stromerzeugung auf die Braunkohle (UBA 2019b: 25), weshalb der Reduzierung der Braunkohleverstromung zur Erreichung der Energiewende-Ziele eine besondere Schlüsselrolle zukommt. Dass der Emissionshandel als zentrales Steuerungsinstrument zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors und damit auch der klimaschädlichen Kohlenutzung die angestrebte Lenkungswirkung nicht entfalten konnte, verdeutlicht ein Blick auf die Preisentwicklung der Emissionszertifikate. Seit 2011 sanken die Preise von etwa 15 €/t CO<sub>2</sub> auf den bisher niedrigsten Stand von 3 €/t CO<sub>2</sub> im April 2013. Zwar stiegen die Preise im weiteren Zeitverlauf wieder sukzessive an, diese verblieben dabei aber auf einem niedrigen Niveau zwischen 4 und 8 €/t CO<sub>2</sub> (UBA 2017: 24). Infolgedessen sowie aufgrund der niedrigeren Brennstoffkosten verdrängten Braun- und Steinkohlekraftwerke im Untersuchungszeitraum zunehmend effizientere Gaskraftwerke vom Markt (vgl. Agora Energiewende 2014). Die anhaltend hohe Stromerzeugung durch Kohlekraftwerke schlug sich zudem in den zwischen 2011 und 2018 deutlich gestiegenen Stromexporten Deutschlands nieder (vgl. Abb. 12). Belief sich der Exportüberschuss 2011 noch auf rund 4 TWh, stieg dieser im weiteren Verlauf kontinuierlich an und erreichte 2017 einen Höchstwert von rund 53 TWh (AGEB 2019).

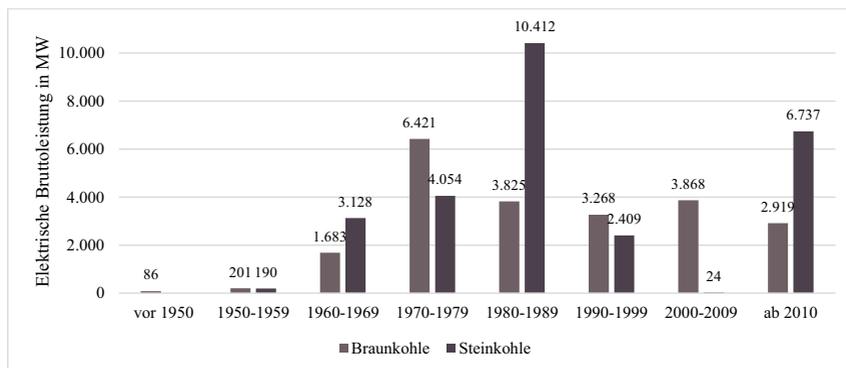
**Abbildung 12:** Entwicklung von Bruttostromerzeugung und -verbrauch sowie Stromimporten und -exporten 2011 bis 2018



Quelle: AGE B 2019, eigene Darstellung.

Im Jahr 2018 waren Steinkohlekraftwerke mit einer gesamten installierten Leistung von ca. 24 GW (2011: 27 GW) sowie Braunkohlekraftwerke im Umfang von 21 GW (2011: 20 GW) in Betrieb (BDEW 2018: 3; Bundesnetzagentur 2019c). Eine große Anzahl der gegenwärtig betriebenen Kohlekraftwerke hat mittlerweile ein hohes Alter erreicht (vgl. Abb. 13). Insbesondere im Rheinischen Revier ist ein Großteil der Braunkohlekraftwerke bereits über 40 Jahre alt und daher durch eine hohe CO<sub>2</sub>-Intensität und geringere Wirkungsgrade gekennzeichnet. Zwischen 2011 und 2018 wurden zudem drei Braun- sowie neun Steinkohlekraftwerke neu in Betrieb genommen, was nicht zuletzt angesichts des dynamischen Ausbaus der erneuerbaren Energien zu Überkapazitäten im konventionellen Kraftwerkspark geführt hat.

**Abbildung 13:** Altersstruktur des Kohlekraftwerkspark 2018



Quelle: UBA 2017; Bundesnetzagentur 2019c, eigene Darstellung.

Entsprechend der Vorgaben des Steinkohlefinanzierungsgesetzes von 2007 wurde die Steinkohleförderung in Deutschland sukzessiv verringert und schließlich im Jahr 2018 endgültig beendet. Dies hatte im Gegenzug eine Steigerung der Steinkohleimporte zur Folge (UBA 2017: 14). Demgegenüber verblieb die Braunkohleförderung in den drei Revieren im Rheinland, der Lausitz und Mitteldeutschland zwischen 2011 und 2018 auf einem stabilen Niveau, was sich auch in den Beschäftigtenzahlen widerspiegelt (vgl. Tab. 5). Während die Beschäftigten im Steinkohlebergbau zwischen 2011 und 2018 deutlich zurückgingen<sup>142</sup>, war die Beschäftigtenzahl der Braunkohlewirtschaft im selben Zeitraum relativ konstant. Insbesondere in der eher strukturschwachen Region der Lausitz ist die Braunkohlewirtschaft dabei nach wie vor von hoher wirtschaftlicher Bedeutung. Vor dem Hintergrund der hier skizzierten Entwicklungen lässt sich auch das Aufkommen der Debatten um einen Kohleausstieg einordnen, verdeutlicht die anhaltend hohe Bedeutung der Kohleverstromung doch, dass es bei der Umsetzung der Energiewende voraussichtlich nicht ausreicht, die neuen Technologien zu fördern, ohne gleichermaßen auch den Ausstieg aus den fossilen Erzeugungsstrukturen politisch zu forcieren.

**Tabelle 5:** Beschäftigte in der Braunkohlewirtschaft und dem Steinkohlebergbau 2011 bis 2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Steinkohle	20.925	17.613	14.549	12.104	9.640	7.480	5.711	4.125
Braunkohle	22.704	22.424	22.082	21.406	20.744	21.091	20.891	20.855
Rheinland	11.591	11.241	10.730	10.146	9.410	9.716	9.739	9.986
Lausitz	8.126	8.169	8.369	8.245	8.316	8.764	8.640	8.378
Mitteldeutschland	2.531	2.519	2.512	2.536	2.565	2.412	2.366	2.380
<b>Gesamt</b>	<b>43.629</b>	<b>40.037</b>	<b>36.631</b>	<b>33.510</b>	<b>30.384</b>	<b>28.571</b>	<b>26.602</b>	<b>24.980</b>

Quelle: Statistik der Kohlewirtschaft e.V. 2019a, 2019b, eigene Darstellung. Steinkohle: über und untertage, Arbeiter und Angestellte; Braunkohle: Tagebaue und Braunkohlekraftwerke.

<sup>142</sup> Die Beschäftigtenzahlen für die Steinkohle umfassen dabei nicht die Beschäftigten in den Steinkohlekraftwerken. Nach DIW Berlin et al (2018: 80) sind im Jahr 2018 rund 4.000 bis 8.000 Personen bundesweit in Steinkohlekraftwerken beschäftigt.

## 5.2.2 Der gescheiterte Klimabeitrag und die Sicherheitsbereitschaft für Braunkohlekraftwerke 2015/2016

Der Policy-Bereich der Kohleenergie stand nach dem Atomausstiegsbeschluss 2011 zunächst nicht im Fokus der Energiewende-Politik. Unter der schwarz-gelben Bundesregierung wurde der bisherige Pfad im Bereich der Kohleenergie weiter fortgeführt. Zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Kohleverstromung setzte die Bundesregierung auf die Steuerungswirkung des EU-ETS, eine Debatte über zusätzliche Maßnahmen zur Reduzierung des Kohleanteils im Stromsektor oder gar die Einleitung eines Kohleausstiegs fand indes nicht statt. Nach dem Regierungswechsel zur Großen Koalition begannen sich die Debatten über die Zukunft der Kohleverstromung zu intensivieren. Im März 2015 brachte das Wirtschaftsministerium mit dem sogenannten Klimabeitrag ein Instrument zur zusätzlichen Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors in die Diskussion ein. Nach erheblichen Widerständen besonders von Seiten der Energiekonzerne, der Gewerkschaften, der betroffenen Bundesländer, aber auch innerhalb der Regierungsparteien begrub die Bundesregierung im Juli 2015 den Vorschlag des BMWi jedoch und einigte sich stattdessen auf eine Alternative zum Klimabeitrag. Mit der Einführung der sogenannten Sicherheitsbereitschaft für Braunkohlekraftwerke erfolgte schließlich ein Policy-Wandel, der mit Blick auf die CO<sub>2</sub>-Minderungsziele im Vergleich zum ursprünglich geplanten Klimabeitrag deutlich weniger ambitioniert ausfiel und zudem stärker am konventionellen Energiesystem orientiert war<sup>143</sup>.

### *Der Ausstieg aus der Kohleverstromung: Kein Thema der schwarz-gelben Bundesregierung*

Im Gegensatz zum Ausbau der erneuerbaren Energien und der Beschleunigung des Netzausbaus stand der Policy-Bereich der Kohleenergie nach der Entscheidung zur Energiewende 2011 zunächst nicht im Fokus der Politikgestaltung (Oei et al. 2020; vgl. Sander 2016: 205-209). So wurde im Rahmen des Energiewendepakets keine Richtungsentscheidung über die Zukunft der Kohleenergie in Deutschland getroffen und entsprechende Policies erarbeitet. Zwar implizierten die mittel- und langfristigen Ausbauziele für erneuerbare Energien sowie die Klimaschutzziele des Energiekonzepts 2010 entsprechend sinkende Anteile der konventionellen Stromproduktion. Im Unterschied zum Bereich der erneuerbaren Energien wurden jedoch keine konkreten Zielkorridore für die weitere Entwicklung der Kohleverstromung festgelegt. Im Hinblick auf den zur Erreichung der Klimaschutzziele notwendigen strukturellen Wandel des konventionellen Kraftwerkparcs hin zu weniger CO<sub>2</sub>-

---

<sup>143</sup> Da das Zustandekommen der Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft eng im Zusammenhang zum ursprünglichen Vorschlag des Klimabeitrags steht, wird im Folgenden bei der Erklärung des Policy-Wandels stark auf die Debatte zum Klimabeitrag Bezug genommen.

intensiven Kraftwerken setzte die schwarz-gelbe Bundesregierung auf den europäischen Emissionshandel. Die zukünftige Entwicklung der Kohleenergie im Stromsektor sollte somit weitgehend durch den Markt geregelt werden.

Der Atomausstieg leistete im weiteren Zeitverlauf dem Argument Aufschwung, wonach unter den veränderten energiepolitischen Rahmenbedingungen nun verstärkt fossile Kraftwerke zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit erforderlich seien (Leipprand et al. 2017: 294, 300). Neben der konventionellen Energiewirtschaft, die das veränderte Framing der Gas- und Kohlekraftwerke als flexible Partner der erneuerbaren Energien wesentlich vorantrieb (Kungl 2018: 342f.), wurde das Argument auch von der schwarz-gelben Bundesregierung aufgegriffen. Nachdem vor dem Atomausstiegsbeschluss 2011 noch die Kernenergie als Brückentechnologie auf dem Weg ins Zeitalter der regenerativen Energien galt (Bundesregierung 2010: 4), schrieb die Bundesregierung nun neben Gaskraftwerken verstärkt auch Kohlekraftwerken diese Brückenfunktion zu und unterstützte hierzu auch den Neubau von effizienten Kohlekraftwerken (Geels et al. 2016: 905; Sander 2016: 209)<sup>144</sup>. Vor diesem Hintergrund konstatieren Oei et al. (2020: 2), „there was a dash for coal in Germany from 2009 to 2013“. Insgesamt folgte die Bundesregierung damit weitgehend der Linie, die bereits im Koalitionsvertrag vorgezeichnet und im Rahmen des Energiekonzepts 2010 auch strategisch verankert wurde (CDU et al. 2009: 26-29; Bundesregierung 2010: 16)<sup>145</sup>. Damit können im Policy-Bereich der Kohleenergie Parteeffekte konstatiert werden, wie sie angesichts der programmatischen Ausrichtung von Union und FDP zu erwarten waren. Sowohl Christdemokraten als auch Liberale hatten in ihren jeweiligen Wahlprogrammen den Bau neuer Kohlekraftwerke unterstützt und die zentrale Rolle des EU-ETS als marktwirtschaftliches Instrument zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Stromsektor betont (CDU/CSU 2009: 18, 49; FDP 2009: 57).

Der kohlepolitische Kurs der Bundesregierung wurde im weiteren Verlauf durch die (teils unintendierten) Nebeneffekte der beschleunigten Energiewende zusätzlich stabilisiert. Der zügige Ausbau der erneuerbaren Energien hatte einen Anstieg der Strompreise zur Folge, der eine kontrovers geführte Debatte über die Kosten der Energiewende auslöste (Lauber 2017: 171f.; vgl. Kap. 5.1.4). Neben der Kostenfrage wurde die politische und öffentliche Debatte nach 2012 angesichts der gestiegenen volatilen Stromerzeugung durch Windkraftanlagen und

---

<sup>144</sup> So hatte sich Wirtschaftsminister Rösler im Dezember 2011 für den Neubau von konventionellen Kraftwerken und dabei ausdrücklich auch für Braun- und Steinkohlekraftwerke eingesetzt, auch Umweltminister Altmair sprach sich im Juli 2012 für den Bau effizienter Kohlekraftwerke aus (Zeit Online 2011; Die Zeit 2012).

<sup>145</sup> So wurde im Energiekonzept 2010 bereits die Notwendigkeit von Investitionen in effiziente, konventionelle Reserve- und Ausgleichskapazitäten betont und das EU-ETS als das zentrale Instrument im Kraftwerksbereich zur Erreichung der Klimaschutzziele bewertet (Bundesregierung 2010: 16) Zielmarken bezüglich der Anteile der Kohleenergie im deutschen Strommix sah das Energiekonzept hingegen nicht vor.

Photovoltaik zudem stark durch die potentiellen Risiken für eine sichere Energieversorgung dominiert (Grasselt 2016: 166-176). Die Fokussierung auf die Versorgungssicherheit und die Bezahlbarkeit der Energiewende stärkte damit auch die Legitimationsgrundlage für eine auch längerfristig notwendige Nutzung der Kohleenergie in Deutschland. Demgegenüber geriet das Thema des Klimaschutzes zunehmend ins Hintertreffen – und dies, obwohl die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors seit 2011 kontinuierlich angestiegen waren (UBA 2019b). Insbesondere die klimaschädliche Braunkohle erlebte nach dem Atomausstiegsbeschluss eine Renaissance in Deutschland, was maßgeblich durch den Preisverfall der Emissionszertifikate des EU-ETS begünstigt wurde (Agora Energiewende 2014; Oei 2018: 92f.). Allerdings war die Bundesregierung hinsichtlich dieser Entwicklungen durch eine zögerliche Problemwahrnehmung und -bearbeitung geprägt. So konnte innerhalb der Bundesregierung keine einheitliche Position bezüglich einer von der EU-Kommission angestrebten, inkrementellen Reform des EU-ETS erzielt werden (Fischer 2017: 328)<sup>146</sup>. Auch fand bis zum Ende der Legislaturperiode keine Debatte über zusätzliche nationale Maßnahmen zur Reduzierung der Kohleverstromung oder einen politisch induzierten Pfad zum Abbau von Kohlekraftwerkskapazitäten statt (Leipprand/Flachsland 2018: 192; Oei et al. 2020: 2). Unter der schwarz-gelben Bundesregierung war der Kohleausstieg somit noch kein Thema auf der politischen Agenda.

#### *Ausgangslage: Regierungswechsel zur Großen Koalition und das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020*

Auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD blieb zunächst mit Blick auf die zukünftige Rolle der Kohleenergie in Deutschland recht vage und folgte weitgehend der Argumentation, die bereits unter der schwarz-gelben Bundesregierung vertreten wurde. Im Koalitionsvertrag von 2013 hieß es hierzu:

„Die konventionellen Kraftwerke (Braunkohle, Steinkohle, Gas) als Teil des nationalen Energiemixes sind auf absehbare Zeit unverzichtbar. [...] Solange keine anderen Möglichkeiten [...] ausreichend und kostengünstig zur Verfügung stehen, kann Stromerzeugung aus Wind- und Sonnenenergie nicht entscheidend zur Versorgungssicherheit beitragen“ (CDU et al. 2013: 41).

---

<sup>146</sup> Der im Frühjahr 2013 von der EU-Kommission forcierte Vorschlag zur temporären Verknappung der Emissionshandelszertifikate zur Stabilisierung des EU-ETS, das sogenannte ‚Backloading‘, war in der Bundesregierung stark umstritten: „Das BMU forderte eine Zustimmung, das BMWi lehnte ab und das Bundeskanzleramt betrachtete das Thema als nicht relevant genug, um eine Beschlussfassung gegen den Wirtschaftsminister, Vizekanzler und Parteivorsitzenden des Koalitionspartners durchzusetzen“ (Fischer 2017: 328).

Daneben wurde die hohe Bedeutung der Braunkohle für die Wirtschaftsstruktur in den ostdeutschen Bundesländern betont (ebd.: 18). Auch hinsichtlich der Klimaschutzziele wies der Koalitionsvertrag eine hohe Kontinuität auf. So hatten die Regierungsparteien erneut das nationale Klimaschutzziel der Treibhausgasreduzierung von 40 Prozent bis zum Jahr 2020 bekräftigt (ebd. 36f.).

Im Jahr 2014 erfuhr das Thema der Kohleverstromung allerdings in Öffentlichkeit und Politik eine zunehmend stärkere Aufmerksamkeit. Hintergrund hierfür war die Erkenntnis, dass Deutschland auf Basis der bisherigen Maßnahmen das Klimaschutzziel für das Jahr 2020 um etwa 6 bis 7 Prozent verfehlen würde (BMU 2014a: 7-9). Zwar konnte Deutschland durchaus Erfolge bei der Minderung der Treibhausgasemissionen vorweisen, allerdings waren diese seit 2011 wieder sukzessive angestiegen (UBA 2019c). Insbesondere im Stromsektor zeigte sich dabei die paradoxe Entwicklung, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen, trotz des deutlich höheren Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung, in den vergangenen Jahren angestiegen waren und die Braunkohleverstromung im Jahr 2013 den höchsten Stand seit 1990 erreicht hatte (Agora Energiewende 2014; UBA 2019b, s. auch Kap. 5.1.2)<sup>147</sup>. Da jedoch die notwendige und auch von der neuen Bundesregierung unterstützte, umfassende Reform des EU-ETS nicht vor 2020 ihre Wirkung entfalten würde, waren zur Schließung der prognostizierten Klimaschutzlücke zusätzliche, kurzfristig wirksame Maßnahmen erforderlich (vgl. Oei et al. 2014: 82-86; Agora Energiewende 2015a; Oei 2018: 92f.).

Vor diesem Hintergrund leitete Umweltministerin Barbara Hendricks die Erarbeitung eines ressortübergreifenden Sofortprogramms ein, welches Maßnahmen für verschiedene Sektoren beschreiben und Minderungsbeiträge zum Erreichen des 40-Prozent-Ziels definieren sollte (BMU 2014b, 2014c). Als zentrale Weichenstellung benannte das Eckpunktepapier des BMU dabei einen „Entwicklungspfad des konventionellen Kraftwerksparks, der mit den klimapolitischen Zielen der Bundesregierung im Einklang steht“ und adressierte dabei auch explizit den Um- und Abbau der fossilen Stromerzeugung (BMU 2014b: 8). Im Herbst 2014 unternahm das für den Energiebereich zuständige Wirtschaftsministerium zunächst den Versuch, sich mit den Kraftwerksbetreibern auf eine freiwillige Stilllegung von Stein- und Braunkohlekraftwerken mit einer Leistung von insgesamt 10 GW zu verständigen, wofür die Betreiber eine Stilllegungsprämie erhalten sollten. In den Gesprächen konnte letztendlich jedoch keine Einigung zwischen dem BMWi und den Kraftwerksbetreibern erzielt werden, da sich insbesondere RWE gegen die Pläne aus dem Wirtschaftsministerium stellte (Die Welt

---

<sup>147</sup> Die Stromerzeugung auf Basis von Braun- und Steinkohle war im Jahr 2014 dabei für rund 82 Prozent der energiebedingten Treibhausgasemissionen verantwortlich (UBA 2019b).

2014; Oei et al. 2015b: 13f.; Töller 2019: 575)<sup>148</sup>. Ein ordnungsrechtlicher Eingriff zur Abschaltung von Kohlekraftwerken, wie von Umweltministerin Hendricks gefordert, wurde von Wirtschaftsminister Gabriel jedoch wegen drohender Entschädigungsklagen entschieden abgelehnt (Zeit Online 2014b). Mit einem zweiten Vorschlag versuchte sich das BMWi daher, mit den Energiekonzernen<sup>149</sup> auf einen CO<sub>2</sub>-Minderungsbeitrag von 22 Mio. t bis 2020 zu verständigen. Das Konzept des BMWi sah hierzu eine flexible Lösung vor, die den Unternehmen die Entscheidung darüber überlassen sollte, auf welche Weise sie die Minderungsbeiträge letztendlich erbringen. Auch dieser Vorschlag wurde jedoch von Seiten der Energiekonzerne abgelehnt (Der Tagesspiegel 2014a; Töller 2019: 575). Im „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“, welches im Dezember von der Bundesregierung beschlossen wurde, wurde für den Stromsektor schließlich ein zusätzlicher CO<sub>2</sub>-Minderungsbeitrag von 22 Mio. t festgeschrieben, zu dessen Erreichung das BMWi zeitnah einen Regelungsvorschlag ausarbeiten sollte (BMU 2014a: 28).

#### *Die Debatte um einen Klimabeitrag und der Weg zur Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft*

Im März 2015 legte das BMWi mit dem sogenannten Klimabeitrag einen entsprechenden Vorschlag vor, der darauf abzielte, den Anteil besonders alter, ineffizienter und damit CO<sub>2</sub>-intensiver Kohlekraftwerke an der Stromerzeugung zu reduzieren (BMWi 2015d). Das Instrument des Klimabeitrags sah vor, dass Kraftwerke ab einem Alter von 20 Jahren beim Überschreiten spezifischer CO<sub>2</sub>-Emissionsfreibeträge, ergänzend zu der im Rahmen des EU-ETS bestehenden Abgabepflicht, zusätzliche Emissionszertifikate erwerben müssen. Die erworbenen CO<sub>2</sub>-Zertifikate sollten dann im Emissionshandel gelöscht werden, womit eine Verlagerung der national eingesparten Emissionen ins Ausland verhindert werden sollte. Die Emissionsfreibeträge richteten sich dabei nach der installierten Erzeugungskapazität und dem Alter der Kraftwerke, so dass insbesondere alte Braunkohlekraftwerke davon betroffen gewesen wären (BMWi 2015c, 2015d). Somit sollte der Klimabeitrag die Verlagerung der Stromerzeugung auf weniger klimaschädliche Kraftwerke anreizen und damit einhergehend auch die Wirtschaftlichkeit effizienter Gaskraftwerke verbessern, die wegen der niedrigen Börsenstrompreise zunehmend unrentabel geworden waren (Oei et al. 2015b: 15-17; UBA 2015: 4f.). Die Auswirkungen auf die Strompreise und damit einhergehend auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie sowie negative Beschäftigungseffekte

---

<sup>148</sup> RWE wäre besonders von den Stilllegungsplänen betroffen gewesen, da alle für die Stilllegung zur Diskussion gestellten Braunkohlekraftwerke von diesem Energiekonzern betrieben wurden (Oei et al. 2015b: 14).

<sup>149</sup> Neben den großen vier Energiekonzernen waren an den Gesprächen auch die beiden Stadtwerke-Konsortien Steag und Thüga beteiligt.

des Klimabeitrags wurden in verschiedenen Studien als gering eingestuft (Agora Energiewende 2015b; FÖS 2015a; Prognos/Öko-Institut 2015; UBA 2015).

Das am Verursacherprinzip orientierte, marktwirtschaftliche Instrument des Klimabeitrags löste in der Folge eine kontrovers geführte Debatte aus. Der Vorschlag wurde von zahlreichen Umwelt- und Energiewissenschaftlern positiv bewertet. So beurteilte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) den Klimabeitrag als „effektives, kostengünstiges und europakompatibles Instrument“ (Oei et al. 2015b: I), der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) lobte den Klimabeitrag als „wegweisend und innovativ“ (SRU 2015: 19) und über 50 Wissenschaftler unterstützten in einer vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) veröffentlichten Erklärung den Vorschlag des Klimabeitrags (FÖS 2015b). Unterstützung kam daneben von Umweltverbänden, der EE-Branche, Stadtwerken, dem BMU sowie grünen Landesministern, die eine konsequente Umsetzung des Klimabeitrags forderten. Massiver Widerstand formierte sich hingegen auf Seiten der betroffenen Energiekonzerne (v.a. RWE und Vattenfall), der Gewerkschaften IG BCE und ver.di, der „Kohleländer“ (NRW, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt) sowie Teilen der SPD und des Wirtschaftsflügels der CDU. Die Gegner des Klimabeitrags warnten vor einem Strukturbruch in den betroffenen Regionen, dem Verlust von zehntausenden Arbeitsplätzen sowie einem „Dominoeffekt“, d.h. der flächendeckenden Stilllegung von Kohlekraftwerken sowie Tagebauen (vgl. Der Tagesspiegel 2015c; Staude et al. 2017). Als Reaktion hierauf überarbeitete das BMWi seinen Vorschlag und legte im Mai 2015 einen deutlich abgeschwächten Entwurf zum Klimabeitrag vor (BMW 2015f). Anstelle des zuvor geplanten Minderungsbeitrags von 22 Mio. t CO<sub>2</sub>, sollte der Klimabeitrag nunmehr nur noch 16 Mio. t CO<sub>2</sub> einsparen<sup>150</sup>. Der Sockel-Freibetrag sollte entsprechend von 3 Mio. t CO<sub>2</sub> pro GW installierter Leistung auf 3,8 Mio. t und damit um fast ein Drittel angehoben werden, womit eine höhere Auslastung der Kraftwerke ohne zusätzliche Abgaben möglich wäre. Die Höhe des Klimabeitrags sollte zudem an den Börsenstrompreis sowie den Zertifikatepreis des EU-ETS gekoppelt werden, um eine zu starke Belastung der Unternehmen zu verhindern. Schließlich wurden auch Sonderregeln für einzelne Kraftwerksblöcke in Aussicht gestellt, um sicherzustellen, „dass der Klimabeitrag auch in atypischen Konstellationen nicht zu Stilllegungen führt“ (BMW 2015f: 1).

Auch der abgeschwächte Vorschlag stieß jedoch weiterhin auf erhebliche Widerstände. Im Mai 2015 brachte die IG BCE daher einen eigenen Alternativvorschlag zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie Stilllegung von Kohlekraftwerkskapazitäten in die Debatte ein. Mit der

---

<sup>150</sup> Die Differenz zum vormaligen Ziel sollte durch weitere Maßnahmen, insbesondere im Bereich der KWK-Förderung sowie im Verkehrssektor, geschlossen werden (BMW 2015f: 2).

„Kapazitätsreserve für Versorgungssicherheit und Klimaschutz“ sollten Kohlekraftwerke (Stein- und Braunkohle) mit einer Kapazität von 6 GW schrittweise in eine Reserve überführt und nach vier Jahren endgültig stillgelegt werden. Im Gegenzug sollten die Kraftwerksbetreiber eine Kompensationszahlung erhalten, wobei in einem Ausschreibungsverfahren diejenigen Kapazitäten ermittelt werden sollten, die zu den niedrigsten Kosten in die Reserve überführt und damit CO<sub>2</sub>-Emissionen reduzieren können (IG BCE 2015: 3f.).

Nach Gesprächen zwischen Wirtschaftsminister Gabriel, dem IG BCE Vorsitzenden Michael Vassiliadis, Kanzleramtschef Peter Altmaier (CDU) und dem nordrhein-westfälischen Wirtschaftsminister Garrelt Duin (SPD) einigten sich schließlich die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD am 1. Juli 2015 auf einen Alternativvorschlag zum Klimabeitrag. In dem energiepolitischen Eckpunktepapier der Parteivorsitzenden heißt es hierzu:

„Wir haben die unterschiedlichen Handlungsoptionen und ihre Auswirkungen auf die Unternehmen und ihre Beschäftigten ausgiebig konsultiert. Nach der Prüfung des Klimabeitrags sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass der Minderungsbeitrag von 22 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> auch durch eine Kombination verschiedener Maßnahmen erbracht werden kann“ (CDU et al. 2015: 6).

Die zentrale Maßnahme folgte dabei eng den Vorschlägen der IG BCE. Die Einigung sah die schrittweise Überführung von Braunkohlekraftwerksblöcken in einem Umfang von 2,7 GW in eine Kapazitätsreserve und anschließende Stilllegung vor, wofür die Kraftwerksbetreiber eine Vergütung erhalten sollten. Damit strebte die Bundesregierung eine CO<sub>2</sub>-Minderung von rund 11 Mio. t an, der verbleibende Minderungsbeitrag sollte unter anderem durch die Reform der KWK-Förderung sowie diverse Effizienzmaßnahmen erreicht werden (CDU et al. 2015: 6f.)<sup>151</sup>. Am 24. Oktober 2015 verständigte sich das Wirtschaftsministerium mit den betroffenen Energieunternehmen auf die Einrichtung der sogenannten Sicherheitsbereitschaft für Braunkohlekraftwerke. Nachdem das Bundeskabinett am 4. November 2015 den Entwurf des Strommarktgesetzes beschlossen hatte, wurde das Gesetz schließlich am 23. Juni 2016 vom Bundestag verabschiedet und trat am 30. Juli in Kraft<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Durch die Reform der KWK-Förderung sollten dabei 4 Mio. t CO<sub>2</sub> reduziert werden, weitere 5,5 Mio. t CO<sub>2</sub>-Minderung sollten durch Effizienzmaßnahmen im Gebäudebereich, in Kommunen, in der Industrie und im Schienenverkehr erbracht werden und damit nicht wie ursprünglich vorgesehen in der Energiewirtschaft (CDU et al. 2015: 7f.).

<sup>152</sup> Beim Gesetz zur Weiterentwicklung des Strommarktes (Strommarktgesetz - SMG) handelt es sich um ein Mantelgesetz, welches verschiedene bestehende Gesetze und Verordnungen im Bereich der Energiewirtschaft änderte. Die Einführung der Sicherheitsbereitschaft für Braunkohlekraftwerke erfolgte dabei im Rahmen einer Änderung des EnWG (Art. 1 SMG).

### *Die Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft 2016: Moderater retardierender Policy-Wandel*

Die Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft wurde in § 13g des EnWG verankert, welches mit dem Strommarktgesetz 2016 novelliert wurde. Der Paragraph listet acht Braunkohlekraftwerke mit einer Gesamtkapazität von 2,7 GW auf, die zu festgelegten Zeitpunkten im Zeitraum von Oktober 2016 bis Oktober 2019 zunächst vorläufig und nach vier Jahren schließlich endgültig stillgelegt werden sollten (§ 13g Abs. 1 EnWG; vgl. Tab. 6). Die Kraftwerke sollten bis zur endgültigen Stilllegung als Sicherheitsbereitschaft zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit fungieren, etwa bei vorhersehbaren, extremen Wettersituationen, wobei die Sicherheitsbereitschaft jedoch lediglich als ultima ratio zur Anwendung kommen sollte. In einer solchen Situation müssen die Anlagen auf Anforderung der Übertragungsnetzbetreiber innerhalb von 10 Tagen betriebsbereit sein, und nach weiteren 2 Tagen Nettonennleistung erreicht haben (§ 13g Abs. 3 EnWG). Die Kraftwerksbetreiber der stillzulegenden Kraftwerksblöcke erhalten für die Bereithaltung im Rahmen der Sicherheitsbereitschaft sowie die anschließende Stilllegung eine Vergütung von insgesamt 1,6 Mrd. Euro und damit rund 230 Mio. Euro jährlich, die über die Netzentgelte auf die Verbraucher umgelegt werden. Die Höhe der Vergütung bemisst sich dabei an der Höhe der Erlöse, die mit der stillzulegenden Anlage am Strommarkt erzielt worden wäre, abzüglich der kurzfristig variablen Erzeugungskosten (§ 13g Abs. 5 EnWG). Insgesamt sollten mit der Sicherheitsbereitschaft rund 12,5 Mio. t CO<sub>2</sub> eingespart werden.

**Tabelle 6:** Kraftwerksblöcke in der Sicherheitsbereitschaft

Kraftwerksblock	Inbetriebnahme	Elektrische Leistung	Beginn Sicherheitsbereitschaft	Betreiber
Buschhaus D	1985	354 MW	1. Oktober 2016	MIBRAG
Frimmersdorf P	1966	284 MW	1. Oktober 2017	RWE
Frimmersdorf Q	1970	278 MW	1. Oktober 2017	RWE
Niederaußem E	1970	295 MW	1. Oktober 2018	RWE
Niederaußem F	1971	299 MW	1. Oktober 2018	RWE
Jänschwalde F	1989	265 MW	1. Oktober 2018	LEAG*
Neurath C	1973	292 MW	1. Oktober 2019	RWE
Jänschwalde E	1987	465 MW	1. Oktober 2019	LEAG

Quelle: Bundesnetzagentur 2019c. \* zuvor Vattenfall.

Damit fällt der Beitrag zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Energiewirtschaft deutlich geringer aus, als dies im Klimaschutzprogramm 2020 festgeschrieben sowie mit dem ersten Entwurf des Klimabeitrags angestrebt wurde. Hinzu kommt, dass der Großteil der ausgewählten

Kraftwerksblöcke sich entweder bis 2020 bereits am Rande der technisch möglichen Lebensdauer befunden hätte oder aufgrund anderer Faktoren mit erheblichen Rentabilitätsproblemen konfrontiert war und damit ohnehin in den folgenden Jahren stillgelegt worden wäre (Oei et al. 2015a: 4-6)<sup>153</sup>. Zudem ist aufgrund der geringen Flexibilität der Braunkohlekraftwerke, der vorhandenen Überkapazitäten im deutschen Stromsystem sowie bestehender weiterer Reservekapazitäten (Kapazitäts- und Netzreserve) der tatsächliche Einsatz der Braunkohlekraftwerke in der Sicherheitsbereitschaft sehr unwahrscheinlich (DIW et al. 2018: 106; Oei 2018: 96)<sup>154</sup>. Vor diesem Hintergrund stellt die Sicherheitsbereitschaft eine Art „Abwrackprämie“ (Oei et al. 2015a: 6) für alte Braunkohlekraftwerke dar. Die Einführung der Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft kann daher als moderater retardierender Policy-Wandel eingestuft werden, da diese im Vergleich zum zuvor anvisierten Instrument des Klimabeitrags eine weiter reichende Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Braunkohleverstromung tendenziell erschwert, wodurch auch die Erreichung des Klimaschutzziels 2020 gefährdet wird (vgl. Monopolkommission 2015: 89; Oei et al. 2015a). Zudem wird auch der für die Erreichung der Energiewendeziele notwendige strukturelle Wandel der Stromversorgung im Sinne einer Abkehr von fossilen Erzeugungskapazitäten eher verzögert als beschleunigt, da durch die Kompensationszahlung Mitnahmeeffekte provoziert und Anreize geschaffen werden, den fossilen Kapazitätsabbau möglichst lange hinauszuzögern (Gawel/Strunz 2015: 10). Die Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft repräsentiert daher „lediglich eine Vertagung der Lösung zentraler Probleme“ (Kungl 2018: 355).

#### *Die Blockadehaltung der Union und innerparteiliche Differenzen der SPD*

Die politischen Auseinandersetzungen um den Klimabeitrag und die Entscheidung für die Alternative der Sicherheitsbereitschaft waren durch beträchtliche Konflikte zwischen den Regierungsparteien aber auch Kontroversen innerhalb der SPD geprägt (vgl. Leipprand/Flachsland 2018: 197f.). In ihrem gemeinsamen Wahlprogramm 2013 bekräftigten CDU und CSU zwar das nationale Klimaschutzziel für 2020, welches „möglichst wirtschaftlich“ erreicht werden sollte, wozu die Union auf den europäischen Emissionshandel als zentrales Instrument setzte (CDU/CSU 2013: 51). Dabei betonte die Union jedoch auch, dass bei der Verfolgung der Klimaschutzziele der Erhalt von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit von wesentlicher Bedeutung sei (ebd.). Bezüglich der weiteren Nutzung

---

<sup>153</sup> So befanden sich etwa die beiden Blöcke vom Kraftwerk Niederaußem bereits in der „Kraftwerksliste Bundesnetzagentur zum erwarteten Zu- und Rückbau 2015 bis 2019“, wobei mit einer Stilllegung im Jahr 2019 gerechnet wurde (Oei et al. 2015a: 4).

<sup>154</sup> Bis Ende 2019 kamen die sich in der Sicherheitsreserve befindlichen Kraftwerksblöcke nicht zum Einsatz (Dierks 2019).

der Kohleenergie blieb das Wahlprogramm von CDU/CSU sehr vage. Hierzu hieß es lediglich, dass für die zukünftige Energieversorgung „durch den Einsatz modernster Technologien [...] auch die heimische Braunkohle eine wichtige Rolle spielen [kann]“ (CDU/CSU 2013: 29). Ausgehend von den ideologisch-programmatischen Positionen der Union war die ablehnende Haltung gegenüber dem Klimabeitrag daher erwartbar. Unionspolitiker kritisierten diesen als massiven Eingriff in die Unternehmen, welcher den wirtschaftspolitischen Grundsätzen der Union widerspreche und zudem den Wirtschaftsstandort Deutschland sowie zehntausende Arbeitsplätze gefährden würde (Zeit Online 2015d; FAZ 2015; CDU/CSU 2015a). Angesichts des EU-ETS wurde der Klimabeitrag zudem als ineffizientes Instrument bewertet, welches lediglich zu einer Verlagerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen führen würde (Deutscher Bundestag 2015e: 9200, 9204). Die Argumente der Union gegen den Klimabeitrag entsprachen damit weitgehend der Argumentation der Industrie, der betroffenen Energiekonzerne sowie der IG BCE (s.u.). Insbesondere der Wirtschaftsflügel der Union sah in der Sonderabgabe für Kohlekraftwerke einen Kohleausstieg durch die Hintertür, der den bisherigen Vereinbarungen zwischen den Koalitionspartnern widersprechen würde. So bezeichnete etwa der wirtschafts- und energiepolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Joachim Pfeiffer, die Vorschläge des BMWi als „nationales Kohle-Abschaltprogramm“ und kündigte an, dass die Union dieses nicht mittragen werde (Spiegel Online 2015). Der CDU-Energiebeauftragte Thomas Bareiß bekräftigte, dass es mit der Union „nicht gleichzeitig einen Kernenergie- und Kohleausstieg geben [wird]“ (Bareiß zit. in Deutscher Bundestag 2015e: 9205) und auch Unionsfraktionschef Volker Kauder wies den Vorschlag vehement zurück (FAZ 2015). Der massive Widerstand der Union spiegelte sich auch in dem umfassenden, als deutlich kritisch zu bewertenden Fragenkatalog der CDU/CSU-Fraktion an das BMWi wider (BMW 2015a). Zwar reagierte das Wirtschaftsministerium auf den Druck der Unionsfraktion, der Energiewirtschaft und der Gewerkschaften und legte im Mai 2015 einen deutlich abgeschwächten Entwurf des Klimabeitrags vor, an der grundsätzlichen Blockadehaltung der Union änderte dies jedoch wenig (Handelsblatt 2015c; Zeit Online 2015c, 2015d)<sup>155</sup>. Vor diesem Hintergrund erschien der Klimabeitrag somit koalitionsintern kaum durchsetzbar.

---

<sup>155</sup> Die Blockadehaltung der Union wurde Seitens der SPD scharf kritisiert. In einem Interview in Die Zeit äußerte sich Umweltministerin Hendricks hierzu folgendermaßen: „Die [CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Anm. d. Verf.] haben sich mehrfach geweigert, über Gabriels Vorschlag auch nur zu diskutieren. Da war die Rede von 100.000 bedrohten Arbeitsplätzen, ja sogar von einer ‚Deindustrialisierung‘ Deutschlands. Für mich sind solch unseriöse Übertreibungen Ausdruck politischer Unfähigkeit und Zukunftsverweigerung. Man kann nicht in Elmau die klimaneutrale Weltwirtschaft verkünden und gleichzeitig so tun, als ob das für die Kohleregionen in unserem Land alles nicht gilt“ (Hendricks zit. in Die Zeit 2015).

Doch auch innerhalb der SPD rief der Vorschlag ambivalente Reaktionen hervor. Auf Bundesebene stieß der Vorschlag dabei zunächst überwiegend auf positive Resonanz. So zeigte sich die SPD-Bundestagsfraktion grundsätzlich offen für das Konzept des Wirtschaftsministeriums (Deutscher Bundestag 2015b, 2015e). Im Gegensatz zur Unionsfraktion bekräftigte die SPD in den Debatten die Notwendigkeit zusätzlicher nationaler Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele (Deutscher Bundestag 2015e: 9202, 9205) und folgte damit der programmatischen Linie in Richtung einer strengeren Klimapolitik, die bereits im Wahlprogramm der SPD zum Ausdruck kam (SPD 2013: 91). Mit Blick auf das Design des Klimabeitrags bewerteten Wirtschafts- sowie Umweltpolitiker der SPD dabei insbesondere dessen Verknüpfung mit dem EU-ETS als effizient (Deutscher Bundestag 2015e: 9203, 9205, 9215). Im weiteren Verlauf der politischen Debatten zum Klimabeitrag begann sich jedoch die Positionierung in Teilen der SPD zu wandeln. Angesichts der massiven Proteste der Gewerkschaften, aber auch seitens der SPD-regierten Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Brandenburg und der entsprechenden Landesverbände (s.u.), bekam der SPD-interne Rückhalt für den Klimabeitrag zunehmend Risse. So äußerte sich etwa der wirtschafts- und energiepolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Bernd Westphal, am 22. Mai 2015 im Bundestag wie folgt:

„Wir dürfen jetzt nicht im Affekt handeln und unüberlegte Dinge tun, die weiterführende Folgen haben. Deswegen nehmen wir die aktuellen Sorgen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der Bergbau- und Energiewirtschaft sehr ernst [...]. Wir müssen bei unserem Handeln immer die Auswirkungen auf Energiepreise und auf Arbeitsplätze im Auge behalten. Das nennen wir bei der SPD ‚soziale Verantwortung‘“ (Westphal zit. in Deutscher Bundestag 2015b: 10310).

Auch Hubertus Heil, stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, betonte unter Verweis auf mögliche Dominoeffekte in der Braunkohlewirtschaft, die von Seiten der IG BCE und den Kraftwerksbetreibern als Argument gegen den Klimabeitrag angeführt wurden, die Notwendigkeit alternativer Instrumente, „falls nicht auszuschließen ist, dass es Strukturbrüche gibt“ (Heil zit. in Deutscher Bundestag 2015b: 10320). Schließlich signalisierte auch Wirtschaftsminister Gabriel seine Offenheit für alternative Instrumente. Zwar hielt Gabriel den Klimabeitrag „für den volkswirtschaftlich günstigsten“ Vorschlag, er bekräftigte aber auch das Ziel, Strukturbrüche zu vermeiden und lobte in diesem Zusammenhang den Alternativvorschlag der IG BCE als „Riesenfortschritt“ in der Debatte (Gabriel zit. in Deutscher Bundestag 2015b: 10314). In diesem Zusammenhang kann daher angenommen werden, dass für die Entscheidung zugunsten der Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft in der SPD auch wahltaktische Überlegungen eine wesentliche Rolle gespielt haben, da ein Festhalten am Klimabeitrag

angesichts des massiven Widerstandes der Gewerkschaften, und damit der Kernklientel der SPD, potentiell zu Wählerstimmenverlusten hätte führen können. Demgegenüber konnten sich die Kräfte in der SPD, die vor allem aus klimapolitischen Gründen weiterhin den Klimabeitrag unterstützten, auch parteiintern nicht gegen die wirtschafts- und kohlenenahen Kräfte und den Druck von Seiten des einflussreichen SPD-Landesverbands NRW durchsetzen (Leipprand/Flachsland 2018: 197f.)<sup>156</sup>.

Die alternativen Maßnahmen, die auf Basis des Vorschlags der IG BCE erarbeitet wurden, wurden schließlich auch durch die Union unterstützt. Neben der wirtschaftsfreundlicheren Ausgestaltung der Maßnahme kann die zustimmende Position der CDU/CSU zum Alternativvorschlag auch durch einen weiteren Grund erklärt werden. Anfang Juni 2015 hatte sich Bundeskanzlerin Merkel beim G7-Gipfel in Elmau erfolgreich für ein ambitioniertes Klimaschutzversprechen eingesetzt. In der Abschlusserklärung des G7-Gipfels bekräftigten die G7-Staaten das Ziel der vollständigen Dekarbonisierung der Weltwirtschaft im laufenden Jahrhundert sowie des Umbaus der Energiewirtschaft bis 2050 (G7 2015: 17). Vor diesem Hintergrund hätte eine grundsätzliche Blockade die klimapolitische Glaubwürdigkeit der Bundesregierung und besonders auch der CDU/CSU deutlich in Frage gestellt. Die Einigung der Regierungskoalition auf die Alternative der Sicherheitsbereitschaft wurde daher von Seiten der Union positiv bewertet. Diese bezeichnete die Ergebnisse als „gute Grundlage“ zur Erreichung des Klimaschutzziels 2020 und begrüßte das Aus der „volkswirtschaftlich schädliche[n] und unsoziale[n] Klimaabgabe“ (CDU/CSU 2015a).

Zusammenfassend zeigte sich in der Debatte um den Klimabeitrag mit Blick auf die Union somit die hohe Persistenz der Interessen zur Bewahrung des Status Quo im Bereich der Kohleenergie, wodurch ein progressiverer Policy-Wandel verhindert und stattdessen ein retardierender Policy-Wandel begünstigt wurde. Demgegenüber ließ sich in Teilen der SPD durchaus die Bereitschaft erkennen, auch restriktivere Maßnahmen zur Reduzierung der Kohleverstromung zu unterstützen. Allerdings wurde auch der anhaltend hohe Einfluss der kohlenenahen Kräfte innerhalb der SPD deutlich, die eine restriktivere Regulierung ablehnten. Angesichts dessen kann daher konstatiert werden, dass auch die Stärke der Wirtschafts- und Kohleinteressen in der SPD eine begünstigende Wirkung auf den retardierenden Policy-Wandel entfaltete.

---

<sup>156</sup> Der klimapolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Frank Schwabe, bewertete das Scheitern des Klimabeitrags als einen „vorläufige[n] Etappensieg für die Kohle“ - es sei „nicht nachvollziehbar, dass jetzt die Stromkunden und der Staat zahlen sollen, während RWE entschädigt wird“ (Schwabe 2015).

### *Unterstützer der Klimaabgabe vs. die einflussreiche Allianz der Gegner*

Bei den Interessengruppen löste der Vorschlag für die Einführung eines Klimabeitrags äußerst konträre Reaktionen aus. Auf Seiten der Unterstützer einer beschleunigten Energiewende stieß der Klimabeitrag mehrheitlich auf Zustimmung. Der BEE lobte die Vorschläge des BMWi als klima- und ordnungspolitisch richtigen und notwendigen Schritt (BEE 2015b). Die EE-Branche erhoffte sich vom Klimabeitrag eine Stabilisierung des Börsenstrompreises und damit auch eine Reduzierung der EEG-Umlage. Daneben betonte der BEE, dass angesichts des hohen Anteils erneuerbarer Energien eine stärkere Flexibilisierung der Energieversorgung notwendig wäre, die jedoch aktuell insbesondere durch alte Braunkohlekraftwerke gehemmt werde (ebd.). Auch die Umweltverbände unterstützten das Instrument eines Klimabeitrags für den Stromsektor und sahen darin einen ersten notwendigen Schritt in Richtung eines Kohleausstiegs (vgl. BUND et al. 2015; DUH 2015; NABU 2015). Dabei betonten die Umweltverbände jedoch auch, dass es sich bei dem Klimabeitrag lediglich um das für den Klimaschutz erforderliche Minimum handle (ebd.). In einem offenen Brief an Bundeskanzlerin Merkel bekräftigten die Umweltverbände ihre Unterstützung für den Klimabeitrag und forderten – auch im Hinblick auf die beim G7-Gipfel in Elmau vereinbarten Klimaschutzziele – eine konsequente Einführung dieses Instruments. Dieses sei nicht nur mit dem EU-ETS kompatibel, sondern würde auch der Absicherung des Strukturwandels in den betroffenen Kohleregionen dienen (BUND et al. 2015). Der Alternativvorschlag der IG BCE wurde hingegen sowohl von Umweltverbänden als auch vom BEE abgelehnt, da mit diesem aus Sicht der Verbände nicht die notwendige CO<sub>2</sub>-Reduzierung zu erreichen sei (BEE 2015c; BUND et al. 2015).

Zustimmung für den Klimabeitrag kam daneben auch von Teilen der etablierten Energiewirtschaft. In einem Brief an Wirtschaftsminister Gabriel bekräftigten zahlreiche Stadtwerke und Regionalversorger ihre Unterstützung für den Vorschlag des BMWi. Darin heißt es: „Wer die Vorschläge zum Klimabeitrag heute ablehnt, ohne adäquate alternative Lösungswege aufzuzeigen, der lehnt auch die Ziele der Energiewende ab“ (Leuschner 2015). Die unterstützende Position der Stadtwerke kann dabei auch auf ökonomische Motive zurückgeführt werden. Viele kommunale Energieunternehmen hatten in den vergangenen Jahren neben EE-Anlagen auch vermehrt in flexible, hocheffiziente Gaskraftwerke und Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (KWK-Anlagen) investiert (vgl. VKU 2016). Aufgrund des niedrigen Preises der CO<sub>2</sub>-Zertifikate und des hierdurch bedingten hohen Anteils der Braunkohleverstromung befanden sich insbesondere Gaskraftwerke jedoch zunehmend in einer wirtschaftlich prekären Lage. Da der Klimabeitrag die Verlagerung der Stromerzeugung zugunsten weniger CO<sub>2</sub>-intensiver Kraftwerke anreizen sollte, hätte dies somit auch zu einer

Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Kraftwerke sowie der Rahmenbedingungen für zukünftige Investitionen in den Kraftwerkspark beitragen können. Daneben sprach sich auch EnBW als einziger der vier großen Energiekonzerne für die Einführung des Klimabeitrags als „volkswirtschaftlich effizientes Instrument“ zur Erreichung der CO<sub>2</sub>-Minderungsziele und gegen den Alternativvorschlag der IG BCE aus (Süddeutsche Zeitung 2015a). Die abweichende Position von EnBW lässt sich vor dem Hintergrund erklären, dass der Energiekonzern selbst keine Braunkohlekraftwerke betreibt und zudem nach Fukushima sein Geschäftsmodell bereits verstärkt auf erneuerbare Energien ausgerichtet hatte (Kungl 2018: 388-390). Somit wurde der Klimabeitrag zwar von einem breiteren Bündnis aus Umweltverbänden, Interessen-vertretern der EE-Branche sowie Teilen der etablierten Energiewirtschaft unterstützt. Allerdings standen diesen Befürwortern eine geschlossene Allianz einflussreicher Akteure gegenüber, die als potentielle Verlierer des Klimabeitrags gegen diesen mobil machten.

Zu den Gegnern zählten die Energieversorger RWE und Vattenfall, die aufgrund ihres hohen Anteils von Braunkohlekapazitäten am stärksten von der Einführung des Klimabeitrags betroffen gewesen wären. Während Vattenfall in den öffentlichen Debatten jedoch eine eher zurückhaltende Rolle einnahm<sup>157</sup>, machte RWE zusammen mit den Gewerkschaften öffentlichkeitswirksam Front gegen den Vorschlag des BMWi. Die großen Energiekonzerne befanden sich bereits seit einigen Jahren in Folge des veränderten Wettbewerbsrahmens sowie der Auswirkungen der Energiewende in der Krise (vgl. Bontrup/Marquardt 2015; Kungl 2018), im Jahr 2014 hatte sich die Lage jedoch insbesondere für RWE (und E.On) nochmals deutlich zugespitzt (Süddeutsche Zeitung 2015b). Für RWE stellten die Braunkohlekapazitäten im Jahr 2015 nach wie vor die zentrale Säule des Geschäftsmodells in Deutschland dar (RWE 2015b: 45)<sup>158</sup>. Angesichts dieser Ausgangslage hatte der Konzern ein hohes materielles Interesse an der Beibehaltung des Status Quo und somit daran, die alten, bereits abgeschriebenen Braunkohlekraftwerke möglichst lange und ohne zusätzliche CO<sub>2</sub>-Abgaben am Netz zu halten. Bei der Hauptversammlung des Energiekonzerns im April 2015 kritisierte RWE-Chef Peter Terium daher den geplanten Klimabeitrag scharf:

„[...] nun hat die Krise eine neue Dimension erreicht. Mit den jüngsten Plänen des Bundeswirtschaftsministeriums zur Einführung eines sogenannten Klimabeitrags für konventionelle

---

<sup>157</sup> Vattenfall hatte bereits Ende 2014 angekündigt sich von der Braunkohlesparte in Deutschland zu trennen. Die Einführung des Klimabeitrags hätte einen Verkauf daher deutlich erschweren können. Vattenfall-Chef Magnus Hall betonte daher, dass der Kohleausstieg bereits im Gange sei; eine Beschleunigung, wie sie durch die Pläne des BMWi angestrebt wurde, wies er jedoch entschieden zurück und lehnte auch den abgeschwächten Entwurf des Klimabeitrags ab (Handelsblatt 2015d).

<sup>158</sup> Im Jahr 2015 entfielen von den rund 26.500 MW Erzeugungskapazitäten rund 10.200 MW auf Braun- und weitere 5.350 MW auf Steinkohle (RWE 2015b: 45).

Kraftwerke geht es an unsere Substanz. Die Abgabe würde nämlich das sofortige Aus für einen Großteil der Braunkohletagebaue und Braunkohlekraftwerke bedeuten“ (Terium 2015).

RWE warnte vor einem „Dominoeffekt“ für die gesamte Braunkohlebranche, da die Einschränkung oder Stilllegung einzelner Kraftwerksblöcke aus Sicht des Unternehmens dazu führen würde, dass auch die verbleibenden Kraftwerke, aufgrund ihrer hierdurch bedingten höheren Finanzierungskosten für die Tagebaue, nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden könnten (Handelsblatt 2015b). In Folge dessen seien in Deutschland mindestens 30.000 Arbeitsplätze in der Braunkohleindustrie, sowie weitere 70.000 indirekt betroffene Arbeitsplätze gefährdet (RWE 2015a)<sup>159</sup>.

Unterstützung für die betroffenen Energieunternehmen kam dabei vor allem von Seiten der Gewerkschaften, die sich ebenfalls deutlich gegen die Klimaabgabe positionierten. Ähnlich wie RWE warnte insbesondere die IG BCE aber auch Ver.di vor der Gefährdung von 100.000 Arbeitsplätzen in der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie sowie vor einem Strukturbruch in den betroffenen Braunkohleregionen (Süddeutsche Zeitung 2015d; Ver.di 2015; Zeit Online 2015a). Den öffentlichkeitswirksamen Höhepunkt erreichte der Streit um den Klimabeitrag schließlich am 25. April 2015, als die Gewerkschaften ihre Mobilisierungsfähigkeit unter Beweis stellten und unter dem Motto „Gegen Massenentlassungen und für soziale Sicherheit“ zu einer Großdemonstration in Berlin aufriefen. An der Demonstration nahmen rund 15.000 Menschen teil, darunter auch SPD-Landesminister aus Brandenburg und Nordrhein-Westfalen (Zeit Online 2015a; Staude et al. 2017)<sup>160</sup>. Die IG BCE legte schließlich im Mai mit der „Kapazitätsreserve für Versorgungssicherheit und Klimaschutz“ einen Gegenvorschlag vor (IG BCE 2015) und nahm auch in den weiteren Verhandlungen mit dem BMWi eine Schlüsselrolle ein (Staude et al. 2017; Prinz/Pegels 2018: 216f.)

Auch seitens der Industrie stieß der Vorschlag für einen Klimabeitrag auf breite Ablehnung. Neben dem VIK positionierte sich der BDI eindeutig gegen die Pläne des BMWi. Die Industrieverbände warnten dabei vor einem Anstieg der Strompreise und dem Verlust von Arbeitsplätzen in der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie. Zudem kritisierten sie, dass der Klimabeitrag nicht mit dem EU-ETS kompatibel und daher nicht dazu geeignet

---

<sup>159</sup> Die Zahl der erwarteten Arbeitsplatzverluste kann jedoch als stark überzeichnet eingestuft werden. In der Braunkohlewirtschaft waren 2015 insgesamt rund 22.700 Personen beschäftigt (Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019a). Das UBA kommt in einer Analyse zum Klimabeitrag zu dem Ergebnis, dass durch den Klimabeitrag rund 4.700 Arbeitsplätze in der Braunkohlewirtschaft gefährdet seien (UBA 2015). Und auch die Berechnung der indirekten Arbeitsplatzeffekte wird in verschiedenen Analysen als deutlich überhöht bewertet (vgl. Oei et al. 2015b: 54.; WDR 2015a).

<sup>160</sup> Zur gleichen Zeit folgten am Tagebau Garzweiler II im Rheinland rund 6.000 Menschen dem Aufruf von Greenpeace, BUND und Compact, um gegen die Braunkohle und für mehr Klimaschutz zu demonstrieren (Süddeutsche Zeitung 2015a).

sei, eine tatsächliche Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen (BDI 2015; VIK 2015). Demgegenüber wurde der Alternativvorschlag der IG BCE auch von den Industrieverbänden unterstützt (Der Tagesspiegel 2015b)<sup>161</sup>. Mit einem gemeinsam von BDI und IG BCE in Auftrag gegebenen Gutachten, verliehen die Gegner ihren Argumenten gegen den Klimabeitrag und für die Braunkohle-Reserve dabei zusätzlich Ausdruck (Frontier Economics 2015)<sup>162</sup>. Betrachtet man die letztendlich erfolgte Einigung zugunsten der Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft, so kann konstatiert werden, dass die Gegner des Klimabeitrags, im Vergleich zu dessen Unterstützern, ihre Interessen politisch deutlich erfolgreicher vertreten konnten<sup>163</sup>. Dies kann auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden. Wie gezeigt wurde der Klimabeitrag von einem breiten Bündnis aus betroffenen Energiekonzernen, Gewerkschaften und Industrieverbänden abgelehnt, die zudem in ihrer Argumentation geschlossen gegen das Instrument auftraten. So setzte sich die Deutung der Akteure durch, der Klimabeitrag würde zu Strukturbrüchen in den betroffenen Braunkohleregionen führen, was im Verlauf des Policy-Prozesses etwa auch von den betroffenen Bundesländern, aber auch zunehmend von Seiten der SPD als Argument gegen den Klimabeitrag aufgegriffen wurde. Die Durchsetzungsfähigkeit dieser besitzstandswahrenden Interessen wurde zudem durch den sehr hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad insbesondere in der durch den Klimabeitrag direkt betroffenen Braunkohleindustrie gestärkt (Prinz/Pegels 2018: 216f.). Verstärkend hinzu kam außerdem, dass die potentiellen Verlierer bzw. die Kosten des Klimabeitrags stark konzentriert und damit deutlich sichtbarer waren, wohingegen der ökologische und ökonomische Nutzen (CO<sub>2</sub>-Minderung, indirekte Effekte für z.B. Gaskraftwerke) stärker verteilt bzw. weniger wahrnehmbar war, was auch die Mobilisierungsfähigkeit der Gegner stärkte. Daneben verfügten die Akteure mit dem Argument eines drohenden wirtschaftlichen und sozialen Strukturbruchs und massiver Arbeitsplatzverluste über starke politische Druckmittel. Nicht zuletzt besaßen die Gegner des Klimabeitrags günstige Zugangsmöglichkeiten zu den Entscheidungsträgern. Dabei kann besonders die traditionell enge Beziehung zwischen IG BCE und SPD sowie die persönliche Verbindung zwischen IG BCE-Chef Vassiliadis und

---

<sup>161</sup> Neben den Stromkonzernen, die statt zusätzlicher Abgaben eine Entschädigung erhalten, gilt auch die energieintensive Industrie als Gewinner der Sicherheitsbereitschaft, denn die Kosten für die Sicherheitsbereitschaft werden über die Netzentgelte auf die Verbraucher umgelegt. Von der Zahlung der Netzentgelte sind energieintensive Unternehmen jedoch in hohem Umfang befreit (vgl. § 19 Stromnetzentgeltverordnung).

<sup>162</sup> Die Kurzstudie kam dabei zu dem zentralen Ergebnis, „dass aufgrund gravierender ordnungspolitischer Erwägungen, zur Vermeidung von möglichen massiven Strukturbrüchen in den betroffenen Industrien und aufgrund von Verbraucherkosten den Vorschlägen der IG BCE gegenüber dem vorgeschlagenen Instrument des Klimabeitrags der Vorzug zu geben ist“ (Frontier Economics 2015: 1).

<sup>163</sup> Die Akteure der Unterstützerkoalition kritisierten die Sicherheitsbereitschaft daher sehr scharf. So bezeichnete etwa der BUND diese als „goldenen Handschlag“ für alte Braunkohlekraftwerke (Zeit Online 2015b), der BEE sah darin ein „Geschenk[...] an defizitäre Konzerne zu Lasten der Allgemeinheit“ (BEE 2015c).

Wirtschaftsminister Gabriel als bedeutende Machtressource gewertet werden (Prinz/Pegels 2018: 216)<sup>164</sup>. Diese Zugangskanäle zu parteipolitischen Entscheidungsträgern spiegelten sich etwa in den gemeinsamen Gesprächen zwischen IG BCE, den beiden SPD-Wirtschaftsministern aus Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, Garrelt Duin und Albrecht Gerber und Bundeswirtschaftsminister Gabriel wider, in denen die IG BCE den Policy-Prozess maßgeblich beeinflussen konnte (Die Welt 2015e; Staude et al. 2017). Der retardierende Policy-Wandel wurde somit auch wesentlich durch die spezifische Machtressourcenverteilung zugunsten der Gegner einer beschleunigten Energiewende begünstigt.

#### *Die „Kohleländer“ als Verteidiger des Status Quo*

Der Policy-Prozess wurde stark durch diejenigen Bundesländer beeinflusst, in denen die Braunkohleindustrie angesiedelt ist und nach wie vor eine hohe regionale wirtschaftliche und soziale Bedeutung besitzt. Hierzu zählen die Länder Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen sowie Sachsen-Anhalt, die vor den negativen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Klimabeitrags warnten und daher den Status Quo zu verteidigen versuchten. Insbesondere Nordrhein-Westfalen nahm dabei in den weiteren Verhandlungen eine zentrale Rolle ein und war wesentlich an der Erarbeitung der Policy-Alternative beteiligt. Demgegenüber spielten Bundesländer ohne Braunkohleindustrie in der Debatte um den Klimabeitrag kaum eine aktive Rolle (vgl. Leipprand/Flachsland 2018: 197).

In den politischen Debatten nahm das schwarz-rot regierte Bundesland Sachsen-Anhalt eine eindeutig ablehnende Haltung gegenüber der Einführung des Klimabeitrags ein. Ministerpräsident Reiner Haseloff (CDU) warnte vor der Zerstörung der wirtschaftlichen Basis der Braunkohleverstromung durch den Klimabeitrag, in dessen Folge es nicht nur zur Stilllegung von Braunkohlekraftwerken sondern auch von Tagebauen kommen würde. Neben den struktur- und sozialpolitischen Folgen insbesondere für Ostdeutschland hätte der Klimabeitrag zudem deutliche Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit in Deutschland. Daneben wurde unter Verweis auf den europäischen Emissionshandel das Instrument als klimapolitisch ineffizient bewertet (Bundesrat 2015d: 106). Vor diesem Hintergrund bekräftigte Haseloff daher, dass Sachsen-Anhalt „den sogenannten Klimabeitrag [...] ohne Wenn und Aber ab[lehnt]“ (Haseloff zit. in Bundesrat 2015d: 105). Auch der sächsische Ministerpräsident Stanislaw Tillich (CDU) kritisierte den Vorschlag im Bundesrat scharf. Dieser sei kein marktwirtschaftliches Instrument, sondern würde zur Benachteiligung von Energieträgern führen und dabei zehntausende

---

<sup>164</sup> IG BCE-Vorsitzender Vassiliadis, selbst SPD-Mitglied und Sigmar Gabriel gelten als enge Vertraute. Darüber hinaus bestehen zwischen IG BCE und SPD, insbesondere dem SPD-Landesverband in Nordrhein-Westfalen weitere vielfältige personelle Verflechtungen (Die Zeit 2016).

Arbeitsplätze in der Braunkohleindustrie gefährden (Bundesrat 2015d: 102-105). Die Landesregierung von Brandenburg positionierte sich ebenfalls eindeutig gegen den Vorschlag des BMWi. Im Schulterschluss mit Industrie und Gewerkschaften warnte Ministerpräsident Woidke (SPD) vor Strukturbrüchen und der Vernichtung tausender Arbeitsplätze. Der Vorschlag sei „aus der Sicht des Klimaschutzes, aus der Sicht der deutschen Industrie, aber vor allen Dingen aus der Sicht der regionalen Wirtschaft [...] falsch“ (Woidke zit. in Bundesrat 2015d: 106).

Im Vergleich zu den drei ostdeutschen Bundesländern fiel die öffentliche Kritik des rot-grün regierten Bundeslandes Nordrhein-Westfalen moderater aus, was auf die heterogenen Positionen der Koalitionspartner zurückgeführt werden kann (Leipprand/Flachland 2018: 197). Während der grüne Umweltminister Nordrhein-Westfalens, Johannes Rommel, zusammen mit neun weiteren grünen Landesministern in einem Brief an Gabriel seine Unterstützung für den Klimabeitrag signalisierte (Götze/Mahnke 2015), bekannte sich zwar auch Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD) zu den Klimaschutzziele, bekräftigte aber gleichzeitig ihre Unterstützung für die heimische Braunkohle (Landtag NRW 2015b). Kraft teilte dabei die Sorge des Energiekonzerns RWE und der Gewerkschaften, dass der Klimabeitrag zu einem tiefgreifenden Strukturbruch im Rheinischen Revier führen könnte und betonte vor diesem Hintergrund:

„Wir haben in Berlin klargemacht: Es dürfen im Bund keine Entscheidungen getroffen werden, die den Industriestandort Nordrhein-Westfalen und die Arbeitsplätze hier massenhaft gefährden. Das Ziel der CO<sub>2</sub>-Reduzierung darf eben nicht einseitig zulasten der Braunkohle gehen. [...] Das ist klare Position auch dieser Landesregierung“ (Kraft zit. in Landtag NRW 2015b: 8408).

Damit lehnte Nordrhein-Westfalen den Klimabeitrag zwar nicht offen ab, drängte aber auf eine Überprüfung und deutliche Änderungen des ursprünglich geplanten Instruments<sup>165</sup>.

Die Auseinandersetzungen um den Klimabeitrag verdeutlichen somit, dass mit Blick auf die Bundesländer die Konflikte nicht entlang der Parteilinien verliefen, was die hohe Bedeutung der mit der Braunkohlewirtschaft verbundenen landesspezifischen Interessen, aber auch die innerparteiliche Spaltung der SPD in der Kohlefrage widerspiegelt. Insbesondere der Widerstand von Seiten der SPD-regierten Bundesländer Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, die sich an der Seite der Gewerkschaften gegen den Klimabeitrag positionierten, erzeugte dabei erheblichen Druck auf den SPD-Parteivorsitzenden und Bundes-

---

<sup>165</sup> Diese Position spiegelt sich auch in dem gemeinsamen Entschließungsantrag der Landtagsfraktionen von SPD und Grünen in Nordrhein-Westfalen wider. Darin unterstützen die Landtagsfraktionen die von der Bundesregierung verfolgten Emissionsminderungsziele für die Energiewirtschaft, fordern jedoch eine sorgfältige Überprüfung des geplanten Instruments des Klimabeitrags. Dieses dürfe nicht zu Strukturbrüchen, zur Einschränkung der Versorgungssicherheit oder einem starken Strompreisanstieg führen (Landtag NRW 2015a).

wirtschaftsminister Gabriel und begrenzte damit den Spielraum für eine klimapolitisch ambitioniertere Policy. In der Folge bemühte sich der Wirtschaftsminister daher um einen Interessenausgleich mit den betroffenen Bundesländern. Dabei nutzte insbesondere Nordrhein-Westfalen, das aufgrund der Altersstruktur des Kraftwerkparcs des dort ansässigen Energiekonzern RWE besonders stark von der Einführung des Klimabeitrags betroffen gewesen wäre, die informellen Einflussmöglichkeiten, um die eigenen Länderinteressen in die Politikgestaltung einzubringen (WDR 2015b; Staude et al. 2017). So war der Wirtschaftsminister Nordrhein-Westfalens, Garrelt Duin (SPD), zusammen mit dem Vorsitzenden der IG BCE und Wirtschaftsminister Gabriel maßgeblich an der Ausarbeitung des Vorschlags der Sicherheitsbereitschaft für Braunkohlekraftwerke beteiligt, der in der Folge auch von Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt unterstützt wurde (ebd.). In der Gesamtschau zeigte sich somit, dass die Kohleländer angesichts der hohen regionalen Konzentration der potentiellen sozioökonomischen Auswirkungen des Klimabeitrags eine starke Verhandlungsposition besaßen und die Policy-Entwicklung in der Folge erfolgreich in ihrem Sinne beeinflussen konnten. Ein progressiver Policy-Wandel war damit auch wegen des massiven Widerstands der Kohleländer politisch nicht durchsetzbar.

#### *Kompetenzverflechtung zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium*

Im Policy-Prozess zur Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft spiegelte sich die Kompetenzverflechtung zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium im Policy-Bereich der Kohleenergie und insbesondere in der klimapolitisch relevanten Frage der CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion der Kohleverstromung wider. So war das BMU zwar für die Klimapolitik verantwortlich, die Federführung für den Bereich Energie oblag jedoch vollständig dem BMWi. Dass unter diesen institutionellen Bedingungen die Handlungsfähigkeit des Umweltministeriums eingeschränkt ist, zeigte sich bereits bei der Erarbeitung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020, in dessen Rahmen der Beitrag der Kohleverstromung zum Klimaschutz zwischen den beiden Ressorts stark umstritten war. Während Umweltministerin Hendricks den Abbau von Kohlekapazitäten forderte, lehnte Wirtschaftsminister Gabriel die Stilllegung von Kohlekraftwerken durch staatliche Eingriffe vehement ab (Der Tagesspiegel 2014a; Zeit Online 2014a). Schließlich verständigten sich die Ministerien auf eine zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Minderungsbeitrag des Stromsektors von 22 Mio. t, zu deren Erreichung das Wirtschaftsministerium entsprechende Maßnahmen erarbeiten sollte – eine Einigung in der Kohlefrage fand indes nicht statt (BMU 2014a: 28).

Das BMWi legte daraufhin mit dem Klimabeitrag einen Vorschlag vor, der zwar nicht auf die Stilllegung von Kohlekraftwerken, jedoch auf eine gezielte Reduzierung der Kohleverstromung

abzielte. Das Instrument war dabei stark durch die Handschrift des für den Energiebereich zuständigen Staatssekretärs Rainer Baake<sup>166</sup> geprägt, der als überzeugter Unterstützer der Energiewende gilt (Der Tagesspiegel 2015a; Haas 2017a: 193), folgte aber auch grundsätzlich der Linie, die das BMWi in den vorangegangenen Verhandlungen zum Aktionsprogramm eingenommen hatte<sup>167</sup>. So betonte das BMWi stark die marktwirtschaftliche Ausgestaltung des Instruments, welches den Kraftwerksbetreibern eine hohe betriebswirtschaftliche Flexibilität ermöglichen und damit weniger stark in den Markt eingreifen würde als ordnungsrechtliche Instrumente (z.B. feste CO<sub>2</sub>-Grenzwerte). Neben dem Ziel des Klimaschutzes hob das BMWi daher hervor, mit dem Klimabeitrag auch gleichermaßen die Ziele der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten. Diesbezüglich verwies das Wirtschaftsministerium insbesondere darauf, dass das Instrument einen Anreiz zur Verminderung der fossilen Stromproduktion von besonders emissionsintensiven Kraftwerken darstellte, jedoch explizit nicht auf die Stilllegung von Kraftwerken ziele (BMWi 2015c; Deutscher Bundestag 2015e: 9209f.). Während das BMWi zunächst den Klimabeitrag gegen die Kritik etwa der Union noch entschieden verteidigte und dabei auch das Argument eines „Dominoeffektes“ in der Braunkohleindustrie zurückwies (BMWi 2015a), verschob sich die Position angesichts des massiven Widerstands insbesondere von Seiten der betroffenen Energiekonzerne, der Industrie und der Gewerkschaften und die klimapolitischen Ziele gerieten gegenüber den industriepolitischen Interessen in den Hintergrund. So bezeichnete Wirtschaftsminister Gabriel auf dem BDEW-Kongress Ende Juni 2015 den Klimabeitrag zwar als „effizient und kostengünstig“, allerdings habe dieser auch „den Nachteil, dass die Unternehmen mit nachvollziehbaren Argumenten darauf hinweisen, dass das ganze [sic] zu Arbeitslosigkeit führen kann und Strukturabbrüchen, die wir nicht wollen“ (Gabriel 2015). Das Wirtschaftsministerium reagierte zunächst mit einem deutlich abgeschwächten Entwurf und verfolgte schließlich eine stärker kooperative Strategie, in deren Zuge das BMWi gemeinsam mit der IG BCE die Alternative der Sicherheitsbereitschaft erarbeitete und dabei zu deutlichen Zugeständnissen an die Energiekonzerne bereit war.

Im Gegensatz zum BMWi war das BMU durch eine ehrgeizige klimapolitische Handlungsorientierung geprägt und setzte sich von Beginn an konsequent für den ursprünglichen Plan des

---

<sup>166</sup> Baake, selbst Mitglied der Grünen, wurde 2014 von Sigmar Gabriel als Staatssekretär für den Bereich Energie ins Wirtschaftsministerium berufen. Baake war von 1998 bis 2005 unter Jürgen Trittin Staatssekretär im BMU. Von 2006 bis 2012 war er Geschäftsführer der DUH und seit 2012 Geschäftsführer des Think Tanks Agora Energiewende.

<sup>167</sup> Denn beim Klimabeitrag handelte es sich um ein indirektes, ökonomisches Instrument, das zudem vergleichsweise behutsam ausgestaltet war, da die zusätzliche Abgabe nur rund 10 Prozent der fossilen Stromerzeugung betreffen sollte (BMWi 2015c).

Klimabeitrags ein (BMU 2015). Auch im weiteren Verlauf der Auseinandersetzungen verteidigte Hendricks den Klimabeitrag und die damit verbundene Einleitung eines Strukturwandels und lehnte hingegen dessen Abschwächung sowie alternative Vorschläge ab, die auf eine geringere Emissionsminderung der Energiewirtschaft abzielten (Handelsblatt 2015c; Reuters 2015). Dem Druck von Seiten der Kohleinteressen sowie der starken Stellung des BMWi im Policy-Prozess konnte das BMU jedoch wenig entgegensetzen und sich mit der Forderung nach einer ambitionierten Ausgestaltung des Klimabeitrags daher nicht durchsetzen. Die Einigung auf die Sicherheitsbereitschaft wurde daher von der Umweltministerin ambivalent bewertet. Diese sei zwar „tragfähig“, Hendricks kritisierte aber auch, dass die Alternative im Vergleich zum Klimabeitrag für die Verbraucher deutlich teurer sei und die Energiewirtschaft im Gegensatz zu der Vereinbarung im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 damit einen geringeren Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Minderung leisten würde (Hendricks 2015). Vor diesem Hintergrund mahnte Hendricks daher an:

„Allen Beteiligten muss klar sein, dass dies nur eine ‚Anleihe‘ sein kann. Der Kohlestromsektor kann daraus keinesfalls den Schluss ziehen, auch in Zukunft von seiner Klimaschutzpflicht verschont zu werden – ganz im Gegenteil. [...] Wer sich dem Abschied von der Kohlekraft entgegenstellt, riskiert gerade das, was er zu verhindern vorgibt: Strukturbrüche mit sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen, die eine verantwortungsbewusste Politik zu vermeiden weiß. Deshalb gilt es, einen langfristigen Ausstieg aus der Kohleverstromung schrittweise zu gestalten und heute die ersten Schritte zu gehen“ (Hendricks 2015).

Somit war der Policy-Prozess zwar nicht durch (öffentlich ausgetragene) Konflikte zwischen dem Wirtschafts- und dem Umweltministerium gekennzeichnet. Gleichwohl zeigten sich deutlich die Unterschiede hinsichtlich der jeweils dominierenden Handlungsorientierungen der Ministerien und damit einhergehend auch die Nähe zu unterschiedlichen organisierten Interessen und Klientelen. Der retardierende Policy-Wandel kann somit auch dadurch erklärt werden, dass auf Seiten des federführend zuständigen Wirtschaftsministeriums die industriepolitischen Interessen gegenüber klimapolitischen Interessen dominierten, die mit dem Instrument der Sicherheitsbereitschaft eher bedient werden konnten.

### *Zwischenfazit*

Der Policy-Prozess zur Einführung einer nationalen Maßnahme zur CO<sub>2</sub>-Minderung im Stromsektor war stark durch die Beharrungskräfte des „alten“ energiepolitischen Pfades im Bereich der Kohleenergie geprägt, wobei die Bewertung der Kohlekraft als weiterhin notwendige Brückentechnologie im Vordergrund stand. Mit der Einführung der Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft erfolgte ein moderater retardierender Policy-Wandel, welcher den für

die Energiewende notwendigen strukturellen Wandel der Stromerzeugung eher verzögerte und damit auch generell die bestehenden sozio-technischen Pfadabhängigkeiten im Bereich der Kohleenergie weiter fortführte. Hingegen war der ursprünglich geplante restriktivere Vorschlag des Klimabeitrags politisch nicht durchsetzbar, was durch das Zusammenspiel verschiedener Faktoren erklärt werden kann. Als gewichtiger Erklärungsfaktor für die Policy-Entwicklung können sowohl die Rolle der CDU/CSU als parteipolitischer Vetospieler als auch die innerparteilichen Differenzen in der SPD identifiziert werden. Die CDU/CSU vertrat im Policy-Prozess eine an den Wirtschaftsinteressen orientierte Position und lehnte den Klimabeitrag als staatliche Intervention in die Energiewirtschaft entschieden ab. Und auch innerhalb der SPD war der Vorschlag aus dem SPD-geführten Wirtschaftsministerium umstritten, wobei die traditionell enge Verbindung zwischen SPD und Kohleindustrie (und entsprechender Gewerkschaften) deutlich zum Ausdruck kam. Das Scheitern des Klimabeitrags und der letztendlich erfolgte retardierende Policy-Wandel wurde daher auch wesentlich durch den starken Einfluss des „Kohleflügels“ innerhalb der SPD begünstigt. Daneben entfaltete der massive Widerstand der Gegnerkoalition, insbesondere der betroffenen Energiekonzerne sowie der Gewerkschaften, die im Policy-Prozess geschlossen gegen den Klimabeitrag agierten und dabei über wirksame politische Druckmittel verfügten, einen deutlich restringierenden Einfluss für einen progressiven Policy-Wandel. Dabei konnten die Interessenvertreter vor allem auch über die Kohleländer ihre Interessen in den Policy-Prozess einbringen, die den Klimabeitrag als Gefahr der regionalen Braunkohleindustrie ebenfalls ablehnten. In den weiteren Verhandlungen spielte dabei insbesondere das SPD-geführte Bundesland Nordrhein-Westfalen eine zentrale Rolle, das sich zusammen mit der IG BCE erfolgreich für einen Alternativvorschlag stark machte. Im Hinblick auf den institutionellen Faktor der ministeriellen Kompetenzverteilung zeigte sich schließlich ein gemischtes Bild. So brachte das federführend zuständige BMWi mit dem Klimabeitrag zunächst einen progressiven Vorschlag in die Debatte ein, dessen konkrete Ausgestaltung stark an der Erreichung des vereinbarten CO<sub>2</sub>-Minderungsbeitrag des Stromsektors ausgerichtet war und auch von Seiten des BMU unterstützt wurde. Allerdings rückte im weiteren Verlauf des Policy-Prozesses angesichts des Widerstands gegen den Klimabeitrag die ökonomische Handlungsorientierung des Wirtschaftsministeriums deutlich in den Vordergrund, wodurch sich schlussendlich auch die Policy-Präferenzen des BMWi zugunsten einer stärker an den Interessen der etablierten Energiewirtschaft orientierten Kompromisslösung verschoben.

### 5.2.3 Nichtentscheidung zum Kohleausstieg 2016

Die zukünftige Rolle der Kohleverstromung im deutschen Energiesystem geriet bereits ein halbes Jahr nach dem Scheitern des Klimabeitrags erneut in den Fokus der Aufmerksamkeit. Angestoßen durch den Beschluss zum Pariser Klimaabkommen im Dezember 2015 entspann sich erstmals eine breite öffentliche und politische Debatte über einen beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland. Die Diskussionen prägten in der Folge auch den Policy-Prozess zum „Klimaschutzplan 2050“ im Jahr 2016. Die Einleitung eines Kohleausstiegs war dabei jedoch weiterhin umstritten und stieß auf erhebliche Widerstände. Trotz entsprechender Initiativen des Umweltministeriums war der von der Bundesregierung beschlossene Klimaschutzplan 2050 letztendlich durch eine Nichtentscheidung in der Frage des Ausstiegs aus der Kohleverstromung und -förderung geprägt. Damit setzte sich die Stagnation im Policy-Bereich der Kohleenergie fort und das Problem wurde auf die nächste Legislaturperiode vertagt.

*Ausgangslage: Das Klimaabkommen von Paris und die Debatten über einen Kohleausstieg*

Mit der Einigung zur Einführung der Braunkohle-Sicherheitsbereitschaft waren die politischen und gesellschaftlichen Konflikte um die Zukunft der Kohleverstromung nicht befriedet. Vielmehr hatten die Auseinandersetzung um den Klimabeitrag und die Sicherheitsbereitschaft deutlich gemacht, dass die gezielte Abkehr von bestehenden Strukturen und Technologien des konventionellen Energiesystems auf massive Widerstände stößt – und dies insbesondere dann, wenn der Ausstieg, wie im Falle der Kohleverstromung, nicht alleine durch ökonomische Gründe und somit durch Marktkräfte hervorgerufen, sondern durch politische Eingriffe forciert wird (vgl. Heyen 2016: 9-14; Jacob et al. 2016: 29-31). Während sich die Debatten zuvor vor allem auf kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Reduzierung des Anteils der Kohleverstromung konzentriert hatten, gewann eine breitere Debatte über einen politisch beschleunigten Kohleausstieg in Deutschland nach dem Weltklimagipfel in Paris im Dezember 2015 deutlich an Fahrt (Leipprand/Flachsland 2018: 192f.). Die Verpflichtung des Pariser Klimaabkommens, den Anstieg der Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad, wenn möglich sogar auf 1,5 Grad, zu begrenzen, bedeutete auch, dass zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Stromsektors zusätzliche Anstrengungen erforderlich waren (vgl. UBA 2016). Das Klimaabkommen von Paris eröffnete damit ein politisches Gelegenheitsfenster für eine klimapolitisch ambitioniertere Politik im Kohlebereich. In der Folge verstärkten sich in den öffentlichen und politischen Debatten die Forderungen nach einem Ausstieg aus der Kohleverstromung und es wurden Vorschläge für eine entsprechende Umsetzung eingebracht

(für eine Übersicht s. Oei et al. 2015b: 11; Wehnert et al. 2017: 12-18). Bereits 2014 – im Kontext der Debatten über die drohende Zielverfehlung des Klimaschutzziels 2020 – hatten die Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen sowie Die Linke in je eigenen Anträgen im Bundestag die Einleitung eines schrittweisen Kohleausstiegs in Deutschland gefordert (Deutscher Bundestag 2014b, 2014a)<sup>168</sup>. Diese Forderungen wurden von den Oppositionsparteien nach dem Weltklimagipfel in Paris erneut bekräftigt (vgl. Deutscher Bundestag 2015d; Bündnis 90/Die Grünen 2016). Unterstützung für einen Kohleausstieg kam daneben auch vom SRU, der sich für einen Kohlekonsens zwischen Politik und betroffenen Akteuren einsetzte (SRU 2015). Zudem nahmen vor allem Umweltverbände sowie Think Tanks eine proaktive Rolle in den Debatten ein. Anfang 2016 legte Agora Energiewende ein umfangreiches Konzept für einen konsensorientierten, strukturierten Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2040 vor, welcher auch in den Debatten zum Klimaschutzplan 2050 auf große Resonanz stieß (Agora Energiewende 2016b).

Die Erarbeitung eines Klimaschutzplans war bereits im Koalitionsvertrag von Union und SPD vereinbart worden. Dieser sollte Reduktionsschritte und entsprechende Maßnahmen zur Erreichung des langfristigen Klimaschutzziels von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 festschreiben (CDU et al. 2013: 37). Hierzu wurde im Juni 2015 ein breiter Dialog- und Beteiligungsprozess mit Vertretern aus Ländern, Kommunen, Verbänden und Zivilgesellschaft sowie Bürgern eingeleitet, dessen Empfehlungen in die Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 einfließen sollten<sup>169</sup>. Die Verabschiedung des Klimaschutzplans 2050, die ursprünglich für den Sommer 2016 geplant war, verzögerte sich jedoch zunächst aufgrund anhaltender Kontroversen zwischen BMU und den weiteren beteiligten Ressorts. Am 14. November 2016 wurde der Klimaschutzplan 2050 schließlich von der Bundesregierung beschlossen.

#### *Die Nichtentscheidung zum Kohleausstieg im Klimaschutzplan 2050: Stagnation*

Entgegen der Initiativen von Seiten des Umweltministeriums zur Festlegung konkreter Zielvorgaben und Maßnahmen zum Ausstieg aus der Kohleverstromung und Braunkohleförderung war der letztendlich von der Bundesregierung beschlossene

---

<sup>168</sup> Während der Antrag der Grünen hierfür u.a. die Einführung von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten für neue und bestehende fossile Kraftwerke vorsah (Deutscher Bundestag 2014a: 2-3), forderte Die Linke in ihrem Antrag – analog zum Atomausstiegsgesetz – ein Gesetz für einen Kohleausstieg bis zum Jahr 2040 über die Festlegung von Reststrommengen für die bestehenden Kraftwerke (Deutscher Bundestag 2014b: 2) Sowohl die Grünen als auch die Linken hatten bereits in ihren Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2013 die Forderung nach einem Kohleausstieg bis zum Jahr 2030 (Bündnis 90/Die Grünen 2013: 44f.) bzw. bis zum Jahr 2040 (Die Linke 2013: 65) festgeschrieben.

<sup>169</sup> Der aus diesem Prozess hervorgegangene Maßnahmenkatalog enthielt dabei auch verschiedene Maßnahmenvorschläge bezüglich des Ausstiegs aus der Kohleverstromung, die jedoch von den Teilnehmenden teils sehr unterschiedlich bewertet wurden (Wuppertal Institut et al. 2016: 39-63).

Klimaschutzplan durch eine Nichtentscheidung zum Kohleausstieg gekennzeichnet. So wurde darin zwar festgehalten, dass „die Klimaschutzziele [...] nur erreicht werden [können], wenn die Kohleverstromung schrittweise verringert wird“ (BMU 2016b: 35). Allerdings wurde dabei betont, dass konkrete Entscheidungen für den Rückzug aus der Braunkohlewirtschaft erst dann erfolgen könnten, wenn zuvor für die betroffenen Branchen und Regionen Zukunftsperspektiven entwickelt wurden (ebd.). Ein Ausstiegsdatum sowie konkrete Maßnahmen für die Abkehr von der Kohleverstromung, wie sie im ersten Entwurf des BMU noch enthalten waren, fehlten somit (vgl. BMU 2016a). Zur Unterstützung des Strukturwandels sollte Anfang 2018 eine Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Regionalentwicklung“ eingerichtet werden, die „einen Instrumentenmix entwickeln [soll], der wirtschaftliche Entwicklung, Strukturwandel, Sozialverträglichkeit und Klimaschutz zusammenbringt“ (BMU 2016b: 41). Die Erarbeitung eines verbindlichen Kohleausstiegspfad wurde dabei jedoch nicht als explizites Ziel der Kommission verankert. Insgesamt enthielt der Klimaschutzplan somit im Bereich der Kohleenergie eine zentrale Leerstelle. Weder hatte die Bundesregierung eine klare Position zum Ausstieg aus der Kohleverstromung eingenommen und diesen als explizites Ziel formuliert, noch wurde ein Pfad zur schrittweisen Reduzierung des Kohleanteils im deutschen Energiemix vorgezeichnet oder konkrete Maßnahmen hierfür aufgezeigt. Die Entscheidung über einen Kohleausstieg wurde somit auf die Zeit nach der Bundestagswahl 2017 vertagt.

#### *Ministerielle Kompetenzverflechtung und Blockade des Wirtschaftsministeriums*

Die Auseinandersetzungen um den Kohleausstieg waren durch die Kompetenzverflechtung zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium geprägt, welche angesichts der unterschiedlichen Handlungsorientierungen und der daraus resultierenden Positionen der Ministerien eine Entscheidung für die Einleitung eines Kohleausstiegs deutlich erschwerte. Zwar war das Umweltministerium für die Erarbeitung des Klimaschutzplans federführend zuständig und vertrat dabei auch im Bereich der Kohleenergie ambitionierte Positionen. Allerdings konnte es sich im weiteren Politikformulierungsprozess damit nicht gegen das für den Energiesektor zuständige Wirtschaftsministerium durchsetzen.

Bereits im Vorfeld der Weltklimakonferenz in Paris hatte sich Umweltministerin Hendricks für einen beschleunigten Ausstieg aus der Kohle in den nächsten 20 bis 25 Jahren eingesetzt. Ein Ausstiegspfad hierfür sollte im Konsens mit den Energiekonzernen und den Gewerkschaften, möglichst noch in der laufenden Legislaturperiode eingeleitet werden (Die Welt 2015b). Die Forderungen nach der Einleitung eines Kohleausstiegs schlugen sich auch im ersten Entwurf des BMU vom 20. April 2016 nieder. Dieser enthielt das Ziel, die Kohleverstromung „schon deutlich vor 2050“ zu beenden (BMU 2016a: 20). Hierzu sollte eine Kommission „Klimaschutz

und Vollendung der Energiewende“ eingesetzt werden, die bis Mitte 2017 Empfehlungen für die konkrete Umsetzung eines Ausstiegspfadens aus der Kohlestromerzeugung erarbeiten sollte (ebd.: 26). Daneben adressierte der Entwurf die Vermeidung von Fehlinvestitionen in fossile Strukturen, wie etwa in den Neubau von Kohlekraftwerken oder die Erweiterung von Tagebauen, die in ihrer Wirkung über das Jahr 2050 hinausreichen würden (BMU 2016a: 4, 21). Die Vorschläge im Bereich der Kohleenergie stießen jedoch auf Seiten des Wirtschaftsministeriums auf deutliche Widerstände. Der zweite Entwurf vom 21. Juni 2016, der aus dem Abstimmungsprozess zwischen BMU und BMWi hervorgegangen war, war daher gegenüber dem ersten Entwurf in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht deutlich abgeschwächt und entschärfte zahlreiche Aussagen zum Kohleausstieg (vgl. Rucht 2016: 5-10). Auf Druck des Wirtschaftsministeriums wurde die konkrete Zielvorgabe für die Beendigung der Kohleverstromung gestrichen und durch die eher vage Formulierung ersetzt, „die Kohleverstromung wird [...] schrittweise an Bedeutung ab und die Erneuerbaren Energien weiter an Bedeutung zunehmen“ (BMU 2016d: 23). Auch bei der Ziel- und Aufgabenstellung der geplanten Kommission fanden sich die zuvor noch explizit genannte schrittweise Reduzierung der Kohleverstromung sowie die konkrete Zeitvorgabe hierfür nicht mehr und es wurden stärker industrie- und wirtschaftspolitische Interessen betont (ebd.: 26f.; Rucht 2016: 6)<sup>170</sup>. Schließlich blieb auch das Ziel der Vermeidung von Fehlinvestitionen und Lock-In-Effekten zwar generell erhalten, der Verweis auf Kohlekraftwerke und Tagebaue wurde jedoch gestrichen (BMU 2016d: 6).

Die interministeriellen Konflikte im Bereich der Kohleenergie waren damit jedoch nicht beendet. Kurz vor der geplanten Verabschiedung des Klimaschutzplans durch die Bundesregierung unternahm das BMU erneut einen Versuch, den Kohleausstieg deutlicher zu adressieren und mit konkreten Maßnahmen zu unterlegen. So enthielt der Entwurf von November 2016 mit Blick auf das Klimaschutzziel 2030 folgende Formulierung: „Die Kohleverstromung wird verringert. [...] Neue Kohlekraftwerke und Tagebauerweiterungen würden zu Fehlinvestitionen führen und werden daher unterbleiben“ (BMU 2016c: 29f.). Diese Passage sowie die geplante Kommission riefen jedoch bei der IG BCE, dem BDI, der Union sowie den Bundesländern Brandenburg und Sachsen massive Kritik hervor, wodurch auch der Druck auf den Wirtschaftsminister erhöht wurde. Dieser legte am 8. November sein Veto gegen den Klimaschutzplan ein und verzögerte damit die Verabschiedung durch die Bundesregierung

---

<sup>170</sup> Dies verdeutlicht auch der neue Titel der Kommission „Klimaschutz, Wachstum, Strukturwandel und Vollendung der Energiewende“. Aufgabe der Kommission sollte die Entwicklung eines Vorschlags sein, „wie die Klimaschutzziele erreicht und zugleich die wirtschaftliche Entwicklung und der Wohlstand gestärkt werden können“ (BMU 2016d: 26).

(Der Tagesspiegel 2016c; Süddeutsche Zeitung 2016b). Die Blockade des Wirtschaftsministers erscheint auf den ersten Blick überraschend, da die strittige Passage zur Absage an neue Kohlekraftwerke und Tagebaue bereits zuvor in den Beratungen zwischen den Staatssekretären des Umwelt- und Wirtschaftsministeriums wieder gestrichen worden war. Zudem hatte das BMWi bereits den ersten Entwurf des BMU deutlich abgeschwächt und dabei besonders auch die Zielrichtung der geplanten Kommission stark verändert. Diese lehnte Gabriel nun jedoch grundsätzlich ab und begründete dies wie folgt:

„Mit mir wird es eine solche Kohleausstiegskommission nicht geben. Erst müssen realistische Ideen und auch das Geld auf den Tisch, wie wir vor Ort Arbeit, Einkommen und Wohlstand sichern. Danach reden wir über die schrittweise Abnahme der Bedeutung der Kohleverstromung. Nicht umgekehrt“ (Gabriel zit. in Der Tagesspiegel 2016c).

Damit folgte Gabriel der Argumentation, die besonders stark von Seiten der IG BCE und den betroffenen Bundesländern vertreten wurde. Die hohe Responsivität des Wirtschaftsministers gegenüber der Kritik an der Kommission kann dabei auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen erklärt werden, die der Wirtschaftsminister bereits im Rahmen der Auseinandersetzungen um den Klimabeitrag gemacht hatte. Zwar blieb die Kommission als Maßnahme im beschlossenen Klimaschutzplan 2050 erhalten, die neue Zielsetzung der Kommission war dabei jedoch stark durch die industriepolitische Handschrift des BMWi gekennzeichnet, so dass sich der Schwerpunkt gegenüber den ursprünglichen Plänen nochmals deutlich verschoben hatte. Insgesamt kann die Stagnation im Bereich der Kohleenergie somit auch dadurch erklärt werden, dass das BMWi bei der Entscheidungsfindung als Vetospieler agierte, weswegen eine klare Entscheidung für einen Kohleausstieg nicht erreicht werden konnte.

### *Parteiendifferenzen in der SPD und die kohlefreundliche Position der Union*

Die Konflikte zwischen den Ministerien waren dabei jedoch nicht nur Ausdruck der tradierten Handlungsorientierungen der beiden institutionellen Gegenspieler. Vielmehr spiegelten sich darin auch die innerparteilichen Differenzen der SPD wider, die in der Frage des Kohleausstiegs gespalten war. Dies zeichnete sich bereits im Wahlprogramm der SPD von 2013 ab. So wurden dort zwar ambitionierte Ziele zum Umbau des Stromerzeugungssystems sowie ehrgeizige Klimaschutzziele verankert (SPD 2013: 36, 91f.)<sup>171</sup>. Das Thema des Kohleausstiegs wurde

---

<sup>171</sup> So sollten im Jahr 2020 40 bis 45 Prozent des Stroms aus erneuerbaren Energien gewonnen werden, für 2030 strebte die SPD einen Anteil von 75 Prozent an. Dies implizierte im Umkehrschluss somit auch durchaus ehrgeizige Ziele für die Reduzierung der fossilen Stromerzeugung und damit auch der Kohleverstromung (SPD 2013: 36). Daneben formulierte die SPD auch das ehrgeizige Klimaschutzziel, die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2050 um mindestens 95 Prozent zu senken. Hierzu sollte ein Klimaschutzgesetz mit verbindlichen Reduktionszielen für verschiedene Sektoren und damit auch für den Energiesektor festgeschrieben werden (ebd.: 91f.). Allerdings konnte die SPD sich mit ihren Forderungen in den Koalitionsverhandlungen nicht durchsetzen.

dabei jedoch nicht explizit benannt. Vielmehr wurden die Kohlekraftwerke als notwendige Brückentechnologie zur Gewährleistung einer sicheren und bezahlbaren Energieversorgung gewertet (ebd.: 35). Die divergierenden Positionen innerhalb der SPD zum Kohleausstieg traten in der Folge im Policy-Prozess zum Klimaschutzplan 2050 deutlich zutage. So wurden die politischen Debatten um einen Kohleausstieg maßgeblich durch Umweltministerin Hendricks vorangetrieben, deren Initiative auch von Seiten des Umweltflügels der SPD unterstützt wurde, wie folgendes Zitat des umweltpolitischen Sprechers der SPD im Bundestag verdeutlicht:

„Es ist ein Fortschritt, dass die Bundesumweltministerin im Zusammenhang mit dem Klimaschutzplan 2050 angemahnt hat, dass wir einen Kohleausstiegspfad verlässlich – auch unter sozialen Gesichtspunkten – abbilden. Das ist eine Herkulesaufgabe, und da unterstützen wir sie nach allen Kräften“ (Miersch zit. in Deutscher Bundestag 2015c: 14142).

Allerdings standen diesen Initiativen parteiintern die Kräfte entgegen, die zum Schutz der Arbeitsplätze in der Braunkohleindustrie und zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit (Preisstabilität für die Industrie) einem beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung kritisch gegenüberstanden. An der Seite der Gewerkschaft IG BCE und der Industrie wurde daher auch in Teilen der SPD ein konkretes Ausstiegsdatum und ordnungsrechtliche Vorgaben zum Neubau von Kohlekraftwerken und dem Aufschluss neuer Tagebaue zurückgewiesen (Der Tagesspiegel 2016c; Handelsblatt 2016c). Neben den SPD-Landespolitikern in den betroffenen Braunkohleregionen wurde diese Position besonders stark von Sigmar Gabriel vertreten, der aufgrund seiner Doppelfunktion als Wirtschaftsminister und Parteivorsitzender der SPD über eine einflussreiche Machtposition verfügte<sup>172</sup>. Angesichts der bevorstehenden Bundestagswahlen sowie der Landtagswahlen in NRW im Jahr 2017 kann zudem angenommen werden, dass für die bremsende Rolle Gabriels in der Frage des Kohleausstiegs auch wahltaktische Überlegungen von Bedeutung waren. So kann die Fokussierung auf das Thema eines sozialverträglichen Strukturwandels in den Kohleregionen auch als Versuch der SPD gewertet werden, sich bei der Energiewende stärker über industrie- und sozialpolitische Themen zu profilieren. So begründete Gabriel seine ablehnende Haltung bezüglich eines konkreten Zeithorizonts für den Kohleausstieg im Bundestag wie folgt:

„Ich kenne zu viele Potenziale in der deutschen Bevölkerung, die sich von uns nicht mehr wahrgenommen fühlen und deshalb in andere Richtungen schauen. Ich will nicht, dass diese Potenziale zunehmen. Die Arbeitsplätze, über die wir derzeit reden, sind sicher, tarifvertraglich gut bezahlt und in der Mitbestimmung verankert. Den betroffenen Menschen will ich nicht signalisieren:

---

<sup>172</sup> Die bremsende Rolle des Wirtschaftsministers bei der Erarbeitung des Klimaschutzplans wurde dabei aus den Reihen der Umweltpolitiker der SPD deutlich kritisiert (Deutscher Bundestag 2016f: 19778).

Ihr interessiert uns gar nicht; uns interessiert ausschließlich das Datum des Kohleausstiegs“ (Gabriel zit. in Deutscher Bundestag 2016g: 20273).

In diesem Zusammenhang dürfte daher – zumindest mit Blick auf die Braunkohleregionen – auch der Aufstieg der energiewendekritischen AfD relevant gewesen sein, die in den Bundesländern Brandenburg und Sachsen bereits bei den Landtagswahlen 2014 und in Sachsen-Anhalt bei den Landtagswahlen 2016 deutliche Wahlerfolge verzeichnen konnte. In Anbetracht der mit einem Kohleausstieg verbundenen Unsicherheiten für die betroffenen Regionen hätte daher vor allem auch die AfD, die sich klar zur Braunkohle bekannte, von den Sorgen potentieller Verlierer der Energiewende profitieren können (Selk et al. 2019: 55-57).

Die Stagnation in der Frage des Kohleausstiegs wurde jedoch nicht nur durch die einflussreiche Position der wirtschafts- und industriepolitischen Interessen innerhalb der SPD begünstigt. Auch die Union, insbesondere der Wirtschaftsflügel, verfolgte im Policy-Prozess zum Klimaschutzplan eine wirtschaftsorientierte Politik und verteidigte den Status Quo im Bereich der Kohleenergie (Leipprand/Flachsland 2018: 197). Ein beschleunigter Kohleausstieg wurde von Seiten der Union unter Verweis auf die Gefährdung der Versorgungssicherheit sowie der Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrie grundsätzlich abgelehnt (Deutscher Bundestag 2014i: 4361, 2014j: 6219). Wie bereits im Rahmen der Debatten um den Klimabeitrag betonte die Union, dass die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Stromsektor über marktwirtschaftliche Instrumente und damit weitestgehend über den Emissionshandel erfolgen sollte, zusätzliche staatliche Interventionen wurden hingegen zurückgewiesen. So stieß auch die ursprünglich geplante Kommission zur Vollendung der Energiewende auf scharfe Kritik (Handelsblatt 2016h; Die Welt 2016b). Diese würde aus Sicht der CDU/CSU „faktisch weitreichende Weichenstellungen für einen vorzeitigen Kohleausstieg nahe[legen]“ (Handelsblatt 2016h) und zudem den bestehenden Fördergenehmigungen für Braunkohle widersprechen. Zwar konnte die Union sich mit ihrer Forderung nicht durchsetzen, dass die Entscheidung über eine solche Kommission erst in den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl getroffen werden soll (ebd.), jedoch wurde die Ausrichtung der Kommission letztendlich deutlich verändert. Eine Entscheidung für einen Kohleausstieg war somit auch gegen den Widerstand der Union politisch nicht durchsetzbar.

Mit Blick auf den Einfluss der Grünen ließen sich indes keine Ansteckungseffekte auf die Policy-Präferenzen der Regierungsparteien feststellen. Zwar schlugen die Grünen mit dem „Fahrplan Kohleausstieg“ eine Policy-Alternative für einen beschleunigten Kohleausstieg vor (Bündnis 90/Die Grünen 2016) und auch innerhalb der Bevölkerung sprach sich eine Mehrheit

für einen schnelleren Kohleausstieg aus (Greenpeace 2015; Schumann et al. 2016)<sup>173</sup>. Allerdings war die öffentliche Aufmerksamkeit im Jahr 2016 sehr stark auf das Thema der Flüchtlingskrise fokussiert, die zu den salientesten Problemen der Legislaturperiode zählte, wohingegen Energiewende und Klimawandel keine wichtigen Themen in der Wählerschaft waren (Forschungsgruppe Wahlen 2019)<sup>174</sup>. Vor diesem Hintergrund war eine Annäherung der Policy-Positionen der Regierungsparteien an die Position der Grünen daher nicht zu erwarten.

#### *Einfluss organisierter Interessen und die Beharrungskräfte des Status Quo*

Der Policy-Prozess zum Klimaschutzplan wurde durch die konkurrierenden Interessen der Gegner und der Unterstützer einer beschleunigten, dezentralen Energiewende geprägt, wobei sich eine ähnliche Akteurskonstellation wie in den Debatten zum Klimabeitrag zeigte. Die Einleitung eines beschleunigten Kohleausstiegs sowie konkrete Maßnahmenvorschläge zu dessen Umsetzung wurde vor allem von Seiten der Umweltverbände und Vertretern der Klimabewegung gefordert, aber auch von der EE-Branche und weiteren Akteuren der Energiewirtschaft unterstützt, die ökonomisch von einem Ausstieg aus der Kohleverstromung profitieren würden (Leipprand/Flachsland 2018: 197f.; Wuppertal Institut et al. 2016: 39-60). Moderate Unterstützung kam zudem auch von der Gewerkschaft Ver.di, die sich noch ein Jahr zuvor deutlich gegen die Pläne zur Reduzierung der Kohleverstromung gestellt hatte. Auf gewerkschaftsinternen Druck hin vollzog Ver.di im Jahr 2016 einen Kurswechsel und signalisierte in der Folge die generelle Bereitschaft zur Unterstützung eines schrittweisen Kohleausstiegs<sup>175</sup>. Im September 2016 stellte die Gewerkschaft hierzu ein Gutachten vor, wonach ein Kohleausstieg sozialverträglich machbar und auch finanzierbar sei und forderte die Politik zum Handeln auf (Enervis 2016; Ver.di 2016). Während die Koalition der Unterstützer ihre Interessen zunächst in der Anfangsphase des Policy-Prozesses im Rahmen des Dialogprozesses und dem darauf aufbauenden Entwurf des BMU einbringen konnten, erwiesen sich die Akteure im weiteren Verlauf als deutlich weniger einflussreich. Die Abschwächung der Zielsetzungen und Maßnahmen im Bereich der Kohleenergie durch das BMWi stieß

---

<sup>173</sup> In einer repräsentativen Umfrage im Auftrag von Greenpeace sprachen sich 68 Prozent der Befragten für die Einleitung eines Kohleausstiegs innerhalb der nächsten 20 bis 25 Jahre aus (Greenpeace 2015). In der Panelbefragung des Forschungszentrums Jülich gaben 86,5 Prozent der Befragten an, dass sie sich einen Kohleausstieg bis 2040 wünschen (Schumann et al. 2016: 9).

<sup>174</sup> In den Umfragen der Forschungsgruppe Wahlen bewerteten zwischen Januar und Dezember 2016 lediglich 2 bis 6 Prozent der Befragten die Energiewende bzw. den Klimawandel als das gegenwärtig wichtigste Problem in Deutschland. Demgegenüber wurde die Flüchtlingskrise von 50 bis 85 Prozent der Befragten als das wichtigste Problem genannt (Forschungsgruppe Wahlen 2019).

<sup>175</sup> Neben Arbeitnehmern in den Kohlekraftwerken der großen Energieversorger vertritt Ver.di auch zahlreiche Beschäftigte in den Stadtwerken und kleineren Energieversorgungsunternehmen, die eine dezentrale Energiewende unterstützen.

innerhalb dieser Akteursgruppe daher auf massive Kritik (vgl. BEE 2016b: 4,7; BUND 2016a; Klima-Allianz 2016).

Demgegenüber standen Interessenvertreter der konventionellen Energiewirtschaft (v.a. Bundesverband Braunkohle DEBRIV<sup>176</sup>), der Industrie (v.a. BDI, VIK) sowie die Gewerkschaft IG BCE, die den Status Quo verteidigten und einen zügigeren Kohleausstieg ablehnten (Leipprand/Flachland 2018: 197f.; Wuppertal Institut et al. 2016: 39-60). Angesichts des bevorzustehenden Endes der Atomkraftnutzung im Jahr 2022 hing die Marktmacht der etablierten Energiewirtschaft nun umso mehr von einer möglichst langen Nutzung der Kohleenergie ab. In diesem Kontext sind auch die sozio-technischen Pfadabhängigkeiten des Kohlesektors von Bedeutung. Denn bei Kohlekraftwerken und Tagebauen handelt es sich um Investitionen mit hoher Kapitalintensität sowie langen Planungs- und Amortisationszeiträumen (Monstadt 2004: 74f.). Zudem verfügen Stein- und Braunkohlekraftwerke über eine hohe technische Lebensdauer von 40 bzw. 50 Jahren (UBA 2017: 18). In diesem Zusammenhang verstärkten daher auch die in der jüngeren Vergangenheit getätigten Investitionen in den Neubau von Kohlekraftwerken sowie die Inbetriebnahme neuer Braun- und Kohlekraftwerke nach 2011 die Lock-in-Effekte des fossilen Energiesystems. Die etablierten Energiekonzerne hatten daher ein hohes wirtschaftliches Interesse daran, ihre bestehenden Geschäftsmodelle möglichst lange fortzuführen und einen Kohleausstieg somit hinauszuzögern. Auch die (energieintensive) Industrie hatte aus ökonomischen Motiven (günstige Strompreise) ein Interesse an einer möglichst langen Kohlenutzung. Für die IG BCE lag die Motivation für ihre Positionierung gegen den Kohleausstieg in den drohenden Arbeitsplatzverlusten in den Braunkohleregionen begründet.

Gegen die Einleitung eines Kohleausstiegs im Rahmen des Klimaschutzplans wurden von den Gegnern ähnliche Argumente angeführt, die bereits erfolgreich gegen den Klimabeitrag vorgebracht wurden. So stelle ein nationaler Kohleausstieg angesichts des EU-ETS zum einen eine unwirksame Doppelregulierung dar. Zum anderen würde ein parallel zum Atomausstieg verlaufender Kohleausstieg die Versorgungssicherheit und die Bezahlbarkeit der Energieversorgung und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit der (energieintensiven) Industrie gefährden, was eine Deindustrialisierung zur Folge haben könnte. Des Weiteren würde dieser zum Verlust zahlreicher Arbeitsplätze und zu Strukturbrüchen in den Kohleregionen führen (BDI 2011: 5f.; DEBRIV 2016; IG BCE 2016). Neben den Vorgaben bezüglich des Entwicklungspfades der Kohleverstromung und der Investitionen in Bereich der Kohleenergie

---

<sup>176</sup> Zu den Mitgliedern des DEBRIV zählen die Energiekonzerne RWE, MIBRAG und LEAG.

machten die Akteure besonders gegen die geplante Kommission Front (ebd.). Betrachtet man den letztendlich verabschiedeten Klimaschutzplan, so ist festzustellen, dass die IG BCE sowie die Interessenvertreter der Industrie und der (Braun-)Kohlewirtschaft ihre Interessen offensichtlich vor allem jenseits des Dialog- und Beteiligungsverfahrens über ihre Einflusskanäle zum BMWi und der Union, aber auch über die betroffenen Bundesländer politisch effektiv vertreten und damit den Policy-Output beeinflussen konnten.

Somit zeigte sich auch im Rahmen des Policy-Prozesses zum Klimaschutzplan erneut die Dominanz und die Machtressourcenverteilung zugunsten der einflussreichen Gegner-Akteure, die über eine anhaltend hohe Konflikt- und Organisationsfähigkeit sowie günstige Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern verfügten (s. Kap. 5.2.2). Demgegenüber konnten die Unterstützer eines Kohleausstiegs kein starkes Gegengewicht zu den Status Quo-Interessen aufbauen. Zwar hatte die Weltklimakonferenz in Paris dem Thema des Klimaschutzes zusätzlichen Aufschwung gegeben und auch die Energiewende stieß nach wie vor auf eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung (Agora Energiewende 2017: 29). Allerdings war der Klimawandel zu dieser Zeit kein salientes Thema in der Bevölkerung, was sich auch auf die Konflikt- und Mobilisierungsfähigkeit der Unterstützer eines beschleunigten Kohleausstiegs auswirkte.

#### *Die „Kohleländer“ als Verteidiger des Status Quo*

Betrachtet man die Positionierung der Bundesländer zum Kohleausstieg, so zeigt sich eine ähnliche Konstellation, wie sie bereits im Rahmen der Debatten zum Klimabeitrag beobachtet werden konnte. Von Seiten der Bundesländer ohne Braunkohleindustrie wurden eine Entscheidung sowie konkrete Maßnahmen für einen Kohleausstieg tendenziell unterstützt, was sich auch im Maßnahmenkatalog des Dialogprozesses widerspiegelte (vgl. Wuppertal Institut et al. 2016). In den Stellungnahmen zum Klimaschutzplan 2050 kritisierten daher einige Länder das Fehlen einer klaren Entscheidung über die zukünftigen Entwicklung der Kohleverstromung in Deutschland (Bayern, Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz) und sprachen sich explizit für einen schnelleren Ausstieg sowie konkrete Zielperspektiven für den Transformationsprozess aus (Baden-Württemberg, Thüringen, Schleswig-Holstein) (vgl. BMU 2016e).

Demgegenüber zeichneten sich die Bundesländer, in denen sich die Braunkohlereviere befinden, weiterhin als Verteidiger des Status Quo aus und setzten sich gegen einen beschleunigten Kohleausstieg ein. Allerdings zeigten sich dabei auch gewisse Unterschiede zwischen den Bundesländern. So fiel die (zumindest öffentlich) formulierte Kritik an den geplanten Maßnahmen und Vorgaben im Bereich der Kohleenergie von Seiten der

Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt moderater aus<sup>177</sup>, was auch darauf zurückgeführt werden kann, dass in beiden Ländern die Grünen an der Regierung beteiligt waren<sup>178</sup>. Deutlich schärfere Kritik an dem vom BMU verfolgten progressiveren Kurs in der Kohlepolitik kam hingegen von Sachsen und Brandenburg, die weitere Eingriffe zulasten der Braunkohleverstromung entschieden ablehnten (SMUL 2016: 4; MLUL Brandenburg 2016: 3). Insbesondere die geplante Kommission sowie die Ablehnung von Investitionen in neue Kohlekraftwerke und Tagebauerweiterungen stießen dabei auf massive Widerstände der beiden Bundesländer (Die Welt 2016a; RBB 2016). So kritisierte der brandenburgische Ministerpräsident Dietmar Woidke (SPD) in einem Schreiben an Umweltministerin Hendricks, Wirtschaftsminister Gabriel sowie Kanzleramtsminister Altmaier die diesbezüglichen Formulierungen zur Kohleverstromung als „aus industriepolitischer Sicht aber auch aus energiepolitischer Sicht untragbar“ (Die Welt 2016a), Sachsens Ministerpräsident Tillich (CDU) bezeichnete die Pläne als „katastrophale Fehlentscheidung“ (Die Welt 2016c). Insgesamt positionierten sich die vier „Kohleländer“ somit erneut an der Seite der IG BCE und der betroffenen Energiekonzerne und bauten Druck auf die Bundesregierung auf, den Klimaschutzplan im Bereich der Kohleenergie deutlich abzuschwächen. Trotz fehlender formaler Vetomöglichkeiten verfügten die Bundesländer, angesichts der stark regional konzentrierten Betroffenheit der sozio-ökonomischen Auswirkungen eines Kohleausstiegs, über eine einflussreiche Machtposition und konnten ihre Interessen erfolgreich in den politischen Prozess einbringen.

### *Zwischenfazit*

Der Klimaschutzplan 2050 war im Bereich der Energiewirtschaft durch eine Nichtentscheidung zum Kohleausstieg geprägt, die das Fortbestehen des konventionellen, zentralistischen Energiesystems begünstigte und damit die Stagnation im Policy-Bereich der Kohleenergie fortführte. Zwar eröffnete das Klimaabkommen von Paris ein politisches Gelegenheitsfenster für einen progressiven Policy-Wandel, wodurch durchaus die Chance bestand, noch in der laufenden Legislaturperiode einen beschleunigten Kohleausstieg einzuleiten und

---

<sup>177</sup> So lehnte Sachsen-Anhalt in der Stellungnahme zum Klimaschutzplan zusätzliche nationale Klimaschutzmaßnahmen für die Energiewirtschaft ab, äußerte sich darüber hinaus aber nicht zu den Vorgaben im Bereich der Kohleenergie (MULE Sachsen-Anhalt 2016). Nordrhein-Westfalen lehnte eine schrittweise Reduzierung der Kohleverstromung zwar nicht grundsätzlich ab, betonte jedoch, dass diese zur Vermeidung von Strukturbrüchen ökonomisch und sozial verträglich gestaltet werden müsse (MKULNV NRW 2016: 7).

<sup>178</sup> In Sachsen-Anhalt hatte die seit April 2016 regierende Koalition aus CDU, SPD und Grünen zwar bekräftigt, dass Braunkohle auch weiterhin einen wichtigen Bestandteil des Energiemix des Landes darstellen wird. Allerdings wurde darin auch der Aufschluss neuer Tagebaue sowie der Bau neuer Kohlekraftwerke ausgeschlossen und ein Auslaufen der Braunkohlenutzung bis spätestens 2035 vereinbart (SPD Sachsen-Anhalt et al. 2016: 117).

diesbezügliche Ziele und Maßnahmen festzuschreiben. Entsprechende Initiativen von Umweltministerin Hendricks, dies im Rahmen des Klimaschutzplans 2050 umzusetzen, scheiterten jedoch. Als wichtiger Erklärungsfaktor kann dabei die ministerielle Kompetenzverflechtung und die Machtasymmetrie zwischen BMU und BMWi identifiziert werden. Das BMWi, dessen Policy-Position stark durch wirtschafts- und industriepolitische Interessen geprägt war, agierte bei der Entscheidungsfindung als Vetospieler und verhinderte so eine klare Zielsetzung für einen Kohleausstieg. Die Konflikte zwischen Hendricks und Gabriel spiegelten dabei jedoch auch die innerparteilichen Differenzen in der SPD wider. Angesichts der drohenden Arbeitsplatzverluste in der Kohleindustrie sowie des Widerstandes der IG BCE gegen eine restriktivere Kohlepolitik traten industrie- und strukturpolitische Interessen in den Vordergrund, denen die klimapolitischen Ambitionen des Umweltflügels der SPD untergeordnet wurden. Eine Entscheidung für einen Kohleausstieg wurde zudem auch durch die Union blockiert, die aufgrund ihrer Orientierung an Wirtschaftsinteressen zusätzliche regulative Eingriffe im Bereich der Kohleenergie ablehnte. Daneben leisteten auch einflussreiche Akteure der etablierten Energiewirtschaft, der BDI und insbesondere die IG BCE Widerstand gegen eine progressivere Kohlepolitik. Aufgrund ihrer hohen Konflikt- und Organisationsfähigkeit sowie ihrer günstigen Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern verfügten diese Akteure dabei über eine hohe Durchsetzungsfähigkeit für ihre Interessen. Schließlich erwiesen sich auch die „Kohleländer“ erneut als Verteidiger des Status Quo und nutzen im Policy-Prozess zum Klimaschutzplan informelle Einflussmöglichkeiten, um ihre länderspezifischen Interessen einzubringen.

## 5.2.4 Die Kohlekommission 2018

Nach den Bundestagswahlen im Jahr 2017 gelangte das Thema des Kohleausstiegs erneut in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Der klimapolitische Handlungsbedarf sowie die wachsende gesellschaftliche Unterstützung für einen Kohleausstieg erhöhten zunehmend den Problemdruck auf die künftige Bundesregierung. Mit dem Einsetzen der Kohlekommission, die neben der Gestaltung des Strukturwandels auch ausdrücklich die Erarbeitung eines Kohleausstiegspfadens zum Ziel hatte, leitete die neue Bundesregierung aus Union und SPD schließlich den Einstieg in den Kohleausstieg ein. Im Vergleich zur bisherigen Policy-Entwicklung erfolgte damit eine erste Weichenstellung im Policy-Bereich der Kohleenergie, die in Richtung eines zügigeren Ausstiegs aus der Kohleverstromung und -förderung zielte.

*Ausgangslage: Bundestagswahl 2017, Jamaika-Sondierungen und die Weltklimakonferenz in Bonn*

Im Bundestagswahlkampf 2017 zählte die Energiewende- und Klimapolitik nicht zu den zentralen Wahlkampfthemen und dies, obwohl Deutschland sein nationales Klimaschutzziel für 2020 trotz der unter der Großen Koalition beschlossenen zusätzlichen Maßnahmen zu verfehlen drohte (BMU 2018: 20)<sup>179</sup>. Auch der Kohleausstieg spielte somit im Vergleich zu anderen Themen lediglich eine untergeordnete Rolle. Zwar hatten Bündnis 90/Die Grünen und die Linke in ihren Wahlprogrammen einen Kohleausstieg bis 2030 (Die Grünen) bzw. bis 2035 (Die Linke) auf Grundlage eines Kohleausstiegsgesetzes festgeschrieben (Bündnis 90/Die Grünen 2017: 35f.; Die Linke 2017: 83f.). Allerdings gelang es den Oppositionsparteien nicht, den Kohleausstieg als wichtiges Thema im Wahlkampf zu platzieren. Das Wahlprogramm von CDU und CSU blieb bezüglich des Kohleausstiegs sehr vage und enthielt lediglich die Aussage, wonach der langfristige Ausstieg aus der Braunkohle parallel zu einer neuen Strukturentwicklung in den neuen Bundesländern verlaufen müsse (CDU/CSU 2017: 30). Auch im Wahlprogramm der SPD wurde der Kohleausstieg nur indirekt über den Strukturwandel in der Energiewirtschaft adressiert, der mit den Betroffenen in den Regionen gemeinsam gestaltet werden sollte (SPD 2017: 31). Die FDP, aber auch die AfD, bekräftigten indes in ihren

---

<sup>179</sup> Demgegenüber spielten die innere Sicherheit, die soziale Sicherheit und damit verbundene Gerechtigkeits-themen sowie Identitätsthemen eine zentrale Rolle (Korte 2019: 10f.) Dies spiegelt sich auch in der Rangfolge der als wichtigste Probleme eingestuft Themenkomplexe wider. Im Vorfeld der Bundestagswahlen stellten Flüchtlinge/Ausländer/Integration für 49 Prozent der Befragten das wichtigste Problem dar, gefolgt vom Thema Rente (20%) und Soziales Gefälle (16%). Das Themenfeld Umwelt/Klima/Energiewende wurde von 5 Prozent der Befragten als wichtigstes Thema genannt (Forschungsgruppe Wahlen 2019; Erhebung 15.09.2017).

Wahlprogrammen, dass auf Kohlekraftwerke auf absehbare Zeit nicht verzichtet werden könne (FDP 2017: 134; AfD 2017: 66)<sup>180</sup>.

Die Regierungsbildung nach den Bundestagswahlen 2017 erwies sich angesichts der neuen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag als äußerst schwierig. Während Union und SPD als Verlierer aus den Bundestagswahlen hervorgegangen waren, konnten die Oppositionsparteien, insbesondere die außerparlamentarischen Oppositionsparteien AfD und FDP, teils deutliche Gewinne verzeichnen<sup>181</sup>. Nachdem die SPD einer Fortsetzung der Großen Koalition noch am Wahlabend eine klare Absage erteilt hatte, stellte eine Jamaika-Koalition von CDU, CSU, FDP und Grünen die einzig realistische Alternative dar. In den Sondierungsgesprächen für ein Jamaika-Bündnis waren neben der Flüchtlingspolitik und Fragen der Finanzpolitik insbesondere die Energie- und Klimapolitik zwischen den Parteien stark umstritten (Siefken 2018: 412-414). Als eines der zentralen Konfliktthemen erwies sich dabei der Kohleausstieg, der in der Folge auch in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit rückte. Entsprechend ihres Wahlprogramms forderten die Grünen 20 Kohlekraftwerksblöcke mit einer Gesamtleistung von 8 bis 10 GW vom Netz zu nehmen, um das Klimaziel für 2020 noch zu erreichen. Von der Forderung nach einem festen Ausstiegsdatum waren die Grünen im Verlauf der Sondierungsgespräche hingegen abgerückt und signalisierten damit ihre Kompromissbereitschaft (Zeit Online 2017a). Das Angebot von Union und FDP, bis 2020 Kohlekraftwerke mit einer Leistung von 5 GW abzuschalten, wurde von den Grünen jedoch abgelehnt. Bundeskanzlerin Merkel unterbreitete schließlich einen neuen Kompromissvorschlag, der das Abschalten von 7 GW Kohlekraftwerkskapazitäten vorsah – diesen wollte die FDP allerdings nicht mittragen (FAZ 2017; Die Zeit 2017). Die Sondierungsgespräche scheiterten schließlich am 19. November 2017, nachdem FDP-Parteichef Christian Lindner überraschend den Ausstieg der FDP aus den Verhandlungen erklärt hatte<sup>182</sup>.

Neben den Jamaika-Sondierungen gewann die Debatte über die Zukunft der Kohleenergie zudem durch den Weltklimagipfel in Bonn, der vom 6. bis 17. November 2017 und damit parallel zu den Sondierungsgesprächen stattfand, deutlich an Aufschwung. Verschiedene

---

<sup>180</sup> Während die FDP sich dabei jedoch zum Klimaschutzabkommen von Paris bekannte (FDP 2017: 137), stellte die AfD die Aussagen des IPCC zum anthropogenen Klimawandel grundsätzlich in Frage und forderte einen Ausstieg aus dem Pariser Klimaabkommen (AfD 2017: 65).

<sup>181</sup> Die Union hatte mit 32,9 Prozent (-8,6%) deutliche Stimmenverluste zu verzeichnen, die SPD erreichte mit 20,5 Prozent ihren historischen Tiefpunkt (-5,2%). Die AfD zog mit 12,6 Prozent als drittstärkste Kraft in den Bundestag ein (+7,9%), gefolgt von der FDP, die mit 10,7 Prozent den Wiedereinzug ins Parlament schaffte (+5,9%). Auch die Linke konnte mit 9,2 Prozent Stimmengewinne verzeichnen (+0,6%) ebenso wie die Grünen, die auf 8,9 Prozent der Stimmen kamen (+0,5%) (Bundeswahlleiter 2017).

<sup>182</sup> Neben den anhaltenden Konflikten bei zentralen Themen (u.a. Kohleausstieg) war ein weiterer Grund für das Scheitern der Sondierungen, dass es aus Perspektive der FDP nicht gelungen war, eine Vertrauensbasis zur Union aufzubauen (Siefken 2018: 414f.).

Akteure versuchten dieses günstige Gelegenheitsfenster nach den Bundestagswahlen zu nutzen und die Debatte über einen politisch forcierten Kohleausstieg voranzutreiben. So hatte der SRU im Vorfeld des Weltklimagipfels die nächste Bundesregierung dazu aufgefordert, „unverzüglich einen Kohleausstieg ein[zu]leiten“ (SRU 2017: 5) und hierzu die Einrichtung einer Kohlekommission vorgeschlagen. Unterstützung für einen beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung kam zudem von einer breiten Allianz aus Umweltverbänden, kirchlichen Institutionen und Entwicklungsorganisationen, die für einen raschen Kohleausstieg mobilisierten (DNR/Klima-Allianz 2017). An der Anti-Kohle-Demonstration anlässlich des Weltklimagipfels in Bonn nahmen rund 25.000 Teilnehmer teil (DW 2017). Der Ausstieg aus der Kohle war auch beim Weltklimagipfel selbst ein präsent Thema. Auf Initiative von Großbritannien und Kanada wurde am Rande des Gipfels die „Powering Past Coal Alliance“ gegründet, deren Mitglieder sich dazu bekennen, bis spätestens 2030 aus der Kohleverstromung auszusteigen (PPCA 2017)<sup>183</sup> – Deutschland war der Allianz indes nicht beigetreten. Die internationale Initiative erhöhte jedoch den Handlungsdruck für die nächste Bundesregierung, wollte Deutschland die Glaubwürdigkeit der Energiewende und seine Rolle als klimapolitischer Vorreiter auf internationaler Ebene nicht verspielen.

#### *Die Neuauflage der Großen Koalition und die Kohlekommission im Koalitionsvertrag*

Angesichts des Scheiterns der Sondierungsgespräche zwischen Union, FDP und Grünen erhöhte sich der Druck auf die SPD, ihre Absage an eine erneute Große Koalition nochmals zu überdenken. Die Sozialdemokraten willigten im Dezember 2017 zunächst in Sondierungsgespräche und im Januar 2018 in Koalitionsverhandlungen mit der Union ein (Siefken 2018)<sup>184</sup>. Mitte März 2018, und damit beinahe ein halbes Jahr nach den Bundestagswahlen, kam die neue Bundesregierung schließlich ins Amt.

Im Gegensatz zu den Jamaika-Sondierungsgesprächen spielte die Energiewende- und Klimapolitik und speziell auch der Kohleausstieg in den Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD eine weniger zentrale Rolle, was schließlich auch im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kam. Im diesem bekannten sich Union und SPD zu den vereinbarten Klimazielen für die Jahre 2020, 2030 und 2050 sowie zum Klimaschutzabkommen von Paris. Das nationale Klimaschutzziel für 2020 wurde jedoch implizit aufgegeben. So sollten laut Koalitionsvertrag

---

<sup>183</sup> Der Allianz schlossen sich beim Weltklimagipfel 18 weitere Länder an, darunter Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Mexiko, Niederlande und Österreich.

<sup>184</sup> Über das Eintreten in ergebnisoffene Sondierungen sowie die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen wurde auf SPD-Parteitag im Dezember 2017 bzw. Januar 2018 abgestimmt. Zudem hatte die SPD als Bedingung für den Eintritt in die Große Koalition die Durchführung eines Mitgliedervotums vorgesehen. Am 4. März 2018 stimmten schließlich 66 Prozent für eine Neuauflage der Großen Koalition (vgl. Siefken 2018).

Ergänzungen zu den bestehenden Maßnahmen vorgenommen werden, „um die Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020 so schnell wie möglich zu schließen“, das Klimaschutzziel für 2030 wollten Union und SPD hingegen „auf jeden Fall erreichen“ (CDU et al. 2018: 142). Konkrete kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Schließung der Klimaschutzlücke im Energiesektor, wie sie zuvor im Rahmen der Jamaika-Sondierungen diskutiert worden waren, wurden jedoch nicht im Koalitionsvertrag verankert. Allerdings einigten sich die Parteien auf das Einsetzen einer Kommission, die bis Ende 2018 neben Maßnahmen zur Reduzierung der Klimaschutzlücke sowie zur Erreichung des Reduktionsziels für 2030 auch „einen Plan zur schrittweisen Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung, einschließlich eines Abschlussdatums und der notwendigen rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und strukturpolitischen Begleitmaßnahmen“ erarbeiten sollte (ebd.). Auf dieser Grundlage sollte im Jahr 2019 ein Gesetz verabschiedet werden, um die Einhaltung der sektorspezifischen Klimaschutzziele 2030 rechtlich verbindlich festzulegen (ebd.: 143). Daneben wurde im Koalitionsvertrag das Ziel für den Ausbau der erneuerbaren Energien deutlich angehoben. Die erneuerbaren Energien sollten bis 2030 einen Anteil von 65 Prozent am Stromverbrauch erreichen (zuvor 55-60 Prozent bis 2035), was im Umkehrschluss eine stärkere Reduzierung des Anteils fossiler Energien bedeutete (ebd.: 71).

Die Einsetzung der Kommission wurde zunächst mehrfach verschoben, da es innerhalb der Großen Koalition Auseinandersetzungen über deren Ziele, Arbeitsweise und Zusammensetzung gab. Am 6. Juni 2018 beschloss die Bundesregierung schließlich das Einsetzen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, die vor allem unter dem Namen Kohlekommission bekannt ist. Am 26. Januar 2019 legte die Kohlekommission ihren Abschlussbericht vor, der von ihren Mitgliedern nahezu einstimmig verabschiedet wurde.

#### *Das Einsetzen der Kohlekommission: Moderater progressiver Policy-Wandel*

Mit dem Einsetzen der Kohlekommission erfolgte eine Weichenstellung im Policy-Bereich der Kohleenergie, die den Weg in Richtung eines politisch induzierten Kohleausstiegs ebnete. Die Kommission setzte sich zusammen aus Vertretern von Gewerkschaften, Industrie- und (Energie-)Wirtschaftsverbänden, Umweltverbänden, Wissenschaft sowie der betroffenen Bürger und Regionen (Bundesregierung 2018: 2f.)<sup>185</sup>, womit eine vergleichsweise

---

<sup>185</sup> Neben den 28 stimmberechtigten Mitgliedern gehörten der Kohlekommission zudem drei Bundestagsabgeordnete von CDU, CSU und SPD mit Rede-, aber ohne Stimmrecht an. Vorsitzende der Kommission waren Matthias Platzeck (SPD), ehemaliger Ministerpräsident von Brandenburg, Ronald Pofalla (CDU), Vorstand der Deutschen Bahn, Barbara Praetorius, Umweltökonomin und ehemalige stellvertretende

ausgewogene Besetzung gegeben war. Der Einsetzungsbeschluss der Bundesregierung enthielt dabei ein doppeltes Kommissionsmandat, das sowohl eine strukturpolitische als auch eine energiepolitische Zielsetzung umfasste (Bundesregierung 2018). Zum einen sollte die Kommission Empfehlungen für den wirtschaftlichen Strukturwandel in den betroffenen Regionen erarbeiten. Neben der „Schaffung einer konkreten Perspektive für neue, zukunftssichere Arbeitsplätze“ (ebd.: 1) und der Entwicklung begleitender strukturpolitischer Maßnahmen stand hierbei auch die finanzielle Absicherung des Strukturwandels im Zentrum. Zum anderen sollte die Kommission einen Fahrplan für den Kohleausstieg einschließlich eines Ausstiegsdatums entwickeln, auf dessen Basis die nationalen Klimaschutzziele zu erreichen sind, und hierzu konkrete Maßnahmenvorschläge erarbeiten. Die Ausrichtung des Kohleausstiegspfad an den Klimaschutzzielen implizierte somit einen schnelleren Kohleausstieg, als er auf Basis der bisherigen Maßnahmen sowie der prognostizierten Marktentwicklung erfolgen würde. Mit der Kommission war somit das übergeordnete Ziel verbunden, einen gesamtgesellschaftlich tragbaren Kompromiss für den Kohleausstieg und die Gestaltung des Strukturwandels zu erreichen.

„Die Einsetzung einer Kommission bedeutet keinerlei Selbstbindung der Bundesregierung an das Policy-Programm dieser Kommission, wohl aber eine implizite Stärkung der Selbstverpflichtung politischer Akteure auf den Abschluss eines Reformvorhabens“ (Schneider 2010: 385). Vor dem Hintergrund des langanhaltenden Stillstands im Policy-Bereich der Kohleenergie kann das Einsetzen der Kohlekommission daher als Ausdruck einer grundsätzlichen politischen Entscheidung für die Einleitung eines Kohleausstiegs gewertet werden und der generellen Bereitschaft, diesen durch weitere Maßnahmen zu flankieren und gesetzlich zu regeln. Wenngleich die Bundesregierung im Einsetzungsbeschluss die Gestaltung des Strukturwandels deutlich in den Fokus rückte, gab sie dennoch auch eine klare energie- und klimapolitische Zielrichtung für die zukünftige Entwicklung der Kohleenergie vor. Mit dem Mandat zur Erarbeitung eines an den Klimaschutzzielen orientierten Kohleausstiegspfad war nicht mehr die Frage verbunden, ob ein Kohleausstieg eingeleitet werden sollte, vielmehr traten nun die Fragen in den Vordergrund, wie und bis wann dieser erfolgen sollte. Die Einsetzung der Kohlekommission kann somit als ein progressiver, wenn auch moderater, Policy-Wandel eingeordnet werden, mit dem ein schnellerer Ausstieg aus der Kohleverstromung forciert und

---

Direktorin des Think Tanks Agora Energiewende sowie Stanislaw Tillich (CDU), ehemaliger Ministerpräsident von Sachsen. Vertreter der Ministerien der Steuerungsgruppe aus BMWi, BMU, BMI und BMAS sowie der Bundesländer Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt nahmen an den Sitzungen der Kommission teil, hatten jedoch kein Stimmrecht (Bundesregierung 2018).

somit der Wandel des Energiesystems im Sinne der Energiewende-Entscheidung 2011 begünstigt wird.

Im Folgenden werden in einem kurzen Exkurs die zentralen Ergebnisse des Kompromisses der Kohlekommission<sup>186</sup> dargestellt, die selbst nicht Bestandteil der Policy-Analyse sind. Dabei liegt der Fokus auf den Empfehlungen zur zukünftigen Entwicklung der Kohleverstromung. In ihrem Abschlussbericht vom 26. Januar 2019 empfahl die Kommission einen schrittweisen Kohleausstieg bis 2038, bei dem die Kohlekraftwerke im Einvernehmen mit den Kraftwerksbetreibern stillgelegt werden sollen. Danach soll bis 2022 die Kraftwerksleistung bei Braun- und Steinkohle auf jeweils rund 15 GW reduziert werden. Gegenüber dem Jahr 2017 bedeutet dies eine Reduktion von 5 GW im Bereich der Braunkohle bzw. von 7,7 GW im Bereich der Steinkohle. Bis 2030 soll in einem möglichst stetigen Prozess die Leistung der Kohlekraftwerke weiter auf insgesamt 17 GW verringert werden (davon 9 GW Braun- und 8 GW Steinkohle), bis spätestens 2038 soll schließlich der vollständige Ausstieg aus der Kohleverstromung erfolgen. Des Weiteren soll 2032 geprüft werden, ob bereits 2035 der Kohleausstieg vollendet werden kann. Zur Umsetzung des Kohleausstiegspfades empfiehlt die Kommission eine einvernehmliche Verhandlungslösung einschließlich Entschädigungszahlungen für die Betreiber von Braunkohlekraftwerken bzw. freiwillige Stilllegungsprämien für Steinkohlekraftwerke. Zudem sollen laut Empfehlungen der Kommission keine neuen Kohlekraftwerke mehr gebaut oder ans Netz genommen werden (Kommission WSB 2019: 62-65). Für die Unterstützung des Strukturwandels sollen die vom Kohleausstieg betroffenen Länder über einen Zeitraum von 20 Jahren rund 40 Mrd. Euro Strukturhilfen vom Bund erhalten (Kommission WSB 2019: 104).

#### *Der Wandel der Parteipositionen im Nachgang der Bundestagswahl*

Betrachtet man die Wahlprogramme von Union und SPD, so war die Entscheidung zugunsten der Kohlekommission mit ihrer klaren Zielsetzung zur Erarbeitung eines Kohleausstiegspfades nicht unmittelbar zu erwarten. Im Rahmen der Erarbeitung des Klimaschutzplans im Jahr 2016 war eine solche Kommission noch auf massive Widerstände der CDU/CSU, aber auch Teilen der SPD gestoßen (s. Kap. 5.2.3). In Bezug auf die Energiewende betonte die Union in ihrem Wahlprogramm 2017 weiterhin stark das Ziel der Wirtschaftlichkeit. So könne die Energiewende nur dann ein weltweites Vorbild sein, wenn die Wettbewerbsfähigkeit der

---

<sup>186</sup> 28 der 27 Mitglieder der Kommission stimmten für die Annahme des Abschlussberichts. Allerdings betonten Vertreter der Umweltverbände, der betroffenen Regionen und Bürger sowie der Wissenschaft in Sondervoten, dass sie den Abschlussbericht zwar mittragen, da ein gesamtgesellschaftlicher Kompromiss über die zukünftige Entwicklung der Kohleverstromung für sie von großer Bedeutung sei, die Empfehlungen der Kommission zur Erreichung der Pariser Klimaziele jedoch nicht ausreichend seien (Kommission WSB 2019: 118f).

Wirtschaft erhalten bleibe (CDU/CSU 2017: 68). Daneben bekannte sich die Union zu den bestehenden Energie- und Klimazielen, die jedoch nicht durch „dirigistische staatliche Eingriffe“ (ebd.: 69), sondern durch marktwirtschaftliche Instrumente erreicht werden sollen. Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Kohleverstromung blieb das Programm sehr vage, der Ausstieg aus der Braunkohle wurde darin lediglich als langfristiges Ziel erwähnt (ebd.: 30)<sup>187</sup>. Allerdings hatte die Union bereits im Rahmen der Jamaika-Sondierungen ihre generelle Kompromissbereitschaft in der Frage eines Kohleausstiegs unter Beweis gestellt.

Die SPD versuchte in ihrem Wahlprogramm die Energiewende stärker mit dem Thema der Gerechtigkeit zu verknüpfen, indem sie den zügigen Ausbau der erneuerbaren Energien als „eine Frage der Gerechtigkeit“ (SPD 2017: 62) definierte. Demnach soll spätestens bis 2050 die Energieerzeugung weitestgehend treibhausneutral erfolgen, ohne dabei jedoch die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu gefährden (ebd.: 63). Daneben bekräftigten die Sozialdemokraten, das nationale Klimaziel für 2020 erreichen zu wollen. Zudem soll der Klimaschutzplan 2050 entsprechend der Erfordernisse des Pariser Klimaabkommens weiterentwickelt und hierzu ein Klimaschutzgesetz verabschiedet werden (ebd.: 61f.). Das Wahlprogramm der SPD enthielt somit durchaus in einigen Ansätzen eine klimapolitisch ambitionierte Zielsetzung. Eine klare Position hinsichtlich des Ausstiegs aus der Kohleverstromung fehlte indes. Vielmehr standen die Gestaltung des Strukturwandels und die Schaffung von Arbeitsplätzen in den betroffenen Regionen im Vordergrund (ebd.: 31).

Nach den Bundestagswahlen zeichnete sich jedoch innerhalb der SPD ein gewisser Positionswandel in der Frage des Kohleausstiegs ab. Die Jamaika-Sondierungen und der Weltklimagipfel in Bonn hatten das Thema des Kohleausstiegs in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt und damit den Problemdruck deutlich erhöht. Der Kohleausstieg war innerhalb der Bevölkerung populär, wie eine Umfrage vom November 2017 zeigt (Zeit Online 2017b): So sprachen sich 76 Prozent der Befragten für die Einleitung eines schrittweisen Kohleausstiegs durch die nächste Bundesregierung aus (81 Prozent der SPD-Anhänger sowie 75 Prozent der CDU/CSU-Anhänger). Nach den deutlichen Verlusten bei der Bundestagswahl und mit Blick auf eine mögliche Neuauflage der Großen Koalition versuchte die SPD-Führung in der Folge das klimapolitische Profil der SPD zu schärfen und das Thema des Kohleausstiegs zu besetzen. Auf dem SPD-Bundesparteitag am 7. Dezember 2017 sprach sich der SPD-

---

<sup>187</sup> Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der „langfristige Ausstieg aus der Braunkohle“ nicht im Kapitel zur Energiewende oder zum Klimaschutz thematisiert wird, sondern im Kapitel „Gleiche Chancen in Ost und West“ (CDU/CSU 2017: 30).

Parteivorsitzende Martin Schulz überraschend für einen Ausstieg aus der Kohleverstromung aus:

„Die Wahrheit ist doch: Wir wollen die Klimaziele erreichen. Die Wahrheit ist auch: Das geht einher mit einem Ende der Kohleverstromung. [...] Aufgabe der Sozialdemokratie ist es nicht, Strukturen der Vergangenheit zu konservieren. Aufgabe der Sozialdemokratie ist es, eine Perspektive für die Zukunft zu geben. [...] Deshalb möchte ich an Euch appellieren als sozialdemokratische Partei, an alle Beteiligten: Wir müssen aufhören Umweltschutz gegen Industriepolitik auszuspielen. Beides muss parallel und zusammengehen“ (Schulz 2017).

Dabei betonte Schulz jedoch auch, dass der Kohleausstieg nicht zulasten der Versorgungssicherheit sowie der Beschäftigten erfolgen dürfe (ebd.). Der Kurswechsel der SPD, infolge dessen neben beschäftigungs- und industriepolitischen Auswirkungen auch klimapolitische Aspekte der Energiewende wieder stärker betont wurden, schlug sich schließlich auch in den Koalitionsverhandlungen nieder. Dabei wurden SPD-intern die Unterstützer einer beschleunigten Energiewende auch dadurch gestärkt, dass die Verhandlungen in der Arbeitsgruppe Energie, Klimaschutz, Umwelt für die SPD von Barbara Hendricks geleitet wurden, die nach dem Weltklimagipfel in Bonn erneut für das Einrichten einer Kommission zum Kohleausstieg geworben hatte (Deutscher Bundestag 2017: 133f.)<sup>188</sup>. Betrachtet man den Koalitionsvertrag, so konnte sich die SPD im Bereich der Energie- und Klimapolitik in einigen wesentlichen Punkten gegenüber der Union durchsetzen. Neben der Anhebung des EE-Ausbauziels und der Vereinbarung zugunsten eines Klimaschutzgesetzes zählt hierzu auch, dass die geplante Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ ein Ausstiegsdatum für die Kohleverstromung festlegen sollte (vgl. CDU et al. 2018; Miersch 2018a). Dass die Erarbeitung eines Kohleausstiegspfades dabei jedoch zunächst in eine Kommission ausgelagert und dabei auch das Klimaziel für 2020 lediglich „so weit wie möglich“ (CDU et al. 2018: 142) reduziert werden sollte, kann dabei als Zugeständnis an die Union, aber auch an die Kräfte innerhalb der SPD verstanden werden, die einem zügigen Kohleausstieg kritisch gegenüberstanden. Bemerkenswert ist hierbei, dass der Koalitionsvertrag im Hinblick auf die Festlegung kurzfristiger Maßnahmen zur Reduzierung der Kohlekapazitäten hinter den Kompromissvorschlag der Union an die Grünen in den Jamaika-Sondierungen zurückfällt.

Die tatsächliche Einsetzung der Kohlekommission verzögerte sich im weiteren Verlauf jedoch zunächst, da die Federführung, das konkrete Mandat und die Besetzung der Kommission weiterhin umstritten waren, was sich nicht nur in den interministeriellen Konflikten

---

<sup>188</sup> Für die CDU wurden die Verhandlungen von Armin Laschet geleitet, für die CSU von Georg Nüßlein.

widerspiegelte (s.u.), sondern auch in den unterschiedlichen Positionen der Fraktionen von Union und SPD. Die Union forderte eine alleinige Federführung des CDU-geführten Wirtschaftsministeriums und eine stärkere Fokussierung der Kommission auf die Ziele der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit: „Conditio sine qua non jedes etwaigen Kohleausstiegs muss sein, die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland zu garantieren“ (CDU/CSU 2018). Demgegenüber forderte die SPD ein klares klimapolitisches Mandat für die Kommission ein, wie es im Koalitionsvertrag vereinbart worden war, sowie eine gemeinsame Federführung des SPD-geführten Umweltministeriums und des Wirtschaftsministeriums, um einen Ausgleich zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen in der Kommission zu gewährleisten (Taz 2018). So äußerte sich Matthias Miersch, stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, hierzu:

„Wir wollen die Wirtschafts- und Umweltverbände sowie die betroffenen Regionen an einen Tisch holen, damit sie sich auf Augenhöhe über die Modalitäten zum Kohleausstieg verständigen. Wenn jetzt das Bundesumweltministerium nicht gleichberechtigt mit am Tisch sitzt, können wir uns die Kommission gleich ganz sparen“ (Miersch 2018b).

Damit stellte sich die SPD auch an die Seite der Umweltverbände, die ihre Beteiligung an der Kommission an die Bedingung der gemeinsamen Federführung von BMU und BMWi geknüpft hatten (Taz 2018). Letztendlich war die konkrete Ausgestaltung der Zielsetzung durch die gemeinsamen Kompromisse zwischen Union und SPD geprägt, auf deren Basis die Einsetzung der Kohlekommission ermöglicht wurde<sup>189</sup>.

#### *Institutioneller Faktor: Gemeinsame Zuständigkeit für die Kohlekommission*

Im Zuge der Koalitionsverhandlungen wurden das Umwelt- und das Wirtschaftsressort zwischen den Koalitionspartnern neu verteilt. Während das Umweltministerium bei der SPD verblieb, wurde das Wirtschaftsministerium von der CDU besetzt (CDU et al. 2018: 175). Die Leitung für das Umweltministerium wurde dabei von Svenja Schulze, bisherige SPD-Generalsekretärin aus Nordrhein-Westfalen, übernommen, Wirtschaftsminister wurde Peter Altmaier. Da Umweltministerin Schulze, im Gegensatz zu ihrer Amtsvorgängerin, somit nicht einem Wirtschaftsminister aus der eigenen Partei gegenüberstand, konnte sie ihre Positionen

---

<sup>189</sup> Dass das Zustandekommen der Kommission und die Einigung auf ein klares Mandat dabei keine Selbstverständlichkeit ist, verdeutlichen die Beispiele der Verkehrs- und Gebäudekommission. Diese waren ebenfalls bereits im Koalitionsvertrag vorgesehen und sollten, ähnlich wie die Kohlekommission, Maßnahmen erarbeiten, mit denen die Klimaschutzziele im Bereich Verkehr und Gebäude erreicht werden können. Während die Bundesregierung aufgrund anhaltender Unstimmigkeiten über die Ziele und Besetzung der Gebäudekommission diese erst gar nicht auf den Weg brachte (Stand März 2020), war die Verkehrskommission, die bei der „Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität“ angesiedelt war, mit einem klimapolitisch schwachen Arbeitsauftrag ausgestattet und durch Interventionen des federführenden Verkehrsministeriums geprägt (vgl. Staude 2019; Thiele i.E.).

auch nach außen energischer vertreten. Die Neuverteilung der Ressorts hatte damit zur Folge, dass die Konflikte zwischen den Ministerien wieder verstärkt durch parteipolitische Konflikte überlagert und damit auch öffentlichkeitswirksamer ausgetragen wurden, was die Auseinandersetzungen im Vorfeld der Einsetzung der Kohlekommission verdeutlichen. Die ministerielle Zuständigkeit für die Kommission war zwischen BMU und BMWi stark umstritten. Wirtschaftsminister Altmaier, der der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Gestaltung des Strukturwandels Priorität gegenüber dem Auftrag zur Erarbeitung eines Kohleausstiegspfades einräumte und einem schnellen Kohleausstieg eine Absage erteilte, beanspruchte die alleinige Federführung des BMWi. Demgegenüber forderte Umweltministerin Schulze unter Verweis auf die veränderte Aufgabenstellung der Kommission und deren Verankerung im Klima-Kapitel des Koalitionsvertrages eine gemeinsame Federführung von Umwelt- und Wirtschaftsressort (Handelsblatt 2018; Taz 2018). Der Streit wurde schließlich mit einem Kompromiss beigelegt, auf den sich Bundeskanzlerin Merkel und Vizekanzler Olaf Scholz verständigten. Demnach sollte die Kommission von vier Ministerien gemeinsam gesteuert werden. Neben dem Wirtschafts- und dem Umweltministerium gehörten somit auch das Arbeits- sowie das Innenministerium der Steuerungsgruppe an (Zaremba 2018).

Die gemeinsame Zuständigkeit hatte in der Folge Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsauftrags und die Besetzung der Kommission. Dabei konnte sich das BMWi mit der Forderung durchsetzen, dass die Kohlekommission zunächst ihre Empfehlungen für Maßnahmen zur sozialen und strukturpolitischen Entwicklung in den Braunkohleregionen sowie deren finanzieller Absicherung vorlegen und erst dann über den Kohleausstiegspfad und entsprechende Maßnahmen entscheiden sollte. Dennoch konnte das BMU das Festschreiben einer klaren, wenn auch nachgeordneten, klimapolitischen Zielsetzung erwirken. Zudem setzte sich Umweltministerin Schulze erfolgreich dafür ein, dass mit Barbara Praetorius auch eine Vertreterin der Klimaintressen in den Vorsitz der Kohlekommission berufen wurde (Bundesregierung 2018; Seelos 2018). Die gemeinsame Zuständigkeit von BMU und BMWi für die Kohlekommission ermöglichte somit einen Interessenausgleich zwischen den Handlungsorientierungen der beiden Ministerien, wodurch ein erster, wenn auch moderater, progressiver Policy-Wandel im Bereich der Kohleenergie tendenziell begünstigt wurde.

#### *Die Stärkung der Befürworter eines Kohleausstiegs und die Beteiligung der Interessengruppen in der Kommission*

Im Vorfeld der politischen Entscheidung für die Kohlekommission zeichneten sich Verschiebungen in der bisherigen Akteurskonstellation ab, die eine partielle Stärkung der Befürworter-Koalition zur Folge hatten. Die Forderungen nach einem zügigeren Kohleausstieg

wurden durch die wachsende Klimabewegung in Deutschland gestärkt, die in den Jahren 2017/2018 ihre Mobilisierungsfähigkeit zunehmend unter Beweis stellte. Neben den Protesten im Rahmen des Klimagipfels in Bonn verliehen dabei insbesondere die öffentlichkeitswirksamen Anti-Kohle-Proteste und Aktionen des zivilen Ungehorsams (Besetzung von Tagebauen, Proteste um den Hambacher Forst) des Aktionsbündnisses „Ende Gelände“ dem Thema des Kohleausstiegs zusätzliche Aufmerksamkeit und erhöhten so den Handlungsdruck auf die politischen Akteure (Sander 2017; Haas/Gürtler 2019: 209).

Der Kohleausstieg erhielt zudem nach den Bundestagswahlen 2017 auch Unterstützung von Teilen der Wirtschaft, die in den bisherigen Debatten eine eher zurückhaltende Rolle eingenommen hatten. So forderte ein Bündnis von über 50 Unternehmen, darunter auch die Energiekonzerne EnBW und E.ON sowie energieintensive Industrieunternehmen, die künftige Bundesregierung zu einer ambitionierten Klimapolitik und der Einleitung eines verlässlichen und sozialverträglichen Kohleausstiegs auf (Handelsblatt 2017; Stiftung 2° et al. 2017)<sup>190</sup>. Die Forderung der Unternehmen stand dabei in deutlichem Kontrast zur Position des BDI, der vor einem überstürzten Kohleausstieg und damit verbundenen Strompreiserhöhungen warnte und die künftige Bundesregierung dazu aufforderte, die Wettbewerbsfähigkeit und die Industriestruktur Deutschlands nicht zu gefährden (BDI 2017). Derweil nahm der BDEW eine intermediäre Position ein. So sei eine schrittweise Reduzierung der Kohlekapazitäten aus Sicht des BDEW Voraussetzung für die Erreichung der Klimaziele, allerdings dürften dabei die Eigentumsrechte der betroffenen Unternehmen nicht verletzt werden und es müsse parallel der Ausbau der Erneuerbaren Energien und der Bau neuer Gaskraftwerke vorangetrieben werden (BDEW 2017).

Schließlich waren auch die Gewerkschaften in der Frage des Kohleausstiegs gespalten. Die Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di, bei der sich bereits seit 2016 ein Positionswandel abzeichnete, bekräftigte ihr Bekenntnis zu den Klimazielen und ihre Unterstützung für einen Kohleausstieg, machte dabei jedoch die Gestaltung eines sozialverträglichen Strukturwandels und die Absicherung der Beschäftigten zu einer zentralen Bedingung (Enervis 2016; Klopffleisch 2018)<sup>191</sup>. Demgegenüber lehnte die IG BCE einen beschleunigten Ausstieg aus der Kohleverstromung ab, da dieser aus Sicht der Gewerkschaft die Versorgungssicherheit und Industriearbeitsplätze leichtfertig aufs Spiel setzen würde (IG BCE 2018). Die gestiegene

---

<sup>190</sup> Dabei dürften vor allem ökonomische Motive relevant gewesen sein, denn mit der Forderung nach der Festlegung eines verlässlichen Ausstiegspfadens aus der Kohleverstromung war das Interesse der Unternehmen verbunden, die Planungs- und Investitionssicherheit zu erhöhen (vgl. Stiftung 2° et al. 2017).

<sup>191</sup> Hierzu empfahl Ver.di die Einrichtung eines Fonds, der vor allem den Strukturwandel in den Braunkohleregionen finanziell absichern sollte (Klopffleisch 2018).

öffentliche Aufmerksamkeit und Zustimmung in der Bevölkerung für einen Kohleausstieg sowie die Positionsverschiebungen in Teilen der (Energie-)Wirtschaft und der Gewerkschaften können als Indiz gewertet werden, dass sich der politische Spielraum für die Einleitung eines Kohleausstiegs nach den Bundestagswahlen 2017 vergrößert hatte, wodurch auch die Verständigung auf die Kohlekommission begünstigt wurde.

Mit dem Einsetzen der Kohlekommission war das Ziel verbunden, durch Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991) eine konsensorientierte Lösung im Konflikt um den Kohleausstieg herbeizuführen. Die Umweltverbände knüpften ihre Teilnahme an die Bedingung einer gemeinsamen Federführung von Umwelt- und Wirtschaftsministerium sowie einer ausgewogenen Besetzung, bei der neben ökologischen und ökonomischen Interessen auch Bewohner der betroffenen Regionen eingebunden werden sollten. Zudem forderten sie ein ambitioniertes klimapolitisches Mandat für die Kohlekommission, welches nicht nur auf die Festlegung eines Enddatums für den Kohleausstieg abzielen, sondern ebenso die kontinuierliche Reduzierung der Kohleverstromung sowie die Erreichung des Klimaziels für 2020 adressieren sollte (Taz 2018; Der Tagesspiegel 2018a). Unterstützt wurden die Forderungen der Umweltverbände von Seiten der EE-Branche, die sich darüber hinaus zudem für die Beteiligung von Unternehmen der neuen Energiewirtschaft bzw. des BEE in der Kommission einsetzten (Energiezukunft 2018). Die Akteure konnten letztendlich ihre Forderungen zumindest in Teilen durchsetzen. Da ein breiter gesellschaftlicher Konsens, wie ihn die Bundesregierung anstrebte, ohne die Beteiligung der Umweltverbände als Vertreter der Klimaschutzinteressen schwer erreichbar war, verfügten die Umweltverbände unter diesen Bedingungen über ein Druckmittel, welches ihre Durchsetzungsfähigkeit erhöhte. Neben den drei Umweltverbänden Greenpeace, BUND und DNR (Deutscher Naturschutzring) wurden schließlich auch ein Vertreter des Landesverbandes Erneuerbare Energien Nordrhein-Westfalen sowie zwei Vertreterinnen der Betroffenen des Braunkohlebergbaus in die Kommission berufen. Daneben enthielt der Einsetzungsbeschluss auch ein klares klimapolitisches Mandat. Mit der Forderung nach Sofortmaßnahmen zur Erreichung des Klimaschutzziels 2020 konnten sich die Befürworter einer beschleunigten Energiewende allerdings nicht durchsetzen.

Dass der Schwerpunkt der Kommission – im Gegensatz zu den Vorgaben des Koalitionsvertrages – vorrangig auf der Gestaltung des Strukturwandels lag und erst an zweiter Stelle der klimapolitische Auftrag folgte, verdeutlicht jedoch auch den anhaltend hohen Einfluss der Akteure, die den Status Quo zu verteidigen versuchten. So hatten insbesondere die IG BCE, der BDI und der Energiekonzern RWE davor gewarnt, die Kommission lediglich auf

den Kohleausstieg zu reduzieren und eine stärkere Orientierung an dem Ziel der Strukturentwicklung und der Versorgungssicherheit gefordert (BDI 2018; Der Tagesspiegel 2018a). Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass durch die mit der Kommission angestrebte Ausgleichslösung, bei der im Gegenzug für einen an den Klimaschutzziele orientierten Kohleausstieg ein umfassendes Aktionsprogramm für die Gestaltung des Strukturwandels in Aussicht gestellt wurde, die Bereitschaft zur Mitgestaltung des Kohleausstiegspfad auch auf Seiten derjenigen Akteure erhöht wurde, die einem politisch induzierten Kohleausstieg lange ablehnend gegenübergestanden hatten.

#### *Der Einfluss der „Kohleländer“*

Im Rahmen des Policy-Prozesses zum Klimaschutzplan hatten die Braunkohleländer noch erfolgreich gegen die Verankerung einer Kommission interveniert, die einen Ausstiegspfad aus der Kohleverstromung erarbeiten sollte. Die im Koalitionsvertrag vereinbarte klimapolitische Zielsetzung der geplanten Kommission stieß daher vor allem bei den Bundesländern Brandenburg, Nordrhein-Westfalen<sup>192</sup>, Sachsen und Sachsen-Anhalt auf deutliche Kritik, die sich in der Folge mit Nachdruck gegen einen beschleunigten Kohleausstieg und für einen Vorrang der Strukturentwicklung einsetzten. So warnten etwa der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen Armin Laschet (CDU) sowie der Ministerpräsident von Sachsen Michael Kretschmer (CDU) unter Verweis auf die hohe Bedeutung der Kohleverstromung für die Versorgungssicherheit und die Bezahlbarkeit der Energieversorgung vor einem „energiepolitischen Kurzschluss“ (Kretschmer/Laschet 2018). Die Ministerpräsidenten bekräftigten dabei, dass es aus klimapolitischer Perspektive keine Notwendigkeit für einen beschleunigten Ausstieg aus der Braunkohle gebe, da die genehmigten Tagebaupläne bereits ein Ende der Kohleförderung bis Mitte der 2040er Jahre vorsehen würden. Vielmehr müsse die Gestaltung des Strukturwandels im Vordergrund stehen, der jedoch „[o]hne die entschlossene und langfristige Unterstützung der öffentlichen Hand [...] nicht gelingen“ könne (ebd.).

Im weiteren Verlauf versuchten die Bundesländer daher weniger, die Kommission als solche zu verhindern, als vielmehr deren Zusammensetzung und Zielrichtung zu beeinflussen. So setzten sich die Ministerpräsidenten der Kohleländer etwa dafür ein, die Kommission beim CDU-geführten Wirtschaftsministerium anzusiedeln. Bemerkenswert dabei ist, dass sich auch Brandenburgs Ministerpräsident Woidke für die Federführung des BMWi aussprach und sich

---

<sup>192</sup> Die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Juni 2017 hatten zu einem Regierungswechsel zu einer schwarz-gelben Regierung geführt. In ihrem Koalitionsvertrag betonten CDU und FDP die Bedeutung der Braunkohle als Brückentechnologie, die auf absehbare Zeit unverzichtbar sei. Zudem bekannten sich die Parteien zu den vorhandenen Tagebaugenehmigungen im Rheinischen Braunkohlerevier, die ein Auslaufen der Kohleförderung für das Jahr 2045 vorsahen (CDU NRW/FDP NRW 2017: 39).

damit offen gegen Umweltministerin Schulze und die Linie der SPD auf Bundesebene stellte (Der Tagesspiegel 2018b). Daneben legten die drei ostdeutschen Länder Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt gemeinsam Vorschläge zur Besetzung der Kommission vor, wobei sie für die unmittelbar betroffenen Braunkohleländer ein stärkeres Mitspracherecht einforderten. Zudem sollte nach dem Willen der Länder eine breite Beteiligung von Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und Wissenschaftlern erfolgen – die Einbindung der Umweltverbände war indes nicht vorgesehen (FAZ 2018).

Betrachtet man das Mandat und die Zusammensetzung der Kommission, so lässt sich konstatieren, dass die Kohleländer diese durchaus in ihrem Sinne beeinflussen konnte. Die Reihenfolge des Arbeitsauftrags entsprach der Forderung der Bundesländer, wonach zunächst Perspektiven für die betroffenen Regionen inklusive der finanziellen Absicherung des Strukturwandels entwickelt werden sollten. Zudem kann die Berufung der beiden früheren Ministerpräsidenten von Brandenburg und Sachsen, Matthias Platzeck (SPD) und Stanislaw Tillich (CDU), als Zugeständnis an die vom Kohleausstieg am stärksten betroffenen ostdeutschen Bundesländer gewertet werden. Die Zusammensetzung der Kommission verdeutlicht darüber hinaus auch die Unterschiede in den Einflussmöglichkeiten der Bundesländer. Während Interessenvertreter der Kohleländer und -regionen in die Kommission direkt eingebunden waren, sah der Einsetzungsbeschluss die Teilnahme weiterer Bundesländer nicht vor<sup>193</sup>. In der Gesamtschau ergibt sich somit ein heterogenes Bild. Zwar konnten die Kohleländer die konkrete Besetzung und das Mandat der Kohlekommission in ihrem Sinne beeinflussen, allerdings konnten sie die Weichenstellung in Richtung eines beschleunigten Kohleausstiegs inklusive eines Ausstiegsdatums nicht verhindern.

### *Zwischenfazit*

In der neuen Legislaturperiode begann sich unter der Großen Koalition ein Kurswechsel im Policy-Bereich der Kohleenergie abzuzeichnen, in dessen Folge der bisherige Stillstand in der Frage des Kohleausstiegs aufgebrochen wurde. Mit dem Einsetzen der Kohlekommission erfolgte ein moderater progressiver Policy-Wandel, der auf die Einleitung eines an den Klimaschutzziele orientierten und somit beschleunigten Kohleausstiegs zielte. Als ein wichtiger Erklärungsfaktor kann dabei die Positionsverschiebung innerhalb der SPD identifiziert werden. Nach der Wahlniederlage bei den Bundestagswahlen 2017 versuchte die SPD ihr klimapolitisches Profil zu schärfen, indem sie sich für die Einleitung eines

---

<sup>193</sup> Dies ist insofern bemerkenswert, da die Steinkohle auch in anderen Bundesländern, etwa Hamburg, Bremen, Berlin und Baden-Württemberg, nach wie vor einen wichtigen Bestandteil des Energiemix darstellt (vgl. LAK Energiebilanzen 2019).

Kohleausstiegs und die Festlegung eines Ausstiegsdatums einsetzte. Dabei dürfte der gestiegene öffentliche Problemdruck (Jamaika-Sondierungen, Weltklimagipfel in Bonn) und die Popularität des Kohleausstiegs eine relevante Rolle gespielt haben. Dass hierzu jedoch zunächst die Einrichtung einer Kommission vereinbart wurde, in der ein gesellschaftlicher Konsens zum Kohleausstiegsprozess erreicht werden sollte, kann als Ausdruck der Kompromissfindung zwischen Union und SPD, aber auch als Zugeständnis an die innerparteilichen Vetospieler in der SPD gewertet werden. Der progressive Policy-Wandel wurde zudem dadurch begünstigt, dass das Umwelt- und das Wirtschaftsministerium gleichberechtigt für die Kohlekommission zuständig waren, weshalb neben ökonomischen verstärkt auch ökologische Interessen bei der Besetzung der Kommission und der Ausgestaltung des Mandats Berücksichtigung fanden. In diesem Zusammenhang war auch die partielle Stärkung der Befürworter eines Kohleausstiegs, insbesondere der Umweltverbände, von Bedeutung, die abweichend von der bisherigen Einflusskonstellation im Policy-Bereich der Kohleenergie ihre Interessen effektiver vertreten konnten. Dies wurde nicht zuletzt auch dadurch beeinflusst, dass ein politisch forcierter Kohleausstieg vermehrt auch von etablierten ökonomischen Akteuren (u.a. EnBW, E.On) und Teilen des gewerkschaftlichen Lagers (Ver.di) unterstützt wurde. Im Hinblick auf den Einfluss derjenigen Akteure und der Kohleländer, die als Verteidiger des Status Quo charakterisiert werden können, zeigte sich indes ein heterogenes Bild. Diese konnten zwar die Besetzung und den Auftrag der Kommission durchaus in ihrem Sinne beeinflussen, die progressive Richtung des Policy-Wandels konnten sie allerdings nicht verhindern.

### **5.2.5 Zusammenfassung zentraler Einflussfaktoren in den Policy-Prozessen**

Der Policy-Bereich der Kohleenergie war im Untersuchungszeitraum durch grundlegende Konflikte zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen geprägt, die zu teils massiven Widerständen gegen eine aus klimapolitischer Perspektive restriktivere Kohlepolitik geführt haben. Nachfolgend werden die Einflussfaktoren zusammenfassend dargestellt, die sich zur Erklärung der Policy-Entwicklung im Bereich der Kohleenergie als zentral erwiesen haben.

Als ein relevanter Erklärungsfaktor konnten im Rahmen der Policy-Analyse zunächst Parteeffekte identifiziert werden. Zwar wurde nach der Entscheidung zum Atomausstieg im Jahr 2011 die grundsätzliche Zielrichtung der Energiewende parteiübergreifend unterstützt, die auch eine Abkehr von der Kohleverstromung implizierte. Allerdings existieren zwischen den Parteien sowie auch innerparteilich Kontroversen im Hinblick auf die zukünftige Bedeutung der Kohle im Energiesystem, die Notwendigkeit für staatliche Interventionen zur Reduzierung der Kohleverstromung sowie die Wahl der Steuerungsinstrumente. Dass unter der schwarz-gelben Bundesregierung Kohlekraftwerke als Brückentechnologie an Bedeutung gewonnen haben und entsprechend auch keine über den Emissionshandel hinausgehenden Maßnahmen zur Reduzierung der Kohleverstromung ergriffen wurden, entspricht den Parteeffekten, wie sie angesichts der programmatischen Ausrichtung der Regierungsparteien durchaus zu erwarten waren. Die deutlich wirtschaftsfreundliche Position der Union im Bereich der Kohleenergie setzte sich auch nach dem Regierungswechsel zur Großen Koalition fort. Die CDU/CSU rückte die Ziele der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit gegenüber dem Ziel der Umweltverträglichkeit in den Vordergrund und lehnte Maßnahmen zur Verringerung der Kohleverstromung bzw. einen politisch beschleunigten Kohleausstieg ab. Indes war die SPD durch innerparteiliche Differenzen in der Kohlefrage geprägt. Angesichts der drohenden Arbeitsplatzverluste in der Kohleindustrie sowie des Widerstandes der Gewerkschaften (insbesondere der IG BCE) gegenüber einem beschleunigten Kohleausstieg wurden die wirtschafts- und kohlenen Interessen innerhalb der SPD gestärkt, denen die klimapolitischen Ambitionen, die vor allem Umweltpolitiker der SPD verfolgten, untergeordnet wurden. In der Gesamtschau war ein progressiver Policy-Wandel somit aufgrund der am Status Quo orientierten Position der Union sowie der starken Stellung des „Kohleflügels“ der SPD politisch nicht durchsetzbar. Erst nach den Bundestagswahlen 2017, angesichts des öffentlichen Problemdrucks und der hohen Popularität des Kohleausstiegs, zeigte sich innerhalb der SPD eine gewisse Positionsverschiebung in der Frage des Kohleausstiegs, die in der Folge einen ersten progressiven Policy-Wandel im Bereich der Kohleenergie begünstigte.

Daneben erwies sich die Machtressourcenverteilung zwischen den konkurrierenden Interessengruppen für die Erklärung des Policy-Outputs als bedeutend. Die Analyse verdeutlichte, dass die etablierten Akteure als Verteidiger des Status Quo im Bereich der Kohleenergie äußerst erfolgreich darin waren, die öffentliche Debatte zu beeinflussen und ihre Interessen in den Policy-Prozess einzubringen. Dass die Gegner über eine einflussreichere Position verfügten, als die Befürworter eines beschleunigten Kohleausstiegs, kann auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden. So wurden zusätzliche Maßnahmen zur Reduzierung der Kohleverstromung bzw. zur Einleitung eines Kohleausstiegs von einem breiten, organisationsmächtigen und ressourcenstarken Bündnis aus betroffenen Energiekonzernen, Gewerkschaften und Industrieverbänden abgelehnt, die als potentielle Verlierer einer progressiveren Politik über eine hohe Mobilisierungsfähigkeit sowie starke politische Druckmittel verfügten (drohende Arbeitsplatzverluste, wirtschaftliche und soziale Strukturbrüche). Daneben besaßen die Akteure günstige Zugangsmöglichkeiten zu den politischen Entscheidungsträgern, wobei besonders auch die traditionell enge Beziehung zwischen den Gewerkschaften und der SPD sowie die Nähe des BMWi zu den Wirtschaftsinteressen bedeutend waren. Demgegenüber konnte die Akteursgruppe der Befürworter kein signifikantes Gegengewicht zu den etablierten, besitzstandswahrenden Akteuren aufbauen. Der Kohleausstieg wurde zwar nicht nur von Umweltverbänden unterstützt, sondern auch von Seiten der EE-Branche sowie Teilen der Energiewirtschaft. Allerdings waren vor allem die Umweltverbände in den Debatten aktiv, wohingegen ökonomische Akteure eine weniger proaktive Rolle einnahmen. In der Folge ist es den Befürwortern nicht gelungen, neben dem diffuseren ökologischen Nutzen eines Kohleausstiegs auch die spezifischen ökonomischen Vorteile, etwa für die EE-Branche, aufzuzeigen und damit auch eine breitere Mobilisierung potentieller Gewinner zu erreichen. Bis 2017 wurde die Stagnation bzw. der retardierende Policy-Wandel im Bereich der Kohleenergie somit durch den starken Einfluss der machtressourcenreichen, etablierten Akteure erheblich begünstigt. Seit 2017/2018 lassen sich jedoch erste Anzeichen für ein partielles Aufbrechen der bisherigen Akteursgruppen beobachten, denn ein politisch forcierter Kohleausstieg wurde vermehrt auch von etablierten Akteuren aus Energiewirtschaft und Industrie sowie der Gewerkschaft Ver.di unterstützt. Dies sowie die wachsende Klimaschutzbewegung haben in der Folge zu einer Stärkung der Befürworter-Akteure geführt, die abweichend von der bisherigen Einflusskonstellation den Druck auf die Regierung erhöhen und ihre Interessen im Policy-Prozess zur Kohlekommission effektiver einbringen konnte. Als ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor erwies sich zudem die ministerielle Kompetenzverteilung und die Machtasymmetrie zwischen dem Umwelt- und dem Wirtschaftsministerium.

Das Umweltministerium vertrat im Bereich der Kohleenergie eine ökologisch anspruchsvolle Position und drängte schon frühzeitig auf die Einleitung eines Kohleausstiegs, um die nationalen Klimaschutzziele zu erreichen. Für die Durchsetzungsfähigkeit der Positionen des BMU war jedoch problematisch, dass die Verantwortlichkeit für den Energiesektor und damit auch die Federführung in der Frage des Kohleausstiegs beim Wirtschaftsministerium lag, welches traditionell den Interessen der konventionellen Energiewirtschaft nahesteht und eine aus klimapolitischer Perspektive restriktivere Politik häufig verhinderte. Dies zeigte sich besonders deutlich im Falle des gescheiterten Klimabeitrags. Angesichts des massiven Widerstands von Seiten der Energiewirtschaft, der Industrie und der Gewerkschaften rückte Wirtschaftsminister Gabriel schließlich von dem Vorschlag aus dem eigenen Haus ab. Und auch beim Klimaschutzplan agierte das BMWi bei der Entscheidungsfindung als Vetospieler und verhinderte so eine Entscheidung zugunsten eines Kohleausstiegs. Bemerkenswert ist dabei, dass unter der Großen Koalition von 2013 bis 2017 sowohl das Umwelt- als auch das Wirtschaftsministerium von der SPD besetzt wurden, was aber keinesfalls dazu geführt hat, dass sich die Konflikte zwischen den Ministerien verringerten. Dass die spezifische ministerielle Zuständigkeit einen relevanten Einfluss auf den Policy-Output entfaltet, zeigte sich schließlich auch am Beispiel der Kohlekommission. Die gleichberechtigte Zuständigkeit von BMU und BMWi stärkte die Position des Umweltministeriums sowie die Einflussmöglichkeiten für Vertreter ökologischer Interessen, was sich schließlich auch begünstigend für einen progressiven Policy-Wandel auswirkte.

Die Policy-Entwicklung wurde daneben wesentlich durch den restringierenden Einfluss der Bundesländer geprägt, in denen die Braunkohleindustrie angesiedelt ist. Unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Länderregierungen agierten die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt in allen untersuchten Policy-Prozessen als Verteidiger der regionalen Braunkohlewirtschaft und versuchten zusätzliche Maßnahmen zur Reduzierung der Kohleverstromung bzw. einen beschleunigten Kohleausstieg zu verhindern. Dabei zeigte sich, dass die Länder ihren Einfluss jenseits der formalen Einflussmöglichkeiten des Bundesrates ausübten. Vielmehr konnten diese über informelle Bund-Länder Verhandlungen an der Politikgestaltung mitwirken oder den Diskurs durch öffentliche Interventionen beeinflussen und damit den Druck auf die Bundesregierung erhöhen. Angesichts der stark regional konzentrierten Betroffenheit der sozioökonomischen Auswirkungen eines Kohleausstiegs verfügten die Bundesländer dabei über eine einflussreiche Machtposition und konnten einen progressiven Policy-Wandel im Bereich der Kohleenergie daher lange Zeit erfolgreich verhindern. Durch die mit der

Kohlekommission verfolgte konsensorientierte Konfliktlösung konnte schließlich der grundsätzliche Widerstand der Kohleländer gegen einen beschleunigten Kohleausstieg zumindest abgeschwächt werden, da Interessenvertreter der betroffenen Länder und Regionen zum einen direkt in die Kommission eingebunden wurden. Zum anderen sollte die Kohlekommission nicht nur einen Ausstiegspfad aus der Kohleverstromung aufzeigen, vielmehr zielte die Bundesregierung mit dem Einsetzen der Kommission in einem ersten Schritt auf die Gestaltung des Strukturwandels, für dessen Bewältigung den besonders betroffenen Bundesländern auch finanzielle Hilfen in Aussicht gestellt wurden.

Daneben spielte auch die Europäisierung als Kontextfaktor für die Policy-Entwicklung eine Rolle. So konnte der europäische Emissionshandel aufgrund der Überallokation an Zertifikaten und der massiv gefallen Preise für die Emissionsberechtigungen die intendierte Lenkungswirkung nicht entfalten, weshalb es in Deutschland trotz des dynamischen Ausbaus der erneuerbaren Energien nicht zu einem Rückgang der Kohleverstromung kam. Da die Reform des EU-ETS jedoch nicht vor 2020 ihre Wirkung entfalten würde, waren zusätzliche, nationale Maßnahmen erforderlich, wollte die Bundesregierung die eigenen kurz- und mittelfristigen Klimaschutzziele erreichen. Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Maßnahmen galt es jedoch auch deren Kompatibilität mit dem EU-ETS zu berücksichtigen. Dies wurde in den Debatten zum Klimabeitrag und zum Kohleausstieg dabei auch argumentativ von den Gegnern eines beschleunigten Kohleausstiegs genutzt, die die negativen Wechselwirkungen mit dem Emissionshandel als Argument gegen nationale Maßnahmen zur Verringerung bzw. Beendigung der Kohleverstromung betonten. Insgesamt erzeugte die Dysfunktionalität des europäischen Emissionshandels einen klimapolitischen Handlungsdruck für die politischen Akteure. Dabei zeigte sich jedoch sehr deutlich, dass die Regierungen auf diesen nicht reagieren müssen, wenn ihre ideologischen Präferenzen oder Wiederwahlüberlegungen gegen zusätzliche Maßnahmen zur Flankierung des Emissionshandels sprechen. Insgesamt prägten die europäischen Kontextfaktoren damit die Rahmenbedingungen der Kohlepolitik, entfalteten aber keinen direkten Einfluss auf den Policy-Output.

Schließlich waren auch sozio-ökonomische Kontextfaktoren von Bedeutung, die jedoch vor allem die Interessenlage der Akteure prägten, den Policy-Output aber nicht direkt beeinflussten. Angesichts der kapitalintensiven Investitionen, der langen Planungs- und Amortisationszeiträume sowie der hohen technischen Lebensdauer von Kohlekraftwerken und der mit diesen verbundenen Tagebaue entfaltete die bestehende fossile Kraftwerksstruktur sozio-technische Pfadabhängigkeiten, die ein Abweichen vom alten Pfad in der Kohlepolitik erschwerten.



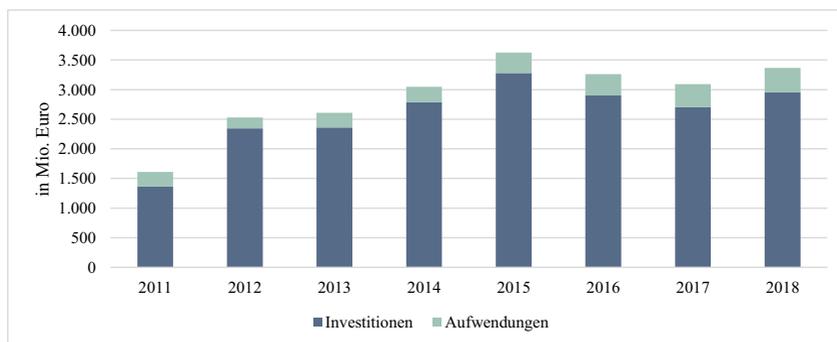
### 5.3 Der Policy-Bereich Netzausbau

Im Gegensatz zu den beiden Policy-Bereichen der erneuerbaren Energien und der Kohleenergie, die hinsichtlich der Energieerzeugung die zentralen Bereiche des neuen bzw. alten Energiesystems repräsentieren, handelt es sich beim Policy-Bereich des Netzausbaus um einen Teilbereich der Energiewende im Stromsektor, der im Bereich der Energieverteilung angesiedelt ist und damit quer zu den beiden anderen Bereichen verläuft. Während der Policy-Bereich des Netzausbaus lange Zeit durch eine geringe Intensität politischer Steuerung geprägt war, wurde im Zuge der Energiewende-Entscheidung 2011 ein Wandel in Richtung einer stärker staatlich koordinierten Netzausbauplanung angestoßen, mit dem Ziel, den Ausbau der Stromnetze und insbesondere der Übertragungsnetze, die im Folgenden im Fokus stehen, zu beschleunigen. Der eingeschlagene Pfad wurde auch unter den folgenden Bundesregierungen weiter fortgeführt, allerdings blieben die tatsächlich erreichten Beschleunigungswirkungen im Untersuchungszeitraum deutlich hinter den Erwartungen zurück.

#### 5.3.1 Entwicklung des Netzausbaus 2011 bis 2018

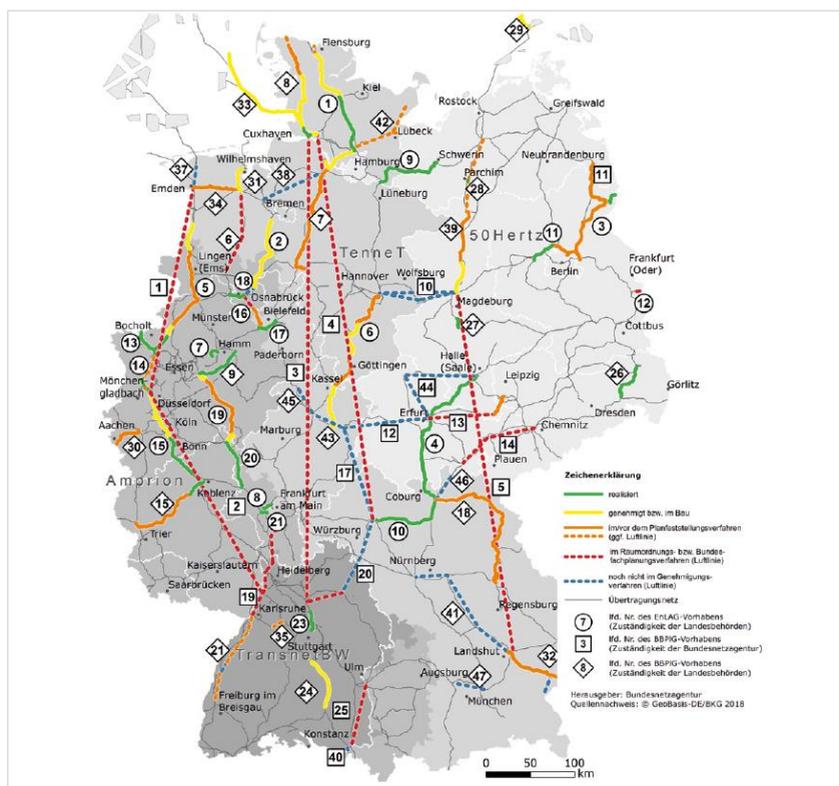
Der Ausbau der Übertragungsnetze hat im Zuge der Energiewende-Entscheidung 2011 deutlich an Bedeutung gewonnen, galt es doch die Netzinfrastruktur entsprechend der Erfordernisse einer dezentralen, beschleunigten Energiewende anzupassen. Mit der Notwendigkeit eines Aus- und Umbaus der Stromnetze ging somit auch ein erhöhter Investitionsbedarf der Netzbetreiber einher. Die Entwicklung der Investitionen der ÜNB in die Netzinfrastruktur in den Jahren 2011 bis 2018 spiegelt diese gestiegene Bedeutung des Netzausbaus wider. Die jährlichen Investitionen und Aufwendungen der ÜNB sind in diesem Zeitraum deutlich angestiegen und hatten sich im Jahr 2018 gegenüber 2011 mehr als verdoppelt (vgl. Abb. 14).

**Abbildung 14:** Investitionen und Aufwendungen für die Netzinfrastruktur der ÜNB 2011 bis 2018



Quelle: Bundesnetzagentur 2019e: 129, eigene Darstellung.

Abbildung 15: Leitungsvorhaben nach BBPIG und EnLAG Stand 2018



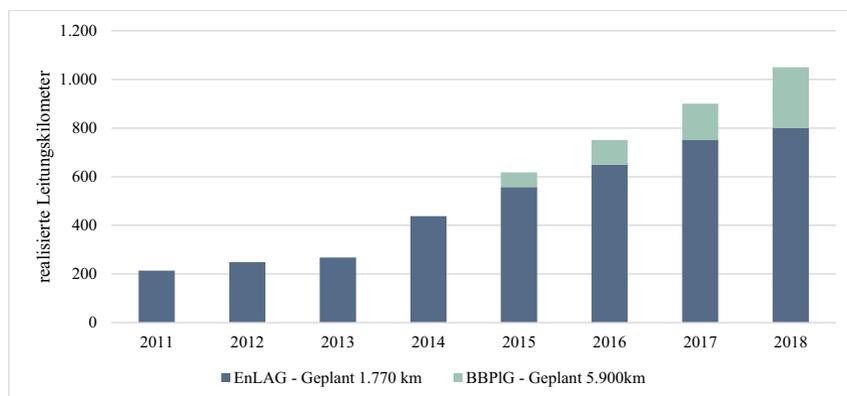
Quelle: Bundesnetzagentur 2018b: 16.

Die regenerativen Erzeugungskapazitäten sind in Deutschland aufgrund der unterschiedlichen geographisch-klimatischen Verhältnisse, aber auch infolge politischer und rechtlicher Faktoren im Bundesgebiet ungleich verteilt. Die hieraus resultierende räumliche Trennung zwischen den Zentren der Stromerzeugung, vor allem aus Windenergie im Norden und Osten des Landes und den Verbrauchsschwerpunkten im Westen und Süden Deutschlands erfordert daher einen Ausbau der Höchstspannungsleitungen insbesondere entlang der Nord-Süd-Achse. Dies wird anhand von Abbildung 15 verdeutlicht, in der die Planungs- und Baufortschritte der Leitungsvorhaben nach EnLAG und Bundesbedarfsplangesetz (BBPIG) mit Stand 2018 dargestellt werden. Von den laut EnLAG insgesamt erforderlichen rund 1.800 Leitungskilometern waren im Jahr 2018 knapp 800 km fertiggestellt, was ca. 45 Prozent der Gesamtlänge der EnLAG-Vorhaben entspricht. Weitere 400 km waren bis dato bereits genehmigt. Von den nach BBPIG

234

vorgesehenen 5.900 Leitungskilometern (davon 3.050 km Netzverstärkung) waren indes lediglich 250 km und damit ca. 4 Prozent realisiert und weitere 600 km genehmigt. Der überwiegende Teil der noch nicht fertiggestellten länder- und grenzüberschreitenden Vorhaben befand sich Ende 2018 noch in der Bundesfachplanung (Bundesnetzagentur 2019d). Dass der Übertragungsnetzausbau in den vergangenen Jahren nur sehr zögerlich vorangeschritten ist, wird auch anhand von Abbildung 16 ersichtlich. Insbesondere in den ersten Jahren nach der Energiewende-Entscheidung blieb der Netzausbau hinter den ursprünglichen Planungen deutlich zurück<sup>194</sup> und gewann erst seit 2015 langsam an Dynamik. Gleichwohl war die Lücke zwischen den bereits realisierten Stromleitungen und den insgesamt erforderlichen rund 7.700 Leitungskilometern auch 2018 nach wie vor beachtlich.

**Abbildung 16:** Realisierter Netzausbau 2011 bis 2018



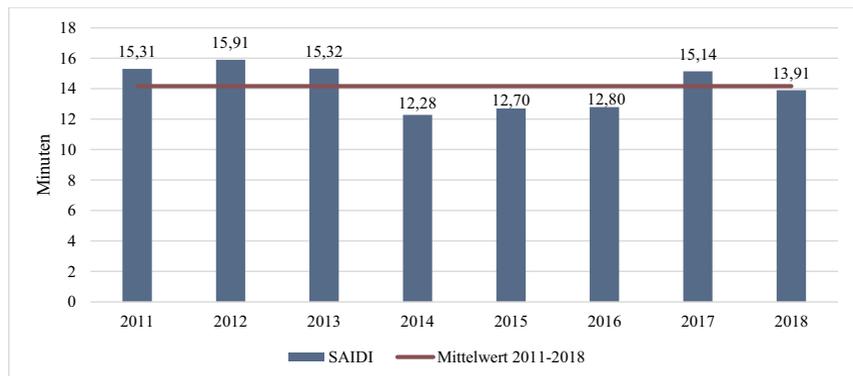
Quelle: Bundesnetzagentur 2019a, eigene Darstellung.

Aufgrund des ungleichen Tempos des Netzausbaus und des Ausbaus erneuerbarer Energien mussten die Netzbetreiber in den vergangenen Jahren zudem verstärkt Maßnahmen zur Sicherung der System- und Netzstabilität ergreifen. Der schleppende Netzausbau hat daher auch zu deutlich steigenden Kosten für die Behebung von kurzfristigen Netzengpässen geführt. Lagen die Kosten für Redispatch und Einspeisemanagement im Jahr 2014 noch bei rund 270 Mio. Euro, sind diese im Jahr 2018 auf über 1 Mrd. Euro angestiegen (Bundesnetzagentur 2015: 22f., 2019e: 26f.). Wenngleich die Netzbetreiber angesichts der gestiegenen fluktuierenden Einspeisung aus regenerativen Energien bei gleichzeitigem Wegfall nuklearer Erzeugungs-

<sup>194</sup> So wurde ursprünglich das Ziel verfolgt, bis 2015 den überwiegenden Anteil der EnLAG-Leitungskilometer zu verwirklichen. Allerdings waren bis zu diesem Jahr nur rund ein Drittel der Leitungskilometer realisiert (Bundesnetzagentur 2015: 20f.).

kapazitäten mit neuen Herausforderungen hinsichtlich der Gewährleistung der Versorgungssicherheit konfrontiert waren, kann im Zeitraum von 2011 bis 2018 in der Gesamtschau auch unter den Bedingungen der beschleunigten Energiewende eine hohe Versorgungssicherheit in den Stromnetzen konstatiert werden. Zur Messung der Zuverlässigkeit der Stromversorgung wird auf den sogenannten „System Average Interruption Duration Index“ (SAIDI) zurückgegriffen. Dieser spiegelt die durchschnittliche Versorgungsunterbrechung in Minuten je angeschlossenen Letztverbraucher innerhalb eines Kalenderjahres wider (Bundesnetzagentur 2019d: 135). Der SAIDI-Wert lag im Zeitraum von 2011 bis 2018 im Durchschnitt bei rund 14,17 Minuten, womit Deutschland auch im europäischen Vergleich eine Spitzenposition einnimmt (vgl. CEER 2018)<sup>195</sup>. Entgegen der Bedenken, die Energiewende würde zu einer Instabilität des Stromnetzes führen, zeigt sich seit 2011 ein gegenteiliger Trend, denn mit Ausnahme des Jahres 2015 war der SAIDI-Wert im Zeitverlauf rückläufig (vgl. Abb. 17). So kommt auch die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass „ein maßgeblicher Einfluss der Energiewende [...] auf die Versorgungsqualität [...] nicht zu erkennen [ist]“ (Bundesnetzagentur 2019e: 137). Insgesamt war der Policy-Bereich des Netzausbau im Untersuchungszeitraum somit durch ein heterogenes Bild geprägt. Während sich das Stromnetz mit Blick auf die Versorgungssicherheit durchaus als stabil erwies, lässt sich im Hinblick auf die Fortschritte beim Netzausbau eine eher ernüchternde Bilanz ziehen, die auch die politischen Debatten und die Policy-Prozesse im Bereich des Netzausbau geprägt hat.

**Abbildung 17:** Entwicklung der Versorgungsstörung anhand des SAIDI 2011 bis 2018



Quelle: Bundesnetzagentur 2019e: 136, eigene Darstellung.

<sup>195</sup> So lag der SAIDI-Wert im Jahr 2016 beispielsweise für Frankreich bei 48,7 Minuten und für Großbritannien bei 38,39 Minuten (CEER 2018: 60).

### **5.3.2 Der neue legislative Rahmen für den Netzausbau: EnWG-Novelle und NABEG 2011**

Angesichts der deutlichen Verzögerungen beim Ausbau der Übertragungsnetze verstärkten sich bereits im Vorfeld der Energiewende-Entscheidung 2011 die politischen Debatten über den Netzausbau. Zwar war eine Neuregelung der Netzentwicklungsplanung im Rahmen der Umsetzung der europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie ohnehin notwendig, die Reaktorkatastrophe von Fukushima und der erneute Atomausstieg erhöhten den Problemdruck im Policy-Bereich des Netzausbaus jedoch nochmals deutlich. Die schwarz-gelbe Bundesregierung forcierte in der Folge eine zügige und umfassende Reform des legislativen Rahmens für den Netzausbau und brachte hierfür im Rahmen des Energiepakets 2011 die EnWG-Novelle und das NABEG auf den Weg, die konzeptionell zusammenhängend zu betrachten sind. Mit der Novellierung des EnWG und der Verabschiedung des NABEG wurde eine vollständig neugestaltete, staatlich koordinierte Netzausbauplanung eingeführt, mit dem Ziel den Übertragungsnetzausbau deutlich zu beschleunigen.

*Ausgangslage: Veränderte Anforderungen an die Netzinfrastuktur und -planung und die geplanten Änderungen im Energiekonzept 2010*

Der Ausbau des Übertragungsnetzes hatte sich bereits in den Jahren vor der Energiewende-Entscheidung 2011 zu einem bedeutenden energiepolitischen Thema entwickelt (vgl. Kap. 4.3.2.3). Die seit Beginn der 2000er Jahre gestiegene Ausbaudynamik der erneuerbaren Energien und die hieraus resultierende räumliche Entkoppelung von Verbrauchs- und Erzeugungsstrukturen machten eine Anpassung des deutschen Stromnetzes an die dezentrale und fluktuierende Stromerzeugung erforderlich. Doch nicht nur durch den Ausbau erneuerbarer Energien erhöhte sich der Netzausbaubedarf, auch der Bau neuer fossiler Kraftwerke erforderte einen Ausbau der Stromnetze (SRU 2011: 295). Zudem hatte die EU in den 2000er Jahren ihre Bemühung zur Schaffung eines integrierten europäischen Strombinnenmarktes deutlich verstärkt. Angesichts der geographischen Lage Deutschlands war der Ausbau der Übertragungsnetze daher auch zur Stärkung des europäischen Stromhandels von hoher Bedeutung (Steinbach 2013a: 224f.). Bereits im Rahmen des EnLAG, welches im Jahr 2009 noch unter der Großen Koalition verabschiedet wurde, wurde für 24 Leitungsvorhaben im Höchstspannungsnetz mit einer Gesamtlänge von rund 1.800 Kilometern ein vordringlicher Bedarf festgelegt. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Dena-Netzstudie II aus dem Jahr 2010 ein zusätzlicher Ausbaubedarf in Höhe von 3.600 km für die Zeit bis 2020 konstatiert (Dena 2010). Während auf der einen Seite somit eine hohe energiewirtschaftliche Notwendigkeit für einen zügigen Netzausbau bestand, war auf der anderen Seite die Umsetzung zahlreicher

Leitungsvorhaben insbesondere auf der Höchstspannungsebene durch deutliche Verzögerungen gekennzeichnet (vgl. Kap. 5.3.1). Dies kann auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden. Als eine wesentliche Ursache für den schleppenden Ausbau der Netzinfrastruktur erwiesen sich die langwierigen und komplexen Genehmigungsverfahren, die sich nicht selten über einen Zeitraum von über zehn Jahren erstreckten (SRU 2011: 311). Insbesondere bei länderübergreifenden Leitungsvorhaben zeigte sich dabei zudem eine mangelnde Koordinierung der Verfahren zwischen den beteiligten Bundesländern (Steinbach 2013a: 225, 2013b: 11). Zwar wurde bereits mit dem EnLAG eine erste Vereinfachung der Planungs- und Genehmigungsverfahren angestrebt, eine bundesweit koordinierte Netzplanung und weitreichendere Maßnahmen für eine Beschleunigung der Verfahren existierten bis dato jedoch nicht (Fischer 2017: 200f.). Daneben resultierte der Umsetzungsverzug auch aus der fehlenden gesellschaftlichen Akzeptanz für den Netzausbau. Gegen zahlreiche Leitungsvorhaben hatte sich auf lokaler und regionaler Ebene zunehmender Widerstand formiert. Protest kam dabei vor allem von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden, die sich aus Gründen des Gesundheits-, Landschafts- und Naturschutzes für Erdverkabelung als Alternative zu den geplanten Freileitungen einsetzten oder die Stromtrassen generell ablehnten, da diese nicht nur zum Transport regenerativ erzeugten Stroms, sondern vor allem auch von Kohlestrom dienen würden (vgl. Neukirch 2014, 2017). In der Folge kam es bei vielen EnLAG-Projekten zu deutlichen Verzögerungen, so dass die Bundesnetzagentur im Jahr 2010 von einer Überschreitung der vorgesehenen Inbetriebnahme um teilweise mehrere Jahre ausging (Bundesnetzagentur 2010: 23f.).

Vor diesem Hintergrund betonte die schwarz-gelbe Bundesregierung bereits im Energiekonzept 2010 die energiepolitische Bedeutung für einen zügigen Ausbau der Netzinfrastruktur und kündigte hierzu eine Reihe von Maßnahmen zu dessen Beschleunigung an. Unter Verweis auf die in Zukunft steigende Stromerzeugung insbesondere durch Windenergie auf See wurde dabei dem Bau von Nord-Süd-Trassen eine hohe Bedeutung eingeräumt. Zudem unterstrich die Bundesregierung, dass auch der zunehmende europäische Stromaustausch die Integration des deutschen Stromnetzes in einen europäischen Verbund und damit weitere Ausbaumaßnahmen erforderlich machen würde (Bundesregierung 2010: 21). Die gesellschaftliche Akzeptanz für den Leitungsausbau sollte durch eine Informationsoffensive „Netze für eine umweltschonende Energieversorgung“ gestärkt werden. Daneben sollte im Rahmen der geplanten EnWG-Novelle 2011 eine kohärente, bundesweite Netzausbauplanung der Übertragungsnetzbetreiber etabliert und auf dessen Grundlage im Rahmen einer Bundesfachplanung für das Übertragungsnetz ein

Bundesnetzplan festgelegt werden<sup>196</sup>. Ähnlich zum EnLAG sollte so für die Planungsträger in den Ländern der vordringliche Bedarf von Vorhaben und die Trassenkorridore festgelegt werden. Schließlich zielte die Bundesregierung darauf ab, die Planungs- und Genehmigungsverfahren weiter zu beschleunigen (Bundesregierung 2010: 22f.)<sup>197</sup>.

Somit wurden zwar bereits im Vorfeld der Energiewende-Entscheidung 2011 weitreichendere Änderungen des legislativen Rahmens des Stromnetzausbaus forciert, gleichwohl verstärkte die Reaktorkatastrophe von Fukushima den Handlungsdruck im Bereich des Netzausbaus nochmals deutlich. So wurde die Dringlichkeit für einen beschleunigten Netzausbau durch die endgültige Stilllegung der acht Kernkraftwerke, die während des dreimonatigen Atom-Moratoriums vom Netz genommen wurden, und der hieraus resultierenden Notwendigkeit eines raschen Ausbaus der erneuerbaren Energien zusätzlich erhöht. Daneben erzeugte die Entscheidung zur beschleunigten Energiewende auch in zeitlicher Hinsicht einen hohen Druck, denn die EnWG-Novelle und das NABEG sollten als Teil des Energiepakets 2011 verabschiedet werden und gierten so in das beschleunigte Gesetzgebungsverfahren. Vor diesem Hintergrund konstatiert Dumer (2012: 369): „Nie zuvor wurde ein derart bedeutsames Infrastrukturgesetz in einem solch übereilten Tempo und ohne nennenswerte öffentliche oder parlamentarische Diskussion konzipiert und verabschiedet“.

Nachdem die Bundesregierung am 6. Juni 2011 die Regierungsentwürfe beschlossen und am selben Tag die Fraktionen der CDU/CSU und FDP textidentische Gesetzesentwürfe in den Bundestag eingebracht hatten, fand am 27. Juni 2011 eine Sachverständigenanhörung im federführenden Wirtschaftsausschuss statt. Bereits am 30. Juni 2011 wurden beide Gesetze unter Berücksichtigung einiger weniger Änderungsempfehlungen des Wirtschaftsausschusses mit Stimmen von CDU, CSU und FDP im Bundestag angenommen<sup>198</sup>. Am 8. Juli 2011 beschloss der Bundesrat, entgegen der Empfehlungen der zuständigen Ausschüsse, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen. Damit konnten das geänderte EnWG und das NABEG schließlich am 5. August 2011 in Kraft treten.

---

<sup>196</sup> Die Netzausbauplanung sollte auf einem zwischen den Netzbetreibern abgestimmten zehnjährigen Netzausbauplan basieren, was im Wesentlichen den Vorgaben des dritten Binnenmarktpakets entsprach, die im Rahmen der EnWG-Novelle 2011 umgesetzt werden sollten (Bundesregierung 2010: 22).

<sup>197</sup> So sollte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Musterplanungsleitlinien für das Planfeststellungsverfahren entwickeln mit dem Ziel, eine konsistente Genehmigungspraxis der Länder zu sichern und die Transparenz der Verfahren zu erhöhen (Bundesregierung 2010: 23).

<sup>198</sup> Während bei der EnWG-Novelle Bündnis 90/Die Grünen sowie die Linke gegen den Gesetzentwurf stimmten und die SPD sich enthielt, wurde das NABEG gegen die Stimmen von SPD und Linke und bei Enthaltung der Grünen angenommen.

### EnWG-Novelle und NABEG 2011: Umfassender progressiver Policy-Wandel

Mit der Novellierung des EnWG<sup>199</sup> und der Verabschiedung des NABEG<sup>200</sup> wurde der legislative Rahmen für den Ausbau des Übertragungsnetzes grundlegend neu gestaltet (vgl. Steinbach 2013a; Bauer 2017: 133-136). Während mit der Änderung von § 12 EnWG ein vollständig neues Verfahren für die Bedarfsplanung eingeführt wurde, sollten mit dem NABEG die Grundlagen für ein „besonderes Genehmigungsverfahren aus einer Hand für wenige, prioritäre Projekte von überregionaler und europäischer Bedeutung“ (Deutscher Bundestag 2011g: 19) etabliert werden. Die fünf aufeinander folgenden Schritte des neuen Verfahrens zum Ausbau des Stromübertragungsnetzes werden in Abbildung 18 veranschaulicht. Dabei entsprechen die drei ersten Verfahrensschritte den geänderten Vorgaben des § 12 EnWG, wohingegen der vierte und der fünfte Schritt im Falle von länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Leitungsvorhaben nach NABEG erfolgen<sup>201</sup>.

**Abbildung 18:** Verfahren zum Ausbau des Stromübertragungsnetzes



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesnetzagentur 2019b.

Im Rahmen der EnWG-Novelle wurde eine gestufte Bedarfsplanung für das Übertragungsnetz eingeführt, die in einer gesetzlich verankerten und damit verbindlichen Bedarfsfestlegung in Form des BBPIG mündet. Während die Netzausbauplanung zuvor weitgehend in der Selbstorganisation der Energiewirtschaft lag und keine formale Abstimmung zwischen den Netzbetreibern erfolgte, zielte die Änderung des EnWG auf eine stärkere planerische Koordinierung und Steuerung des Netzausbaus ab (Fischer 2017: 210). Nach § 12a EnWG wird fortan in einem ersten Schritt jährlich ein gemeinsamer Szenariorahmen durch die ÜNB erstellt, welcher drei Szenarien zur wahrscheinlichen Entwicklung der Energielandschaft in den folgenden 10 bzw. 20 Jahren umfasst<sup>202</sup>. Ausgangspunkt bilden dabei die mittel- und

<sup>199</sup> Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften, BGBl I 2011, S. 1554.

<sup>200</sup> Das NABEG ist Teil des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, BGBl I 2011, S. 1690.

<sup>201</sup> Für Vorhaben, die nicht als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichnet sind, gilt weiterhin das Raumordnungsverfahren sowie das Planfeststellungsverfahren, welche durch die jeweiligen Länderbehörden durchgeführt werden (Steinbach 2013b: 4).

<sup>202</sup> Dem Szenariorahmen sollen dabei Annahmen zu Erzeugung, Versorgung, Stromverbrauch sowie Stromaus-tausch mit anderen Ländern zugrunde gelegt werden (§12a Abs. 1 EnWG).

langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung (§ 12a Abs. 1 EnWG). Diese werden jedoch nicht näher definiert, was für die Ausrichtung und die Zuverlässigkeit der Netzausbauplanung im Sinne einer klimaverträglichen Umgestaltung des Energiesystems kritisch zu bewerten ist (Ekaradt/Valentin 2015: 96). Der Szenariorahmen wird anschließend der Bundesnetzagentur vorgelegt, öffentlich konsultiert und schließlich unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Bundesnetzagentur genehmigt. Auf Grundlage des Szenariorahmens erstellen die ÜNB in einem zweiten Schritt einen gemeinsamen nationalen Netzentwicklungsplan (NEP), der „alle wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und zum Ausbau des Netzes enthalten [muss], die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind“ (§ 12b Abs. 1 EnWG). Die Bundesnetzagentur prüft daraufhin die im NEP vorgeschlagenen Leitungsvorhaben auf ihre energiewirtschaftliche Notwendigkeit und führt eine Umweltverträglichkeitsprüfung durch (§ 12c Abs. 1f. EnWG). Unter Einbeziehung der Ergebnisse der anschließend erfolgenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bestätigt die Bundesnetzagentur schließlich den NEP (§12c Abs. 3f. EnWG). In einem dritten Schritt wird der bestätigte NEP mindestens alle drei Jahre der Bundesregierung als Entwurf eines Bundesbedarfsplans vorgelegt, welcher dann das Gesetzgebungsverfahren durchläuft<sup>203</sup>. Mit Erlass des BBPIG werden schließlich für die im Bundesbedarfsplan enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf verbindlich festgestellt (§ 12e EnWG).

Anknüpfend an diese Veränderungen der Bedarfsplanung wurden mit dem NABEG weitere weitreichende Änderungen im Hinblick auf das Planungs- und Genehmigungsverfahren des Übertragungsnetzausbaus vorgenommen. Ziel der Änderungen war es, durch die Einführung eines bundeseinheitlichen Planungs- und Genehmigungsverfahrens und insbesondere über eine Zentralisierung der Verfahren von der Landes- auf die Bundesebene den Netzausbau deutlich zu beschleunigen. Konkret sah das NABEG vor, dass für die im Bundesbedarfsplan als länderübergreifend und grenzüberschreitend gekennzeichneten Stromleitungen, deren Realisierung „aus Gründen eines überragenden öffentlichen Interesses erforderlich [ist]“ (§ 1 NABEG), das bisherige Raumordnungsverfahren der Länder durch die Einführung einer Bundesfachplanung ersetzt werden sollte (§ 4 NABEG). Hierzu wurde die Zuständigkeit für

---

<sup>203</sup> Der Bundesbedarfsplan enthält dabei noch keine konkreten Trassenverläufe, sondern legt lediglich die Start- und Endpunkte der jeweiligen Leitungsvorhaben fest. Nach §12e Abs. 2 sind im Bundesbedarfsplan länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen zu kennzeichnen, für die dann die weiteren Verfahrensschritte gemäß NABEG erfolgen.

die Festlegung der Trassenkorridore<sup>204</sup> auf die Bundesnetzagentur übertragen, die im Rahmen der Bundesfachplanung zukünftig die Raum- und Umweltverträglichkeit der Trassenkorridore sowie mögliche Alternativen prüfen und den Trassenverlauf verbindlich für die nachfolgende Planfeststellung festlegen sollte (§§ 5-15 NABEG). Daneben wurde in § 11 NABEG zudem die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens der Bundesfachplanung verankert<sup>205</sup>, welches beispielsweise dann zum Tragen kommt, wenn es sich um eine Ausbaumaßnahme handelt, die eine Bestandsleitung ersetzen oder ausbauen oder die unmittelbar neben der Trasse einer bereits bestehenden Leitung errichtet werden soll. Mit dem NABEG wurde zudem das Verfahren für die Planfeststellung, in deren Rahmen der exakte Verlauf der Stromtrassen festgelegt wird, einheitlich geregelt (§§ 18-28 NABEG). Von besonderer Bedeutung war dabei, dass das NABEG die Möglichkeit einräumte, auch für das Planfeststellungsverfahren die Zuständigkeit auf die Bundesnetzagentur zu übertragen (§ 2 Abs. 2 NABEG)<sup>206</sup>. Des Weiteren wurden sowohl für die Bundesfachplanung als auch die Planfeststellung Möglichkeiten für eine umfassende und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung festgeschrieben (§§ 9 und 22 NABEG).

Zusammenfassend wurden mit der EnWG-Novelle und dem NABEG 2011 somit weitreichende Veränderungen des vormals korporatistischen Netzausbauregimes vorgenommen, wobei durch eine Zentralisierung der Planungs- und Zulassungsverfahren sowie eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Netzausbau beschleunigt und die gesellschaftliche Akzeptanz für diesen erhöht werden sollte. Mit der Einbindung der Bundesnetzagentur in die Netzplanung der ÜNB, der Berücksichtigung der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung sowie der gesetzlichen Festlegung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit der Leitungsvorhaben im Bundesbedarfsplan wurde die staatliche Steuerung der Bedarfsplanung deutlich gestärkt, was auch generell zu einer stärkeren Legitimation der Netzausbauplanung beitragen kann (Steinbach 2013a: 226). Im Vergleich zu den bisherigen Verfahren wurden auf allen Stufen des neuen Verfahrens des Stromnetzausbaus zudem umfassende Partizipationsmöglichkeiten in

---

<sup>204</sup> Bei der Festlegung der Trassenkorridore werden 500 Meter bis 1.000 Meter breite Gebietsstreifen festgelegt (Durner 2012: 371). Der konkrete Verlauf der Trassen wird erst im fünften Schritt im Rahmen der Planfeststellung festgeschrieben.

<sup>205</sup> Hierbei kann die Bundesnetzagentur auf die Durchführung einer Antragskonferenz (§ 6 Abs. 3 NABEG) und eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 9 Abs. 7 NABEG) verzichten. Voraussetzung für die Anwendung des vereinfachten Verfahrens ist, dass keine Strategische Umweltprüfung erforderlich ist (§ 11 NABEG),

<sup>206</sup> Hiervon hat die Bundesregierung 2013 Gebrauch gemacht und mit der Planfeststellungszuweisungsverordnung die Zuständigkeit für die Planfeststellung von länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen auf die Bundesnetzagentur übertragen (BGBl I, S. 2582).

Form einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt und damit auch die Transparenz der Netzausplanung erhöht (Steinbach 2013a: 227; Ekardt/Valentin 2015: 115-117)<sup>207</sup>. Schließlich kann die Kompetenzbündelung bei der Bundesnetzagentur sowohl im Bereich der Bedarfsplanung als auch der Bundesfachplanung und ggf. der Planfeststellungsverfahren zu einer besseren gesamtstaatlichen Koordination sowie zu einer Entpolitisierung der Netzausbauplanung beitragen (Fink/Koch 2016). Vor diesem Hintergrund können die Policy-Veränderungen im Rahmen der EnWG-Novelle und des NABEG 2011 daher insgesamt als umfassender progressiver Policy-Wandel eingestuft werden, mit dem eine Beschleunigung des Netzausbaus forciert und damit der Wandel des Energiesystems im Sinne der Energiewende-Entscheidung 2011 tendenziell begünstigt wird.

#### *Kontextfaktor Europäisierung: Das Dritte Binnenmarktpaket und die nationale Umsetzung*

Die Neugestaltung der Netzausbauplanung wurde maßgeblich durch den veränderten EU-Rechtsrahmen beeinflusst. Im Rahmen des Dritten Binnenmarktpakets vom 13. Juli 2009 wurde die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie (RL 2009/27/EG) erlassen, die neben Vorgaben zur Entflechtung der Übertragungsnetze (s. Kap. 4.3.2.3) auch Anforderungen an die Ausgestaltung der Netzausbauplanung stellte. Mit der EnWG-Novelle 2011 sollten diese Vorgaben in nationales Recht umgesetzt werden (BMWi 2010). Die Richtlinie sah dabei die Aufstellung von zehnjährigen Netzentwicklungsplänen vor, die in jährlichem Turnus gemeinsam durch die ÜNB erstellt und der Regulierungsbehörde zur Prüfung vorgelegt werden sollten. Die Durchführung des Netzentwicklungsplans sollte wiederum durch die Regulierungsbehörde überwacht und evaluiert werden (Art. 22 RL 2009/27/EG). Damit bot die EU-Richtlinie eine „Blaupause“ (Fischer 2017: 211) für eine Regulierung der Bedarfsplanung, die durch das Zusammenspiel von Netzbetreibern und staatlichen Akteuren geprägt sein sollte, sowie eine Stärkung der nationalen Regulierungsbehörde im Bereich der Netzausbauplanung. Insofern waren die Einführung und die konkrete Ausgestaltung der Bedarfsplanung wesentlich durch die europäischen Vorgaben beeinflusst (Deutscher Bundestag 2011f: 45f.).

Während die EnWG-Novelle somit aus der Umsetzungspflicht der EU-Richtlinie resultierte und damit Ausdruck einer Europäisierungswirkung war, ging die Bundesregierung mit den Änderungen im Rahmen des NABEG jedoch deutlich über die europäischen Vorgaben hinaus. Dabei nutzte sie die mit der Umsetzung der EU-Richtlinie notwendigen Änderungen im Bereich der Netzausbauplanung auch strategisch zur Durchsetzung eigener Policy-Präferenzen, indem

---

<sup>207</sup> Ob diese tatsächlich zur Akzeptanzsteigerung beitragen und damit auch eine Beschleunigungswirkung entfalten würden, blieb indes auch vor dem Hintergrund der konkreten Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Kommunikation abzuwarten (Ekardt/Valentin 2015: 116f.).

die EnWG-Novelle und das NABEG konzeptionell eng miteinander verknüpft und argumentativ in den Kontext der Energiewende eingebunden wurden (Deutscher Bundestag 2011h; Fischer 2017: 201–204). So sollte zur Beschleunigung des Netzausbaus die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde nicht nur, wie in der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie vorgesehen, im Bereich der Netzentwicklungsplanung gestärkt werden. Darüber hinaus zielte die Bundesregierung auch auf eine Zuständigkeitsverschiebung im Bereich der Planungs- und Genehmigungsverfahren von der Landes- auf die Bundesebene ab und verwies dabei auch auf geplante Vorgaben der EU-Kommission zur Straffung der Verfahren (Deutscher Bundestag 2011g: 18f.).

„Mit der Umsetzungspflicht im Kontext des Dritten Binnenmarktpakets wurden somit zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Der Bund konnte argumentieren, dass eine Reform notwendig und eine Netzplanung nun obligatorisch sei. Gleichzeitig wurde das – aus Sicht der meisten Akteure – größte Problem in diesem Bereich beseitigt: Die Auswirkungen des deutschen Föderalismus bei der Genehmigung des Netzausbaus. Mit der BNetzA [Bundesnetzagentur, Anm. d. Verf.] als unabhängiger Behörde wurde zugleich ein Akteur präsentiert, der in der Lage schien, diese Aufgabe bewältigen zu können“ (Fischer 2017: 212).

Insofern lässt sich konstatieren, dass ein europäischer Problemdruck zur Änderung der Netzausbauplanung bestand und das neu eingeführte, staatlich regulierte Verfahren für den Netzausbau somit sowohl direkt (Umsetzung der EU-Richtlinie) als auch indirekt (Legitimation für weitreichende Veränderungen) durch die europäischen Rahmenbedingungen geprägt war.

#### *Parteipositionen zur Beschleunigung des Netzausbaus*

Betrachtet man die programmatischen Parteipositionen zum Netzausbau so ist zunächst auffällig, dass sowohl die Regierungsparteien als auch die Oppositionsparteien, mit Ausnahme der Linken, den Ausbau des Übertragungsnetzes generell unterstützten und sich in diesem Zusammenhang für eine Beschleunigung des Netzausbaus einsetzten (Fink et al. 2019: 149). Dabei lagen den Parteipositionen jedoch durchaus unterschiedliche Handlungsorientierungen und -motive zugrunde. So betonten die Grünen und die SPD in ihren Wahlprogrammen, dass der Netzausbau angesichts des Ausbaus der erneuerbaren Energien und damit für den Transport regenerativ erzeugten Stroms erforderlich sei, und setzten sich in diesem Zusammenhang auch für eine staatliche Beteiligung an den Stromnetzen ein (Bündnis 90/Die Grünen 2009: 64; SPD 2009: 23). Auch die Union bekräftigte in ihrem Wahlprogramm das Ziel, den Netzausbau voranzutreiben. Dieser sei zum einen für die Integration der erneuerbaren Energien erforderlich, zum anderen müsse das deutsche Stromnetz aber auch „zum Baustein eines europaweiten Stromtransportnetzes ausgebaut werden“ (CDU/CSU 2009: 17). Im Hinblick auf konkrete

Schritte für eine Beschleunigung des Netzausbaus blieb das Wahlprogramm der Union jedoch vage, lediglich eine staatliche Beteiligung an den Netzen wurde explizit abgelehnt (ebd.). Die FDP vertrat im Bereich des Netzausbaus eine deutlich marktorientierte Position und betonte die Notwendigkeit des Netzausbaus vor allem zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit sowie aus wirtschaftlichen Aspekten: „Der Genehmigungsstau bei Kraftwerken und Leitungsausbau muss [...] schleunigst aufgelöst werden, damit die deutsche Energiewirtschaft in einen modernen und klimafreundlichen Kraftwerkspark in Deutschland investiert und nicht im Ausland“ (FDP 2009: 54). Zur Beschleunigung des Netzausbaus zielte die FDP darauf, die Planfeststellungsverfahren zu verkürzen (ebd.). Entsprechend der programmatischen Positionen von Union und FDP bekräftigten die Parteien im Koalitionsvertrag, den Netzausbau zu forcieren. Dort heißt es:

„Der Innovationsstau im Ausbau der nationalen Energieinfrastruktur muss aufgelöst werden. Dazu werden wir das dritte Binnenmarktpaket Strom und Gas zügig umsetzen [...]. Wir werden eine weitere Beschleunigung der Planungsverfahren im Leitungsbau angehen“ (CDU et al. 2009: 29).

Angesichts der programmatischen Positionen und der Orientierung an den energiepolitischen Zielen der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit der Regierungsparteien entsprach die Reform der Netzausbauplanung somit durchaus den erwartbaren Parteeffekten. Die starke Betonung des notwendigen Ausbaus der Nord-Süd-Trassen und der entsprechend geplanten Zentralisierung der Kompetenzen für länderübergreifende Ausbauvorhaben folgte dabei der Linie, welche die Bundesregierung im Bereich der EE-Förderung verfolgte, bei der sie dem Ausbau der Offshore-Windenergie eine zentrale Rolle beimaß (vgl. Kap. 5.1.2). Zwar betonte vor allem die Union nun vermehrt auch, dass die planungsrechtlichen Änderungen insbesondere aufgrund des Atomausstiegs und des beschleunigten Ausbaus der erneuerbaren Energien erforderlich seien, wie folgendes Zitat von Bundeskanzlerin Merkel verdeutlicht:

„Weil wir wissen: ‚Wer A sagt, muss auch B sagen‘, wissen wir auch, dass das eine, nämlich der Ausstieg, ohne das andere, nämlich den Umstieg, nicht zu haben ist. Das ist es worum es geht. Es führt daher kein Weg daran vorbei, die Stromnetze in ganz Deutschland zu modernisieren und auszubauen“ (Merkel zit. in Deutscher Bundestag 2011h: 12961).

Gleichwohl bekräftigten Union und FDP, dass ein koordinierter Netzausbau ebenso für den Ausbau des konventionellen Kraftwerksparks notwendig sei (Deutscher Bundestag 2011c, 2011b). Insofern bot eine progressive Politik im Bereich der Netzausbauplanung der Bundesregierung die Möglichkeit, ökologische und ökonomische Interessen gleichermaßen zu bedienen. Im Policy-Prozess zeigte sich zudem, dass auch von Seiten der SPD und der Grünen eine Beschleunigung des Netzausbaus durchaus unterstützt wurde. Zwar forderten die Oppositionsparteien Nachbesserungen hinsichtlich einer stärkeren Bürgerbeteiligung in den

Verfahren und eine explizitere Orientierung der Netzausbauplanung an den klimapolitischen Zielen, der grundsätzliche Kurs zur Zentralisierung der Verfahren war zwischen den Parteien jedoch vergleichsweise unumstritten (Deutscher Bundestag 2011c, 2011b).

#### *Wirtschafts- und Umweltministerium als Unterstützer eines beschleunigten Netzausbaus*

Im Gegensatz zu anderen zentralen energiepolitischen Themen, bei denen es im Kontext der Energiewende in der Vergangenheit zu teils erheblichen Konflikten zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium gekommen war (z.B. Atomausstieg, EE-Ausbau), war das Thema des Netzausbaus zwischen den beiden Ministerien relativ unumstritten (Grasselt 2016: 260f.). Bereits im Rahmen des Energiekonzepts 2010 betonten sowohl Umweltminister Röttgen (CDU) als auch Wirtschaftsminister Brüderle (FDP) die Notwendigkeit, den Stromnetzausbau in Deutschland zu beschleunigen. Dabei zeigten sich jedoch auch die unterschiedlichen Handlungsorientierungen der Minister. Während Röttgen die Verzögerungen beim Netzausbau als „eine der Achillesfersen bei der Förderung der erneuerbaren Energien“ (Röttgen zit. in Deutscher Bundestag 2010: 5981) bewertete und den Netzausbau als einen Schwerpunkt der EE-Politik einstuft, warnte Brüderle insbesondere vor den Gefahren für die Versorgungssicherheit, sollte eine zeitnahe Beschleunigung des Netzausbaus nicht gelingen (FAZ 2011).

Bereits zehn Tage nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima legte das für den Bereich des Netzausbaus zuständige Wirtschaftsministerium ein erstes Eckpunktepapier für das NABEG vor, in dem die Grundzüge für die geplante Verfahrensbeschleunigung skizziert wurden. Die Initiative des BMWi wurde in der Folge auch von Umweltminister Röttgen ausdrücklich unterstützt (Süddeutsche Zeitung 2011a). Auch in dem „Eckpunkte-Papier zur Beschleunigung der Energiewende“ vom 6. April 2011, welches gemeinsam von BMWi und BMU erarbeitet wurde, wurde die Einführung eines bundesweit einheitlichen Planungs- und Genehmigungsverfahrens zur Beschleunigung des Netzausbaus erneut bekräftigt (BMW/BMU 2011). Dass der angestrebte Politikwandel im Bereich des Netzausbaus dabei sowohl vom Wirtschafts- als auch vom Umweltministerium unterstützt wurde, kann auch darauf zurückgeführt werden, dass die EnWG-Novelle und das NABEG vornehmlich auf planungsrechtliche Vorgaben bezogen waren, wohingegen spezifischere und auch zwischen den Ministerien stärker umstrittene Fragen, etwa zur Dimension des Netzausbaus, zu Abstandsregelungen von Freileitungen oder Möglichkeiten der Erdverkabelung nicht adressiert wurden. Hinzu kommt, dass mit der EnWG-Novelle und dem NABEG die Aufgaben der Bundesnetzagentur im Bereich der Netzausbauplanung stark ausgeweitet werden sollten, wodurch die Bundesnetzagentur als ein zentraler Akteur im Policy-Bereich des Netzausbaus gestärkt werden sollte. Die Übertragung der

Zuständigkeiten auf die Bundesnetzagentur als unabhängige Behörde<sup>208</sup> wurde dabei sowohl von Seiten des BMWi als auch des BMU als Möglichkeit zur Objektivierung und Entpolitisierung des Netzausbaus bewertet (Fink/Koch 2016: 285f.). Während dies in erster Linie auf die Entkoppelung der Netzausbauplanung von spezifischen Länderinteressen abzielte, kann die Aufgabenübertragung auf die Bundesnetzagentur darüber hinaus jedoch auch als Versuch interpretiert werden, die Netzplanung zukünftig „an einen fachlich-neutralen Entscheider zu übertragen und aus interministeriellen Konflikten herauszuhalten“ (Fink/Koch 2016: 286). Schließlich war mit einer Politik zur Beschleunigung des Netzausbaus auch die Möglichkeit verbunden, die Interessen sowohl der etablierten Akteure aus Energiewirtschaft und Industrie als auch der EE-Branche zu bedienen (s.u.), womit eine progressive Netzausbaupolitik insbesondere dem zuständigen Wirtschaftsminister auch Gelegenheit zur eigenen Profilierung bot. Dies nutzte Philipp Rösler (FDP), der im Mai 2011 das Amt des Wirtschaftsministers übernahm, indem er das Thema des Netzausbaus deutlich stärker mit dem Bau neuer konventioneller Kraftwerke verknüpfte:

„Wir haben das ehrgeizige Ziel, die Planung und den Bau von Netzen deutlich zu beschleunigen. Bisher haben wir dafür teilweise über zehn Jahre gebraucht; das wollen wir auf vier Jahre reduzieren. Das ist ein ehrgeiziges, aber richtiges Ziel, wenn es darum geht, die erneuerbaren Energien besser nutzen zu können. Es geht auch um den Neubau von Kraftwerken. Ich sage das ganz bewusst: Es geht auch um den Neubau von konventionellen Kraftwerken“ (Rösler zit. in Deutscher Bundestag 2011h: 12968).

Auch wenn die Ministerien somit teils aus unterschiedlichen Gründen eine Beschleunigung des Netzausbaus verfolgten, wurde der progressive Policy-Wandel insgesamt wesentlich dadurch begünstigt, dass sowohl das BMWi als auch das BMU eine stärker staatlich koordinierte Netzausbauplanung und eine Zentralisierung auf Bundesebene unterstützten.

#### *Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Ländern*

Der Policy-Prozess zum neuen legislativen Rahmen für den Netzausbau war durch teils erhebliche Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet. Während eine koordinierte Netzausbauplanung und die Beschleunigung des Übertragungsnetzausbaus auch von Seiten der Bundesländer grundsätzlich unterstützt wurde, war die von der Bundesregierung in diesem Kontext geplante Zentralisierung auf Bundesebene und die damit zusammenhängende Stärkung der Bundesnetzagentur äußerst umstritten (vgl. Bundesrat 2011e, 2011g). Die Einführung der Bundesbedarfsplanung im Rahmen der EnWG-Novelle wurde von den

---

<sup>208</sup> Die Bundesnetzagentur ist zwar eine oberste Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMWi, sie besitzt aber auch im Vergleich zu anderen Behörden in Deutschland eine relativ hohe Unabhängigkeit (Fink/Koch 2016: 294).

Ländern prinzipiell mitgetragen, allerdings wurde eine stärkere Beteiligung der Länderbehörden auf den verschiedenen Stufen des Planungsverfahrens gefordert (Bundesrat 2011g: 5f.). Der zentrale Konflikt entfaltete sich hingegen an der im Gesetzesentwurf des NABEG geplanten Übertragung der Zuständigkeiten für die Bundesfachplanung und Planfeststellung auf die Bundesnetzagentur. Unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Länderregierungen bildete sich bereits im Vorfeld des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses erheblicher Widerstand gegen diese geplante Kompetenzverschiebung (Handelsblatt 2011b; Scheiner 2017: 192f.). Auf dem Energiegipfel im Kanzleramt am 03. Juni 2011 setzten sich die Länder daher dafür ein, lediglich die Raumordnungsverfahren durch eine Bundesfachplanung zu ersetzen, die Planfeststellung sollte hingegen weiterhin im Kompetenzbereich der Bundesländer verbleiben (Scheiner 2017: 193). Da diesbezüglich jedoch zunächst keine Einigung zwischen Bundesregierung und Ländern erzielt werden konnte (vgl. Deutscher Bundestag 2011g), stieß das NABEG in der Debatte im Bundesrat am 17. Juni 2011 weiterhin auf deutliche Kritik der Mehrheit der Bundesländer (Bundesrat 2011c). Lediglich Schleswig-Holstein, welches angesichts der großen Bedeutung der Windenergie ein herausgehobenes Interesse an einem zügigen Netzausbau hatte, und Bayern unterstützen explizit eine Übertragung der Zuständigkeit für die Planfeststellungsverfahren auf den Bund (ebd.: 274, 305). Der Bundesrat sprach sich in seiner Stellungnahme daher dagegen aus, „Doppel- und Parallelstrukturen“ zu etablieren, da dies aus Sicht der Mehrheit der Länder nicht zu einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen würde, und lehnte die Kompetenzübertragung auf die Bundesnetzagentur im Bereich der Planfeststellung somit ab (Bundesrat 2011e: 2). In ihrer Gegenäußerung bekräftigte die Bundesregierung zwar ihre Auffassung, dass die Bundesfachplanung und Planfeststellung durch die Bundesnetzagentur die sachgerechtere Lösung darstellen würde, signalisierte jedoch auch Kompromissbereitschaft in dieser Frage. So sollten in einer durch den Bundesrat zustimmungspflichtigen Verordnung diejenigen Trassen festgelegt werden, die Gegenstand der Planfeststellung durch die Bundesnetzagentur sein sollten (Deutscher Bundestag 2011d: 17). Entgegen der Empfehlung der zuständigen Ausschüsse, die weiterhin eine strikte Trennung der Planungsebenen forderten (Bundesrat 2011b), beschloss der Bundesrat am 8. Juli 2011 schließlich, den Vermittlungsausschuss nicht einzuberufen. Der Kompetenzkonflikt wurde damit nicht gelöst, vielmehr wurde dieser mit der Regelung für eine Verordnung (§ 2 Abs. 2 NABEG) in die Zukunft verschoben.

Dass die Bundesländer trotz der Vorbehalte auf Seiten der Fachministerebene die insgesamt doch beachtliche Kompetenzübertragung bei der Netzausbauplanung auf den Bund billigten, kann dabei auch auf den hohen politischen Druck im Kontext der Energiewende-Entscheidung

zurückgeführt werden. Die enge Verknüpfung zwischen Atomausstieg, Ausbau der erneuerbaren Energien und beschleunigtem Netzausbau wurde von der Bundesregierung und insbesondere von Bundeskanzlerin Merkel sehr stark betont (Deutscher Bundestag 2011h: 12961f.), die EnWG-Novelle und das NABEG wurden somit als integrale Bestandteile des Gesetzespaketes zur Energiewende geframt. Aufgrund der hohen Symbolwirkung, die mit dem Gesetzespaket verbunden war sowie der landesspezifischen Interessen an einem ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Energien (vgl. 5.1.2) waren daher auch die Ministerpräsidenten der Bundesländer an einer zügigen Umsetzung des Gesetzespaketes interessiert (Fischer 2017: 204f.). Zusammenfassend bleibt zu konstatieren, dass die Bundesländer in der Gesamtschau lediglich leichte Veränderungen durchsetzen konnten.

#### *Einfluss organisierter Interessen: Eine breite Allianz für den Netzausbau*

Die von der Bundesregierung geplante Neugestaltung der Bedarfsplanung und die Einführung einer bundesweit einheitlichen Fachplanung stießen in ihrem Grundsatz sowohl auf Seiten der Befürworter als auch der Gegner einer beschleunigten, dezentralen Energiewende auf breite Zustimmung. Vertreter der EE-Branche sowie der Umweltverbände hatten sich bereits in der Vergangenheit für eine Beschleunigung des Um- und Ausbaus der Übertragungsnetze zum Transport von regenerativ erzeugtem Strom eingesetzt und in diesem Zusammenhang eine transparente und unabhängige Netzausbauplanung gefordert. Insbesondere die Einführung einer staatlich koordinierten Netzplanung unter Beteiligung der Öffentlichkeit wurde daher von den Akteuren grundsätzlich begrüßt (vgl. BEE/BWE 2011; BUND 2011a; DUH 2011; NABU 2011b). Auch die geplante Übertragung der Zuständigkeit für die Bundesfachplanung sowie die Planfeststellungsverfahren auf die Bundesnetzagentur wurde von Seiten der EE-Branche und der Umweltverbände unterstützt. Lediglich der BUND kritisierte die Zentralisierung und sprach sich dafür aus, die Zuständigkeiten bei den Länderbehörden zu belassen (BUND 2011a: 3f.). Allerdings forderten die Befürworter-Akteure, dass die Netzausbauplanung an dem langfristigen Ziel einer vollständig auf erneuerbaren Energien beruhenden Energieversorgung ausgerichtet sein müsse. Hierzu sollte sowohl im EnWG als auch im NABEG eine Konkretisierung der Ziele der Gesetze vorgenommen werden (BEE/BWE 2011: 4; DUH 2011: 2; NABU 2011c: 1). Daneben kritisierten vor allem die Umweltverbände, dass in den Gesetzen keine Mindestabstandsregelungen vorgesehen waren und innovative Technologien, wie Hochspannungsgleichstromübertragung oder Erdverkabelung, bei der Bundesfachplanung keine Berücksichtigung fanden (NABU 2011c: 1; DUH 2011: 4).

Auch die Akteure, die einer dezentralen, beschleunigten Energiewende eher ablehnend gegenüberstanden, begrüßten die Initiative zur Beschleunigung des Netzausbaus (Deutscher

Bundestag 2011b, 2011c). Die Unterstützung insbesondere von Seiten der etablierten Energiewirtschaft kann dabei auf mehrere Gründe zurückgeführt werden. So wurden von den EVU in den 2000er Jahren zahlreiche Neubauprojekte für Kohlekraftwerke in Deutschland angestoßen, die einen Ausbau der Netze erforderlich machten (SRU 2011: 295; vgl. Kap. 4.3.2.2). Zudem waren die Energiekonzerne auch zunehmend im Bereich der Offshore-Windenergie tätig (Kungl 2018: 244-250), für die der Ausbau der Nord-Süd-Trassen eine besonders hohe Bedeutung besaß. Hinzu kommt, dass der dynamische Ausbau aufgrund des Einspeisevorrangs erneuerbarer Energien immer häufiger auch zu einer verminderten Auslastung konventioneller Erzeugungskapazitäten führte und sich damit deutlich auf das Kerngeschäft der Energiekonzerne auswirkte (Kungl 2018: 335-337). Vor diesem Hintergrund bot ein stärkerer europäischer Stromhandel den Energiekonzernen zusätzliche Absatzmöglichkeiten, insbesondere für Kohlestrom. Um auch in Zeiten von Starkwindeinspeisung weiterhin einen rentablen Betrieb der Kohlekraftwerke zu erreichen, war somit ein Ausbau der Übertragungsnetze notwendig, der den Export des Kohlestroms in das europäische Ausland ermöglichen würde (Jarass 2014: 231). Der BDEW konstatierte in seiner Stellungnahme daher einen erheblichen Ausbaubedarf für das Übertragungsnetz und bekräftigte seine klare Unterstützung für die Initiative der Bundesregierung zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren (BDEW 2011b). Bemerkenswert war indes die Rolle der ÜNB, die im Gesetzgebungsprozess, trotz der sich aus den Gesetzen für diese direkt ergebenden Pflichten, eine relativ zurückhaltende Position einnahmen. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass die Netzbetreiber erst im Zuge der Entflechtungsvorgaben 2010/2011 entstanden waren (Fink/Ruffing 2015: 266). Die Einführung einer Bundesfachplanung und die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur für diese sowie für die Planfeststellung wurde von den ÜNB grundsätzlich positiv bewertet (Deutscher Bundestag 2011c: 14).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die in der EnWG-Novelle und dem NABEG vorgesehenen Regelungen zur Beschleunigung des Netzausbaus in ihrem Grundsatz von einer breiten Allianz aus Vertretern der EE-Branche und Umweltverbänden, aber auch der etablierten Energiewirtschaft unterstützt wurden. Zwar forderten insbesondere die Umweltverbände in Bezug auf das NABEG Nachbesserungen, aufgrund des beschleunigten Gesetzgebungsverfahrens und der kurzen Fristen zur Stellungnahme war es für die Interessengruppen jedoch vergleichsweise schwierig, die konkrete Ausgestaltung des NABEG zu beeinflussen<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> Dies spiegelt sich auch in den wenigen Änderungsempfehlungen des Wirtschaftsausschusses wider, mit denen vornehmlich auf die Forderungen von Seiten der Länder reagiert wurde (Deutscher Bundestag 2011c; Deutscher Bundestag 2011b).

Insgesamt war der Policy-Prozess jedoch durch keine deutlichen Interessengegensätze zwischen den Akteursgruppen der Befürworter und Gegner im Hinblick auf die planungsrechtlichen Fragen des Netzausbaus gekennzeichnet, was sich auch begünstigend auf den progressiven Policy-Wandel auswirkte.

### *Zwischenfazit*

Mit der EnWG-Novelle und dem NABEG 2011 erfolgte ein umfassender progressiver Policy-Wandel, der die Netzausbauplanung in Deutschland auf völlig neue Grundlagen stellte und dabei auf einen stärker staatlich koordinierten und vor allem beschleunigten Ausbau der Übertragungsnetze zielte. Die deutlichen Verzögerungen beim Netzausbau sowie die Entscheidung zum Atomausstieg 2011 erzeugten einen hohen politischen Handlungsdruck für eine Änderung der bisherigen Netzausbauplanung. Der progressive Policy-Wandel wurde in der Folge auch wesentlich durch den europäischen Problemdruck zur Umsetzung der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie begünstigt, die eine Blaupause für eine staatlich koordinierte Netzausbauplanung bot und von der Bundesregierung auch als Legitimation für eine darüber hinausgehende Zentralisierung der Netzausbauplanung genutzt wurde. Die progressive Ausgestaltung der EnWG-Novelle und des NABEG wurde zudem dadurch begünstigt, dass die angestrebte Beschleunigung des Netzausbaus nicht ausschließlich Ausdruck ökologischer Interessen war, sondern durchaus auch Wirtschaftsinteressen diente. Dies wirkte sich nicht nur auf die parteipolitischen Positionen der Union und FDP aus, die vor allem auch mit Blick auf die Ziele der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit eine stärker zentralisierte und koordinierte Netzausbauplanung forcierten. Der beschleunigte Übertragungsnetzausbau wurden zudem sowohl durch die etablierte Energiewirtschaft als auch von Seiten der Akteure der EE-Branche sowie Umweltverbänden grundsätzlich unterstützt, allerdings aus unterschiedlichen Gründen. Die EnWG-Novelle und das NABEG mussten somit nicht gegen den Widerstand einer der beiden Akteursgruppen durchgesetzt werden. Hinzu kommt, dass sowohl das zuständige BMWi als auch das BMU den Kurswechsel im Bereich der Netzausbauplanung unterstützten. Deutlicher Widerstand gegen die Pläne der Bundesregierung kam indes von den Bundesländern, die die Kompetenzverschiebung auf die Bundesebene mehrheitlich ablehnten. Dass die Länder letztendlich zu einer Kompromisslösung bereit waren, die insgesamt dennoch eine deutliche Kompetenzübertragung auf die Bundesebene zur Folge hatte kann auf den enormen politischen Druck, der mit der Energiewende-Entscheidung verbunden war, sowie die spezifischen Interessen der Länder für einen ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Energien zurückgeführt werden.

### 5.3.3 Das Erdkabelgesetz 2015

Unter der Großen Koalition wurde der eingeschlagene Kurs im Bereich des Netzausbaus weiter fortgeführt. In den ersten Jahren nach der Energiewende-Entscheidung 2011 zeigte sich indes, dass der Netzausbau weiterhin nur sehr schleppend vorankam. Insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene stieß der geplante Ausbau der Netze auf massive Widerstände. In Reaktion auf die Akzeptanzprobleme und den hieraus erwachsenden Problemdruck erfolgte schließlich mit dem Erdkabelgesetz 2015 eine Nachjustierung der bisherigen Regulierung und damit ein, wenn auch moderater, progressiver Policy-Wandel, der zu einer höheren Akzeptanz und damit auch zu einem beschleunigten Netzausbau führen sollte.

#### *Exkurs: Das Bundesbedarfsplangesetz 2013*

Nachfolgend soll in einem kurzen Exkurs das BBPIG 2013<sup>210</sup> skizziert werden, welches noch unter der schwarz-gelben Bundesregierung verabschiedet wurde und die Ausgangsbedingungen für die weitere Policy-Entwicklung im Bereich des Netzausbaus prägte. Das BBPIG wurde am 25. April 2013 vom Bundestag und am 7. Juni 2013 vom Bundesrat beschlossen. Das BBPIG 2013 stellt die letzte Stufe des mit dem EnWG 2011 neu eingeführten Verfahrens zur Ermittlung des bundesweiten Netzausbaubedarfs dar (vgl. Kap. 5.3.2). Dieses wurde im Juli 2011 erstmals mit der Erstellung der Szenarien durch die ÜNB und dem anschließenden Konsultationsprozess angestoßen. Auf Basis des von der Bundesnetzagentur im Dezember 2011 genehmigten Szenariorahmens wurde unter Beteiligung der Öffentlichkeit von Mai 2012 bis November 2012 in einem mehrstufigen Verfahren der NEP 2012 erarbeitet und abschließend von der Bundesnetzagentur bestätigt. Der NEP 2012 beinhaltete alle Maßnahmen im Höchstspannungsnetz, die bis 2022 für eine sichere und zuverlässige Energieversorgung als erforderlich eingestuft wurden und bildete damit die Grundlage für den Bundesbedarfsplan, der mit dem BBPIG 2013 erlassen wurde (Bundesnetzagentur 2018a). Mit dem BBPIG 2013 wurde für die im Bundesbedarfsplan enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf verbindlich festgelegt (§ 1 BBPIG 2013). Der Bundesbedarfsplan umfasste dabei 36 Vorhaben, von denen 16 Vorhaben als länderübergreifend oder grenzüberschreitend gekennzeichnet waren<sup>211</sup>. Insgesamt sah das BBPIG 2013 damit den Ausbau von neuen Stromtrassen mit einer Gesamtlänge von rund 2.800 Kilometern sowie Optimierungs- und Verstärkungsmaßnahmen in bereits bestehenden Trassen von rund 2.900

---

<sup>210</sup> Zweites Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, BGBl 2013 I, S. 2543.

<sup>211</sup> Für diese 16 Vorhaben konnten im weiteren Verfahren somit erstmals Anträge auf Bundesfachplanung nach NABEG gestellt werden.

Kilometern vor. Zwar wurden im Bundesbedarfsplan nur die Anfangs- und Endpunkte der Trassenvorhaben festgelegt und somit noch keine exakten Trassenverläufe. Das „ob“ der Netzausbauvorhaben war allerdings mit der Verabschiedung des BBPIG entschieden<sup>212</sup>. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass das BBPIG mit einer Mehrheit der Stimmen von CDU/CSU, FDP sowie SPD<sup>213</sup> verabschiedet wurde, bei Enthaltung der Grünen<sup>214</sup> und gegen die Stimmen der Linken. Auch die Länder hatten im Bundesrat die im Bundesbedarfsplan enthaltenen Vorhaben gebilligt<sup>215</sup>. Dies ist für die weitere Policy-Entwicklung und die Debatten um das Erdkabelgesetz 2015 von Bedeutung.

*Ausgangslage: Anhaltende Proteste gegen den Netzausbau, das bayerische Netzausbau-Moratorium und die geplante Novelle zum Energieleitungsbau*

Trotz der umfassenden Änderungen der Netzausbauplanung durch die EnWG-Novelle und das NABEG und der damit forcierten Beschleunigung des Netzausbaus kam der Ausbau der Übertragungsnetze seit 2011 nur sehr stockend voran. Von den im EnLAG vorgesehenen rund 1.800 Leitungskilometern waren im Jahr 2014 lediglich 438 Kilometer realisiert (Bundesnetzagentur 2019a). Indes befanden sich erst zwei der 36 im BBPIG festgeschriebenen Vorhaben in der Bundesfachplanung (Bundesnetzagentur 2015: 22). Zwar wurden mit dem neu eingeführten Verfahren zur Bedarfsermittlung die Möglichkeiten für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich ausgeweitet, wodurch auch die Akzeptanz des Netzausbaus erhöht werden sollte. Die erhofften Wirkungen blieben jedoch aus. Vielmehr stießen insbesondere die geplanten Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungsleitungen (HGÜ), die

---

<sup>212</sup> Die Entscheidung zum BBPIG ist für die Analyse des mit dem Erdkabelgesetz 2015 erfolgenden Policy-Wandels als „Hintergrundfolie“ von Bedeutung. Der Policy-Prozess zum BBPIG 2013 selbst wird im Rahmen der Policy-Analyse aus mehreren Gründen jedoch nicht explizit untersucht. Mit dem BBPIG wird durch die Festlegung bestimmter Leitungsvorhaben auch die Dimension des Übertragungsnetzausbaus bestimmt. Diese hängt dabei wesentlich von den zugrundeliegenden Annahmen über die zukünftige Entwicklung von Energie-erzeugung und -verbrauch sowie über technologische Entwicklungen (Speicher, Power-to-X etc.) ab. Der tatsächlich für die Umsetzung der Energiewende notwendige Umfang des Netzausbaus wird daher auch in der Wissenschaft sehr unterschiedlich bewertet (vgl. Kemfert et al. 2016; Öko-Institut 2018). Eine eigene Einschätzung der im Sinne der Energiewende erforderlichen Dimension des Netzausbaus sowie der Notwendigkeit spezifischer Leitungsvorhaben kann und soll in dieser Arbeit nicht geleistet werden. Hinzu kommt, dass der Entwurf des Bundesbedarfsplans, welcher der Bundesregierung durch die Bundesnetzagentur vorgelegt wird, das Ergebnis eines komplexen administrativen, durch fachliche Rationalität geprägten Prozesses ist und somit im Bundestag faktisch kaum eigener inhaltlicher Gestaltungsspielraum verbleibt (Durner 2012: 371), „es geht in der Sache nicht um Gesetzgebung, sondern um qualifizierte Legitimierung von Verwaltungsentscheidungen“ (Gärditz 2012: 264). Eine Analyse des Verfahrens der Bedarfsermittlung würde den Fokus dieser Arbeit deutlich verschieben.

<sup>213</sup> Die SPD begründete ihre Zustimmung damit, hierdurch ein Signal zu senden, dass die Sozialdemokraten auch nach der Bundestagswahl 2013 keine 180-Grad-Wende im Bereich des Netzausbaus verfolgen würde (Deutscher Bundestag 2013b: 29728).

<sup>214</sup> Die Grünen enthielten sich zwar, da sie Nachbesserungen bei Detailregelungen des Gesetzes forderten, betonten in den Debatten zum BBPIG allerdings, dass sie den Ansatz des BBPIG ausdrücklich unterstützen (Deutscher Bundestag 2013b: 29734).

<sup>215</sup> Das BBPIG war im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig. Der Bundesrat hatte beschlossen, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen.

dem Transport des Windstroms aus den Erzeugungsschwerpunkten in Norddeutschland zu den Verbrauchsschwerpunkten im Süden dienen sollten, auf lokale Proteste. Gegen die für die Energiewende zentralen Stromtrassen SuedLink und SuedOstLink<sup>216</sup> gründeten sich vor allem in Bayern zahlreiche lokale Bürgerinitiativen, die den Bau der Trassen grundsätzlich ablehnten oder den Einsatz von Erdkabeln statt der geplanten Freileitungen forderten (Zitzler 2014b: 6-9; Neukirch 2017: 30-33). Vor dem Hintergrund der massiven lokalen Proteste forderte der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer (CSU) im Februar 2014 im Vorfeld der bayerischen Kommunalwahlen ein Moratorium für den Netzausbau. Die Trassenplanung des Bundesbedarfsplans, dem auch Bayern im Bundesrat 2013 noch zugestimmt hatte, sollte einer erneuten Prüfung unterzogen werden (Zitzler 2014b: 9f.). Damit zeichnete sich erstmals seit den Energiewende-Beschlüssen 2011 ein Aufbrechen des parteiübergreifenden Konsenses zum Netzausbau ab. Die Forderungen Seehofers stießen sowohl innerhalb der Großen Koalition als auch bei den Oppositionsparteien auf scharfe Kritik (vgl. Deutscher Bundestag 2014f). Die Blockadehaltung der bayerischen Staatsregierung gegenüber dem Netzausbau beförderte in der Folge das Thema der Erdverkabelung auf die politische Agenda, welche verstärkt als eine Option zur Akzeptanzsteigerung innerhalb der Bevölkerung und damit als Kompromisslösung im Streit um den Netzausbau diskutiert wurde (Deutscher Bundestag 2014f).

Vor diesem Hintergrund erarbeitete das Wirtschaftsministerium im Dezember 2014 daher eine Novelle zum Energieleitungsbau, die unter anderem den Einsatz von Erdkabeln für bestimmte Pilotprojekte ausweiten sollte<sup>217</sup>. Am 27. März 2015 wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung dem Bundesrat zugeleitet. Dieser war dabei als besonders eilbedürftig gekennzeichnet, da das Gesetz noch vor der parlamentarischen Sommerpause verabschiedet werden sollte. Der weitere Gesetzgebungsprozess verzögerte sich jedoch, da sich die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD im Rahmen des Koalitionsgipfels zur Energiewende am 1. Juli 2015 auf eine deutlich weitreichendere Regelung im Bereich der Erdverkabelung einigten, als dies im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehen war. Auf Basis des energiepolitischen Eckpunkteapiers der Parteivorsitzenden wurde im September 2015 eine Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf erarbeitet (Leidinger

---

<sup>216</sup> Die Stromtrasse SuedLink umfasst zwei HGÜ-Verbindungen, die zwischen Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg sowie zwischen Schleswig-Holstein und Bayern verlaufen, die Stromtrasse SuedOstLink verläuft von Sachsen-Anhalt nach Bayern.

<sup>217</sup> Daneben sollte mit der Novelle vor allem das Verfahren der Netzentwicklungsplanung dahingehend geändert werden, dass nur noch alle zwei Jahre ein NEP erarbeitet und alle vier Jahre ein Bundesbedarfsplan vorgelegt werden sollte. Die diesbezüglichen Regelungsinhalte wurden im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses jedoch aus dem ursprünglichen Gesetzentwurf herausgelöst und in einem separaten Gesetz verabschiedet (Leidinger 2016: 586f.).

2016: 586). Am 3. Dezember 2015 wurde das sogenannte Erdkabelgesetz schließlich im Bundestag verabschiedet und am 18. Dezember 2015 vom Bundesrat beschlossen.

#### *Das Erdkabelgesetz 2015: Moderater progressiver Policy-Wandel*

Mit dem Erdkabelgesetz<sup>218</sup> wurden Änderungen des bestehenden legislativen Rahmens des Netzausbaus<sup>219</sup> vorgenommen, mit denen ein weitreichender Wandel im Bereich der Erdverkabelung vollzogen wurde. Für die großen HGÜ-Trassen erfolgte dabei ein grundlegender Systemwechsel (Schirmer 2016: 290). Während der Einsatz der Erdkabeltechnik zuvor nur in Ausnahmefällen für Pilotvorhaben möglich war und somit ein Primat für Freileitungen galt, wurde nun ein Vorrang der Erdverkabelung festgelegt (§ 3 BBPIG). Bei den Vorhaben, die von dieser Neuregelung betroffen waren, handelte es sich vor allem um die großen länderübergreifenden Nord-Süd-Trassen wie SuedLink oder SuedOstLink. Neben der Einführung des Erdkabelvorrangs für HGÜ-Trassen wurden in dem Gesetz darüber hinaus auch die Einsatzmöglichkeiten für Erdkabel in anderen Bereichen verbessert. So wurden für Drehstromvorhaben die Anzahl der Erdkabel-Pilotprojekte erhöht und zudem die Kriterien erweitert, nach denen der Einsatz von Erdkabeln auf Teilabschnitten möglich ist (§ 4 BBPIG). Daneben wurden auch für Leitungsvorhaben nach EnLAG die Einsatzoptionen von Erdkabeln ausgeweitet (§ 2 EnLAG). Schließlich sollten auch bei der Alternativenprüfung im Rahmen der Bundesfachplanung zukünftig Möglichkeiten zur Teilverkabelung von Trassenabschnitten stärkere Berücksichtigung finden (§ 5 NABEG).

Mit dem Erdkabelgesetz waren somit weitreichende Änderungen der Netzausbauplanung verbunden, die jedoch auf die Regelung der Erdverkabelung begrenzt blieben und damit keinen Wandel der übergeordneten Ziele des Netzausbauregimes mit sich brachten. Insofern kann der Policy-Wandel hinsichtlich seiner Reichweite als moderat eingestuft werden. Die Ausweitung der Möglichkeiten zur Erdverkabelung und insbesondere der Erdkabelvorrang im Bereich der Gleichstromtrassen zielten darauf ab, die Akzeptanz für bestimmte Leitungsvorhaben zu erhöhen und damit die Weichen für einen beschleunigten Netzausbau zu stellen (BMW 2015g). Zwar machte das Erdkabelgesetz für bereits laufende Projektplanungen deutliche Anpassungen an die neuen Regelungen erforderlich, weswegen zunächst mit weiteren Verzögerungen bei der Umsetzung dieser Vorhaben zu rechnen war (Leidinger 2016: 590; Schirmer 2016: 293). Vor dem Hintergrund, dass bei einem Großteil der umstrittenen Vorhaben der Einsatz der Erdverkabelung eine zentrale Forderung der Netzausbaugegner darstellte, kann jedoch

---

<sup>218</sup> Gesetz zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsausbaus, BGBl 2015 I, S. 2490.

<sup>219</sup> Bei dem Erdkabelgesetz handelt es sich um ein Artikelgesetz, welches im Wesentlichen Änderungen des EnLAG, des NABEG und des BBPIG beinhaltet.

durchaus von einer Beschleunigungswirkung der Neureglungen für künftige Leitungsvorhaben ausgegangen werden (Schirmer 2016: 293; Neukirch 2017: 30-32). Das Erdkabelgesetz 2015 kann somit als moderater progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik eingeordnet werden, mit welchem der Netzausbau beschleunigt werden sollte, wodurch insgesamt auch der Wandel des Energiesystems im Sinne der Energiewende-Entscheidung 2011 tendenziell begünstigt wird.

#### *Parteipositionen und die koalitionsinternen Kontroversen über die Frage der Erdverkabelung*

Ausgehend von den programmatischen Positionen von Union und SPD war auch unter der Großen Koalition grundsätzlich mit einer Fortführung des unter der Vorgängerregierung eingeschlagenen Pfades im Policy-Bereich des Netzausbaus zu rechnen. Betrachtet man die Wahlprogramme von Union und SPD zur Bundestagswahl 2013, so bleibt zunächst zu bemerken, dass das Thema des Netzausbaus im Vergleich zu den Vorjahren für die Parteien deutlich an Bedeutung gewonnen hatte (vgl. Fink et al. 2019). Die SPD bekräftigte in ihrem Wahlprogramm die Notwendigkeit, den Ausbau der erneuerbaren Energien stärker mit dem Ausbau der Netzinfrastruktur zu synchronisieren, um auch weiterhin ein hohes Maß an Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Hierzu sollten der Ausbau und die Modernisierung des Stromnetzes vorangetrieben werden, wobei dem Ausbau der überregionalen HGÜ-Trassen eine besondere Relevanz beigemessen wurde. Daneben betonte die SPD auch die hohe Bedeutung der gesellschaftlichen Akzeptanz für Energieinfrastrukturprojekte, die vor allem durch eine frühzeitige Beteiligung der betroffenen Bevölkerung gefördert werden sollte (SPD 2013: 38f.). Das Wahlprogramm der Union war im Hinblick auf die Energiewende-Politik stark an den Zielen der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit orientiert, was sich auch in der Positionierung zum Netzausbau widerspiegelte. Auch die Union unterstützte dabei einen beschleunigten Ausbau der Stromnetze und betonte besonders den notwendigen Ausbau der großen Nord-Süd Trassen. Zur Steigerung der Akzeptanz setzten sich CDU und CSU für den Einsatz von Erdkabeln bei Leitungsvorhaben in Wohnortnähe ein, allerdings nur dort, „wo dies nach Abwägung von Kosten und Nutzen möglich und vertretbar ist“ (ebd.: 30).

Im Bereich des Netzausbaus lagen die Parteipositionen von SPD und Union somit grundsätzlich nahe beieinander. Vor diesem Hintergrund wurde auch im Koalitionsvertrag dem Ausbau der Stromnetze eine zentrale Bedeutung für eine erfolgreiche Energiewende beigemessen und die Zustimmung zum Bundesbedarfsplan, der „auch in Zukunft das zentrale Instrument“ (CDU et al. 2013: 42) im Bereich des Übertragungsnetzausbaus darstellen sollte, erneut bekräftigt. Daneben sah der Koalitionsvertrag die Erprobung von Erdverkabelung für ausgewählte Gleichstrom-Pilotprojekte vor (ebd.). Angesichts dieses Bekenntnisses der Regierungsparteien

zum Netzausbau stieß das Infragestellen der geplanten Stromtrassen und die Forderungen nach einem Netzausbau-Moratorium der bayerischen Staatsregierung und der CSU daher koalitionsintern auf massive Kritik, sowohl auf Seiten der SPD als auch der CDU (vgl. Deutscher Bundestag 2014f). Der Positionswandel der CSU in der Frage des Netzausbaus kann vor dem Hintergrund der massiven Widerstände gegen die Stromtrassen in Bayern und den bevorstehenden Kommunalwahlen dabei durch die starke Orientierung am bayerischen Wähler und damit verbundenen wahlstrategischen Überlegungen erklärt werden.

In Reaktion auf die Akzeptanzprobleme im Bereich des Netzausbaus legte die Bundesregierung schließlich im März 2015 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Energieleitungsrechts vor, der im Wesentlichen jedoch der bereits im Koalitionsvertrag vorgezeichneten Linie folgte. Dieser sah vor, den Einsatz von Erdkabeln auf technisch und wirtschaftlich effizienten Teilabschnitten zu erleichtern (Bundesrat 2015c: 12f.). Die Begrenzung auf Pilotvorhaben kann dabei darauf zurückgeführt werden, dass ein umfassenderer Einsatz von Erdkabeln in der CDU kritisch bewertet wurde. Insbesondere der Wirtschaftsflügel der Union hatte in vergangenen Debatten diesbezügliche Forderungen unter Verweis auf die hohen Kosten der Erdverkabelung zurückgewiesen (Deutscher Bundestag 2014f: 1039, 1045). Demgegenüber signalisierte die SPD durchaus Bereitschaft für eine weitreichendere Nutzung von Erdkabeln insbesondere für HGÜ-Trassen (Deutscher Bundestag 2015a: 9727). Der weitere Verlauf des Policy-Prozesses wurde wesentlich durch die anhaltenden Widerstände des CSU-Vorsitzenden Seehofer gegen den Ausbau der Stromtrassen geprägt, der mit einer Blockade bei weiteren Entscheidungen zur Energiewende drohte (Die Welt 2015c). Auf dem Energiegipfel am 1. Juli 2015 einigten sich die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD auf einen Vorrang von Erdkabeln bei neuen Gleichstromtrassen und zusätzliche Erdkabel-Pilotprojekte bei Wechselstrom (CDU et al. 2015: 9). Die Vereinbarung fand schließlich Einzug in das umfassend überarbeitete Gesetz. Das verabschiedete Erdkabelgesetz wurde somit erheblich durch die Rolle der CSU als parteipolitischer Vetospieler beeinflusst, die im Policy-Prozess als Verteidiger der bayerischen Interessen agierte und ihre weitreichenden Forderungen weitestgehend durchsetzen konnte. Das Erdkabelgesetz ist damit Ausdruck der Aushandlungsprozesse zwischen den Koalitionspartnern, in deren Rahmen mit dem Kompromiss in Form des Erdkabelvorrangs letztendlich ein progressiver Policy-Wandel „durch die Hintertür“ begünstigt wurde.

#### *Der Einfluss der Bundesländer und die Sonderrolle Bayerns*

Hatten die Länder im Bundesrat im Juni 2013 noch dem Bundesbedarfsplan und der Übertragung der Kompetenzen für das Planfeststellungsverfahren für länder- und grenzüberschreitende Maßnahmen auf die Bundesnetzagentur zugestimmt, rückte das Thema

des Netzausbaus rund ein halbes Jahr später erneut in den Fokus der öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit. Die Forderungen der bayerischen Landesregierung nach einem Moratorium für den Netzausbau und eine erneute Überprüfung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit der nach Bayern geplanten Stromtrassen SuedLink und SuedOstLink führten nicht nur zu Auseinandersetzungen mit der Bundesregierung, auch auf Seiten der Bundesländer stieß die bayerische Wende in der Frage des Netzausbaus auf teils scharfe Kritik (Der Tagesspiegel 2014d; Süddeutsche Zeitung 2014c). Insbesondere die Bundesländer mit grüner Regierungsbeteiligung Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg forderten Bayern dazu auf, die gemeinsame Zustimmung zum Netzausbau nicht aufzukündigen und sahen in der Blockade einen „verantwortungslosen Angriff auf die Energiewende und die Versorgungssicherheit in Deutschland“ (Zeit Online 2014d). Kritik kam daneben vor allem auch seitens des CDU-geführten Sachsen-Anhalts, in dem der Startpunkt der Stromtrasse SuedOstLink liegen sollte. Demgegenüber äußerte sich auch Thüringens Ministerpräsidentin Christine Lieberknecht (CDU) zunehmend kritisch bezüglich des Baus der Stromtrasse SuedOstLink, die durch Thüringen verlaufen sollte.

Zwar bekräftigte die Mehrheit der Bundesländer damit weiterhin ihre Unterstützung für den Netzausbau. Gleichwohl brachte die Blockadehaltung Bayerns, die im Laufe des Jahres 2014 trotz mehrfacher Gespräche zwischen Bundesregierung und bayerischer Landesregierung nicht aufgelöst werden konnte, das Thema der Akzeptanz des Stromnetzausbaus auf die politische Agenda, wobei sich auch die Forderungen von Seiten der Bundesländer nach dem Einsatz von Erdkabeln intensivierten. Bereits in der Vergangenheit hatten sich die Bundesländer für eine Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten von Erdkabeln eingesetzt, dies wurde jedoch von der Bundesregierung unter Verweis auf die hohen Mehrkosten und technische Gründe abgelehnt (Deutscher Bundestag 2013a). Der Einsatz von Erdkabeln wurde nun jedoch von Bayern, neben weiteren Voraussetzungen, zur Bedingung für eine Zustimmung zum Ausbau der Übertragungsnetze gemacht (StMWi 2015: 56). Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde im Bundesrat daher generell begrüßt, allerdings forderte der Bundesrat in seiner Stellungnahme weitere Verbesserungen für den Einsatz der Erdverkabelung (Bundesrat 2015b). Über diese Forderungen hinausgehend sprach sich Bayern dafür aus, Erdkabel nicht auf Pilotvorhaben zu beschränken, sondern prinzipiell für alle Netzausbauprojekte einzuführen (Bundesrat 2015e: 201). Der Konflikt um den Netzausbau war aus bayerischer Perspektive damit jedoch nicht gelöst:

„Unabhängig von dem nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf [...] vertritt der Freistaat Bayern die Auffassung, dass die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf zur

Gewährleistung eines sicheren und zuverlässigen Netzbetriebs für die in Bayern gemäß Bundesbedarfsplangesetz vorgesehenen Höchstspannungsleitungen nicht dargetan sind. Diese bleiben daher dem Ergebnis der weiteren Verhandlungen des Freistaats Bayern mit dem Bund vorbehalten“ (ebd.: 200f.).

In den weiteren Verhandlungen war die Bundesregierung letztlich zu weitreichenden Zugeständnissen an die bayerische Landesregierung bereit. Neben dem Vorrang der Erdkabel sah der Kompromiss zwischen den Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD auch eine Anpassung der Trassenverläufe von SuedLink und SuedOstLink vor (CDU et al. 2015: 10). Die deutlich ausgeweiteten Einsatzmöglichkeiten für Erdkabel wurden auch von Seiten der übrigen Bundesländer als ein wichtiger Schritt zur Steigerung der Akzeptanz des Netzausbaus begrüßt, gingen diese doch sogar weit über die ursprünglichen Forderungen des Bundesrates hinaus (Bundesrat 2015f).

Obwohl es sich beim Erdkabelgesetz um ein Einspruchsgesetz handelte und damit eine höhere Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu erwarten wäre als im Falle von Zustimmungsgesetzen, zeigte sich in diesem konkreten Fall somit eine weitgehende Berücksichtigung der Forderungen der Länder. Dies ist jedoch im Wesentlichen auf die Sonderrolle Bayerns zurückzuführen, die es dem Land ermöglichte, die Ausgestaltung der Policy maßgeblich zu beeinflussen. Aufgrund der Beteiligung der CSU an der Bundesregierung verfügte Bayern über eine herausgehobene Machtposition und konnte diese zur Durchsetzung landesspezifischer Interessen nutzen.

#### *Das Wirtschaftsministerium als Unterstützer des Netzausbaus*

Während das Wirtschaftsministerium in Bezug auf eine klimaverträgliche Umgestaltung der Stromerzeugung eine bremsende Rolle einnahm, agierte es im Policy-Bereich des Netzausbaus als Unterstützer einer ambitionierten Netzausbaupolitik. Neben der Marktintegration der erneuerbaren Energien verfolgte das BMWi den Netzausbau als einen zentralen Schritt für die Weiterentwicklung des Strommarktes (BMW 2014c: 27f.). Dabei betonte das BMWi zwar die Komplementarität einer dezentralen, auf erneuerbaren Energien basierenden Stromerzeugung und eines entsprechend ausgebauten Stromnetzes. Im Vordergrund stand jedoch die Gewährleistung einer sicheren und preisgünstigen Stromversorgung, welcher für die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland eine zentrale Bedeutung beigemessen wurde (ebd.). Angesichts der hohen wirtschaftlichen Relevanz erzeugten die bisherigen Verzögerungen des Netzausbaus, die seit 2013 deutlich gestiegenen Kosten für Redispatch und Einspeisemanagement (vgl. Bundesnetzagentur 2016c: 7) sowie die Blockadehaltung der bayerischen Landesregierung daher einen hohen Druck auf das für den

Netzausbau zuständige Wirtschaftsministerium. Der Problemdruck wurde zudem dadurch erhöht, dass auch Vertreter der Industrieinteressen, wie BDI und DIHK, angesichts des Widerstands Bayerns vor einem deutlichen Anstieg der Strompreise vor allem für die Verbraucher in Süddeutschland und einer Gefährdung der Versorgungssicherheit warnten (Die Welt 2015a; Energiate 2015). Vor diesem Hintergrund stand der Policy-Prozess zum Erdkabelgesetz daher weniger unter klima-, als vielmehr unter wirtschaftspolitischen Vorzeichen. Dabei wurde die Ausweitung der Erdverkabelung schon frühzeitig im Konflikt um den Netzausbau von Wirtschaftsminister Gabriel als eine Möglichkeit zur Konfliktlösung forciert, mit der die Akzeptanz bei den betroffenen Bürgern gesteigert und damit auch ein schnellerer Netzausbau ermöglicht werden sollte (Gabriel 2014). Im weiteren Policy-Prozess war das Wirtschaftsministerium schließlich zu weitreichenden Zugeständnissen bereit und trug, trotz der damit verbundenen Mehrkosten, den Kompromiss zum Erdkabelvorrang mit (Süddeutsche Zeitung 2015e). Somit wurde der progressive Policy-Wandel im Bereich des Netzausbaus auch dadurch beeinflusst, dass das BMWi durch die hohe Kompromissbereitschaft in der Frage der Erdverkabelung die Blockade beim Ausbau der Übertragungsnetze auflösen und damit genuin wirtschaftspolitische Interessen verfolgen konnte.

#### *Der begrenzte Einfluss organisierter Interessen*

Betrachtet man den Policy-Prozess zum Erdkabelgesetz, so ist mit Blick auf den Einfluss der organisierten Interessen auffällig, dass sowohl die Akteure der Befürworter- als auch der Gegner-Koalition einer beschleunigten, dezentralen Energiewende eine vergleichsweise zurückhaltende Position in den öffentlichen Debatten einnahmen. Grundsätzlich wurde der Um- und Ausbau der Stromnetze sowohl auf Seiten der konventionellen Energiewirtschaft und der Industrie als auch auf Seiten der EE-Branche und (mit Einschränkungen) der Umweltverbände unterstützt. Unterschiede bestanden indes in den Positionen zum tatsächlich benötigten Ausbaubedarf sowie zu einzelnen Leitungsprojekten. So kritisierten vor allem die Umweltverbände bei spezifischen Leitungsvorhaben, dass diese nicht der Energiewende, sondern der Schaffung von Kapazitäten zur Einspeisung von Kohlestrom dienen würden. Daneben führte der Stromnetzausbau auch vermehrt zu Konflikten mit Natur-, Landschafts- und Umweltschutzbelangen, in deren Folge es in der Vergangenheit auch zu Klagen, etwa des NABU gegen die Genehmigung einzelner Netzausbauprojekte, kam (vgl. Neukirch 2017).

Obschon somit durchaus Interessengegensätze zwischen ökonomischen und ökologischen Akteuren im Bereich des Netzausbaus zu beobachten waren, die sich vor allem auf konkrete Ausbauprojekte vor Ort bezogen, stieß der Widerstand Bayerns gegen den Stromnetzausbau auf Kritik innerhalb beider Akteursgruppen. Der BDI und der DIHK warnten vor den negativen

Auswirkungen einer weiteren Verzögerung des Netzausbaus für die Versorgungssicherheit und die Strompreisentwicklung (Die Welt 2015a; Energate 2015). BDEW-Hauptgeschäftsführerin Hildegard Müller bezeichnete die Blockaden beim Netzausbau durch den Föderalismus als „organisierte Verantwortungslosigkeit“ (Müller zit. in Die Welt 2015d). Und auch die Umweltverbände warnten davor, die für die Energiewende und den Atomausstieg notwendige Umsetzung der Stromnetzplanung weiter zu behindern (NABU et al. 2014). Über diese eher generelle Kritik hinaus nahmen die Akteure im Policy-Prozess jedoch keine proaktive Rolle ein. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass die öffentlichen und politischen Debatten im Bereich der Energiewende-Politik im ersten Halbjahr 2015 stark durch die Debatten um den Klimabeitrag dominiert wurden, der zwischen den Akteuren massiv umkämpft war und damit die Auseinandersetzungen um den Netzausbau in den Hintergrund treten ließ (vgl. Kap. 5.2.2). Die letztendlich zwischen den Parteivorsitzenden erzielte Kompromisslösung zum Vorrang der Erdverkabelung, in deren Folge die Blockade Bayerns aufgelöst werden konnte, und die hierauf basierende Ausgestaltung des Gesetzentwurfes für das Erdkabelgesetz wurden wiederum von Vertretern beider Akteursgruppen in weiten Teilen begrüßt. Zwar wiesen die Netzbetreiber TenneT und Amprion auf die Kostensteigerungen und die Verzögerungen aufgrund der nun erforderlichen Neuplanungen hin, allerdings bewerteten die ÜNB die Änderungen der Regulierung in Hinblick auf die damit verbundenen Chancen zur Verbesserung der Akzeptanz für den Netzausbau als positiv (Amprion 2015; TenneT 2015). Die positive Resonanz der ÜNB ist dabei auch vor dem Hintergrund zu erklären, dass die Investitionsmehrkosten für den Einsatz von Erdkabeln über die Netzentgelte auf die Verbraucher umgelegt werden. Auch die Umweltverbände sahen in der deutlichen Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten der Erdverkabelung einen Fortschritt für einen zügigen Netzausbau (DUH et al. 2015).

Im Hinblick auf den Einfluss der Interessengruppen ergibt sich somit ein ambivalentes Bild. So wurde die politische Blockade des Netzausbaus durch die bayerische Landesregierung von Vertretern beider Akteursgruppen kritisch bewertet, wodurch der Druck auf die Bundesregierung zur Konfliktlösung erhöht wurde. Angesichts der Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums und dessen Orientierung an Wirtschaftsinteressen dürfte dabei vor allem der Druck von Seiten der etablierten Energiewirtschaft und der Industrie wirkmächtig gewesen sein. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Erdkabelgesetzes zeigte sich hingegen kein direkter Einfluss der Interessengruppen.

### *Zwischenfazit*

Mit dem Erdkabelgesetz 2015 kam es zu einem moderaten progressiven Policy-Wandel, der den bisherigen Kurs im Bereich der Netzausbaupolitik grundsätzlich fortführte, dabei jedoch durch verbesserte Einsatzmöglichkeiten für Erdverkabelung zur Erhöhung der Akzeptanz des Netzausbaus beitragen sollte. Als zentrale Erklärungsfaktoren für den Policy-Wandel können die Rolle der CSU als parteipolitischer Vetospieler und die hieraus resultierende Machtposition Bayerns identifiziert werden. Die CSU, die sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat der Bedarfsplanung für den Stromnetzausbau zugestimmt hatte, blockierte Anfang 2014 angesichts der zunehmenden Bürgerproteste gegen den Bau der Stromtrassen in Bayern die weitere Netzausbauplanung und drohte mit einer Blockade weiterer Schritte in der Energiewende. Die Ausgestaltung des Erdkabelgesetzes wurde in der Folge somit wesentlich durch die koalitionsinterne Kompromissfindung geprägt. Bayerns Ministerpräsident und CSU-Parteivorsitzender Horst Seehofer konnte dabei die besondere Rolle der CSU in der Bundesregierung nutzen, um die bayerischen Interessen hinsichtlich des Vorrangs der Erdverkabelung durchzusetzen, wodurch letztlich ein progressiver Policy-Wandel begünstigt wurde. Daneben wurde der progressive Policy-Wandel zumindest indirekt durch die ministerielle Kompetenzverteilung zugunsten des Wirtschaftsministeriums begünstigt. Angesichts der hohen Bedeutung des Netzausbaus für die Versorgungssicherheit und die Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung sowie des hohen Problemdrucks durch die weiteren Verzögerungen beim Netzausbau war das BMWi zu deutlichen Zugeständnissen in der Frage der Erdverkabelung bereit. Dies hatte zur Folge, dass das Erdkabelgesetz im Vergleich zur ursprünglich vom BMWi verfolgten Regelung deutlich progressiver ausgestaltet war. Die Machtressourcenverteilung zwischen den Befürwortern und den Gegnern einer beschleunigten, dezentralen Energiewende erwies sich hingegen nur als bedingt einflussreich. Der beschleunigte Netzausbau wurde von beiden Akteursgruppen unterstützt, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Die etablierte Energiewirtschaft, Industrievertreter sowie Umweltverbände forderten zwar eine Lösung im Streit um den Netzausbau, nahmen allerdings im weiteren Verlauf des Policy-Prozesses eine zurückhaltende Rolle ein.

### **5.3.4 Zusammenfassung zentraler Einflussfaktoren in den Policy-Prozessen**

Der Policy-Bereich des Netzausbaus war in der Post-Fukushima Phase durch weitreichende Veränderungen der staatlichen Steuerung gekennzeichnet, die insgesamt zu einer stärkeren Zentralisierung und staatlichen Koordinierung des Netzausbaus führten. Dabei zeigte sich im Zeitverlauf eine hohe Kontinuität des unter der schwarz-gelben Bundesregierung eingeschlagenen Pfades, wobei zwar in Reaktion auf bestehende Herausforderungen beim Netzausbau Nachjustierungen vorgenommen wurden, der progressive Kurs in der Netzausbaupolitik jedoch generell weiterverfolgt wurde. Für die Erklärung der Policy-Entwicklung ist es zunächst notwendig, auf die Spezifika des Netzausbaus zu verweisen, die einen erheblichen Einfluss auf die parteipolitischen Positionen aber auch auf die spezifische Akteurskonstellation im Policy-Bereich des Netzausbaus entfalteten. So ist ein beschleunigter Ausbau der Übertragungsnetze nicht ausschließlich für einen zügigen Ausbau erneuerbarer Energien und damit einen klimaverträglichen Umbau der Stromerzeugung notwendig. Vielmehr ist dieser auch für die Stärkung des europäischen Strombinnenmarktes und die konventionelle Energiewirtschaft von hoher Bedeutung. Insofern kann eine progressive Ausrichtung der Netzausbaupolitik einerseits klimapolitischen Interessen im Sinne einer dezentralen, beschleunigten Energiewende dienen. Gleichmaßen lassen sich damit jedoch auch am etablierten Energiesystem orientierte Interessen verfolgen.

Vor diesem Hintergrund zeigte sich mit Blick auf die programmatischen Positionen der Parteien eine parteiübergreifende Unterstützung für die Beschleunigung des Netzausbaus. Während die Union und die FDP dabei vor allem die Ziele der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit in den Vordergrund rückten, betonten Grüne und auch SPD verstärkt die klimapolitische Notwendigkeit des Netzausbaus. Der unter der schwarz-gelben Bundesregierung verfolgte Kurs einer stärkeren staatlichen Koordinierung und Zentralisierung der Netzausbauplanung war im Grundsatz auch auf Seiten der SPD und der Grünen vergleichsweise unumstritten. Der progressive Policy-Wandel wurde somit wesentlich dadurch begünstigt, dass mit diesem ökologische sowie ökonomische Interessen gleichermaßen verfolgt werden konnten. Auch unter der großen Koalition wurde der eingeschlagene Kurs weiter fortgeführt. Infolge der wachsenden Bürgerproteste gegen konkrete Leitungsvorhaben vollzog die CSU jedoch im Jahr 2014 einen Positionswandel und blockierte die weitere Netzausbauplanung. In diesem Kontext wurde der Forderung nach einer Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten von Erdkabeln zur Durchsetzung verholten, die zuvor noch aus wirtschaftlichen Gründen von der CDU abgelehnt worden war. Der letztendlich erfolgte progressive Policy-Wandel wurde somit auch durch die

wahltaktischen Erwägungen auf Seiten der CSU und die besondere Rolle der Partei als Verteidiger bayerischer Interessen begünstigt.

Daneben war die Policy-Entwicklung auch dadurch geprägt, dass ein beschleunigter Netzausbau sowohl auf Seiten der etablierten Energiewirtschaft und der Industrie als auch bei den Akteuren der EE-Branche und den Umweltverbänden auf grundsätzliche Zustimmung stieß. Im Policy-Bereich des Netzausbaus kamen somit die Interessengegensätze zwischen den Gegnern und den Befürwortern einer beschleunigten, dezentralen Energiewende nur bedingt zum Tragen. Unterschiede zeigten sich hingegen in den Motiven bzw. der Zielrichtung der Akteure. So unterstützten die Befürworter-Akteure einen zügigen Netzausbau und eine staatlich koordinierte Netzplanung, da ein entsprechend ausgebautes Stromnetz für ein weitgehend auf erneuerbaren Energien basierendes Energieversorgungssystem zumindest auf mittel- und langfristige Sicht als erforderlich erachtet wurde. Doch auch die etablierte Energiewirtschaft hatte angesichts des Baus neuer konventioneller Kraftwerke und insbesondere aufgrund ihrer Aktivitäten im Bereich der Offshore-Windenergie ein hohes Interesse an einem beschleunigten Netzausbau, bot dieser doch auch die Möglichkeit für eine stärkere Zentralisierung der Energiewende. Für die Industrie standen indes die Versorgungssicherheit und die durch Netzengpässe entstehenden Kosten im Vordergrund. Diese breite Unterstützung der unterschiedlichen Akteure für einen beschleunigten Netzausbau und eine staatlich koordinierte Netzausbauplanung wirkte sich damit insgesamt begünstigend auf die progressive Policy-Entwicklung aus.

Zudem entfaltete auch die starke Stellung des Wirtschaftsministeriums im Policy-Bereich des Netzausbaus eine begünstigende Wirkung für einen progressiven Policy-Wandel. Ein beschleunigter Netzausbau war von zentraler Bedeutung im Hinblick auf die energiepolitischen Ziele der Versorgungssicherheit und der Wirtschaftlichkeit und damit für grundlegende Interessen des Wirtschaftsministeriums und der zugehörigen Klientel. Die Verzögerungen beim Netzausbau erzeugten somit insbesondere für das zuständige Wirtschaftsministerium einen hohen Handlungsdruck. Hinzu kommt, dass auch von Seiten des Umweltministeriums ein beschleunigter Netzausbau unterstützt wurde, so dass der Policy-Bereich des Netzausbaus nicht durch divergierende Interessenlagen und Konflikte zwischen BMWi und BMU geprägt war, die den politischen Gestaltungsspielraum begrenzen.

Hingegen war der Policy-Bereich des Netzausbaus durch ein erhebliches Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern geprägt. Zwar wurde ein beschleunigter Netzausbau auch von Seiten der Bundesländer unterstützt, insbesondere auch deshalb, da diese selbst ambitionierte Zielsetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien und vor allem der Windenergie

verfolgten. Allerdings lehnten die Länder die von der Bundesregierung angestrebte Kompetenzverlagerung für die Planungs- und Genehmigungsverfahren auf die Bundesebene zunächst mehrheitlich ab. Da es sich bei den Gesetzesvorhaben im Bereich des Netzausbaus jedoch um Einspruchsgesetze handelte, verfügte der Bundesrat über keine starke Vetomacht. Aufgrund des hohen politischen Drucks und der landesspezifischen energiepolitischen Interessen, die mit der Energiewende-Entscheidung verbunden waren, stimmten die Bundesländer letztlich einer Kompromisslösung zu und waren bereit, ihre institutionellen Interessen zurückzustellen. Im weiteren Verlauf zeigte sich jedoch, dass trotz der Zentralisierung der Netzausbauverfahren auf der Bundesebene, Interventionen der Bundesländer weiterhin Blockadepotential entfalten konnten. Im spezifischen Fall des Erdkabelgesetzes führte dies dazu, dass Bayern seine Einflussmöglichkeiten über die Beteiligung der CSU an der Bundesregierung nutzen konnte, um seine spezifischen Landesinteressen durchzusetzen.

Daneben wurde die Policy-Entwicklung auch durch den Kontextfaktor der Europäisierung beeinflusst. Mit der EnWG-Novelle 2011 wurden die Vorgaben der europäischen Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie zur Ausgestaltung der Netzausbauplanung in nationales Recht umgesetzt. Die Richtlinie bot dabei eine Blaupause für eine Regulierung der Bedarfsplanung, wobei der unabhängigen Regulierungsbehörde, im Falle Deutschlands der Bundesnetzagentur, eine zentrale Rolle eingeräumt wurde. Darüber hinaus zeigte sich jedoch auch, dass die Bundesregierung die mit der Umsetzung der EU-Richtlinie notwendigen Änderungen im Bereich der Netzausbauplanung auch strategisch zur Durchsetzung eigener Policy-Präferenzen nutzte. Durch die enge Verknüpfung der EnWG-Novelle und des NABEG konnte die Bundesregierung den europäischen Problemdruck nutzen, um die angestrebte Zentralisierung der Planungs- und Genehmigungsverfahren im Netzausbau zu legitimieren.

Schließlich prägten auch sozio-ökonomische Rahmenbedingungen die Policy-Entwicklung. Der fortschreitende Ausbau der erneuerbaren Energien und der Ausstieg aus der Kernenergie führten zu einer zunehmenden räumlichen Entkoppelung der Erzeugungs- und Verbrauchsstrukturen. Hierdurch bildeten sich neue sozio-technische Pfadabhängigkeiten heraus, da die verstärkte Stromerzeugung insbesondere aus Windenergie im Norden Deutschlands und der zukünftige Wegfall der Atomenergie im Süden einen Ausbau der Netzinfrastruktur entlang der Nord-Süd-Achse erforderlich machten. Dieser Ausbaubedarf sowie die hohe Bedeutung des Netzausbaus zur Gewährleistung einer sicheren und vor allem preisgünstigen Stromversorgung erzeugten somit Handlungsdruck auf die politischen Akteure.



## **6 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse**

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der drei Analyseteile zu den Policy-Bereichen der erneuerbaren Energien, der Kohleenergie und des Netzausbaus zusammengeführt. Dabei werden in einem ersten Schritt zentrale Aspekte der Policy-Entwicklung im Hinblick auf die gesamte Reformdynamik der Energiewende-Politik im Zeitraum von 2011 bis 2018 zusammengefasst und reflektiert (6.1). Anschließend werden in einem zweiten Schritt die in der Analyse identifizierten Einflussfaktoren der Energiewende-Politik zusammenfassend dargestellt und unter Rückbezug auf die in Kapitel 3.2 entwickelten Hypothesen diskutiert (6.2).

### **6.1 Die Policy-Entwicklung der Energiewende-Politik nach Fukushima**

Die Energiewende-Politik im Stromsektor war im Zeitraum von 2011 bis 2018 durch eine insgesamt bemerkenswerte Reformdynamik gekennzeichnet, die angesichts der häufig verzögerten Problemwahrnehmung und begrenzten Reformfähigkeit für die Bundesrepublik Deutschland eher ungewöhnlich ist. Dies führte jedoch nicht dazu, dass der mit der Energiewende-Entscheidung 2011 angestrebte Politikwandel in der ursprünglichen Richtung und Dynamik weiter fortgeführt und damit der Transformationspfad in Richtung eines dezentralen, auf erneuerbaren Energien basierenden Energiesystems stabilisiert wurde. Vielmehr lässt sich in der Post-Fukushima Phase ein Wandel in der Energiewende-Politik beobachten, in dessen Folge der Transformationsprozess verlangsamt und in eine stärker zentralisierte, an den Interessen und der Logik des etablierten Energiesystems orientierte Richtung gelenkt wurde.

Der Fokus der politischen Steuerung der Energiewende lag vor allem in den Anfangsjahren nach der Energiewende-Entscheidung 2011 auf der Förderung erneuerbarer Energien und deren Integration in das bestehende Energiesystem. Dabei erfolgte unter der Leitlinie der Marktintegration bereits ab 2012 ein Kurswechsel bei der Förderung der regenerativen Energien (PV-Novelle 2012), welcher schließlich mit der Umstellung auf ein Ausschreibungssystem einschließlich fester Ausbaukorridore zu einer stärkeren Zentralisierung und einer Verlangsamung der Ausbaudynamik führte (EEG-Novelle 2014 und 2017). Im Kern zielten die politischen Steuerungsversuche somit darauf, die erneuerbaren Energien an die Strukturen des bestehenden Energiesystems anzupassen und weniger darauf, die Strukturen des auf konventioneller Energieerzeugung basierenden Systems zu ersetzen. Dieser Logik folgte grundsätzlich auch der forcierte Ausbau der Übertragungsnetze, der nach der Energiewende-Entscheidung 2011 durch eine staatliche Koordinierung der Netzausbauplanung und die Kompetenzverlagerung der Genehmigungs- und Planungsverfahren auf die Bundesebene

beschleunigt werden sollte (EnWG-Novelle und NABEG 2011). Dem Aus- und Umbau der Stromnetze kommt generell eine zentrale Bedeutung für den Transformationsprozess in Richtung eines regenerativen Energiesystems zu. Gleichwohl bleibt zu bemerken, dass durch eine Fokussierung insbesondere auf den weiträumigen Stromtransport entlang der Nord-Süd-Achse prinzipiell auch zentralisierte Strukturen im Energiesystem weiter gestützt wurden. Vor diesem Hintergrund sind auch die Forderungen zu sehen, den weiteren Zubau der erneuerbaren Energien an die Geschwindigkeit des Netzausbaus anzupassen, die mit der EEG-Novelle 2017 auch Eingang in den Förderrahmen der erneuerbaren Energien gefunden haben. Während der Schwerpunkt somit auf dem Ausbau und der Integration der erneuerbaren Energien in das bestehende Energiesystem und eine entsprechende Anpassung der Netzinfrastruktur lag, stand der Ausstieg aus der Kohleenergie und damit die gezielte Abkehr von den klimaschädlichen Strukturen des etablierten Energiesystems lange Zeit nicht im Fokus der Politik. Zwar verstärkten sich spätestens seit 2014 die öffentlichen und politischen Debatten über die Zukunft der Kohleenergie in Deutschland. Trotz des drängenden Handlungsbedarfs angesichts der konstant hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors und der drohenden Verfehlung der nationalen Klimaschutzziele 2020 blieben verschiedene Initiativen zur Reduzierung der Kohleverstromung (Klimabeitrag 2015) bzw. zur Einleitung eines Kohleausstiegs (Klimaschutzplan 2016) jedoch politisch nicht durchsetzbar. Erst mit dem Einsetzen der Kohlekommission im Jahr 2018 erfolgte schließlich ein Politikwandel im Bereich der Kohleenergie, welcher den Weg in Richtung eines politisch forcierten Ausstiegs aus der Kohleverstromung ebnete.

In der Gesamtschau ergibt sich für die Entwicklung der Energiewende-Politik im Untersuchungszeitraum damit ein ambivalentes Bild. Die Energiewende wurde zwar weiter fortgeführt, allerdings unter veränderten Vorzeichen. Die Ausrichtung der Energiewende-Politik war dabei zunehmend an den energiepolitischen Zielen der Versorgungssicherheit und der Kosteneffizienz orientiert, wohingegen das Ziel des Klimaschutzes im Zeitverlauf in den Hintergrund rückte. Im Policy-Bereich der erneuerbaren Energien kam es zu einer Abkehr vom vormals klimapolitisch ambitionierten Pfad, die Ausbaudynamik der erneuerbaren Energien wurde eingebremst und das Fördersystem stärker an den Interessen großer Akteure ausgerichtet. Im Gegensatz hierzu wurde im Policy-Bereich der Kohleenergie auch nach der Energiewende-Entscheidung der bisherige, am etablierten Energiesystem orientierte Pfad zunächst fortgeführt. Zur Reduzierung des Anteils der klimaschädlichen Kohleverstromung wurde dabei auf das marktwirtschaftliche Instrument des europäischen Emissionshandels gesetzt, der jedoch aufgrund verschiedener Konstruktionsfehler nicht die intendierte Wirkung entfalten konnte.

Ergänzende politische Maßnahmen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen des Stromsektors wurden jedoch lange Zeit nicht forciert bzw. scheiterten an den starken Beharrungskräften des etablierten fossilen Energiesystems und dem politischen Willen der Koalitionsparteien. Erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums erfolgte mit dem Einsetzen der Kohlekommission ein progressiver Wandel mit dem Ziel, durch eine Verhandlungslösung zu einer Einigung im Konflikt um den Kohleausstieg zu gelangen. Schließlich war der Policy-Bereich des Netzausbaus unmittelbar nach der Energiewende-Entscheidung weitreichenden Veränderungen in der politischen Steuerung unterworfen, wobei durch eine Zentralisierung der Planungs- und Zulassungsverfahren sowie eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Netzausbau beschleunigt und die gesellschaftliche Akzeptanz für diesen erhöht werden sollte. Dieser politische Kurs wurde im weiteren Zeitverlauf grundsätzlich fortgeführt, wengleich auch Anpassungen in Reaktion auf die anhaltenden Akzeptanzprobleme des Netzausbaus vorgenommen wurden.

## **6.2 Begünstigende und hemmende Einflussfaktoren für progressiven Policy-Wandel in der Energiewende-Politik**

Im Rahmen der Policy-Analyse der drei Teilbereiche des Stromsektors wurden die Policy-Entwicklung der Energiewende-Politik im Zeitraum 2011 bis 2018 rekonstruiert und die Ursachen für das Zustandekommen und die konkrete Ausgestaltung der verschiedenen Policy-Outputs analysiert. Auf Basis der theoretisch abgeleiteten Erwartungen wurden dabei Faktoren untersucht, die einen hemmenden oder begünstigenden Einfluss auf einen progressiven Policy-Wandel in der Energiewende-Politik entfalten. Die Untersuchung hat dabei gezeigt, dass die Energiewende-Politik durch die Kombination mehrerer, vom theoretischen Analyserahmen bereitgestellter Faktoren erklärt werden kann. Im Folgenden werden die Ergebnisse entlang der aus den einzelnen Theorien abgeleiteten Erklärungsfaktoren strukturiert und mit den im Theoriekapitel aufgestellten Hypothesen abgeglichen und diskutiert.

Die Energiewende-Politik wurde wesentlich durch die politischen Parteien und den Parteienwettbewerb beeinflusst. Dabei konnte die Untersuchung zeigen, dass sich die Parteien in ihren Handlungsorientierungen, den Policy-Präferenzen sowie hinsichtlich der priorisierten Ziele in der Energiepolitik unterschieden und diese Differenzen durchaus einen Einfluss auf die Entwicklung der Energiewende-Politik entfaltet haben. Im Zeitverlauf konnten dabei zudem Verschiebungen der Parteipositionen beobachtet werden, die in der Folge die Reformdynamik des Transformationsprozesses beeinflussten. *Hypothese 1* formulierte die Erwartung, dass wenn CDU/CSU bzw. FDP in ihrem Wahlprogramm das energiepolitische Ziel der Wirtschaftlichkeit stark betonen, bei einer konservativ bzw. liberalen Regierungsbeteiligung Stagnation oder ein

retardierender Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher ist. Die FDP vertrat im Untersuchungszeitraum in der Energiewende-Politik deutlich marktorientierte Positionen, wobei den energiepolitischen Zielen der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit Priorität gegenüber dem Ziel der Umweltverträglichkeit eingeräumt wurde. Entsprechend ihrer ideologisch-programmatischen Orientierung verfolgte die FDP daher eine stärker ökonomische, am etablierten Energiesystem orientierte Ausrichtung der Energiewende-Politik, wodurch zumindest in den Policy-Bereichen der erneuerbaren Energien und der Kohleenergie Stagnation bzw. retardierende Policy-Wandel begünstigt wurden. Auch die Union betonte das Ziel einer kosteneffizienten und sicheren Energieversorgung und vertrat eine stark marktorientierte Handlungsorientierung in der Energiewende-Politik. Allerdings waren zu Beginn des Untersuchungszeitraums im Kontext des veränderten Parteienwettbewerbs nach Fukushima auch wahlstrategische Erwägungen von Bedeutung, die dazu führten, dass die Union zunächst eine ökologisch ambitionierte Politik verfolgte. Vor dem Hintergrund des zunehmenden sozio-ökonomischen Problemdrucks begann sich die Parteiposition jedoch bereits seit 2012 in Richtung einer stärker an den Wirtschaftsinteressen ausgerichteten Position zu verschieben. Sowohl im Bereich der erneuerbaren Energien als auch der Kohleenergie wurden die retardierenden Policy-Wandel bzw. die Stagnation wesentlich durch die am etablierten Energiesystem orientierte Position der Union begünstigt. Damit stützen die Ergebnisse der Policy-Analyse in den Bereichen der erneuerbaren Energien und der Kohleenergie den vermuteten Zusammenhang zwischen einer konservativen bzw. liberalen Regierungsbeteiligung und der höheren Wahrscheinlichkeit für Stagnation bzw. retardierenden Policy-Wandel in der Energiewende-Politik. Demgegenüber zeigte sich im Policy-Bereich des Netzausbaus kein vergleichbarer Parteeffekt von CDU und FDP. Vielmehr konnte in diesem Bereich die marktorientierte Position der beiden Parteien einen begünstigenden Effekt auf einen progressiven Policy-Wandel entfalten.

Daneben wurden für die SPD, ausgehend von der Annahme innerparteilicher Differenzen zwischen dem Wirtschafts- und dem Umweltflügel, zwei Hypothesen über die erwarteten Parteeffekte einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung abgeleitet. *Hypothese 2a* formulierte dabei folgende Erwartung: Je einflussreicher der Wirtschaftsflügel der SPD ist, desto wahrscheinlicher ist bei einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung Stagnation oder retardierender Policy-Wandel in der Energiewende-Politik. Demgegenüber wurde mit *Hypothese 2b* die Annahme formuliert, dass bei einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik umso wahrscheinlicher ist, je einflussreicher der Umweltflügel der SPD ist. In der Untersuchung konnte dabei

nachgezeichnet werden, dass sich die vormals klimapolitisch ambitionierte Position der SPD seit 2013 gewandelt hat und die Policy-Prozesse durch deutliche Intraparteendifferenzen der SPD geprägt waren. Der wachsende öffentliche Problemdruck im Zuge der Kostendebatte, die drohenden Arbeitsplatzverluste in der (Kohle-)Industrie sowie der Widerstand der IG BCE gegen einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und einen politisch forcierten Kohleausstieg führten zu einer Stärkung der wirtschafts- und kohlenenahen Interessen innerhalb der SPD, wohingegen der Umweltflügel innerhalb der Partei zunehmend geschwächt wurde. Die restriktiven Policy-Positionen der SPD im Bereich der erneuerbaren Energien und der Kohleenergie wurden dabei auch durch die starke Stellung von Wirtschaftsminister und SPD-Parteivorsitzenden Sigmar Gabriel gestärkt, dessen ökonomisch geprägte Handlungsorientierung eine hohe Bedeutung für die SPD-Fraktion hatte. Nach den Bundestagswahlen 2017 zeichnete sich, nicht zuletzt auch wegen des öffentlichen Problemdrucks im Bereich des Klimawandels und der hohen Popularität des Kohleausstiegs, ein gewisser Kurswechsel in der SPD ab, in deren Folge neben beschäftigungs- und industriepolitischen Auswirkungen nun auch wieder stärker klimapolitische Aspekte der Energiewende betont wurden. Im Bereich des Netzausbaus kamen die innerparteilichen Differenzen indes nicht zum Ausdruck. Hier verfolgte die SPD eine progressive Politik, mit der sowohl ökonomische als auch ökologische Interessen bedient werden konnten. Zumindest mit Blick auf die anderen Policy-Bereiche zeigte sich jedoch, dass die retardierenden Policy-Wandel bzw. die Stagnation maßgeblich durch die einflussreiche Position des Wirtschafts- und Kohleflügels der SPD begünstigt wurden, wohingegen die seit 2017/2018 gestärkte Position des Umweltflügels einen begünstigenden Einfluss auf den progressiven Policy-Wandel im Bereich der Kohleenergie entfaltete. Damit unterstützen die Ergebnisse der Untersuchung die aufgestellten Annahmen bezüglich der Intraparteendifferenzen der SPD und ihres Einflusses auf Policy-Wandel in der Energiewende-Politik.

Schließlich wurde aus den theoretischen Überlegungen zur Parteiendifferenztheorie eine weitere Hypothese bezüglich der erwarteten Ansteckungseffekte von Bündnis 90/Die Grünen in der Energiewende-Politik abgeleitet. Ausgehend von der hohen Bedeutung des Themas der Energiewende für die Grünen wurde *Hypothese 3* folgendermaßen formuliert: Wenn Bündnis 90/Die Grünen in der Opposition einen alternativen Politikvorschlag unterbreitet und dieser in der Wählerschaft populär ist, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Regierung ihre Policy-Positionen in Richtung des Alternativvorschlages verändert, wodurch progressiver Policy-Wandel in der Energiewende-Politik wahrscheinlicher wird. Gewisse Ansteckungseffekte der Grünen konnten im Kontext der Reaktorkatastrophe von Fukushima im Bereich der

erneuerbaren Energien festgestellt werden. Die Energiewende und speziell der Ausbau der erneuerbaren Energien stießen nach Fukushima auf einen hohen Rückhalt in der Gesellschaft. Die CDU hatte bei den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg im März 2011 zudem deutliche Stimmenverluste zu verzeichnen, wohingegen die Grünen als Gewinner aus den Wahlen hervorgingen. Eine Annäherung an die klimapolitisch progressive Policy-Position der Grünen bot der Union daher die Möglichkeit, sich auch gegenüber der Opposition zu profilieren und damit Wählerstimmen zu maximieren. Daneben konnte die Öffnung hin zur Policy-Position von Bündnis 90/Die Grünen in diesem Bereich auch langfristig die Chancen für Koalitionsoptionen mit den Grünen verbessern. Im weiteren Untersuchungszeitraum konnten hingegen keine Ansteckungseffekte der Grünen auf die Policy-Präferenzen der Regierung festgestellt werden. Zwar boten die Grünen insbesondere im Policy-Bereich des Kohleausstiegs eine klare Policy-Alternative und diese war auch innerhalb der Wählerschaft populär. Allerdings waren die Energiewende und der Klimawandel im Vergleich zu anderen Themen unter der Großen Koalition (insbesondere im Vergleich zur Flüchtlingskrise) ein für die Wähler weniger wichtiges Thema. Vor diesem Hintergrund kann angenommen werden, dass für die Ansteckungseffekte von Parteien neben der Popularität einer Policy-Alternative auch die Salienz des Themas von Bedeutung ist.

Neben Parteeffekten erwiesen sich der Einfluss organisierter Interessengruppen und die spezifische Machtressourcenverteilung als wichtige Faktoren im Hinblick auf die Entwicklung der Energiewende-Politik. Mit den Gegnern und den Befürwortern einer beschleunigten, dezentralen Energiewende wurden in der Untersuchung zwei Akteursgruppen unterschieden, die divergierende Interessen und Handlungsorientierungen besitzen und damit unterschiedliche Ziele bezüglich der Energiewende verfolgen. Daher wurde mit *Hypothese 4a* die Erwartung formuliert, wonach Stagnation oder retardierender Policy-Wandel wahrscheinlicher ist, wenn die Machtressourcen zugunsten der Gegner-Akteure verteilt sind. Demgegenüber ist nach *Hypothese 4b* progressiver Policy-Wandel wahrscheinlicher, wenn die Machtressourcen zugunsten der Befürworter-Akteure verteilt sind. Im Rahmen der Policy-Analyse konnten sowohl Verschiebungen der Machtressourcenverteilung zwischen den beiden Akteursgruppen als auch Veränderungen innerhalb der beiden Akteursgruppen nachgezeichnet werden. Die Policy-Prozesse in den Bereichen der erneuerbaren Energien und der Kohleenergie waren durch grundsätzliche Interessengegensätze zwischen den beiden Akteursgruppen geprägt, die unterschiedlich erfolgreich darin waren, ihre Interessen in den jeweiligen Policy-Prozessen zu vertreten. Während sich unmittelbar nach der Energiewende-Entscheidung 2011 die Befürworter-Akteure aufgrund ihrer hohen Bündnis-, Konflikt-, und Mobilisierungsfähigkeit

sowie der günstigen Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern als durchsetzungsstark erwiesen, verschoben sich im weiteren Verlauf die Machtressourcen zugunsten der Gegner-Akteure. Nicht nur im Bereich der Kohleenergie verhinderte ein breites, organisationsmächtiges und ressourcenstarkes Bündnis aus betroffenen Energiekonzernen, Gewerkschaften und Industrieverbänden einen progressiven Policy-Wandel. Auch im Bereich der erneuerbaren Energien verstärkte die etablierte Energiewirtschaft mit Erfolg ihre Offensive gegen das bestehende Förderregime und wurde dabei von einflussreichen organisierten Interessen aus Industrie sowie der IG BCE unterstützt. Neben wirksamen politischen Druckmitteln (drohende Arbeitsplatzverluste, wirtschaftliche und soziale Strukturbrüche) verfügten die Gegner-Akteure zudem über günstige Zugangsmöglichkeiten zu den politischen Entscheidungsträgern, wobei die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums sowie die traditionell enge Beziehung zwischen Gewerkschaften und SPD die Einflussmöglichkeiten der Akteure erhöhten. Demgegenüber befanden sich die Befürworter-Akteure in einer deutlich schwächeren Position. Zwar wurden der Kohleausstieg sowie ein beschleunigter Ausbau von verschiedenen Akteuren aus der EE-Branche, Umweltverbänden und Teilen der Industrie unterstützt. Allerdings vertraten diese nach außen eine weniger einheitliche und proaktive Position. Indes zeigte sich im Policy-Bereich des Netzausbaus eine breite Unterstützung für einen beschleunigten Ausbau der Netze von Akteuren beider Gruppen, so dass die spezifische Machtressourcenverteilung hier weniger zum Tragen kam. Insgesamt können die beiden Hypothesen auf Basis der Ergebnisse der Untersuchung bestätigt werden.

Neben den bisher dargestellten aktorszentrierten Einflussfaktoren waren zudem auch institutionelle Faktoren für die Erklärung der Energiewende-Politik relevant. Als erster institutioneller Faktor wurde die ministerielle Kompetenzverteilung in die Untersuchung integriert. Ausgehend von den grundsätzlichen Konfliktlinien und den tradierten Handlungsorientierungen von Wirtschafts- und Umweltministerium wurden Hypothesen bezüglich des erwarteten Einflusses der spezifischen Kompetenzverteilung auf Policy-Wandel in der Energiewende-Politik formuliert. Dabei folgte *Hypothese 5a* der Annahme, wonach Stagnation oder retardierender Policy-Wandel wahrscheinlicher ist, wenn die Kompetenzen im Policy-Prozess zugunsten des Wirtschaftsministeriums verteilt sind. Demgegenüber wurde mit *Hypothese 5b* die Erwartung aufgestellt, wonach progressiver Policy-Wandel wahrscheinlicher ist, wenn die Kompetenzen zugunsten des Umweltministeriums verteilt sind. In den untersuchten Policy-Prozessen standen sich das Wirtschafts- und das Umweltministerium, zumindest in den beiden Bereichen der Stromerzeugung, als institutionelle Gegenspieler gegenüber, wobei auch die Machtasymmetrie zwischen den beiden Ministerien zum Ausdruck

kam. Im Jahr 2013 wurden die Kompetenzen für erneuerbare Energien vom BMU auf das BMWi übertragen, wodurch die folgenden retardierenden Policy-Wandel maßgeblich begünstigt wurden. Im Bereich der Kohleenergie zeigte sich die begrenzte Durchsetzungsfähigkeit des BMU besonders deutlich. Während das Umweltministerium für den Bereich der Klimapolitik verantwortlich war, lag die Zuständigkeit für den Energiesektor und damit auch die Federführung in der Frage des Kohleausstiegs beim Wirtschaftsministerium. Verschiedene Initiativen des BMU zur Einleitung eines Kohleausstiegs scheiterten am Veto des BMWi. Von besonderer Bedeutung war in diesem Zusammenhang auch, dass unter der Großen Koalition von 2013 bis 2017 beide Ministerien von der SPD besetzt wurden. Damit wurde zwar die Überlagerung der ministeriellen Konflikte durch parteipolitische Auseinandersetzungen abgeschwächt. Grundlegende Konflikte zwischen den tradierten Handlungsorientierungen der Ministerien blieben indes virulent. Während die Ergebnisse der Policy-Analyse die Hypothesen für die beiden Policy-Bereiche der erneuerbaren Energien und der Kohleenergie stützen, zeigte sich im Bereich des Netzausbaus ein gegenteiliges Bild. Hier war es die starke Stellung des BMWi, welches mit einer progressiven Netzausbaupolitik genuin wirtschaftliche Interessen (Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit) und klimapolitische Interessen (Netzausbau für erneuerbare Energien) gleichermaßen verfolgen konnte, welche einen progressiven Policy-Wandel begünstigte.

Schließlich wurde mit dem Einfluss der Bundesländer ein weiterer institutioneller Faktor in die Analyse einbezogen. Ausgehend von den energiewirtschaftlichen Spezifika der Bundesländer wurde mit *Hypothese 6a* die Erwartung formuliert, wonach Stagnation oder retardierender Policy-Wandel wahrscheinlicher ist, wenn die Bundesländer (im Bundesrat) über eine starke Machtposition verfügen, deren Energieversorgung durch einen hohen Anteil fossiler Energieträger geprägt ist und/oder in denen die Kohleindustrie von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist. Demgegenüber sollte nach *Hypothese 6b* progressiver Policy-Wandel wahrscheinlicher sein, wenn die Bundesländer (im Bundesrat) über eine starke Machtposition verfügen, deren Energieversorgung durch einen hohen Anteil erneuerbarer Energieträger geprägt ist und/oder in denen die Erneuerbare Energien-Branche von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist. Die Policy-Analyse förderte mit Blick auf den Einfluss der Bundesländer ein heterogenes Bild zutage. Im Bereich der erneuerbaren Energien versuchten die Bundesländer über den Bundesrat, aber auch im Rahmen informeller Bund-Länder-Verhandlungen, restriktive Änderungen des EEG zu verhindern. Parteipolitische Interessen traten hierbei hinter die spezifischen energie- und industriepolitischen Interessen der Länder zurück. Allerdings verfügten die Länder dabei nur über eine begrenzte Machtposition, da die EEG-Novellen nicht

zustimmungspflichtig waren. Demgegenüber konnten die Bundesländer, in denen die Kohleindustrie angesiedelt ist, ihren Einfluss jenseits der formalen Einflussmöglichkeiten des Bundesrates ausüben. Angesichts der stark regional konzentrierten Betroffenheit der ökonomischen und sozialen Folgen eines Kohleausstiegs verfügten die „Kohleländer“ über eine einflussreiche Machtposition und konnten eine Abkehr vom Status quo daher lange Zeit erfolgreich verhindern. Im Bereich des Netzausbaus zeigte sich indes ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern, standen hierbei doch zumindest in den ersten Jahren nach der Energiewende-Entscheidung Kompetenzkonflikte im Vordergrund. Trotz der letztlich erfolgten Zustimmung zu einer Zentralisierung der Kompetenzen im Bereich der Netzausbauplanung auf den Bund bestand im Policy-Bereich des Netzausbaus auch weiterhin Blockadepotential durch Interventionen einzelner Länder, gegen deren Widerstand der Bund ein Leitungsvorhaben kaum durchzusetzen vermochte. Insgesamt verdeutlichte die Untersuchung somit, dass das Machtpotential der Bundesländer nicht alleine über die formalen Einflussmöglichkeiten des Bundesrates bestimmt wird. Vielmehr zeigten sich im Falle der Kohleländer und insbesondere mit Blick auf die Rolle Nordrhein-Westfalens (Kohleausstieg), aber auch Bayerns (Netzausbaukonflikt), die spezifischen Einflussmöglichkeiten einzelner Länder, die im Falle Nordrhein-Westfalens durch die besondere Bedeutung für die SPD und im Falle Bayerns durch die Beteiligung der CSU an der Regierung bedingt wurden. Die Ergebnisse der Untersuchung legen zudem nahe, dass die Hypothesen nur bezüglich spezifischer Policy-Bereiche gestützt werden können. So hatten die Kohleländer nur im Bereich der Kohleenergie eine hemmende Wirkung auf einen progressiven Policy-Wandel, nicht jedoch in den beiden anderen Policy-Bereichen.

Neben den akteurszentrierten und institutionellen Erklärungsfaktoren wurden zudem auch sozioökonomische und europäische Kontextfaktoren bei der empirischen Untersuchung berücksichtigt. Die sozio-ökonomischen Kontextfaktoren prägten dabei das Akteurshandeln und die spezifische Interessenlage, entfalteten aber keinen direkten Einfluss auf den Policy-Output. So führte beispielsweise der rasante Ausbau der erneuerbaren Energien zu einem Anstieg der Strompreise, in dessen Folge sich eine hitzige öffentliche und politische Debatte über die Kosten der Energiewende entfachte und so Handlungsdruck für die politischen Akteure entstand. Daneben waren auch sozio-technische Pfadabhängigkeiten von Bedeutung, die etwa aus den kapitalintensiven Investitionen und der hohen technischen Lebensdauer von Kohlekraftwerken resultierten und damit ein Abweichen von dem einmal eingeschlagenen Pfad in der Kohlepolitik erschwerten. Auch infolge der zunehmenden räumlichen Entkoppelung der Erzeugungs- und Verbrauchsstrukturen bildeten sich neue sozio-technische Pfadabhängig-

keiten heraus, die spezifische Anforderungen an die Netzinfrastruktur stellten und damit einen Problemdruck erzeugten. Daneben waren auch Veränderungen der europäischen Rahmenbedingungen von Bedeutung. Im Bereich der Kohleenergie machte die fehlende Lenkungswirkung des EU-ETS zusätzliche klimapolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene erforderlich. Dabei zeigte sich jedoch besonders deutlich, dass die politischen Akteure auf den hieraus resultierenden Problemdruck zwar reagieren können, dies aber nicht müssen. In den Bereichen der erneuerbaren Energien und des Netzausbaus zeigte sich hingegen ein direkter Einfluss der Europäisierung, wobei die konkrete Ausgestaltung einzelner Policies (EEG 2014 und 2017, EnWG 2011) durch die Umsetzung europäischer Vorgaben von Seiten der EU erheblich mitgestaltet wurde. Gleichzeitig nutzte die Bundesregierung in beiden Fällen den europäischen Problemdruck jedoch auch strategisch zur Durchsetzung eigener Policy-Präferenzen.

Die Diskussion der hemmenden und begünstigenden Einflussfaktoren für progressiven Policy-Wandel in der Energiewende-Politik verdeutlicht gewisse Divergenzen in den drei untersuchten Policy-Bereichen des Stromsektors. Bei der Untersuchung der Policy-Prozesse zeigten sich Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede zwischen den Policy-Bereichen des Stromsektors, wobei insbesondere ein Gegensatz zwischen den beiden Policy-Bereichen der Stromerzeugung auf der einen Seite und dem Policy-Bereich des Netzausbaus auf der anderen Seite festzustellen ist. Im Bereich der erneuerbaren Energien und der Kohleenergie spiegelten sich in den Policy-Prozessen der Dualismus zwischen dem konventionellen, zentralistischen Energiesystem und dem regenerativen, dezentralen Energiesystem sowie die damit verbundenen Verteilungskonflikte wider. In diesem Zusammenhang kamen in den beiden Policy-Bereichen die Zielkonflikte zwischen der Versorgungssicherheit und der Wirtschaftlichkeit auf der einen Seite und der Umweltverträglichkeit auf der anderen Seite besonders zum Tragen. In der Folge waren die Policy-Prozesse geprägt durch teils deutliche Unterschiede in den programmatischen Positionen und Policy-Präferenzen der Parteien, divergierende Interessen und hieraus erwachsende Konflikte zwischen den Akteuren der Befürworter- und der Gegner-Koalition einer beschleunigten, dezentralen Energiewende sowie Konflikte zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium. Demgegenüber waren der beschleunigte Netzausbau und die hierzu verfolgten Policies zwischen den Parteien, den Verbänden sowie auch zwischen den Ministerien weniger kontrovers. Dies ist vor allem auch darauf zurückzuführen, dass ein beschleunigter Netzausbau sowohl dem Ausbau der erneuerbaren Energien und damit der Verfolgung klimapolitischer Interessen diene, gleichermaßen damit jedoch auch am etablierten Energiesystem orientierte Interessen verfolgt werden konnten. Hinzu kommt, dass im Policy-

Bereich des Netzausbaus, im Gegensatz zu den anderen beiden Policy-Bereichen, vornehmlich planungsrechtliche Fragen im Zentrum standen. Schließlich zeigten sich auch Unterschiede im Hinblick auf die in den einzelnen Bereichen dominierenden Konflikttypen zwischen Bund und Ländern. Während sich die Interessengegensätze zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den Ländern, im Bereich der erneuerbaren Energien und der Kohleenergie um Fragen der konkreten Ausgestaltung der Energiewende, wie die Förderung spezifischer erneuerbarer Energietechnologien oder den angestrebten Entwicklungspfad der Kohleenergie, drehten und damit sachpolitische Konflikte im Zentrum standen, spielten im Bereich des Netzausbaus vor allem Kompetenzkonflikte eine zentrale Rolle. Die aus den Spezifika der jeweiligen Bereiche resultierenden Problemstrukturen, Akteurskonstellationen und Zielkonflikte begrenzen oder erweitern somit den Möglichkeitsraum für bestimmte Politikoptionen. Vor diesem Hintergrund kann somit konstatiert werden, dass neben den oben behandelten Einflussfaktoren, die einen progressiven Policy-Wandel begünstigen oder erschweren können, es zudem auch entscheidend vom jeweiligen Policy-Bereich abhängig ist, ob ein progressiver Wandel in der Energiewende-Politik möglich ist.



## 7 Fazit und Ausblick

Das Ziel der vorliegenden Arbeit war es, eine umfassende Analyse der Energiewende-Politik im Stromsektor im Zeitraum von 2011 bis 2018 vorzunehmen, um zu einem besseren Verständnis über zentrale Einflussfaktoren der Politikgestaltung und deren Zusammenspiel in einem Politikfeld beizutragen, das in den vergangenen Jahren durch einen dynamischen Transformationsprozess und teils tiefgreifende Politikwandel gekennzeichnet war. Hierzu wurde eine breit angelegte qualitative Einzelfallstudie der deutschen Energiewende-Politik im Stromsektor durchgeführt, die nach den drei zentralen Policy-Bereichen Erneuerbare Energien, Kohleenergie und Netzausbau differenziert war. Zur Erklärung der Energiewende-Politik wurden aus ausgewählten Erklärungsansätzen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung potentielle Erklärungsfaktoren abgeleitet, die als unabhängige Variablen bzw. als Kontextfaktoren in den theoretischen Analyserahmen integriert wurden. Die Kombination von akteurszentrierten und institutionellen Einflussfaktoren sowie sozio-ökonomischen und europäischen Rahmenbedingungen ermöglichte es dabei, die Policy-Entwicklung der Energiewende-Politik nach dem Atomausstieg 2011 notwendig tiefenscharf zu erklären.

Die Entwicklung der Energiewende-Politik im Untersuchungszeitraum zeigt, dass es sich bei der Transformation des Energiesystems auch knapp neun Jahre nach der Entscheidung zur Energiewende in Deutschland um einen äußerst konfliktbehafteten politischen Prozess handelt. Zwar wurde die Entscheidung zur beschleunigten Energiewende im Jahr 2011 durch einen parteiübergreifenden und gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der grundsätzlichen Notwendigkeit und langfristigen Zielrichtung (Ausstieg aus der Atomenergie, weitgehende Dekarbonisierung der Energieversorgung bis 2050, Steigerung der Energieeffizienz) gestützt, dieser erwies sich im weiteren Zeitverlauf allerdings als brüchig. Die Analyse zentraler Policy-Outputs in den drei untersuchten Teilbereichen des Stromsektors hat dabei gezeigt, dass die konkrete Ausgestaltung und die Geschwindigkeit der Energietransformation zwischen den beteiligten Akteuren im Untersuchungszeitraum mitunter massiv umkämpft waren – eine gemeinsame Handlungsorientierung und eine entsprechend kohärente politische Steuerung in Richtung einer beschleunigten, dezentralen Energiewende kann indes nicht konstatiert werden. In der Folge wurde der mit der Energiewende-Entscheidung angestrebte Politikwandel in der Post-Fukushima Phase nicht in seiner ursprünglichen Richtung und Dynamik weiter stabilisiert. Vielmehr zeichnete sich ein Wandel in der Energiewende-Politik dahingehend ab, dass die Energietransformation zwar grundsätzlich weiterverfolgt, die Dynamik des Transformationsprozesses dabei allerdings verlangsamt und die Energiewende stärker zentralisiert wurde. Je nach Policy-Bereich und Zeitpunkt ließen sich dabei divergierende Policy-Entwicklungen im

Untersuchungszeitraum beobachten, die insgesamt zu einer ambivalenten Reformbilanz der Energiewende-Politik im Stromsektor beitragen.

Nachdem die konservativ-liberale Bundesregierung im Bereich der erneuerbaren Energien mit dem EEG 2012 die progressive Politik zur Förderung regenerativer Energien zunächst fortführte, erfolgte im weiteren Zeitverlauf ein tiefgreifender Wandel des regulativen Rahmens. Vor dem Hintergrund einer sich verstärkenden Kostendebatte wurde mit der PV-Novelle 2012 noch unter der schwarz-gelben Bundesregierung ein erster retardierender Policy-Wandel mit dem Ziel eingeleitet, die Ausbaugeschwindigkeit der Photovoltaik zu drosseln. Nach dem Regierungswechsel zur Großen Koalition kam es schließlich zu einer Abkehr von dem System der garantierten Einspeisevergütung, welches seit seiner Einführung im Jahr 2000 zu einem äußerst dynamischen Ausbau der regenerativen Energien in Deutschland beigetragen und zudem die Akteursvielfalt im Energiesystem befördert hatte. Stattdessen wurde mit den EEG-Novellen 2014 und 2017 ein Wechsel hin zu einem Ausschreibungssystem inklusive fester Ausbaukorridore vollzogen, der auf eine Verlangsamung und stärkere Zentralisierung des Ausbaus der erneuerbaren Energien abzielte und die Beteiligung für Bürgerenergieakteure tendenziell erschwerte. Während die politische Regulierung des Ausbaus der erneuerbaren Energien im gesamten Untersuchungszeitraum eines der zentralen Themen der Energiewende darstellte, gelangte der Kohleausstieg erst vergleichsweise spät auf die politische Agenda. Zwar implizierten die ambitionierten Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Reduzierung der Treibhausgasemissionen mittel- und langfristige schrittweise Beendigung der Kohleverstromung, entsprechende politische Maßnahmen hierfür wurden jedoch lange Zeit nicht ergriffen. Angesichts des massiven Widerstands gegen den Kohleausstieg von Seiten der Industrie, der etablierten Energiewirtschaft und der betroffenen Braunkohleregionen war die Politik im Bereich der Kohleenergie im Untersuchungszeitraum durch Stagnation bzw. ein inkrementelles „muddling through“ geprägt. Erst mit dem Einsetzen der Kohlekommission im Jahr 2018 erfolgte schließlich ein erster moderater Politikwandel im Bereich der Kohleenergie, welcher den Weg in Richtung eines politisch forcierten Ausstiegs aus der Kohleverstromung ebnete. Im Policy-Bereich des Netzausbaus erfolgte indes unter der schwarzen-gelben Bundesregierung ein umfassender progressiver Wandel der Regulierung mit dem Ziel, die Planungs- und Genehmigungsverfahren durch eine Zentralisierung der Kompetenzen auf Bundesebene zu beschleunigen und gleichermaßen die Akzeptanz für den Übertragungsnetzausbau durch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu erhöhen. Der eingeschlagene Kurs wurde unter der Großen Koalition generell weiter fortgesetzt. In Reaktion auf die anhaltenden Bürgerproteste gegen die geplanten Stromtrassen und insbesondere auf Druck der bayerischen

Staatsregierung wurde schließlich mit dem sogenannten Erdkabelgesetz 2015 der Vorrang für Erdverkabelung beim Übertragungsnetzausbau verankert, womit es zu einem progressiven Policy-Wandel „durch die Hintertür“ kam.

Die qualitative Policy-Analyse förderte zentrale Erkenntnisse über die Entwicklung und die Einflussfaktoren der Energiewende-Politik im Stromsektor im Zeitraum von 2011 bis 2018 zutage. Die Ursachen für das Zustandekommen der analysierten Policy-Outputs erwiesen sich dabei als komplex. Die Entwicklung der Energiewende-Politik in der Post-Fukushima Phase kann daher nicht monokausal, sondern vielmehr durch das Zusammenspiel mehrerer, vom theoretischen Analyserahmen bereitgestellter Faktoren erklärt werden. Hervorzuheben sind hierbei die (divergierenden) Policy-Präferenzen der Regierungsparteien und deren Interaktionen mit organisierten Interessengruppen. Die deutlich marktorientierte Position der Union, die einflussreiche Position der wirtschafts- und kohlenahen Interessen in der SPD sowie die Machtressourcenverteilung zugunsten der Gegner einer dezentralen, beschleunigten Energiewende konnten dabei als hemmende Faktoren für eine progressive Energiewende-Politik identifiziert werden. Der Handlungsspielraum für politische Akteure sowie die Einflussmöglichkeiten organisierter Interessen wurden zudem durch spezifische institutionelle Bedingungen geprägt, wobei sich die ministerielle Kompetenzverteilung zugunsten des Wirtschaftsministeriums angesichts dessen tradierter marktorientierter Handlungsorientierung als hemmender Einflussfaktor erwies. Neben interministeriellen Konflikten zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium spielte des Weiteren auch der Einfluss der Bundesländer eine zentrale Rolle, wobei diese insbesondere im Rahmen informeller Bund-Länder-Verhandlungen ihre länderspezifischen Interessen in den Policy-Prozess einbringen konnten. In der Gesamtschau erwiesen sich die verschiedenen theoretischen Erklärungsfaktoren als bedeutsam, die Relevanz und die Erklärungsstärke einzelner Faktoren variierten dabei allerdings je nach Policy-Bereich und untersuchtem Policy-Prozess.

Auf Basis der Erkenntnisse zu den Erklärungsfaktoren der Energiewende-Politik in den drei Teilbereichen des Stromsektors lassen sich folgende zentrale Befunde für die Reformtätigkeit im Politikfeld der Energiewende festhalten. Grundsätzlich gilt erstens: „Policy matters“, d.h. es hängt sehr stark vom jeweiligen Policy-Bereich ab, ob ein progressiver Wandel in der Energiewende-Politik möglich ist. Entscheidend sind somit die Unterschiede zwischen den Policy-Bereichen, die in den spezifischen Problemstrukturen, den Akteurskonstellationen, dem Institutionengefüge sowie den Zielkonflikten in den einzelnen Teilbereichen der Energiewende zum Ausdruck kommen. Zweitens gewinnen in der Energiewende-Politik, insbesondere mit Blick auf die Union und die SPD, Intraparteiendifferenzen zunehmend an Gewicht gegenüber

Parteiendifferenzen. Zwar ließen sich im Analysezeitraum durchaus unterschiedliche energiepolitische Schwerpunktsetzungen der Parteien feststellen, wie sie gemäß der Parteiendifferenztheorie zu erwarten waren. Diese manifestierten sich nicht nur in den jeweiligen Wahlprogrammen der Parteien, sondern spiegelten sich auch im Rahmen der politischen Aushandlungsprozesse zwischen den Parteien in den untersuchten Policy-Prozessen wider und beeinflussten in der Folge auch die konkrete Ausgestaltung der Policy-Outputs. Daneben traten allerdings auch Intraparteiendifferenzen deutlich zutage. Vor dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses zwischen industrie- und klimapolitischen Interessen waren insbesondere die Sozialdemokraten durch innerparteiliche Konflikte über die Zukunft der Kohle und das Tempo des Ausbaus erneuerbarer Energien geprägt. Drittens zeigt sich im Hinblick auf den Einfluss der Bundesländer eine Dominanz länderspezifischer Interessen gegenüber parteipolitischen Interessen in der Energiewende-Politik. Während parteipolitisch motivierte Interventionen über den Bundesrat in den untersuchten Policy-Prozessen eine eher untergeordnete Rolle spielten, nutzten die Bundesländer – mit unterschiedlichem Erfolg – formale und informelle Einflussmöglichkeiten, um ihre jeweiligen Landesinteressen einzubringen. Bemerkenswert ist hierbei, dass der Einfluss der Bundesländer dabei nicht immer eine restringierende Wirkung für eine progressive Energiewende-Politik entfaltete. Während dies für den Policy-Bereich der Kohleenergie durchaus zutrifft und die von einem Kohleausstieg besonders betroffenen Länder als Bremser einer progressiven Politik agierten, können die Bundesländer im Bereich der erneuerbaren Energien hingegen als Verteidiger einer klimapolitisch ambitionierten Politik charakterisiert werden. Dies deutet darauf hin, dass eine stärkere Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern auch durchaus eine stabilisierende Wirkung für den mit der Energiewende eingeschlagenen Transformationspfad entfalten könnte (vgl. hierzu auch Benz 2019).

Neben der empirischen Zielsetzung wurde mit der Arbeit in theoretischer Hinsicht das Ziel verfolgt, ausgewählte Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung in einem Politikfeld anzuwenden, welches nicht zu den klassischen Anwendungsfeldern dieser Erklärungsansätze zählt. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Energiewende-Politik nur durch die Kombination mehrerer theoretischer Erklärungsansätze sinnvoll und umfassend erklärt werden kann. Der in dieser Arbeit verwendete theoretische Analyserahmen erwies sich dabei als insgesamt dienliches Instrument, auf dessen Basis in der empirischen Analyse wesentliche Einflussfaktoren identifiziert werden konnten, die den mit der Energiewende-Entscheidung angestoßenen Politikwandel bei der weiteren politischen Steuerung der Energiewende begünstigt bzw. gehemmt haben. Der Mehrwert des vergleichsweise breit

angelegten theoretischen Analyserahmens bestand somit darin, dass er die Aufmerksamkeit systematisch auf im Policy-Prozess bedeutende Faktoren und deren Zusammenspiel lenkte und damit eine differenzierte und gehaltvolle Analyse der Energiewende-Politik ermöglichte. Auf Basis der Analyse konnten überdies auch Erkenntnisse gewonnen werden, die einen Beitrag zur Reflexion und Weiterentwicklung des theoretischen Analyserahmens leisten.

So konnte mit Hilfe der Erklärungsansätze das Handeln der zentralen Akteure und deren Einfluss auf den Policy-Output analysiert werden, der Fokus lag dabei allerdings vornehmlich auf kollektiven und insbesondere korporativen Akteuren. Individuelle Akteure und ihre jeweiligen Handlungsorientierungen konnten über die verwendeten Theorien indes eher indirekt erfasst werden. Die empirische Analyse hat jedoch gezeigt, dass in der Energiewende-Politik neben korporativen auch individuellen Akteuren eine zentrale Bedeutung in den Policy-Prozessen zukommen kann, wie beispielsweise einzelnen Ministern, Regierungschefs von Bund und Ländern oder Abgeordneten sowie deren spezifischen Handlungsorientierungen, -motiven und Machtpositionen. So war beispielsweise der Kurswechsel im Rahmen der PV-Novelle 2012 auch dadurch geprägt, dass Rößler als neuer Wirtschaftsminister die interministeriellen Konflikte durch eine konfrontative Position zur eigenen Profilierung in der Öffentlichkeit nutzte. Unter der Großen Koalition von 2013 bis 2017 zeigte sich zudem die herausgehobene Rolle von Wirtschaftsminister Gabriel, der etwa den Kurswechsel hinsichtlich der Förderung erneuerbarer Energien wesentlich vorantrieb. Vor diesem Hintergrund erscheint daher eine explizite Theoretisierung von Individualakteuren und eine damit verbundene, differenzierte Perspektive der Handlungsmotive zur Erklärung von Politikwandel in der Energiewende-Politik als gewinnbringend. Um eine stärkere Sensibilität hinsichtlich der Bedeutung zentraler individueller Akteure für die Erklärung von Policy-Wandel zu ermöglichen, könnte der theoretische Rahmen daher durch die Integration des Konzepts des Policy Entrepreneurs<sup>220</sup> erweitert werden (vgl. Roberts/King 1991; Mintrom/Norman 2009). Darüber hinaus könnten, anknüpfend an den Akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a: 52-58; Scharpf 2000a: 95; 116f.), weitere theoretische Annahmen zu unterschiedlichen Handlungsorientierungen und situativen Handlungsmotiven der (individuellen) Akteure in den theoretischen Ansatz einbezogen werden, auf deren Basis eine analytisch präzise Erfassung, beispielsweise von policy-orientierten Interessen auf der einen Seite und machstrategischen Interessen, wie Machterwerb und -erhalt oder öffentliche und politische Profilierung, auf der anderen Seite, möglich wird. Solch eine Ergänzung um

---

<sup>220</sup> Policy Entrepreneure können definiert werden als „political actors who seeks policy change that shift the status quo in given areas of public policy“ (Mintrom 2016: 103).

theoretische Annahmen zur Rolle sowie zu Handlungsorientierung und -motiven von Individualakteuren bietet somit die Möglichkeit, die Passgenauigkeit des theoretischen Analyserahmens für die Anwendung im Politikfeld der Energiewende-Politik zu erhöhen.

Die Analyse hat zudem verdeutlicht, dass die öffentliche Problemwahrnehmung des Klimawandels und der Energiewende im Sinne des „issue-attention cycles“ nach Downs (1972) durch eine im Zeitverlauf schwankende Themenkonjunktur geprägt war, bei der sich Phasen einer starken öffentlichen Aufmerksamkeit mit Phasen einer abnehmenden Aufmerksamkeit abwechselten. Hinzu kommt, dass sich auch die Unterstützung und Akzeptanz gegenüber bestimmten Technologien der Energieerzeugung (v.a. Windenergie und Kohleenergie) oder der Netzinfrastruktur im Untersuchungszeitraum wandelten. Zwar konnte auf Basis der Parteiendifferenztheorie der Einfluss der öffentlichen Meinung auf Policies über theoretische Überlegungen zu vote-seeking Bestrebungen von Parteien und Ansteckungseffekten der Grünen zumindest indirekt in die Analyse einbezogen werden. Für die Analyse des Einflusses der öffentlichen Meinung auf Policy-Positionen von Parteien und spezifische Policies sollte der theoretische Analyserahmen jedoch um weitere theoretische Überlegungen zu direkten Effekten der öffentlichen Meinung ergänzt werden. Anknüpfungspunkte hierfür finden sich etwa bei Zohnhöfer (2017). Die Untersuchung legt dabei nahe, dass insbesondere die Salienz eines Themas entscheidend dafür ist, ob politische Entscheidungsträger responsiv gegenüber Änderungen in der öffentlichen Meinung sind. Vor dem Hintergrund der nach wie vor hohen generellen Zustimmung zur Energiewende in der Gesellschaft bei einer gleichzeitig steigenden Unzufriedenheit mit der konkreten Energiewende-Politik und wachsender Kritik auf lokaler Ebene (Setton 2019), erscheint eine Weiterentwicklung des theoretischen Analyserahmens im Hinblick auf den Einfluss der öffentlichen Meinung zur Erklärung der Energiewende-Politik als zielführend.

Ausgehend von den Erkenntnissen, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit gewonnen werden konnten, sollen abschließend Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschung zur Energiewende-Politik aufgezeigt werden. Wie in der Untersuchung gezeigt, geriet die Energiewende in der jüngeren Vergangenheit auch durch das Erstarken populistischer Bewegungen und insbesondere den Aufschwung der AfD unter erheblichen Druck, in dessen Folge sich auch die Polarisierung der energiepolitischen Debatten deutlich verschärft hat. Gleichzeitig erfuhr die deutsche Klimabewegung mit den Konflikten um den Hambacher Forst, der zu einem Symbol der Proteste für einen Kohleausstieg wurde, zunehmend an gesellschaftlicher Unterstützung. Spätestens durch die wachsende „Fridays for Future“-Bewegung kam es schließlich zu einer deutlich stärkeren Politisierung des Themas des Klimawandels. Hieran anknüpfend ergeben

sich Fragen nach dem Einfluss auf die Akteurskonstellationen und auf den Parteienwettbewerb sowie Fragen zu Auswirkungen auf die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in der Energiewende-Politik. Vor diesem Hintergrund könnte sich eine tiefergehende Untersuchung der Entwicklung dieser Veränderungsprozesse und deren Wirkung auf die weitere politische Steuerung der Energiewende als ein interessantes Forschungsthema erweisen.

Daneben legen die Ergebnisse der Untersuchung nahe, dass sich mit Fortschreiten der Energiewende der Fokus der politischen Gestaltung des Transformationsprozesses neben der Förderung von Innovation zunehmend stärker auch auf den gezielten Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen verschieben wird, was unter dem Begriff der Exnovation gefasst wird (Heyen 2016). Während sich im Strombereich mit den Debatten um einen politisch forcierten Kohleausstieg diesbezügliche Entwicklungen bereits beobachten lassen, spielt Exnovation in den Sektoren Wärme und insbesondere Verkehr in den öffentlichen und politischen Debatten bisher nur eine untergeordnete Rolle. Die Analyse im Policy-Bereich der Kohleenergie hat zudem gezeigt, dass für den Ausstieg aus der Kohlenutzung grundsätzlich auf verschiedene Instrumentenalternativen (ordnungspolitische Instrumente, marktwirtschaftliche Instrumente, Verhandlungslösungen) zurückgegriffen werden kann, die mit unterschiedlichen Stärken und Schwächen verbunden sind. Insofern erscheint eine stärkere Beachtung von Ausstiegsprozessen bei der zukünftigen Analyse der Energietransformation vielversprechend zu sein. Dabei könnten etwa auch durch Vergleiche mit vergangenen Ausstiegsprozessen, beispielsweise zum ersten und zweiten deutschen Atomausstieg, gewinnbringende Erkenntnisse über begünstigende und hemmende Faktoren sowie geeignete Instrumente für Ausstiegsprozesse gewonnen werden.

Schließlich lag der Fokus der vorliegenden Arbeit auf der Analyse der Energiewende-Politik im Stromsektor. Darüber hinaus wären jedoch auch weiterführende Untersuchungen erforderlich, die aus einer vergleichenden Perspektive die Entwicklungen und Wechselwirkungen der Energiewende-Politik in den unterschiedlichen Sektoren analysieren. Die Energiewende in Deutschland ist bisher vor allem eine Stromwende, wohingegen Fortschritte in den Bereichen Wärme und Verkehr derzeit weit hinter den politischen Zielen zurückbleiben. Insbesondere bei der Transformation des Verkehrssektors lassen sich angesichts der bestehenden Pfadabhängigkeiten ähnliche Beharrungskräfte wie im Stromsektor beobachten. Gleichwohl handelt es sich bei den verschiedenen Sektoren um stark interdependente Bereiche. So wird etwa die Dekarbonisierung des Verkehrssektors und die hierzu angestrebte Ausweitung der Elektromobilität die Stromnachfrage in Zukunft deutlich erhöhen, wodurch auch ein

deutlich stärkerer Zubau regenerativer Energien erforderlich wird. Vor diesem Hintergrund könnten durch einen Vergleich unterschiedlicher Bereiche des Transformationsprozesses daher weitere relevante Erkenntnisse im Politikfeld der Energiewende gewonnen werden.

Betrachtet man die aktuelleren Entwicklungen im Bereich der Energiewende-Politik, so deutet vieles darauf hin, dass der in den letzten Jahren eingeschlagene Pfad in Richtung einer langsameren und stärker zentralisierten Energiewende weiter stabilisiert wird. Infolge der Umstellung auf das Ausschreibungssystem sowie zunehmender Proteste lokaler Bürgerinitiativen und entsprechend langwieriger Genehmigungsverfahren ist der Ausbau der Windenergie an Land seit 2018 massiv eingebrochen. Die Einführung einer bundesweit einheitlichen Mindestabstandregelung für Windkraftanlagen hat sich zu einem monatelangen Dauerkonflikt der Großen Koalition entwickelt, wodurch der Ausbau der Windenergie weiter ausgebremst wird. Auch die Abschaffung des 52 GW-Deckels für Photovoltaik, auf die sich die Bundesregierung bereits im September 2019 im Rahmen des Klimapakets geeinigt hatte, ist bisher, Stand Mai 2020, aufgrund der anhaltenden Konflikte zwischen Union und SPD noch nicht erfolgt. Zudem wird deutlich, dass mit dem Kompromiss der Kohlekommission die Auseinandersetzungen um den Kohleausstieg keinesfalls endgültig beendet wurden. Der auf Basis einer Bund-Länder-Einigung im Januar 2020 vom Kabinett beschlossene Entwurf des Kohleausstiegsgesetzes weicht in wesentlichen Punkten von den Empfehlungen der Kohlekommission ab. Frühere Mitglieder der Kohlekommission, darunter die ehemalige Vorsitzende Barbara Praetorius, Vertreter der Umweltverbände sowie Klima- und Energieexperten, sehen daher den in der Kohlekommission erzielten Kompromiss insbesondere mit Blick auf den Klimaschutz und den Umgang mit den vom Braunkohletagebau betroffenen Menschen durch die Bundesregierung aufgekündigt (Praetorius et al. 2020). Auch in Teilen der SPD und der Energiewirtschaft (u.a. BDEW, VKU) mehrt sich die Kritik an der Abweichung von den Vorschlägen der Kohlekommission (vgl. Deutscher Bundestag 2020a, 2020b). Inwiefern der exogene Schock der Corona-Pandemie einen Einfluss auf die zukünftige Entwicklung der Energiewende-Politik entfalten wird, bleibt indes abzuwarten. Der unerwartete Rückgang der Kohleverstromung und die damit einhergehende Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie die Debatten zur Berücksichtigung klimapolitischer Aspekte im Rahmen des geplanten Konjunkturpakets (Stand Mai 2020) könnten durchaus ein Gelegenheitsfenster öffnen und eine neue Dynamik in der Energiewende-Politik in Deutschland anstoßen. In jedem Fall werden die Energiewende und deren politische Steuerung angesichts der dringenden Notwendigkeit eines entschlossenen Handelns im Kampf gegen den Klimawandel auch in Zukunft von hoher gesellschaftlicher wie auch politischer Bedeutung sein.

## 8 Literatur

- Acatech, Leopoldina und Union der Deutschen Akademien der Wissenschaften. 2019. *Warum sinken die CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland nur langsam, obwohl die erneuerbaren Energien stark ausgebaut werden?* ESYS - Energiesysteme der Zukunft. Berlin.
- AEE. 2011. *Erneuerbar im Netz. Die notwendige Anpassung der Versorgungsinfrastruktur.* Renew's Spezial Ausgabe 50. Berlin.
- AEE. 2012a. *Akzeptanz Erneuerbarer Energien in der deutschen Bevölkerung. Bundesländergenaue Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien.* Renew's Spezial 56. Berlin.
- AEE. 2012b. *Akzeptanz und Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien. Erkenntnisse aus Akzeptanz- und Partizipationsforschung.* Renew's Spezial 60/2012. Berlin.
- AEE. 2014. *Großteil der Erneuerbaren Energien kommt aus Bürgerhand.* Renew's Kompakt.
- AEE. 2015. *Akzeptanz für Erneuerbare weiterhin hoch.* Renew's Kompakt 27.
- AEE. 2017. *Grafik-Dossier: Erneuerbare Energien in Bürgerhand.* <https://www.unendlich-viel-energie.de/mediathek/grafiken/grafik-dossier-erneuerbare-energien-in-buergerhand>. Zuletzt geprüft am 23.06.2018.
- AEE. 2018a. *Bürgerenergie bleibt Schlüssel für erfolgreiche Energiewende.* <https://www.unendlich-viel-energie.de/buergerenergie-bleibt-schluessel-fuer-erfolgreiche-energiewende>. Zuletzt geprüft am 20.08.2019.
- AEE. 2018b. *Klares Bekenntnis der deutschen Bevölkerung zu Erneuerbaren Energien.* <https://www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz-erneuerbarer/akzeptanz-umfrage/klares-bekenntnis-der-deutschen-bevoelkerung-zu-erneuerbaren-energien>. Zuletzt geprüft am 05.02.2019.
- AEE. 2019. *Bundesländer-Übersicht zu Erneuerbaren Energien. Anteil der verwirklichten Stromerzeugung aus Windkraft am möglichen Potenzial.* [https://www.foederal-erneuerbar.de/uebersicht/bundeslaender/kategorie/wind/auswahl/344-realisiertes\\_und\\_ges](https://www.foederal-erneuerbar.de/uebersicht/bundeslaender/kategorie/wind/auswahl/344-realisiertes_und_ges). Zuletzt geprüft am 08.07.2019.
- AfD. 2017. *Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017.*
- AGEB. 2018. *Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland 1990 bis 2017. Stand Juli 2018: Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen.*
- AGEB. 2019. *Bruttostromerzeugung in Deutschland ab 1990 nach Energieträgern.* Stand März 2019.
- AGEE-Stat. 2018. *Wirtschaftliche Impulse durch Erneuerbare Energien. Zahlen und Daten zum Erneuerbaren-Ausbau als Wirtschaftsfaktor.*
- Agora Energiewende. 2014. *Das deutsche Energiewende-Paradox: Ursachen und Herausforderungen. Eine Analyse des Stromsystems von 2010 bis 2030 in Bezug auf Erneuerbare Energien, Kohle, Gas, Kernkraft und CO<sub>2</sub>-Emissionen.* Berlin.
- Agora Energiewende. 2015a. *Die Rolle des Emissionshandels in der Energiewende. Perspektiven und Grenzen der aktuellen Reformvorschläge.* Berlin.
- Agora Energiewende. 2015b. *Zehn Fragen und Antworten zum Beitrag der Stromerzeugung zum Klimaschutzziel 2020.* Hintergrundpapier. Berlin.

- Agora Energiewende. 2016a. *Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2015. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2016*. Berlin.
- Agora Energiewende. 2016b. *Elf Eckpunkte für einen Kohlekonsens. Konzept zur schrittweisen Dekarbonisierung des deutschen Stromsektors (Langfassung)*. Berlin.
- Agora Energiewende. 2016c. *Energiewende: Was bedeuten die neuen Gesetze? Zehn Fragen und Antworten zu EEG 2017, Strommarkt- und Digitalisierungsgesetz*. Berlin.
- Agora Energiewende. 2017. *Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2016*. Berlin.
- Agora Energiewende. 2019. *Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2018. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2019*. Berlin.
- Altrock, Martin. 2002. „Subventionierende“ Preisregelungen. Die Förderung erneuerbarer Energieträger durch das EEG. München: C.H. Beck.
- Amprion. 2015. *Stellungnahme der Amprion GmbH für die öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung von Bestimmungen des Rechtes des Energieleitungsbaus*. 14.10.2015. Berlin.
- Appel, Marcus und Anna Burghardt. 2013. The New Planning Regime for the Expansion of the German Onshore Electricity Grid - A Role Model for Europe? *Renewable Energy Law and Policy Review* 4 (1): 13-31.
- Bachrach, Peter und Morton S. Baratz. 1963. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review* 57 (3): 632-642.
- Baden-Württemberg. 2016. *Stellungnahme des Landes Baden-Württemberg zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (EEG 2016)*. 28.04.2016. Stuttgart.
- Bahnsen, Oke, Eric Linhart und Jale Tosun. 2016. Wer mit wem in der Energiepolitik? Eine Analyse des öffentlichen Diskurses über die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2014. *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9 (1): 109-134.
- Bähge, Sandra und Severin Fischer. 2011. *Energiepolitik in Deutschland: Zwischen „ökologischer Industriepolitik“ und klimapolitischem Pragmatismus*. Seoul: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bauer, Christian. 2015a. Die Energiewende in der Politik- und Partizipationsverflechtungsfalle: Das Beispiel des Stromnetzausbaus. *Verwaltungsarchiv* 106: 112-154.
- Bauer, Christian. 2015b. Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfalle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau? *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8 (2): 273-293.
- Bauer, Christian. 2017. Entpolitisierung von Zulassungs- und Genehmigungsverfahren für Energiewendeprojekte? Der Ausbau von Hoch- und Höchstspannungsnetzen und die Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle. In *Die europäische Energiewende*, Hrsg. Rahel Schomaker, 127-147. Berlin, Boston: De Gruyter.
- Bauer, Michael. 2006. Politikbeendigung als policyanalytisches Konzept. *Politische Vierteljahresschrift* 47 (2): 147-168.

- Bautz, Christoph, Jörg Haas und Moldenhauer. 2014. Energiewende retour. Wie Sigmar Gabriel die Konzerne bediente. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 9/2014: 72-80.
- BBE. 2011. *Stellungnahme des Bundesverband BioEnergie e.V. (BEE) zum BMU-Referentenentwurf des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2012 vom 17.05.2011*. Ausschussdrucksache 17(16)270-B. Berlin.
- BBE. 2014. *Stellungnahme des Bundesverbandes BioEnergie e.V. (BBE) vom 12.03.2014 mit den wichtigsten Kern-Positionen zum Referentenentwurf des BMWi für die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) vom 04.03.2014*. Berlin.
- BBE, DBV und Fachverband Biogas e.V. 2015. *Stellungnahme zum Eckpunktepapier "Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen" des Bundesministeriums für Wirtschaft & Energie (BMWi) vom 31.07.2015*.
- BBEn. 2015. *Stellungnahme des Bündnis Bürgerenergie zum Eckpunkte Papier "Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbaren Energien"*. Berlin.
- BDEW. 2011a. *BDEW-Vorstand zur aktuellen energiepolitischen Debatte: BDEW fordert einen energiepolitischen Konsens*. Pressemitteilung vom 8. April 2011. Berlin.
- BDEW. 2011b. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze*. 23.06.2011. Berlin.
- BDEW. 2011c. *Wichtige Änderungsvorschläge zum Regierungsentwurf des EEG 2012. Marktprämie, Windkraft Onshore/Offshore, Biomasse, Netzanschluss*. Ausschussdrucksache 17(16)271-I. Berlin.
- BDEW. 2013. *Positionspapier: Vorschläge für eine grundlegende Reform des EEG*. 18. September 2018. Berlin.
- BDEW. 2014. *Pressemitteilung: Hildegard Müller zur Verabschiedung der EEG-Novelle*. 27.06.2014. <https://www.bdew.de/internet.nsf/id/20140627-ps-hildegard-mueller-zur-verabschiedung-der-eeg-novelle-de?open&ccm=900010020010>. Zuletzt geprüft am 05.08.2017.
- BDEW. 2015. *Stellungnahme zu den Eckpunkten des Bundeswirtschaftsministeriums "Ausschreibungen für die Förderung Erneuerbare Energien". Handlungsempfehlungen des BDEW für ein Auktionsdesign zur Ermittlung der Förderhöhe von Strom aus Erneuerbaren Energien*. 29.09.2015. Berlin.
- BDEW. 2016. *Stellungnahme zum "Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus Erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der Erneuerbaren Energien"*. 28.04.2016. Berlin.
- BDEW. 2017. *Mögliche Schritte zur Erreichung der Klimaschutzziele 2020 und 2030 in der Energiewirtschaft*. 28.11.2017.
- BDEW. 2018. *Kraftwerkspark in Deutschland*. Berlin.
- BDI. 2011. *Die Risiken bei der Energiewende liegen im Detail*. Pressemitteilung 24. Mai 2011. <https://www.presseportal.de/pm/6570/2050333>. Zuletzt geprüft am 14.05.2017.
- BDI. 2013. *BDI präsentiert Energiewende-Navigator 2013. Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz akut gefährdet*. 20.11.2013.
- BDI. 2014. *Stellungnahme zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) einschließlich der Besonderen Ausgleichsregelung*. Ausschussdrucksache 18(9)122.

- BDI. 2015. *Nationale Zusatzbelastung der Braunkohle gefährdet Arbeitsplätze*. 20.03.2015. <https://bdi.eu/artikel/news/nationale-zusatzbelastung-der-braunkohle-gefahr-det-arbeitsplaetze/>. Zuletzt geprüft am 07.06.2017.
- BDI. 2016. *Stellungnahme EEG 2016 und WindSeeG*. 28.04.2016. Berlin.
- BDI. 2017. *Sondierungsverhandlungen: Anstieg der Energiekosten durchbrechen*. 26.10.2017. <https://bdi.eu/artikel/news/sondierungsverhandlungen-anstieg-der-energiekosten-durchbrechen/>. Zuletzt geprüft am 07.06.2018.
- BDI. 2018. *BDI zur Kohlekommission: Klimaschutz und Wirtschaftlichkeit müssen vereinbar sein*. 06.06.2018. <https://bdi.eu/artikel/news/klimaschutz-und-wirtschaftlichkeit-muessen-vereinbar-sein/>. Zuletzt geprüft am 07.06.2018.
- Bechberger, Mischa. 2000. *Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG): Eine Analyse des Politikformulierungsprozesses*. FFU-Report 00-06. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Bechberger, Mischa, Stefan Körner und Danyel Reiche. 2003. *Erfolgsbedingungen von Instrumenten zur Förderung Erneuerbarer Energien im Strommarkt*. FFU-Report 01-03. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Bechberger, Mischa, Lutz Mez und Annika Sohre, Hrsg. 2008. *Windenergie im Ländervergleich. Steuerungsimpulse, Akteure und technische Entwicklungen in Deutschland, Dänemark, Spanien und Großbritannien*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- BEE. 2011. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG) [BR-Drs. 321/11 und BT-Drs. 17/6071]*. 08.06.2011. Ausschussdrucksache 17(16)270-F.
- BEE. 2014. *BEE-Stellungnahme zum EEG-Gesetzentwurf 2014*. Ausschussdrucksache 18(9)111. Berlin.
- BEE. 2015a. *BEE-Stellungnahme zum BMWi-Eckpunktepapier für Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen vom 31.07.2015*. 01.10.2015. Berlin.
- BEE. 2015b. *Pressemitteilung: BEE begrüßt Klimaschutzabgabe für besonders schmutzige Kohlekraftwerke*. 25.03.2015. Berlin.
- BEE. 2015c. *Pressemitteilung: Stärken beim Strommarkt, Schwächen beim Klimaschutz*. 02.07.2015. Berlin.
- BEE. 2016a. *BEE-Bilanz zum EEG 2017. Deutliche Drosselung der Energiewende, leichte Verbesserungen im Detail*. 19.08.2016. Berlin.
- BEE. 2016b. *BEE-Stellungnahme zum Klimaschutzplan 2050 (BMUB-Hausentwurf vom 06.09.2016)*. 30.09.2016. Berlin.
- BEE. 2016c. *BEE-Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMWi (Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien)*. 28.04.2016. Berlin.
- BEE und BWE. 2011. *Stellungnahme zum Entwurf des Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*. 25.05.2011. Berlin.
- Bennett, Andrew. 2010. *Process tracing and causal interference*. In *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards*, Hrsg. Henry E. Brady und David Collier, 207-219. Lanham: Rowman and Littlefield.

- Benz, Arthur. 2019. Koordination der Energiepolitik im deutschen Bundesstaat. *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12 (2): 299-312.
- Blatter, Joachim, Frank Janning und Claudius Wagemann. 2007. *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blatter, Joachim, Phil C. Langer und Claudius Wagemann. 2018. *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Blühdorn, Ingolfur. 2010. Win-Win-Szenarien im Härtestest. Die Umweltpolitik der Großen Koalition 2005-2009. In *Die Große Koalition. Regierung - Politik - Parteien 2005-2009*, Hrsg. Sebastian Bukow und Wenke Seemann, 211-227. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blum, Sonja und Klaus Schubert. 2018. *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMU. 2011. *Entwurf Erfahrungsbericht 2011 zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG-Erfahrungsbericht)*. Stand 06.06.2011. Berlin.
- BMU. 2012. *Die wichtigsten Änderungen der EEG-Novelle zur Photovoltaik 2012*. Berlin.
- BMU. 2014a. *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020*. Berlin.
- BMU. 2014b. *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020. Eckpunkte des BMUB*. 29.04.2014. Berlin.
- BMU. 2014c. *Pressemitteilung. Hendricks legt Eckpunkte für Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 vor*. 28.04.2014. Berlin.
- BMU. 2015. *Pressemitteilung: Hendricks begrüßt Gabriels Eckpunkte zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung bei fossilen Kraftwerken*. 20.03.2015. Berlin.
- BMU. 2016a. *Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung. BMUB Hausentwurf - zur Billigung durch Leitung*. 20.04.2016. Berlin.
- BMU. 2016b. *Klimaschutzplan 2050. Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung*. Berlin.
- BMU. 2016c. *Klimaschutzplan 2050. Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Konsolidierter Entwurf 4.11.2016*. Berlin.
- BMU. 2016d. *Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. BMUB Entwurf 21. Juni 2016*. Berlin.
- BMU. 2016e. *Verbändeanhörung zum BMUB-Hausentwurf des Klimaschutzplans 2050. Stellungnahmen der Länder und Verbände*.  
<https://www.bmu.de/download/verbaeandeanhoerung-zum-bmub-hausentwurf-des-klimaschutzplans-2050/>. Zuletzt geprüft am 04.02.2017.
- BMU. 2018. *Klimaschutzbericht 2017. Zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung*. Berlin.
- BMU. 2019. *Das Ministerium: Aufgaben und Struktur*.  
<https://www.bmu.de/ministerium/aufgaben-und-struktur/>. Zuletzt geprüft am 08.08.2019.
- BMWi. 2010. *Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011*. 27.10.2010. Berlin.
- BMWi. 2014a. *Das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2014. Die wichtigsten Fakten zur Reform des EEG*. Berlin.

- BMWi. 2014b. *Eckpunkte für die Reform des EEG*. 21. Januar 2014. Berlin.
- BMWi. 2014c. *Ein Strommarkt für die Energiewende. Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Grünbuch)*. Berlin.
- BMWi. 2014d. *Energiewende direkt. Ausgabe 11/2014*. <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2014/11/Meldung/zitate-zum-eeg-kabinettsbeschluss.html>. Zuletzt geprüft am 08.09.2018.
- BMWi. 2014e. *Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften des Energiewirtschaftsrechts*. 04. März 2014. Berlin.
- BMWi. 2015a. *Antwort des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auf die Fragen der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 27. März 2015 zu den energiepolitischen Vorschlägen des BMWi vom März 2015*. Berlin.
- BMWi. 2015b. *Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen. Eckpunktepapier*. Berlin.
- BMWi. 2015c. *Der nationale Klimaschutzbeitrag der deutschen Stromerzeugung. Ergebnisse der Task Force "CO2-Minderung"*. Berlin.
- BMWi. 2015d. *Eckpunkte-Papier "Strommarkt"*. Berlin.
- BMWi. 2015e. *Ein gutes Stück Arbeit. Die Energie der Zukunft. Vierter Monitoring-Bericht zur Energiewende*. Berlin.
- BMWi. 2015f. *Non-paper: Weiterentwicklung des Klimabeitrags*. 12.05.2015. Berlin.
- BMWi. 2015g. *Pressemitteilung. Kabinett stellt Weichen für zügigeren Ausbau der Stromnetze*. 07.10.2015. Berlin.
- BMWi. 2016a. *Ausschreibungsbericht nach § 99 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2014)*. Berlin.
- BMWi. 2016b. *EEG-Novelle 2016. Fortgeschriebenes Eckpunktepapier zum Vorschlag des BMWi für das neue EEG*. 15.02.2016. Berlin.
- BMWi. 2016c. *EEG-Novelle 2017. Kernpunkte des Bundestagsbeschlusses vom 8.7.2016*. Berlin.
- BMWi. 2016d. *Fünfter Monitoring-Bericht zur Energiewende. Die Energie der Zukunft. Berichtsjahr 2015*. Berlin.
- BMWi. 2016e. *Referentenentwurf des BMWi. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien*. 14.04.2016. Berlin.
- BMWi. 2017. *EEG-Umlage 2018: Fakten und Hintergründe*. Berlin.
- BMWi. 2018a. *Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien 2000 bis 2017*. Stand Dezember 2018. Berlin.
- BMWi. 2018b. *Die Energie der Zukunft. Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende. Berichtsjahr 2016*. Berlin.
- BMWi. 2018c. *EEG in Zahlen: Vergütungen, Differenzkosten und EEG-Umlage 2000 bis 2019*. Stand 15. Oktober 2018. Berlin.

- BMWi. 2019a. *Aufgaben und Struktur des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*. <https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Ministerium/Aufgaben-und-Struktur/aufgaben-und-struktur.html>. Zuletzt geprüft am 08.08.2019.
- BMWi. 2019b. *Gesamtausgabe der Energiedaten - Datensammlung des BMWi*. Stand 22.01.2019. Berlin.
- BMWi. 2019c. *Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Statistik)*. Stand: August 2019. Berlin.
- BMWi. 2019d. *Zweiter Fortschrittsbericht zur Energiewende. Die Energie der Zukunft. Berichtsjahr 2017*. Berlin.
- BMWi und BMU. 2011. *6 Punkte für eine beschleunigte Energiewende in Deutschland*. 6.04.2011.
- Böcher, Michael und Annette E. Töller. 2012. *Umweltpolitik in Deutschland*. Eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Böckem, Alexandra. 2000. *Klimapolitik in Deutschland: Eine Problemanalyse aus Expertensicht*. HWWA Discussion Paper, No. 91. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- Bontrup, Heinz-J. und Ralf M. Marquardt. 2015. *Die Zukunft der großen Energieversorger*. Wissenschaftliche Studie in Auftrag von Greenpeace. Hannover, Lüdinghausen.
- Börzel, Tanja A. und Diana Panke. 2015. Europäisierung. In *Handbuch Policy Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer, 225-245. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brand, Ruth und Matthias Corbach. 2005. Akteure der Energiepolitik. In *Grundlagen der Energiepolitik*, Hrsg. Danyel Reiche, 251-277. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Bruns, Elke, Dörte Ohlhorst, Bernd Wenzel und Johann Köppel. 2009. *Erneuerbare Energien in Deutschland. Eine Biographie des Innovationsgeschehens*. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.
- BSW. 2011a. *Positionspapier zur EEG-Novelle 2012*. Mai 2011. Berlin.
- BSW. 2011b. *Stellungnahme des BSW-Solar zum "Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien" (EEG 2012) vom 6. Juni 2011*. Ausschussdrucksache 17(16)272-K. Berlin.
- BSW. 2012a. *Mehr als 11.000 Menschen protestieren in Berlin gegen "Solar-Ausstieg"*. <https://www.solarwirtschaft.de/presse/pressemeldungen/pressemeldungen-im-detail/news/mehr-als-11000-menschen-protestierten-in-berlin-gegen-solar-ausstieg.html>. Zuletzt geprüft am 07.03.2018.
- BSW. 2012b. *Stellungnahme zur Ausschussanhörung am 21. März 2012 EEG-Änderungsgesetz - Auswirkungen auf die Solarbranche*. Ausschussdrucksache 17(16)509-E. Berlin.
- BSW. 2014. *EEG-Novelle 2014 - Positionen der Solarbranche*. Positionspapier des Bundesverbandes Solarwirtschaft e.V. Mai 2014. Berlin.
- Budge, Ian und Richard I. Hofferbert. 1990. Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures. *The American Political Science Review* 84 (1): 111-131.

- BUND. 2011a. *Stellungnahme zum Arbeitsentwurf des Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) vom 27. Mai 2011 und zum Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes EnWG vom 6. Juni 2011*. 30.06.2011. Berlin.
- BUND. 2011b. *Stellungnahme zum Entwurf für das Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*. 08.06.2011. Ausschussdrucksache 17(16)272-O.
- BUND. 2014. *BUND-Stellungnahme zum "Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften des Energiewirtschaftsrechts"*. Ausschussdrucksache 18(16)65-C. 2. Juni 2014. Berlin.
- BUND. 2016a. *Aufforderung zur Stellungnahme zum Klimaschutzplan 2050*. 30.09.2016. Berlin.
- BUND. 2016b. *Stellungnahme zum Entwurf des Bundeswirtschaftsministeriums zum EEG 2016*. 28.04.2016. Berlin.
- BUND, DUH, Germanwatch, Greenpeace, NABU, WWF und Klima Allianz. 2015. *Offener Brief an Bundeskanzlerin Merkel: Elmau ernst nehmen, Klimaschutzbeitrag beschließen*. 18.06.2015. Berlin.
- Bundesnetzagentur. 2007. *Monitoringbericht 2007*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2008. *Monitoringbericht 2008*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2010. *Monitoringbericht 2010*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2011. *Monitoringbericht 2011*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2013. *Monitoringbericht 2013*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2015. *Monitoringbericht 2015*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2016a. *Bericht: Pilotausschreibungen zur Ermittlung der Förderhöhe für Photovoltaik-Freiflächenanlagen*. 13.01.2016. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2016b. *Jahresbericht 2015. Wettbewerb fördern. Netze ausbauen. Verbraucherinnen und Verbraucher schützen*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2016c. *Monitoringbericht 2016*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2018a. *Bedarfsermittlung: Zieljahr 2022*.  
<https://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2022/de.html>. Zuletzt geprüft am 19.06.2018.
- Bundesnetzagentur. 2018b. *Jahresbericht 2018. 20 Jahre Verantwortung für Netze*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2019a. *Archiv Netzausbau-Monitoring*.  
<https://www.netzausbau.de/leitungsvorhaben/de.html>. Zuletzt geprüft am 14.09.2019.
- Bundesnetzagentur. 2019b. *Das Verfahren - Netzausbau in fünf Schritten*.  
<https://www.netzausbau.de/5schritte/de.html>. Zuletzt geprüft am 14.09.2019.
- Bundesnetzagentur. 2019c. *Kraftwerksliste der Bundesnetzagentur*. Stand 11.11.2019. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2019d. *Monitoring des Stromnetzausbaus. EnLAG/BBPIG/Netzoptimierungsmonitoring/Offshore-Anbindungen Viertes Quartal 2018*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2019e. *Monitoringbericht 2019*. Bonn.
- Bundesnetzagentur. 2019f. *Technik*.  
<https://www.netzausbau.de/wissenswertes/technik/de.html>. Zuletzt geprüft am 07.08.2019.

- Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt. 2019. *Monitoringbericht 2018*. Monitoringbericht gemäß § 63 Abs. 3 i. V. m. § 35 EnWG und § 48 Abs. 3 i. V. m. § 53 Abs. 3 GWB. Stand 29. Mai 2019. Bonn.
- Bundesrat. 2011a. *Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt 55d der 885. Sitzung des Bundesrates am 8. Juli 2011. Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*. Drucksache 392/1/11.
- Bundesrat. 2011b. *Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt 55f der 885. Sitzung des Bundesrates am 8. Juli 2011*. Drucksache 394/1/11. Berlin.
- Bundesrat. 2011c. *Plenarprotokoll 884. Stenografischer Bericht 884. Sitzung 17. Juni 2011*. Berlin.
- Bundesrat. 2011d. *Plenarprotokoll 885. Stenografischer Bericht 885. Sitzung 8. Juli 2011*. Berlin.
- Bundesrat. 2011e. *Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetz*. Drucksache 324/11. Berlin.
- Bundesrat. 2011f. *Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*. Drucksache 441/11. Berlin.
- Bundesrat. 2011g. *Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften*. Drucksache 343/11. Berlin.
- Bundesrat. 2012a. *Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat. Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien*. Drucksache 204/12 (Beschluss). Berlin.
- Bundesrat. 2012b. *Beschluss des Deutschen Bundestages. Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien*. Drucksache 378/12.
- Bundesrat. 2012c. *Plenarprotokoll 896. Stenografischer Bericht 896. Sitzung 11. Mai 2012*. Berlin.
- Bundesrat. 2012d. *Plenarprotokoll 898. Stenografischer Bericht 898. Sitzung 29 Juni 2012*. Berlin.
- Bundesrat. 2014a. *Empfehlung der Ausschüsse zu Punkt ... der 922. Sitzung des Bundesrats am 23. Mai 2014*. Drucksache 157/1/14. Berlin.
- Bundesrat. 2014b. *Plenarprotokoll 924. Stenografischer Bericht 924. Sitzung 11. Juli 2014*. Berlin.
- Bundesrat. 2014c. *Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetz und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts*. Drucksache 157/14. Berlin.
- Bundesrat. 2015a. *Beschluss des Bundesrates. Entschließung des Bundesrates zum Erfordernis der europarechtlich zulässigen De-Minimis-Regelung für Windenergieanlagen*. Drucksache 458/15 (B). Berlin.
- Bundesrat. 2015b. *Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt ... der 933. Sitzung des Bundesrates am 8. Mai 2015*. Drucksache 129/1/15. Berlin.
- Bundesrat. 2015c. *Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus*. Drucksache 129/15. Berlin.

- Bundesrat. 2015d. *Plenarprotokoll 932. Stenografischer Bericht 932. Sitzung 27. März 2015.* Berlin.
- Bundesrat. 2015e. *Plenarprotokoll 933. Stenografischer Bericht 933. Sitzung 8. Mai 2015.* Berlin.
- Bundesrat. 2015f. *Plenarprotokoll 940. Stenografischer Bericht 940. Sitzung, 18. Dezember 2015.* Berlin.
- Bundesrat. 2016a. *Beschluss des Bundesrates. Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der Stromerzeugung aus Biomasse im EEG 2016.* Drucksache 555/15 (B). Berlin.
- Bundesrat. 2016b. *Plenarprotokoll 946. Stenografischer Bericht 946. Sitzung 17. Juni 2016.* Berlin.
- Bundesrat. 2016c. *Plenarprotokoll 947. Stenografischer Bericht 947. Sitzung 8. Juli 2016.* Berlin.
- Bundesrat. 2016d. *Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2016).* Drucksache 310/16 (B). Berlin.
- Bundesregierung. 2002. *Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für nachhaltige Entwicklung.* Berlin.
- Bundesregierung. 2007. *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm.* Berlin.
- Bundesregierung. 2010. *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung.* Berlin.
- Bundesregierung. 2011a. *Gegenäußerung der Bundesregierung. BT.-Dr. 17/6247.* Berlin.
- Bundesregierung. 2011b. *Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien.* 06.06.2011. Berlin.
- Bundesregierung. 2011c. *Pressestatement von Bundeskanzlerin Angela Merkel vor dem Gespräch mit der Ethikkommission "Sichere Energieversorgung" am 4. April 2011.* <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/pressestatement-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-vor-dem-gespraech-mit-der-ethikkommission-sichere-energieversorgung--845552>. Zuletzt geprüft am 04.09.2016.
- Bundesregierung. 2018. *Einsetzungsbeschluss: Einsetzung der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung".* Berlin.
- Bundeswahlleiter. 2013. *Endgültiges amtliches Ergebnis der Bundestagswahl 2013.* Pressemitteilung Nr. 34/2013 vom 09. Oktober 2013. <https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2013/2013-10-09-endgueltiges-amtliches-ergebnis-der-bundestagswahl-2013.html>. Zuletzt geprüft am 17.04.2017.
- Bundeswahlleiter. 2017. *Bundestagswahl 2017. Endgültige Ergebnisse.* <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse.html>. Zuletzt geprüft am 10.11.2018.
- Bündnis 90/Die Grünen. 2009. *Der grüne neue Gesellschaftsvertrag.* Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen. 2013. *Zeit für den grünen Wandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013.*

- Bündnis 90/Die Grünen. 2016. *Fahrplan Kohleausstieg. Die grüne Roadmap für den Umstieg in eine lebensfreundliche Stromversorgung*. Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen. 2017. *Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017*. Berlin.
- BWE. 2010. *Positionspapier des Bundesverbandes WindEnergie e.V. (BWE e.V.) zur Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes*.
- BWE. 2011. *Stellungnahme des Bundesverbandes WindEnergie e.V. (BWE) zur Öffentlichen Anhörung im Umweltausschuss des Deutschen Bundestages "Ausbau der Erneuerbaren Energien / Energiewende" am 8. Juni 2011*. Ausschussdrucksache 17(16)270-H.
- BWE. 2014. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts*. 26. Mai 2014. Berlin.
- BWE. 2015. *Stellungnahme des Bundesverbandes WindEnergie e.V. zum Eckpunktepapier des BMWi zu Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen*. 01.10.2015. Berlin.
- BWE. 2016a. *Pressemitteilung. Ausschreibungen - EU-Wettbewerbskommissarin zum Thema de-minimis*. 13.01.2016. <https://www.wind-energie.de/presse/meldungen/detail/ausschreibungen-eu-wettbewerbskommissarin-zum-thema-de-minimis/>. Zuletzt geprüft am 20.07.2019.
- BWE. 2016b. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz 2016) BT-Drs. 18/8860*. Berlin.
- BWE. 2016c. *Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Stand 14.04.2016)*. Berlin.
- Carter, Neil. 2007. *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carter, Neil. 2013. Greening the mainstream: party politics and the environment. *Environmental Politics* 22 (1): 73-94.
- CDU und CSU. 2009. *Wir haben die Kraft. Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009-2013*. Berlin.
- CDU und CSU. 2013. *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017*.
- CDU und CSU. 2015a. *Aus für die Klimaabgabe*. 02.07.2015. <https://www.cducsu.de/themen/wirtschaft-und-energie-haushalt-und-finanzen/aus-fuer-die-klimaabgabe>. Zuletzt geprüft am 17.06.2016.
- CDU und CSU. 2015b. *Pressemitteilung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Förderung von Windkraft an Land läuft aus dem Ruder*. 29.01.2015. <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/foerderung-von-windkraft-land-laeuft-aus-dem-ruder>. Zuletzt geprüft am 23.04.2017.
- CDU und CSU. 2017. *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021*.

- CDU und CSU. 2018. *Pressemitteilung: Strukturkommission muss Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit garantieren*. 26.06.2018.  
<https://www.cdusu.de/presse/pressemitteilungen/strukturkommission-muss-versorgungssicherheit-und-wettbewerbsfaehigkeit-garantieren>. Zuletzt geprüft am 28.06.2018.
- CDU, CSU und FDP. 2009. *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag Zwischen CDU, CSU und FDP*. Berlin.
- CDU, CSU und SPD. 2005. *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*. Berlin.
- CDU, CSU und SPD. 2013. *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*.
- CDU, CSU und SPD. 2015. *Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende. Politische Vereinbarung der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD vom 1. Juli 2015*. Berlin.
- CDU, CSU und SPD. 2018. *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. Berlin.
- CDU NRW und FDP NRW. 2017. *Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022*.
- CEER. 2018. *CEER Benchmarking Report 6.1 on the Continuity of Electricity and Gas Supply. Data update 2015/2016*. Brüssel.
- Czada, Roland. 2000. Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Hrsg. Everhard Holtmann und Helmut Voelzkow, 23-49. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Czada, Roland. 2003. Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung. In *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharf*, Hrsg. Renate Mayntz und Wolfgang Streek, 176-203. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Czada, Roland. 2019. Politikwenden und transformative Politik in Deutschland. *dms - der moderne staat* 12 (2): 400-417.
- Czada, Roland und Jörg Radtke. 2018. Governance langfristiger Transformationsprozesse. Der Sonderfall "Energiewende". In *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*, Hrsg. Jörg Radtke und Norbert Kersting, 45-75. Wiesbaden: Springer VS.
- Czada, Roland und Manfred G. Schmidt. 1993. Einleitung. In *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbuch*, Hrsg. Roland Czada und Manfred G. Schmidt, 7-24. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dagger, Steffen B. 2009. *Energiepolitik & Lobbying. Die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2009*. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- David, Martin. 2017. Moving beyond the heuristic of creative destruction: Targeting exnovation with policy mixes for energy transitions. *Energy Research & Social Science* 33: 138-146.
- DEBRIV. 2016. *DEBRIV-Stellungnahme zum BMUB-Hausentwurf des Klimaschutzplans 2050 vom 06.09.2016*. 19.09.2016.
- Dena. 2005. *dena-Netzstudie. Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020*.

- Dena. 2010. *dena-Netzstudie II. Integration erneuerbarer Energien in die deutsche Stromversorgung im Zeitraum 2015 - 2020 mit Ausblick 2025*.
- Der Spiegel. 2012. *Verblindet. Hohe Kosten, kaum Leistung: Die Subventionslasten des Sonnenstroms haben die 100-Milliarden-Euro-Grenze überschritten und gefährden die Energiewende*. 16.01.2012. [https://www.wiso-net.de/document/SPIE\\_CODESCO-SP-2012-003-65022%7CTSPI\\_CODESCO-SP-2012-003-65022](https://www.wiso-net.de/document/SPIE_CODESCO-SP-2012-003-65022%7CTSPI_CODESCO-SP-2012-003-65022). Zuletzt geprüft am 15.02.2017.
- Der Tagesspiegel. 2011a. *Rösler will Solarförderung radikal kappen*. 18.11.2011. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/roesler-will-solarfoerderung-radikal-kappen/5860054.html>. Zuletzt geprüft am 15.02.2017.
- Der Tagesspiegel. 2011b. *Ultimatum für Minister. Bis zum 25. Januar soll eine Strategie vorliegen*. 30.11.2011. [https://www.wiso-net.de/document/TSP\\_201111306707800](https://www.wiso-net.de/document/TSP_201111306707800). Zuletzt geprüft am 15.02.2017.
- Der Tagesspiegel. 2012. *Zwölf Länder gegen Rösler*. 12.05.2012. <https://www.tagesspiegel.de/politik/solarfoerderung-zwoelf-laender-gegen-roetgen/6622844.html>. Zuletzt geprüft am 13.04.2018.
- Der Tagesspiegel. 2013a. *Der Wind hat sich gedreht*. 28.09.2013. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/energiewende-der-wind-hat-sich-gedreht/8860616.html>. Zuletzt geprüft am 22.05.2017.
- Der Tagesspiegel. 2013b. *Strom wird teurer. Umlage für Erneuerbare Energien steigt 2014 auf Rekordhoch*. 16.10.2013.
- Der Tagesspiegel. 2014a. *Einstieg in den Kohleausstieg - oder doch nicht?* 24.11.2014. <https://www.tagesspiegel.de/politik/klima-und-kohle-einstieg-in-den-kohleausstieg-oder-doch-nicht/11026302.html>. Zuletzt geprüft am 16.09.2017.
- Der Tagesspiegel. 2014b. *Gegenwind für Gabriels Energiewende*. 31.03.2014. [https://www.wiso-net.de/document/TSP\\_201403318448204](https://www.wiso-net.de/document/TSP_201403318448204). Zuletzt geprüft am 16.09.2017.
- Der Tagesspiegel. 2014c. *Gegenwind im Bundesrat*. 18.05.2014. <https://www.tagesspiegel.de/politik/erneuerbare-energien-gesetz-gegenwind-im-bundesrat/9909266.html>. Zuletzt geprüft am 22.05.2017.
- Der Tagesspiegel. 2014d. *Platzt die Energiewende? Seehofer wegen neuer Trassen unter Starkstrom*. 07.10.2014. <https://www.tagesspiegel.de/politik/platzt-die-energiewende-seehofer-wegen-neuer-trassen-unter-starkstrom/10800448.html>. Zuletzt geprüft am 17.11.2017.
- Der Tagesspiegel. 2015a. *Der Krampf um die Kohle*. 16.06.2015. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/energiewende-und-klimaschutz-der-krampf-um-die-kohle/11920330.html>. Zuletzt geprüft am 16.09.2017.
- Der Tagesspiegel. 2015b. *Industrie und Gewerkschaften gegen Gabriel*. 04.06.2015. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/energiewende-industrie-und-gewerkschaft-gegen-gabriel/11871562.html>. Zuletzt geprüft am 16.09.2017.
- Der Tagesspiegel. 2015c. *Streit um die Kohle: Sachverständige fordern Konsens*. 29.06.2015. <https://www.tagesspiegel.de/politik/streit-um-die-kohle-sachverstaendige-fordern-konsens/11985638.html>. Zuletzt geprüft am 16.09.2017.

- Der Tagesspiegel. 2016a. *Eine Weltformel für die Windenergie*. 24.04.2016. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/die-zweite-eeg-novelle-eine-weltformel-fuer-die-windenergie/13491714.html>. Zuletzt geprüft am 19.06.2017.
- Der Tagesspiegel. 2016b. *Unter Hochspannung*. 07.07.2016. <https://www.tagesspiegel.de/politik/energie-wende-unter-hochspannung/13847344.html>. Zuletzt geprüft am 19.06.2017.
- Der Tagesspiegel. 2016c. *Vizekanzler düpiert Umweltministerin. Mieses Klima zwischen SPD-Ministern*. 09.11.2016. <https://www.tagesspiegel.de/politik/vizekanzler-duepiert-umweltministerin-mieses-klima-zwischen-spd-ministern/14820302.html>. Zuletzt geprüft am 11.11.2016.
- Der Tagesspiegel. 2016d. *Wohin der Wind weht*. 13.05.2016. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/energie-wende-wohin-der-wind-weht/13589492.html>. Zuletzt geprüft am 19.06.2017.
- Der Tagesspiegel. 2018a. *Einstieg in den Ausstieg*. 27.03.2018. <https://www.tagesspiegel.de/politik/kohle-kommission-der-groko-einstieg-in-den-ausstieg/21120910.html>. Zuletzt geprüft am 27.03.2018.
- Der Tagesspiegel. 2018b. *Woidke will Kohlekommission beim Wirtschaftsministerium ansiedeln*. 11.04.2018. <https://www.tagesspiegel.de/politik/strukturwandel-in-brandenburg-woidke-will-kohlekommission-beim-wirtschaftsminister-ansiedeln/21162120.html>. Zuletzt geprüft am 12.04.2018.
- Deutscher Bundestag. 1990. *Dritter Bericht der Enquete-Kommission "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" zum Thema "Schutz der Erde"*. Drucksache 11/8030.
- Deutscher Bundestag. 2010. *Plenarprotokoll 17/57. Stenografischer Bericht 57. Sitzung, Dienstag, den 14. September 2010*. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2011a. *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)*. Drucksache 17/6363. 29.06.2011. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2011b. *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss)*. Drucksache 17/6365. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2011c. *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss)*. Drucksache 17/6366. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2011d. *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze*. Drucksache 17/6249. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2011e. *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*. Drucksache 17/6247. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2011f. *Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftlicher Vorschriften*. Drucksache 17/6072. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2011g. *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze*. Drucksache 17/6073. Berlin.

- Deutscher Bundestag. 2011h. *Plenarprotokoll 17/114. Stenografischer Bericht, 114. Sitzung, Donnerstag, den 9. Juni 2011.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2011i. *Plenarprotokoll 17/117. Stenografischer Bericht, 117. Sitzung, Donnerstag, den 30. Juni 2011.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2012a. *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss).* Drucksache 17/9152. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2012b. *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien.* Drucksache 17/8877. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2012c. *Plenarprotokoll 17/166. Stenografischer Bericht, 166. Sitzung, Freitag, den 9. März 2012.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2012d. *Plenarprotokoll 17/172. Stenografischer Bericht, 172. Sitzung, Donnerstag, den 29. März 2012.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2013a. *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Zweiten Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze. Stellungnahme des Bundesrats und Gegenäußerung der Bundesregierung.* Drucksache 17/12638. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2013b. *Plenarprotokoll 17/237. Stenografischer Bericht 237. Sitzung, Donnerstag, den 25. April 2013.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014a. *Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Kohleausstieg einleiten - Überfälligen Strukturwandel im Kraftwerkspark gestalten.* Drucksache 18/1962. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014b. *Antrag Fraktion Die Linke. Energiewende durch Kohleausstiegsgesetz absichern.* 18/1673. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014c. *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss).* Drucksache 18/1891. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014d. *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts.* Drucksache 18/1304. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014e. *Plenarprotokoll 18/11. Stenografischer Bericht 11. Sitzung, Donnerstag, den 30. Januar 2014.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014f. *Plenarprotokoll 18/14. Stenografischer Bericht 14. Sitzung, Donnerstag, den 13. Februar 2014.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014g. *Plenarprotokoll 18/33. Stenografischer Bericht 33. Sitzung, Donnerstag, den 8. Mai 2014.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014h. *Plenarprotokoll 18/44. Stenografischer Bericht 44. Sitzung, Freitag, den 27. Juni 2014.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014i. *Plenarprotokoll 18/47. Stenografischer Bericht 47. Sitzung, Freitag, den 4. Juni 2014.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2014j. *Plenarprotokoll 18/66. Stenografischer Bericht 66. Sitzung, Donnerstag, den 13. November 2014.* Berlin.

- Deutscher Bundestag. 2015a. *Plenarprotokoll 18/101. Stenografischer Bericht 101. Sitzung, Freitag, den 24. April 2015.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2015b. *Plenarprotokoll 18/107. Stenografischer Bericht 107. Sitzung, Freitag den 22. Mai 2015.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2015c. *Plenarprotokoll 18/144. Stenografischer Bericht 144. Sitzung, Freitag den 4. Dezember 2015.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2015d. *Plenarprotokoll 18/146. Stenografischer Bericht 146. Sitzung, Donnerstag den 17. Dezember 2015.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2015e. *Plenarprotokoll 18/97. Stenografischer Bericht 97. Sitzung, Donnerstag, den 26. März 2015.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2016a. *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss).* Drucksache 18/9096. 06.07.2016.
- Deutscher Bundestag. 2016b. *Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2016).* Drucksache 18/8860. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2016c. *Plenarprotokoll 18/180. Stenografischer Bericht 180. Sitzung, Freitag, den 24. Juni 2016.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2016d. *Plenarprotokoll 18/182. Stenografischer Bericht 182. Sitzung, Mittwoch, den 6. Juli 2016.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2016e. *Plenarprotokoll 18/184. Stenografischer Bericht 184. Sitzung, Freitag, den 8. Juli 2016.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2016f. *Plenarprotokoll 18/199. Stenografischer Bericht 199. Sitzung, Donnerstag den 10. November 2016.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2016g. *Plenarprotokoll 18/203. Stenografischer Bericht 203. Sitzung, Donnerstag den 24. November 2016.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2016h. *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2016) - Drucksache 18/8832 - Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates.* Drucksache 18/8972. Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2017. *Plenarprotokoll 19/2. Stenografischer Bericht. 2. Sitzung, Dienstag den 21. November 2017.* Berlin.
- Deutscher Bundestag. 2020a. *Öffentliche Anhörung "Kohleausstiegsgesetz".*
- Deutscher Bundestag. 2020b. *Plenarprotokoll 19/150. Stenografischer Bericht 150. Sitzung, Freitag 6. März 2020.* Berlin.
- DGB. 2011. *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien.* 06.06.2011. Ausschussdrucksache 17(16)272-E.
- Di Nucci, Maria R., Achim Brunnengräber, Ana M. Isidoro Losada und Daniel Häfner. 2014. Nuclear Waste Governance - ein wicked problem der Energiewende. In *Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen*, Hrsg. Achim Brunnengräber und Maria R. Di Nucci, 389-399. Wiesbaden: Springer VS.

- Die Linke. 2013. *100 % Sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013.*
- Die Linke. 2017. *Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen. Wahlprogramm der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2017.*
- Die Welt. 2014. *Warum der Kohleausstieg wirklich abgeblasen wurde.* 16.11.2014.  
<https://www.welt.de/wirtschaft/energie/article134403129/Warum-der-Kohleausstieg-wirklich-abgeblasen-wurde.html>. Zuletzt geprüft am 20.05.2016.
- Die Welt. 2015a. *DIHK warnt vor Teilung des deutschen Strommarktes.* 20.01.2015.  
<https://www.welt.de/politik/deutschland/article136549338/DIHK-warnt-vor-Teilung-des-deutschen-Strommarktes.html>. Zuletzt geprüft am 18.11.2017.
- Die Welt. 2015b. *Hendricks plant Kohle-Aus schon zehn Jahre früher.* 26.11.2015.  
<https://www.welt.de/wirtschaft/energie/article149313864/Hendricks-plant-Kohle-Aus-schon-zehn-Jahre-frueher.html>. Zuletzt geprüft am 05.02.2017.
- Die Welt. 2015c. *Seehofer feiert sich, und Gabriel muss es ausbaden.* 02.07.2015.  
<https://www.welt.de/politik/deutschland/article143474166/Seehofer-feiert-sich-und-Gabriel-muss-es-ausbaden.html>. Zuletzt geprüft am 09.11.2017.
- Die Welt. 2015d. *Stromfirmen geht Geld für die Energiewende aus.* 13.01.2015.  
<https://www.welt.de/wirtschaft/energie/article136334796/Stromfirmen-geht-Geld-fuer-die-Energiewende-aus.html>. Zuletzt geprüft am 18.11.2017.
- Die Welt. 2015e. *Wie der Gewerkschaftsboss Gabriel auf Kreuz legte.*  
<https://www.welt.de/wirtschaft/article143532269/Wie-der-Gewerkschaftsboss-Gabriel-auf-Kreuz-legte.html>. Zuletzt geprüft am 06.07.2017.
- Die Welt. 2016a. *Jetzt meldet sich der "Kohle-Rebell" aus Brandenburg.* 08.11.2016.  
<https://www.welt.de/wirtschaft/article159342947/Jetzt-meldet-sich-der-Kohle-Rebell-aus-Brandenburg.html>. Zuletzt geprüft am 05.02.2017.
- Die Welt. 2016b. *Klimaschutzplan droht am Kohle-Streit zu scheitern.* 06.11.2016.  
<https://www.welt.de/wirtschaft/article159304573/Klimaschutzplan-droht-am-Kohle-Streit-zu-scheitern.html>. Zuletzt geprüft am 14.11.2016.
- Die Welt. 2016c. *Tillich warnt vor Verabschiedung des Klimaschutzplans.* 05.11.2016.  
<https://www.welt.de/regionales/sachsen/article159280729/Tillich-warnt-vor-Verabschiedung-des-Klimaschutzplanes.html>. Zuletzt geprüft am 05.02.2017.
- Die Welt. 2016d. *Wegen Seehofer zahlt der Stromkunde drauf.* 09.06.2016.  
<https://www.welt.de/politik/deutschland/article156075480/Wegen-Seehofer-zahlt-der-Stromkunde-drauf.html>. Zuletzt geprüft am 19.06.2016.
- Die Zeit. 2012. *"Coole Aussage, Herr Altmaier".* 26.07.2012. Die Zeit Nr. 31/2012.  
<https://www.zeit.de/2012/31/Energiewende-Interview>. Zuletzt geprüft am 20.08.2017.
- Die Zeit. 2015. *Kohlekraftwerke: "Wir müssen in den nächsten 25 bis 30 Jahren aussteigen".*  
 Interview mit Barbara Hendricks. 09.07.2015. Die Zeit Nr. 28/2015.  
<https://www.zeit.de/2015/28/barbara-hendricks-kohle-energie-atomuell>. Zuletzt geprüft am 03.05.2016.
- Die Zeit. 2016. *Energiewende: Der Boss der Kohle AG.* Die Zeit Nr. 11/2016.  
<https://www.zeit.de/2016/11/energiewende-kohle-ausstieg-gewerkschaft-fonds/komplettansicht>. Zuletzt geprüft am 10.06.2017.

- Die Zeit. 2017. *Jamaika-Sondierungen. Knack. Knack. Knack*. Die Zeit Nr. 48/2017. <https://www.zeit.de/2017/48/jamaika-sondierungen-streitpunkte-themen>. Zuletzt geprüft am 26.11.2017.
- Diekmann, Jochen, Uwe Leprich und Hans-Joachim Ziesing. 2007. *Regulierung der Stromnetze in Deutschland*. Ökonomische Anreize für Effizienz und Qualität einer zukunftsfähigen Netzinfrastruktur. edition der Hans-Böckler-Stiftung 187. Düsseldorf.
- Dierks, Stefanie. 2019. *Sicherheitsbereitschaft wartet weiter auf Einsatz*. Energate-Messenger. <https://www.energate-messenger.de/news/190337/sicherheitsreserve-wartet-weiter-auf-einsatz>. Zuletzt geprüft am 24.03.2019.
- DIW, Wuppertal Institut und Ecological Institut. 2018. *Die Beendigung der energetischen Nutzung von Kohle in Deutschland. Ein Überblick über Zusammenhänge, Herausforderungen und Lösungsoptionen*. Berlin, Wuppertal.
- DNR und Klima-Allianz. 2017. *Das Klimaschutz-Sofortprogramm 2018-2020. Regierungsbildung als neue Chance für den Klimaschutz*. Berlin.
- Downs, Anthony. 1972. Up and down with ecology - the "issue-attention cycle". *Public Interest* 28 38-50.
- Dröge, Susanne. 2016. *The Paris Agreement 2015: turning point for the international climate regime*. SWP Research Paper 4/2016. Berlin.
- DUH. 2011. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (BT-Drs. 17/6073), Stand 6. Juni 2011*. 23.06.2011. Berlin.
- DUH. 2015. *Deutsche Umwelthilfe fordert Klimaabgabe statt Subventionen für schmutzige Kohlekraftwerke*. 15.06.2015. Berlin.
- DUH, WWF, NABU und Germanwatch. 2015. *Pressemitteilung: Netzausbau sorgt für mehr Klimaschutz*. 18.12.2015. [https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/?no\\_cache=1&tx\\_news\\_pi1\[news\]=3102&tx\\_news\\_pi1\[controller\]=News&tx\\_news\\_pi1\[action\]=detail](https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/?no_cache=1&tx_news_pi1[news]=3102&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail). Zuletzt geprüft am 23.11.2017.
- Durner, Wolfgang. 2012. Vollzugs- und Verfassungsfragen des NABEG. *Natur und Recht* 34 (6): 369-377.
- DW. 2013. *Große Koalition will Energiewende bremsen*. <https://www.dw.com/de/gro%C3%9Fe-koalition-will-energiewende-bremsen/a-17260768>. Zuletzt geprüft am 15.07.2018.
- DW. 2017. *Vor dem Weltklimagipfel: Kohle-Gegner demonstrieren in Bonn*. 04.11.2017. <https://www.dw.com/de/vor-dem-weltklimagipfel-kohle-gegner-demonstrieren-in-bonn/a-41240891>. Zuletzt geprüft am 05.11.2017.
- Dye, Thomas R. 1976. *Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes*. Alabama: University of Alabama Press.
- E.ON. 2015. *E.ON Position. Eckpunktepapier "Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen" des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom Juli 2015*. 30.09.2015. Düsseldorf.
- Ebbinghaus, Bernhard. 2015. Machtressourcentheorie und Korporatismusansatz. In *Handbuch Policy Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer, 55-79. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Eichenauer, Eva. 2018. Energiekonflikte - Proteste gegen Windkraftanlagen als Spiegel demokratischer Defizite. In *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*, Hrsg. Jörg Radtke und Norbert Kersting, 315-341. Wiesbaden: Springer VS.
- Eikardt, Felix und Florian Valentin. 2015. *Das neue Energierecht. EEG Reform, Nachhaltigkeit, Europäischer und internationaler Klimaschutz*. Baden-Baden: Nomos.
- EnBW. 2015. *Stellungnahme der EnBW Energie Baden-Württemberg AG zum Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen*. Karlsruhe.
- Energate. 2015. *BDI warnt Seehofer vor Trassen-Blockade*. 02.01.2015. <https://www.energate-messenger.de/news/150550/bdi-warnt-seehofer-vor-trassen-blockade>. Zuletzt geprüft am 18.11.2017.
- Energiezukunft. 2018. *Brief der Ökoenergieanbieter an Peter Altmaier. Ausgewogene Besetzung der Kohlekommission gefordert*. 10.05.2018. <https://www.energiezukunft.eu/politik/ausgewogene-besetzung-der-kohlekommission-gefordert/>. Zuletzt geprüft am 15.05.2018.
- Enervis. 2016. *Sozialverträgliche Ausgestaltung eines Kohlekonsens*. Gutachten im Auftrag von ver.di.
- Eppler, Erhard, Monika Griefahn, Volker Hauff, Jo Leinen, Gesine Schwan und Ernst-Ulrich v. Weizsäcker. 2013. *Offener Brief an den SPD-Parteivorstand und die Verhandlungskommission der SPD in den Koalitionsverhandlungen*. [https://www.solarify.eu/wp-content/uploads/2013/10/Offener-Brief\\_Koalitionsverhandlungen\\_Energiepolitik.pdf](https://www.solarify.eu/wp-content/uploads/2013/10/Offener-Brief_Koalitionsverhandlungen_Energiepolitik.pdf).
- Espey, Simone. 2001. *Internationaler Vergleich energiepolitischer Instrumente zur Förderung von regenerativen Energien in ausgewählten Industrieländern*. Bremen.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1985. *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Europäische Kommission. 2013a. *Arbeitspapier der Dienststellen der GD Wettbewerb. Entwurf der Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020*. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2013b. *Staatliche Beihilfen: Kommission eröffnet eingehende Prüfung der Förderung stromintensiver Unternehmen durch Teilbefreiung von EEG-Umlage*. Pressemitteilung 18.12.2013. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2014. *Mitteilung der Kommission. Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2010*. 2014/C 200/01. Brüssel.
- Europäische Kommission. 2018. *Klima- und Energiepaket 2020*. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_de](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_de). Zuletzt geprüft am 28.08.2019.
- Eurostat. 2019a. *Energieendverbrauch*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_07\\_11/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_11/default/table?lang=de). Zuletzt geprüft am 11.09.2019.
- Eurostat. 2019b. *Primärenergieverbrauch*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_07\\_10/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_07_10/default/table?lang=de). Zuletzt geprüft am 11.09.2019.

- Faßbender, Kurt und Tobias Leidingner. 2013. Einführung und Rechtsquellen. In *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*, Hrsg. Herbert Posser und Kurt Faßbender, 1-26. Berlin, Boston: De Gruyter.
- FAZ. 2011. *Brüderle warnt vor Stromausfällen*. 23.01.2011. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/ueberlastete-netze-bruederle-warnt-vor-stromausfaellen-1577108.html>. Zuletzt geprüft am 05.11.2017.
- FAZ. 2012. *Standpunkt: Das Erneuerbare-Energien-Gesetz hat ausgedient*. 05.06.2012.
- FAZ. 2013. *Umweltminister Altmaier: "Energiewende könnte bis zu einer Billion Euro kosten"*. 19.02.2013. <https://www.faz.net/aktuell/politik/energiepolitik/umweltminister-altmaier-energiewende-koennte-bis-zu-einer-billion-euro-kosten-12086525.html>. Zuletzt geprüft am 12.04.2017.
- FAZ. 2015. *Volker Kauder: "Wir können nicht einfach die Kohle plattmachen"*. 20.04.2015. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/cdu-spitze-lehnt-sigmar-gabriels-kohle-plan-ab-13548135.html>. Zuletzt geprüft am 17.09.2017.
- FAZ. 2017. *Woran ist Jamaika wirklich gescheitert?* 21.11.2017. <https://www.faz.net/aktuell/woran-ist-jamaika-wirklich-gescheitert-innenansichten-eines-gescheiterten-experiments-15312630.html#woran-ist-jamaika-wirklich-gescheitert>. Zuletzt geprüft am 23.11.2017.
- FAZ. 2018. *Das große Ringen um den Kohleausstieg*. 30.04.2018. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/brief-an-angela-merkel-das-grosse-ringen-um-den-kohleausstieg-15566340.html>. Zuletzt geprüft am 03.05.2018.
- FDP. 2009. *Die Mitte stärkt. Deutschlandprogramm 2009. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2009*.
- FDP. 2013. *Bürgerprogramm 2013. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2013*. Berlin.
- FDP. 2017. *Denken Wir Neu. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: "Schauen wir nicht länger zu"*.
- Fetke, Ulrike und Gerhard Fuchs. 2017. Incumbent-Challenger-Interaktionen und die Veränderung im Markt für Stromerzeugung und -verteilung in Deutschland. In *Die Energiewende aus wirtschaftssoziologischer Sicht. Theoretische Konzepte und empirische Zugänge*, Hrsg. Sebastian Giacobelli, 15-44. Wiesbaden: Springer VS.
- Fink, Simon, Jan-Eric Bartels, Winona Hagendorf und Niklas Klinger. 2019. Determinants of subnational party positions on electricity grid expansion in Germany: Economic over political interests. *Utilities Policy* 58: 145-157.
- Fink, Simon und Felix J. Koch. 2016. Agiert die Bundesnetzagentur beim Netzausbau als Agent oder als Treuhänder? *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 9 (2): 277-297.
- Fink, Simon und Eva Ruffing. 2015. Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8 (2): 253-271.
- Fink, Simon und Eva Ruffing. 2018. Öffentlichkeitsbeteiligung durch private Akteure: Eine empirische Analyse des deutschen Verfahrens zur Erstellung von Netzentwicklungsplänen. In *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*, Hrsg. Jörg Radtke und Norbert Kersting, 245-267. Wiesbaden: Springer VS.

- Fischer, Severin. 2017. *Die Energiewende und Europa. Europäisierungsprozesse in der deutschen Energie- und Klimapolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Fischer, Wolfgang, Jürgen-Friedrich Hake, Wilhelm Kuckshinrichs, Olga Schenk und Diana Schumann. 2010. Carbon Capture and Storage - Politische und gesellschaftliche Positionen in Deutschland. *Technikfolgenabschätzung - Theorie und Praxis* 19 (3): 38-46.
- Forschungsgruppe Wahlen. 2019. *Politbarometer*.
- FÖS. 2015a. *Der nationale Klimabeitrag - ökonomisch vernünftig und ökologisch notwendig. Kurzbewertung zum Vorschlag des Bundeswirtschaftsministers*.
- FÖS. 2015b. *Offene Erklärung von Ökonom\_innen und Energiewissenschaftler\_innen. "Nationalen Klimabeitrag" des Stromsektors konsequent umsetzen - 2020-Ziel einhalten*. Juni 2015.
- Frankfurter Rundschau. 2016. *Energiewende bleibt auf der Strecke*. 01.02.2016. <https://www.fr.de/wirtschaft/energiewende-bleibt-strecke-11671104.html>. Zuletzt geprüft am 20.07.2017.
- Fraunhofer IEE. 2018. *Energiewende Barometer 2018*. Kassel: Fraunhofer-Institut für Energiewirtschaft und Energietechnik.
- Freistaat Thüringen. 2016. *Stellungnahme des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz zum Referentenentwurf EEG 2016*. Erfurt.
- Frontier Economics. 2015. *Synopse - Effekte von Klimabeitrag, KVK und KWK-Ausbau. Kurzstudie im Auftrag von IG BCE und BDI*.
- Fuchs, Michael, Georg Nüßlein, Joachim Pfeiffer und Thomas Bareiß. 2016. *Brief an Peter Altmaier, Chef des Bundeskanzleramtes und Bundesminister für besondere Aufgaben*. 18.01.2016. [http://images.klimaretter.info/filestore/1/6/9/4/3\\_84f82eb9933b066/16943\\_8161a3f7ce0f016.pdf?v=2016-01-26+15%3A07%3A52](http://images.klimaretter.info/filestore/1/6/9/4/3_84f82eb9933b066/16943_8161a3f7ce0f016.pdf?v=2016-01-26+15%3A07%3A52). Zuletzt geprüft am 24.04.2017.
- FvB. 2011. *Zusammenfassung der Stellungnahme des Fachverbandes Biogas e.V. zum Referentenentwurf des EEG 2012 in der Fassung vom 17.05.2011*.
- G7. 2015. *Abschlussklärung G7-Gipfel. 7.-8. Juni 2015*. Elmau.
- Gabriel, Sigmar. 2014. *Eingangsstatement von Bundesminister Gabriel bei der Pressekonferenz zur beschlossenen EEG-Reform*. 08.04.2014. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Reden/2014/20140408-eingangsstatement-pressekonferenz-ee.html>. Zuletzt geprüft am 23.11.2017.
- Gabriel, Sigmar. 2015. *Bundesminister Gabriel beim BDEW-Kongress: Gute Grundlage für zukünftiges Strommarktdesign gelegt*. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Reden/2015/20150624-gabriel-rede-bdew-kongress.html>. Zuletzt geprüft am 17.06.2017.
- Gärditz, Ferdinand. 2012. Die Entwicklung des Umweltrechts im Jahr 2011: Umweltpolitische Herausforderungen zwischen Partizipation, Wutbürgertum und Energiewende. *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* 3/2012: 249-281.
- Gawel, Erik, Klaas Korte und Kerstin Tews. 2015. *Energiewende im Wunderland: Mythen zur Sozialverträglichkeit der Förderung erneuerbarer Energien durch das EEG*. UFZ Discussion Paper 2/2015: Helmholtz Zentrum für Umweltforschung UFZ.

- Gawel, Erik und Alexandra Purkus. 2013. Die Marktprämie im EEG 2012: Ein sinnvoller Beitrag zur Markt- und Systemintegration erneuerbarer Energien? *Zeitschrift für Energiewirtschaft* 37 (1): 43-61.
- Gawel, Erik und Alexandra Purkus. 2016. EEG 2017 - Mehr Markt bei der Erneuerbare-Energien-Förderung? *Wirtschaftsdienst* 96 (12): 910-915.
- Gawel, Erik und Sebastian Strunz. 2015. Ist ein nationaler "Klimabeitrag" für die Kohlekraft sinnvoll - und wenn ja, welcher? *ifo-Schnelldienst* 68 (14): 8-11.
- Geden, Oliver und Severin Fischer. 2008. *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Geels, Frank W., Florian Kern, Gerhard Fuchs, Nele Hinderer, Gregor Kungl, Josephine Mylan, Mario Neukirch und Sandra Wassermann. 2016. The enactment of socio-technical transition pathways: A reformulated typology and a comparative multi-level analysis of the German and UK low-carbon electricity transitions (1990-2014). *Research Policy* (45): 896-913.
- George, Alexander L. und Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerbaulet, Clemens. 2018. The Role of Electricity Transmission Infrastructure. In *Energiewende "Made in Germany". Low Carbon Electricity Sector Reform in the European Context*, Hrsg. Christian v. Hirschhausen et al., 193-216. Cham: Springer Nature Switzerland AG.
- Glaab, Manuela. 2010. Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel. In *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*, Hrsg. Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer, 123-155. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Götze, Susanne und Eva Mahnke. 2015. *Grüne Minister stehen hinter Gabriel*. 30.04.2015. <http://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/18684-gruene-minister-stehen-hinter-gabriel>. Zuletzt geprüft am 19.05.2017.
- Grashof, Katherina, Johannes Kochems und Uwe Klann. 2015. *Charakterisierung und Chancen kleiner Akteure bei der Ausschreibung für Windenergie an Land*. Studie im Auftrag der Fachagentur Windenergie an Land. Berlin.
- Grasselt, Nico. 2016. *Die Entzauberung der Energiewende*. Politik- und Diskurswandel unter schwarz-gelben Argumentationsmustern. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Greenpeace. 2015. *Mehrheit der Deutschen fordert Kohleausstieg*. 10.12.2015.
- Greenpeace. 2016. *Greenpeace-Stellungnahme zum Erneuerbare-Energien-Gesetz 2016*. Hamburg.
- Gründinger, Wolfgang. 2012. *Lobbyismus im Klimaschutz*. Die nationale Ausgestaltung des europäischen Emissionshandelssystems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gründinger, Wolfgang. 2017. *Drivers of Energy Transition*. How Interest Groups Influenced Energy Politics in Germany. Wiesbaden: Springer VS.
- Haas, Tobias. 2017a. *Die politische Ökonomie der Energiewende*. Deutschland und Spanien im Kontext multipler Krisendynamiken in Europa. Wiesbaden: Springer VS.
- Haas, Tobias. 2017b. Energiearmut als neues Konfliktfeld in der Stromwende. In *Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland*

- und Europa*, Hrsg. Katrin Großmann, André Schaffrin und Christian Smigiel, 377-402. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Haas, Tobias und Konrad Gürtler. 2019. Der Kohleausstieg als Gemeinschaftsaufgabe für Bund und Länder: der Fall der Lausitz. In *Jahrbuch des Föderalismus 2019: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen, 205-215. Baden-Baden: Nomos.
- Haas, Tobias und Hendrik Sander. 2016. Shortcomings and Perspectives of the German Energiewende. *Socialism and Democracy* 30 (2): 121-143.
- Hall, Peter A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, Peter A. 2008. Systematic process analysis. When and how to use it. *European Political Science* 7 (3): 304-317.
- Handelsblatt. 2011a. *Eon-Chef warnt vor Kosten der Energiewende*. 17.04.2011. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/kostenrechnung-eon-chef-warnt-vor-kosten-der-energiewende/4070446.html>. Zuletzt geprüft am 31.10.2018.
- Handelsblatt. 2011b. *Länder und Bund ringen um Netz-Hoheit*. 15.04.2011. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiepolitik-laender-und-bund-ringen-um-netz-hoheit/4064196.html>. Zuletzt geprüft am 05.11.2017.
- Handelsblatt. 2011c. *Regierung legt beim Ökostrom-Ausbau nochmal nach*. 24.06.2011. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/foerderung-regierung-legt-beim-oekostrom-ausbau-nochmal-nach/4321794.html>. Zuletzt geprüft am 31.10.2018.
- Handelsblatt. 2011d. *Solarförderung bleibt unangetastet*. 27.06.2011. <https://www.handelsblatt.com/finanzen/immobilien/energiewende-solarfoerderung-bleibt-unangetastet/4330838.html>. Zuletzt geprüft am 14.05.2018.
- Handelsblatt. 2012a. *Breiter Widerstand: 11.000 Menschen protestieren gegen Solarkürzungen*. 05.03.2012. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/breiter-widerstand-11-000-menschen-protestieren-gegen-solarkuerzungen/6289962-all.html?ticket=ST-19587677-pej1fdzC5AwsfMy51uDg-ap5>. Zuletzt geprüft am 13.02.2017.
- Handelsblatt. 2012b. *Eine kontrollierte Wende. Gastkommentar Hans-Peter Keitel*. 17.01.2012. [https://www.wiso-net.de/document/HB\\_\\_011217810%7CHBPM\\_\\_011217810](https://www.wiso-net.de/document/HB__011217810%7CHBPM__011217810). Zuletzt geprüft am 13.02.2017.
- Handelsblatt. 2012c. *Einigung mit der Branche. Röttgen will Solarförderung monatlich kürzen*. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/einigung-mit-der-branche-roettgen-will-solarfoerderung-monatlich-kuerzen/6087996.html>. Zuletzt geprüft am 13.02.2017.
- Handelsblatt. 2012d. *Philipp Rösler "Die Energiewende ist eine Mammutaufgabe"*. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/philipp-roesler-die-energiewende-ist-eine-mammutaufgabe/6072010-all.html>. Zuletzt geprüft am 13.02.2017.
- Handelsblatt. 2012e. *Röttgen und Rösler. Der Streit der Minister um den Ökostrom*. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/roettgen-und-roesler-der-streit-der-minister-um-den-oekostrom/6074848-all.html?ticket=ST-85466448-f5Gygf3gAk1Ymf4I0l6u-ap5>. Zuletzt geprüft am 13.02.2017.

- Handelsblatt. 2013a. *Die Strompreisbremse*. 29.01.2013. [https://www.wiso-net.de/document/HB\\_\\_1B960C80-9A12-4F94-BFBC-CA3201115A5B%7CHBPM\\_\\_1B960C80-9A12-4F94-BFBC-CA3201115A5B](https://www.wiso-net.de/document/HB__1B960C80-9A12-4F94-BFBC-CA3201115A5B%7CHBPM__1B960C80-9A12-4F94-BFBC-CA3201115A5B). Zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Handelsblatt. 2013b. *Energiewende: Gabriel stellt raschen Ausbau erneuerbarer Energien in Frage*. 31.08.2013. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiewende-gabriel-stellt-raschen-ausbau-erneuerbarer-energien-in-frage/8722014.html>. Zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Handelsblatt. 2013c. *Industrie fordert raschen Einschnitt bei EEG Kosten*. 05.11.2013. [https://www.wiso-net.de/document/HB\\_\\_8C0F70B5-1D11-4835-8EF4-82959FF8620D%7CHBPM\\_\\_8C0F70B5-1D11-4835-8EF4-82959FF8620D](https://www.wiso-net.de/document/HB__8C0F70B5-1D11-4835-8EF4-82959FF8620D%7CHBPM__8C0F70B5-1D11-4835-8EF4-82959FF8620D). Zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Handelsblatt. 2015a. *EEG-Umlage steigt - und erzürnt Industrie und Handel*. 15.10.2015. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/erneuerbare-energien-eeg-umlage-steigt-und-erzuernt-industrie-und-handel/12455540.html?ticket=ST-2808912-DwrYEIMrbPtISJuHwPKa-ap5>. Zuletzt geprüft am 19.06.2016.
- Handelsblatt. 2015b. *Energie: RWE kämpft um die Braunkohle*. 13.05.2015. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energie-rwe-kaempft-um-die-braunkohle/11772842.html>. Zuletzt geprüft am 07.06.2017.
- Handelsblatt. 2015c. *Hendricks stellt sich gegen Gabriel: SPD-Minister ringen um Klima-Abgabe für Kohle*. 19.05.2015. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/hendricks-stellt-sich-gegen-gabriel-spd-minister-ringen-um-klima-abgabe-fuer-kohle-/11795424.html>. Zuletzt geprüft am 17.06.2016.
- Handelsblatt. 2015d. *Vattenfall-Chef zur Kohleabgabe: "Gabriels Tempo ist zu hoch"*. 20.05.2015. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/vattenfall-chef-zur-kohleabgabe-gabriels-tempo-ist-zu-hoch/11800382.html>. Zuletzt geprüft am 04.05.2017.
- Handelsblatt. 2016a. *Biomasse bleibt Streitfall*. 01.06.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/eeg-reform-biomasse-bleibt-ein-streitfall/13671112.html>. Zuletzt geprüft am 19.06.2016.
- Handelsblatt. 2016b. *CDU-Energiepolitik: Rüffel aus den eigenen Reihen*. 18.02.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/cdu-energiepolitik-rueffel-aus-den-eigenen-reihen/12983106.html?ticket=ST-709268-Lw9KNnzWpVpdIZf0hF7B-ap5>. Zuletzt geprüft am 23.06.2017.
- Handelsblatt. 2016c. *Kampf um die Kohle*. 18.01.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gabriel-unter-druck-kampf-um-die-kohle/12842738.html>. Zuletzt geprüft am 19.09.2017.
- Handelsblatt. 2016d. *Kaufprämie für E-Autos ab Mai: Unionsfraktion probt den Aufstand*. 27.04.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kaufpraemie-fuer-e-autos-ab-mai-unionsfraktion-probt-den-aufstand/13507966.html>. Zuletzt geprüft am 14.05.2017.
- Handelsblatt. 2016e. *Klimaschutzplan 2050: Hendricks in der Defensive*. 28.07.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klimaschutzplan-2050-hendricks-in-der-defensive/13943244.html>. Zuletzt geprüft am 20.09.2017.
- Handelsblatt. 2016f. *Michael Fuchs über Erneuerbaren-Ausbau: "Es geht um Milliarden"*. 12.01.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rasant-es-wachstum-mit-erneuerbaren-energien-2016/12011618.html>. Zuletzt geprüft am 19.06.2016.

- nebenwirkungen-rueckenwind-fuer-erneuerbare-energien/12817376.html?ticket=ST-681390-d2etllwOginh6uk7OnKV-ap5. Zuletzt geprüft am 23.06.2017.
- Handelsblatt. 2016g. *Rasanten Wachstum mit Nebenwirkungen: Rückenwind für erneuerbare Energien*. 12.01.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/rasanten-wachstum-mit-nebenwirkungen-rueckenwind-fuer-erneuerbare-energien/12817376.html?ticket=ST-681390-d2etllwOginh6uk7OnKV-ap5>. Zuletzt geprüft am 23.06.2017.
- Handelsblatt. 2016h. *Union will geplante Kommission verhindern*. 21.10.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/braunkohle-ausstieg-union-will-geplante-kommission-verhindern/14722664.html>. Zuletzt geprüft am 22.10.2016.
- Handelsblatt. 2016i. *Windkraft an Land: Union macht Front gegen Ausbau der erneuerbaren Energien*. 22.01.2016. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/windkraft-an-land-union-macht-front-gegen-ausbau-der-erneuerbaren-energien/12868812.html>. Zuletzt geprüft am 23.06.2017.
- Handelsblatt. 2017. *Kohleausstieg entzweit die Wirtschaft*. 07.11.2017. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/streit-um-energie-wende-kohleausstieg-entzweit-die-wirtschaft-/20550070.html>. Zuletzt geprüft am 05.04.2018.
- Handelsblatt. 2018. *Altmaier gegen Schulze - die Koalition streitet um die Kohle*. 28.03.2018. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiepolitik-altmaier-gegen-schulze-die-koalition-streitet-um-die-kohle/21122694.html>. Zuletzt geprüft am 28.03.2018.
- Haunss, Sebastian, Matthias Dietz und Frank Nullmeier. 2013. Der Ausstieg aus der Atomenergie. Diskursnetzwerkanalyse als Beitrag zur Erklärung einer radikalen Politikwende. *Zeitschrift für Diskursforschung* (3): 288-315.
- Hendricks, Barbara. 2015. *Der verbissene Kampf um die Kohle muss aufhören*. Gastbeitrag in Die Welt. 03.07.2015. <https://www.welt.de/debatte/article143486201/Der-verbissene-Kampf-um-die-Kohle-muss-aufhoeren.html>. Zuletzt geprüft am 09.05.2016.
- Hendricks, Barbara. 2016. *Klimaschutzpolitische Herausforderungen bei der Umsetzung der Energiewende*. <https://www.bmu.de/en/speech/festrede-von-dr-barbara-hendricks-zum-bee-neujahrsempfang/>. Zuletzt geprüft am 20.07.2017.
- Heyen, Dirk A. 2016. *Exnovation: Herausforderungen und politische Gestaltungsansätze für den Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen*. Öko-Institut Working Paper 3/2016. Freiburg: Öko-Institut e.V.
- Hibbs, Douglas A. 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71 (4): 1467-1487.
- Hibbs, Douglas A. 1987. *The Political Economy of Industrial Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hicks, Alexander M. und Duane Swank. 1992. Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-1982. *American Political Science Review* 86 (3): 658-674.
- Hirschhausen, Christian v. 2018. German Energy and Climate Policies: A Historical Overview. In *Energiewende "Made in Germany". Low Carbon Electricity Sector Reform in the European Context*, Hrsg. Christian v. Hirschhausen et al., 17-44. Cham: Springer Nature Switzerland AG.
- Hirschl, Bernd. 2007. David im Netz von Goliath? Die deutsche Erneuerbare Energien-Politik im Mehrebenensystem. In *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in*

- einer interdependenten Welt*, Hrsg. Achim Brunnengräber und Heike Walk, 129-160. Baden-Baden: Nomos.
- Hirschl, Bernd. 2008. *Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holstenkamp, Lars und Jörg Radtke, Hrsg. 2018. *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hook, Sandra. 2018. 'Energiewende': Von internationalen Klimaabkommen bis hin zum deutschen Erneuerbaren-Energien-Gesetz. In *Bausteine der Energiewende*, Hrsg. Olaf Kühne und Florian Weber, 21-54. Wiesbaden: Springer VS.
- Huß, Christian. 2015. Durch Fukushima zum neuen Konsens? Die Umweltpolitik von 2009 bis 2013. In *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, 521-553. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- IG BCE. 2014. *Stellungnahme der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie zum überarbeiteten Entwurf vom 28.03.2014 eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes*. [https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Stellungnahmen/stellungnahmen-eeg-zweite-Runde/industriegewerkschaft-bergbau-chemie-energie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Stellungnahmen/stellungnahmen-eeg-zweite-Runde/industriegewerkschaft-bergbau-chemie-energie.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zuletzt geprüft am 27.05.2018.
- IG BCE. 2015. *Klimaschutz durch Investitionen in Effizienz und Versorgungssicherheit*.
- IG BCE. 2016. *Stellungnahme der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie zum Klimaschutzplan 2050, BMUB-Hausentwurf vom 6.9.2016*.
- IG BCE. 2018. *Berliner Erklärung. Energie, Industrie, Klima - Unsere Zukunftsstrategie*.
- IG BCE, IG Metall, BDA und BDI. 2013. *Gemeinsame Erklärung von IG BCE, IG Metall, BDA und BDI: Energiewende vorantreiben, Industriestandort sichern*. [https://arbeitsgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/2013-10-23\\_Erklaerung-Energiewende.pdf/\\$file/2013-10-23\\_Erklaerung-Energiewende.pdf](https://arbeitsgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/2013-10-23_Erklaerung-Energiewende.pdf/$file/2013-10-23_Erklaerung-Energiewende.pdf). Zuletzt geprüft am 20.10.2018.
- IG Metall. 2016. *Protest gegen EEG-Reform: 5 vor 12 für die Energiewende*. <https://www.igmetall.de/politik-und-gesellschaft/umwelt-und-energie/5-vor-12-fuer-die-energie-wende>. Zuletzt geprüft am 19.06.2016.
- Illing, Falk. 2016. *Energiepolitik in Deutschland. Die energiepolitischen Maßnahmen der Bundesregierung 1949-2013*. Baden-Baden: Nomos.
- Inglehart, Roland. 1977. *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- IPCC. 2007. *Climate Change 2007. Synthesis Report*.
- Jacob, Klaus und Axel Volkery. 2007. Nichts neues unter der Sonne? Zwischen Ideensuche und Entscheidungsblockade – die Umweltpolitik der Bundesregierung Schröder 2002-2005. In *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Hrsg. Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer, 431-452. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jacob, Klaus, Franziska Wolff, Lisa Graaf, Dirk A. Heyen und Anna-Lena Guske. 2016. *Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland: Rückschau und Perspektiven*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

- Jacobsson, Staffan und Volkmar Lauber. 2006. The politics and policy of energy system transformation – explaining the German diffusion of renewable energy technology. *Energy Policy* 34 (3): 256-276.
- Jahn, Detlef. 2013. *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Jarass, Lorenz. 2014. Rechtliche Defizite fördern überdimensionierten Stromnetzausbau. *Zeitschrift für neues Energierecht* (3): 231-233.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1987. *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kemfert, Claudia. 2013. Die wirtschaftlichen Chancen einer klugen Energiewende. In *Die deutsche „Energiewende“ nach Fukushima. Der wissenschaftliche Diskurs zwischen Atomausstieg und Wachstumsdebatte*, Hrsg. Jörg Radtke und Bettina Hennig, 285-302. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Kemfert, Claudia, Clemens Gerbaulet und Christian v. Hirschhausen. 2016. *Stromnetze und Speichertechnologien für die Energiewende: Eine Analyse mit Bezug zur Diskussion des EEG 2016*. Politikberatung kompakt Nr. 112. Berlin: DIW Berlin - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
- Kern, Verena. 2016a. *Koalition einigt sich auf EEG-Kompromiss*. 10.05.2016. <http://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/21202-koalition-einigt-sich-auf-eeg-kompromiss>. Zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Kern, Verena. 2016b. *Koalition schnürt EEG-Novelle noch mal auf*. 05.07.2016. <http://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/21530-koalition-schnuert-eeg-novelle-nochmal-auf>. Zuletzt geprüft am 27.04.2017.
- Kern, Verena. 2018. *Bürgerenergie auf Schrumpfkurs*. <http://www.klimaretter.info/energie/hintergrund/24233-buergerenergie-auf-schrumpfkurs>. Zuletzt geprüft am 02.02.2018.
- Klima-Allianz. 2016. *Schriftliche Stellungnahme zum Klimaschutzplan 2050*. 30.09.2016. Berlin.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert und Ian Budge. 1994. *Parties, policies and democracy*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview.
- Kloppfleisch, Reinhard. 2018. *Beschäftigte brauchen Planungssicherheit*. <https://www.klimareporter.de/deutschland/beschaeftigte-brauchen-planungssicherheit>. Zuletzt geprüft am 08.09.2018.
- Knill, Christoph, Marc Debus und Stephan Heichel. 2010a. Do parties matter in international policy areas? The impact of political parties on environmental policy outputs in 18 OECD countries 1970-2000. *European Journal of Political Research* 49 (3): 301-336.
- Knill, Christoph, Kai Schulze und Jale Tosun. 2010b. Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. *Politische Vierteljahresschrift* 51: 409-432.
- Knill, Christoph und Jale Tosun. 2014. *Einführung in die Policy-Analyse*. Opladen, Toronto: Verlag Barbara Budrich.

- Kommission WSB. 2019. *Abschlussbericht der Kommission "Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung"*. Berlin.
- Kords, Udo. 1993. *Die Entstehungsgeschichte des Stromeinspeisungsgesetzes vom 05.10.1990. Ein Beispiel für die Mitwirkungsmöglichkeiten einzelner Abgeordneter an der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages*. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korte, Karl-Rudolf. 2019. Die Bundestagswahl 2017: Ein Plebiszit über die Flüchtlingspolitik. In *Die Bundestagswahl 2017. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Hrsg. Karl-Rudolf Korte und Jan Schoofs, 1-19. Wiesbaden: Springer VS.
- Krause, Florentin, Hartmut Bossel und Karl-Friedrich Müller-Reißmann. 1980. *Energie-Wende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran*. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Kretschmer, Michael und Armin Laschet. 2018. *Deutschland darf den Kohleausstieg nicht überstürzen*. Gastkommentar in Handelsblatt 25.06.2018. <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-deutschland-darfen-kohleausstieg-nicht-ueberstuerzen/22729470.html>. Zuletzt geprüft am 28.06.2018.
- Kungl, Gregor. 2015. Stewards or sticklers for change? Incumbent energy providers and the politics of the German energy transition. *Energy Research & Social Science* 8: 13-23.
- Kungl, Gregor. 2018. *Die großen Stromkonzerne und die Energiewende*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Kungl, Gregor und Frank W. Geels. 2018. Sequence and alignment of external pressures in industry destabilisation: Understanding the downfall of incumbent utilities in the German energy transition (1998-2015). *Environmental Innovation and Societal Transitions* (26): 78-100.
- Laird, Frank N. und Christoph Stefes. 2009. The diverging paths of German and United States policies for renewable energy: Sources of difference. *Energy Policy* 37 (7): 2619-2629.
- LAK Energiebilanzen. 2019. *Energiebilanzen der Länder*. <http://www.lak-energiebilanzen.de/>. Zuletzt geprüft am 20.05.2019.
- Landtag NRW. 2015a. *Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen. Drucksache 16/8559*. 29.04.2015. Düsseldorf.
- Landtag NRW. 2015b. *Plenarprotokoll 16/83. 83. Sitzung, 29. April 2015*. Düsseldorf.
- Lauber, Volkmar. 2017. Germany's Transition to Renewables. In *The Geopolitics of Global Energy: The New Cost of Plenty*, Hrsg. Timothy C. Lehmann, 153-182. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Lauber, Volkmar und Staffan Jacobsson. 2016. The politics and economics of constructing, contesting and restricting socio-political space for renewables - The German Renewable Energy Act. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 18: 147-163.
- Lauber, Volkmar und Lutz Mez. 2004. Three decades of renewable electricity policies in Germany. *Energy & Environment* 15 (4): 599-623.
- Lauber, Volkmar und Lutz Mez. 2006. Renewable Electricity Policy in Germany, 1974 to 2005. *Bulletin of Science Technology & Society* 26 (2): 105-120.

- Leidinger, Tobias. 2016. Die Gesetzesnovellen zum Energieleitungsbau: Neue Rahmenbedingungen für Netzentwicklungsplanung und Einsatz von Erdkabeltechnik. *Natur und Recht* 38: 585-590.
- Leipprand, Anna. 2017. *From Conflict to Consensus?* Discourses on German Energy Transition. Dissertation. Berlin.
- Leipprand, Anna und Christian Flachsland. 2018. Regime destabilizaion in energy transition: The German debate on the future of coal. *Energy Research & Social Science* 40: 190-204.
- Leipprand, Anna, Christian Flachsland und Michael Pahle. 2017. Energy transition on the rise: discourse on energy future in the German parliament. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 30 (3): 283-305.
- Leiren, Merethe D. und Inken Reimer. 2018. Historical institutionalist perspective on the shift from feed-in tariffs towards auctioning in German renewable energy policy. *Energy Research & Social Science* 43: 33-40.
- Leuschner, Udo. 2015. *80 Stadtwerke unterstützen Gabriels Pläne für eine Klimaabgabe*. 15.04.2015. <https://www.udo-leuschner.de/energie-chronik/150404d1.htm>. Zuletzt geprüft am 19.05.2017.
- Lobo, Kai R. 2011. *Die Elektrizitätspolitik und ihre Akteure von 1998 bis 2009 - Eine strategische Politikfeldanalyse*. Dissertation. Berlin.
- Löhr, Meike. 2018. Grüne Umstellung, Energiewandel und Energiewende - Akteure in den Energiesystemtransformationsprozessen in Dänemark, Frankreich und Deutschland. In *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*, Hrsg. Jörg Radtke und Norbert Kersting, 79-129. Wiesbaden: Springer VS.
- Mautz, Rüdiger, Andreas Byzio und Wolf Rosenbaum. 2008. *Auf dem Weg zur Energiewende. Die Entwicklung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in Deutschland*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- Mayer, Johannes N. und Bruno Burger. 2014. *Kurzstudie zur historischen Entwicklung der EEG-Umlage*. Freiburg: Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (ISE).
- Mayntz, Renate. 2002. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In *Akteure - Mechanismen - Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Hrsg. Renate Mayntz, 7-43. Frankfurt am Main: Campus.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995a. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, 39-72. Frankfurt am Main: Campus.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf. 1995b. Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, 9-38. Frankfurt am Main: Campus.
- Mayring, Philipp. 2010. *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Weinheim, Basel: Beltz.
- Merkel, Angela. 2011. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Energiepolitik "Der Weg zur Energie der Zukunft". 09. Juni 2011*. Zuletzt geprüft am 03.04.2019.
- Merkel, Angela. 2013. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 19./20. Dezember*. 18. Dezember 2013. Berlin.

- Merkel, Wolfgang. 2007. Durchregieren? Reformblockaden und Reformchancen in Deutschland. In *Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays*. WZB-Jahrbuch 2006, Hrsg. Jürgen Kocka, 27-46. Berlin: edition sigma.
- Mez, Lutz. 2003. Ökologische Modernisierung und Vorreiterrolle in der Energie- und Umweltpolitik? Eine vorläufige Bilanz. In *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*, Hrsg. Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer, 329-350. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mez, Lutz. 2009. Expansion and Phasing-out Nuclear Power in Germany. In *International Perspectives on Energy Policy and the Role of Nuclear Power*, Hrsg. Lutz Mez, Mycle Schneider und Steve Thomas, 263-277. Brentwood: Multi-Science Publishing Co. Ltd.
- Miersch, Matthias. 2018a. *Persönliche Erklärung zu den Ergebnissen der Sondierungsgespräche*. <https://www.matthias-miersch.de/2018/01/16/persoene-erklaerung-zu-den-ergebnissen-der-sonderungsgespraech/>. Zuletzt geprüft am 20.04.2019.
- Miersch, Matthias. 2018b. *Pressstatement zur Kohlekommission*. 09.04.2018. <https://www.matthias-miersch.de/2018/04/09/pressestatement-zur-kohlekommission/>. Zuletzt geprüft am 20.04.2018.
- Mintrom, Michael. 2016. Policy Entrepreneurs and Morality Politics: Learning from Failure and Success. In *Entrepreneurship in the Polis. Understanding Political Entrepreneurship*, Hrsg. Inga N. Aflaki, Evangelia Petridou und Lee Miles, 103-118. London: Taylor and Francis.
- Mintrom, Michael und Phillipa Norman. 2009. Policy Entrepreneurship and Policy-Change. *Policy Studies Journal* 37 (4): 649-667.
- MKULNV NRW. 2016. *Stellungnahme des Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen zum BMUB-Hausentwurf des Klimaschutzplans 2050 vom 06.0.2016*. Düsseldorf.
- MLUL Brandenburg. 2016. *Stellungnahme Brandenburgs zum aktuellen (3.) Entwurf des Klimaschutzplans 2050*. Potsdam.
- Monopolkommission. 2015. *Energie 2015: Ein wettbewerbliches Marktdesign für die Energiewende*. Sondergutachten 71.
- Monstadt, Jochen. 2004. *Die Modernisierung der Stromversorgung. Regionale Energie- und Klimapolitik im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Monstadt, Jochen und Stefan Scheiner. 2016. Die Bundesländer in der nationalen Energie- und Klimapolitik: Räumliche Verteilungswirkungen und föderale Politikgestaltung der Energiewende. *Raumforschung und Raumordnung* 74: 179-197.
- Morris, Craig und Arne Jungjohann. 2016. *Energy Democracy. Germany's Energiewende to Renewables*. London: Palgrave Macmillan.
- MULE Sachsen-Anhalt. 2016. *Stellungnahme des Landes Sachsen-Anhalt zum Entwurf des Klimaschutzplans 2050 der Bundesregierung, Stand 06.09.2016*. Magdeburg.
- Muno, Wolfgang. 2009. Fallstudien und die vergleichende Methode. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Hrsg. Susanne Pickel et al., 113-131. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- NABU. 2011a. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (insbesondere EEG)*. Stand des Entwurfs 17.05.2011.
- NABU. 2011b. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften*. 22.06.2011.
- NABU. 2011c. *Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze*. 22.06.2011.
- NABU. 2015. *Baldiger Ausstieg aus der Kohle ist richtig*. 27.03.2015. Berlin.
- NABU. 2016. *NABU-Stellungnahme zum EEG-Referentenentwurf*. 14.04.2016. Berlin.
- NABU, DUH, WWF und Germanwatch. 2014. *Pressemitteilung: Energiewende braucht stabile Nord-Süd-Verbindungen statt Kleinstaaterei*. 07.10.2014.  
<https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/energiewende-braucht-stabile-nord-sued-verbindungen-statt-kleinstaaterei/>. Zuletzt geprüft am 20.11.2017.
- Neukirch, Mario. 2014. *Konflikte um den Ausbau der Stromnetze. Status und Entwicklung heterogener Protestkonstellationen*. SOI Discussion Paper 2014-01. Stuttgart: Universität Stuttgart.
- Neukirch, Mario. 2017. *Die Dynamik des Konflikts um den Stromtrassenbau: Stabilität, Wandel oder Stagnation?* Stuttgarter Beiträge zur Organisations- und Innovationsforschung, SOI Discussion Paper, No. 2017-04. Stuttgart.
- Neukirch, Mario. 2018. *Die Energiewende in der Bundesrepublik Deutschland (1974-2017) - Reform, Revolution, oder Restauration? Makroperspektive auf einen Dauerkonflikt. Sozialpolitik.CH 1/2018: 1-31.*
- Niedermeyer, Oskar. 2013. *Die Parteiensysteme der EU-Mitgliedstaaten*. In *Handbuch Parteienforschung*, Hrsg. Oskar Niedermeyer, 847-874. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Nordrhein-Westfalen. 2016. *Gemeinsame Stellungnahme des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz und des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen zum Referentenentwurf EEG 2016*. 28.04.2016. Düsseldorf.
- Nullmeier, Frank und Matthias Dietz. 2012. *Überzeugungswandel – Zur Erklärung von Politikwechseln am Beispiel der Atompolitik 2010 und 2011*. In *Politikwechsel als Governanceproblem*, Hrsg. Jens Kersten und Gunnar F. Schuppert, 88-113. Baden-Baden: Nomos.
- Obinger, Herbert. 2015. *Funktionalismus*. In *Handbuch Policy Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer, 35-54. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Oei, Pao-Yu. 2018. *Greenhouse Gas Emission Reduction and the Phasing-out of Coal in Germany*. In *Energiewende "Made in Germany". Low Carbon Electricity Sector Reform in the European Context*, Hrsg. Christian v. Hirschhausen et al., 81-116. Cham: Springer Nature Switzerland AG.
- Oei, Pao-Yu, Clemens Gerbaulet, Claudia Kemfert, Friedrich Kunz und Christian v. Hirschhausen. 2015a. *Auswirkungen von CO<sub>2</sub>-Grenzwerten für fossile Kraftwerke auf Strommarkt und Klimaschutz in Deutschland*. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 104. Berlin.

- Oei, Pao-Yu, Clemens Gerbaulet, Claudia Kemfert, Friedrich Kunz, Felix Reitz und Christian v. Hirschhausen. 2015b. *Effektive CO<sub>2</sub>-Minderung im Stromsektor: Klima-, Preis- und Beschäftigungseffekte des Klimabeitrags und alternativer Instrumente*. DIW Berlin Politikberatung kompakt Nr. 98. Berlin: DIW Berlin - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
- Oei, Pao-Yu, Hauke Hermann, Philipp Herprich, Oliver Holtemöller, Benjamin Lünenbürger und Christoph Schult. 2020. Coal phase-out in Germany - Implications and policies for affected regions. *Energy* 196: 1-18.
- Oei, Pao-Yu, Claudia Kemfert, Felix Reitz und Christian v. Hirschhausen. 2014. *Braunkohleausstieg - Gestaltungsoptionen im Rahmen der Energiewende*. Politikberatung kompakt Nr. 84. Berlin: DIW Berlin - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
- Ohlhorst, Dörte. 2009. *Windenergie in Deutschland. Konstellationen, Dynamiken und Regulierungspotenziale im Innovationsprozess*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ohlhorst, Dörte. 2017. Akteursvielfalt und Bürgerbeteiligung im Kontext der Energiewende in Deutschland: das EEG und seine Reform. In *Die Energiewende verstehen - orientieren - gestalten. Erkenntnisse aus der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS*, Hrsg. Jens Schippl, Armin Grunwald und Ortwin Renn, 161-188. Baden-Baden: Nomos.
- Ohlhorst, Dörte, Kerstin Tews und Miranda Schreurs. 2013. Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem. *Technikfolgenabschätzung - Theorie und Praxis* 22 (2): 48-55.
- Öko-Institut. 2018. *Dezentralität, Regionalisierung und Stromnetze*. Freiburg.
- Ostheim, Tobias. 2007. Die Internationale Hypothese. In *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Hrsg. Manfred G. Schmidt et al., 75-84. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ostheim, Tobias und Manfred G. Schmidt. 2007. Die Machtressourcentheorie. In *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Hrsg. Manfred G. Schmidt et al., 40-50. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- O'Sullivan, Marlene, Dietmar Edler, Thomas Nieder, Thorsten Rütter, Ulrike Lehr und Frank Peter. 2012. *Bruttobeschäftigung durch erneuerbare Energien in Deutschland im Jahr 2011 - eine erste Abschätzung*.
- Pahle, Michael. 2010. Germany's dash for coal: Exploring drivers and factors. *Energy Policy* 38: 3431-3442.
- Pehle, Heinrich. 2014. Ohne Folgen für die Bundestagswahl? Die Energiewende als das "größte Projekt seit dem Wiederaufbau". In *Bilanz der Bundestagswahl 2013. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Hrsg. Eckhard Jesse und Roland Sturm, 495-510. Baden-Baden: Nomos.
- 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: VDM Verlag.
- Peters, B. G. 2007. *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London: Continuum.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.

- PPCA. 2017. *Powering Past Coal Alliance: Declaration*.  
<https://poweringpastcoal.org/about/declaration>. Zuletzt geprüft am 05.07.2018.
- Practorius, Barbara, Olaf Bandt, Antje Grothus, Martin Kaiser, Felix C. Matthes, Kai Niebert, Reiner Priggen und Joachim Schellnhuber. 2020. *Stellungnahme der ehemaligen Mitglieder der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (KWSB)*. 21.01.2020.
- Prinz, Lukas und Anna Pegels. 2018. The role of labour power in sustainability transitions: Insights from comparative political economy on Germany's electricity transition. *Energy Research & Social Science* 41: 210-219.
- Probst, Lothar. 2013. Bündnis 90/Die Grünen (Grüne). In *Handbuch Parteienforschung*, Hrsg. Oskar Niedermeyer, 509-540. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Prognos und Öko-Institut. 2015. *Das CO2-Instrument für den Stromsektor: Modellbasierte Hintergrundanalysen*. Berlin.
- PV Magazine. 2013a. *CDU-Wirtschaftspolitiker fordern zügige EEG-Reform*. 24.10.2013. <https://www.pv-magazine.de/2013/10/24/cdu-wirtschaftspolitiker-fordern-zuige-eeg-reform/>. Zuletzt geprüft am 03.08.2019.
- PV Magazine. 2013b. *Unterschiedliche Reaktionen bei CDU, SPD und Grüne zu EEG-Umlage*. 13.10.2013. <https://www.pv-magazine.de/2013/10/15/unterschiedliche-reaktionen-bei-cdu-spd-und-grne-zu-eeg-umlage/>. Zuletzt geprüft am 23.08.2019.
- PV Magazine. 2016a. *BMW für Erhalt der 1-Megawatt-Bagatellgrenze und gegen Sonderregelungen für Bürgerenergie*. 23.05.2016. <https://www.pv-magazine.de/2016/05/23/bmwi-fr-erhalt-der-1-megawatt-bagatellgrenze-und-gegen-sonderregelungen-fr-brgerenergie/>. Zuletzt geprüft am 30.05.2016.
- PV Magazine. 2016b. *BMW-Erfahrungsbericht: Ausschreibungen scheinen für PV-Freiflächenanlagen gut geeignet*. 13.01.2016. <https://www.pv-magazine.de/2016/01/13/bmwi-erfahrungsbericht-ausschreibungen-scheinen-fr-pv-freiflachenanlagen-gut-geeignet/>. Zuletzt geprüft am 23.04.2017.
- PV Magazine. 2016c. *EEG-Reform: CDU/CSU-Fraktionschef Kauder fordert Ausschreibungen ab 30 Kilowatt*. 18.04.2016. <https://www.pv-magazine.de/2016/04/18/eeg-reform-cdu-csu-fraktionschef-kauder-fordert-ausschreibungen-ab-30-kilowatt/>. Zuletzt geprüft am 19.06.2016.
- Quaschnig, Volker. 2016. *Sektorkopplung durch die Energiewende. Anforderungen an den Ausbau erneuerbarer Energien zum Erreichen der Pariser Klimaschutzziele unter Berücksichtigung der Sektorkopplung*. Berlin: Hochschule für Technik und Wirtschaft.
- Radaelli, Claudio M. 2003. The Europeanization of Public Policy. In *The Politics of Europeanization*, Hrsg. Kevin Featherstone und Claudio M. Radaelli, 27-56. Oxford: Oxford University Press.
- Radkau, Joachim und Lothar Hahn. 2013. *Aufstieg und Fall der deutschen Atomwirtschaft*. München: oekom.
- Radtke, Jörg, Weert Canzler, Miranda Schreurs und Stefan Wurster. 2018. Die Energiewende in Deutschland - zwischen Partizipationschancen und Verflechtungsfälle. In *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*, Hrsg. Jörg Radtke und Norbert Kersting, 17-44. Wiesbaden: Springer VS.

- RBB. 2016. *Neue Debatte über Braunkohle im Klimaschutzplan*. 08.11.2016. <https://www.rbb24.de/wirtschaft/thema/braunkohle/beitrag/klimaschutzplan-entwurf-braunkohle.html>. Zuletzt geprüft am 05.02.2017.
- Reiche, Danyel. 2004. *Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen einer Vorreiterpolitik*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Reiter, Renate und Annette E. Töller. 2014. *Politikfeldanalyse im Studium*. Baden-Baden: Nomos.
- REN21. 2019. *Renewables 2019. Global Status Report*. Paris.
- Renn, Ortwin und Jonathan P. Marshall. 2016. Coal, nuclear and renewable energy policies in Germany: From the 1950s to the "Energiewende". *Energy Policy* (99): 224-232.
- Reusswig, Fritz, Florian Braun, Ines Heger, Thomas Ludewig, Eva Eichenauer und Wiebke Lass. 2016. Against the wind: Local opposition to the German "Energiewende". *Utilities Policy* 41: 214-227.
- Reuters. 2015. *Hendricks kritisiert Alternativen zu Klima-Abgabe für Kohlemeiler*. 03.06.2015. <https://de.reuters.com/article/deutschland-klima-hendricks-idDEKBN00J1BQ20150603>. Zuletzt geprüft am 13.07.2017.
- Reuters. 2016. *Merkel verteidigt in Unions-Fraktion Kaufprämie für Elektroautos*. 10.05.2016. <https://de.reuters.com/article/deutschland-elektromobilit-t-agrar-egg-idDEKCN0Y1261>. Zuletzt geprüft am 17.05.2017.
- Rheinland-Pfalz. 2016. *Stellungnahme des Landes Rheinland-Pfalz zum "Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien" vom 14.04.2016*. 27.04.2016. Mainz.
- RLS. 2019. *Übersichtsstudie zur EnergieSystemWende - Systemische Hemmnisse der Energiewende und Lösungsansätze*. Berlin: Reiner Lemoine Stiftung.
- Roberts, Nancy C. und Paula J. King. 1991. Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory* 1 (2): 147-175.
- Rodrik, Daniel. 1998. Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy* 106: 997-1032.
- Rosenkranz, Gerd. 2014. *Energiewende 2.0. Aus der Nische zum Mainstream*. Heinrich-Böll-Stiftung Schriften zur Ökologie Band 36. Berlin.
- Röttgen, Norbert. 2011. *Mitschrift Pressekonferenz Bundeskanzlerin Merkel und die Ministerpräsidenten der Länder zur Energiepolitik. 15. April 2011*. Berlin.
- Rüb, Friedbert W. 2012. Rapide Politikwechsel in der Demokratie: Gründe, Akteure, Dynamiken und Probleme. In *Politikwechsel als Governanceproblem*, Hrsg. Jens Kersten und Gunnar F. Schuppert, 15-44. Baden-Baden: Nomos.
- Rüb, Friedbert W. 2014a. Bausteine für ein Modell rapider Politikwechsel. In *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde*. Zeitschrift für Politik Sonderband 6, Hrsg. Friedbert W. Rüb, 251-270. Baden-Baden: Nomos.
- Rüb, Friedbert W. 2014b. Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In *Rapide Politikwechsel in der*

- Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde.* Zeitschrift für Politik Sonderband 6, Hrsg. Friedbert W. Rüb, 9-45. Baden-Baden: Nomos.
- Rucht, Dieter. 2016. *Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050. Analyse und Bewertung.* Gutachten in Auftrag von Greenpeace Deutschland.
- RWE. 2015a. *BMWi-Vorschläge gefährden Braunkohle in ihrer Existenz. Presseinformation.* 20.03.2015.
- RWE. 2015b. *Geschäftsbericht 2015.* Essen.
- Sack, Detlef. 2013. *Regieren und Governance in der BRD. Ein Studienbuch.* München: Oldenbourg Verlag.
- Sander, Hendrik. 2016. *Auf dem Weg zum grünen Kapitalismus? Die Energiewende nach Fukushima.* Berlin: Bertz+Fischer.
- Sander, Hendrik. 2017. Ende Gelände: Anti-Kohle-Proteste in Deutschland. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 30 (1): 26-36.
- Scharpf, Fritz W. 1977. *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Aufsätze zu den politischen Restriktionen der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik.* Kronberg i. Ts.: Scriptor-Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 1991. Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. *Politische Vierteljahresschrift* 32 (4): 621-634.
- Scharpf, Fritz W. 2000a. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W. 2000b. The Viability of Advances Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. *Journal of European Public Policy* 7: 190-228.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik.* Kronberg i. Ts.: Scriptor-Verlag.
- Scheer, Nina. 2016. *Pressemitteilung. Scheer: SPD erringt Verbesserungen für das EEG 2016.* 05.06.2016. [https://www.nina-scheer.de/app/uploads/2016/07/2016-07-05-PM\\_Scheer\\_SPD-erringt-Verbesserungen-fr-EEG-2016.pdf](https://www.nina-scheer.de/app/uploads/2016/07/2016-07-05-PM_Scheer_SPD-erringt-Verbesserungen-fr-EEG-2016.pdf). Zuletzt geprüft am 24.04.2017.
- Scheiner, Stefan. 2017. *Interessen der Bundesländer in der deutschen Klimapolitik. Föderale Konfliktverarbeitung in drei Handlungsfeldern.* Baden-Baden: Nomos.
- Schiller, Theo. 2015. Rösler, Philipp. In *Kanzler und Minister 2005-2013. Biografisches Lexikon der deutschen Bundesregierungen*, Hrsg. Kempf, Udo, Merz, Hans-Georg und Markus Gloe, 170-175. Wiesbaden: Springer VS.
- Schimmelfennig, Frank. 2006. Prozessanalyse. In *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, Hrsg. Joachim Behnke et al., 263-272. Baden-Baden: Nomos.
- Schirmer, Benjamin. 2016. Neustart des Netzausbau? Nachjustierung durch das Gesetz zur Änderung der Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus. *Das Deutsche Verwaltungsblatt* 5: 285-293.
- Schmidt, Manfred G. 1982. *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich.* Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.

- Schmidt, Manfred G. 1993. Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Hrsg. Adrienne Hértier, 371-393. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 1996. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research* 30: 155-183.
- Schmidt, Manfred G. 2000. Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industriestaaten*, Hrsg. Herbert Obinger und Uwe Wagschal, 22-36. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 2001. *Parteien und Staatstätigkeit*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 2/2001. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Schmidt, Manfred G. 2008. Germany: The Grand Coalition State. In *Comparative European Politics*, Hrsg. Joseph M. Colomer, 58-93. London, New York: Routledge.
- Schmidt, Manfred G. 2010a. *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G. 2010b. *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Alfred Körner Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 2012. *Der deutsche Sozialstaat. Geschichte und Gegenwart*. München: C.H. Beck.
- Schmidt, Manfred G. 2016. *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. München: C.H. Beck.
- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim. 2007a. Die Lehre von der Parteendifferenz. In *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Hrsg. Manfred G. Schmidt et al., 51-61. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim. 2007b. Die sozioökonomische Schule. In *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Hrsg. Manfred G. Schmidt et al., 29-39. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim. 2007c. Politisch-institutionalistische Theorien. In *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Hrsg. Manfred G. Schmidt et al., 63-74. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim, Nico Siegel und Reimut Zohlnhöfer, Hrsg. 2007. *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G. und Reimut Zohlnhöfer. 2006. Rahmenbedingungen politischer Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949. In *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Hrsg. Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer, 11-29. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Jan. 2010. *Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Volker und Frank Janning. 2006. *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schomerus, Thomas und Christian Maly. 2018. Zur Vergangenheit und Zukunft des Erneuerbare-Energien-Gesetzes. In *Handbuch Energiewende und Partizipation*, Hrsg. Lars Holstenkamp und Jörg Radtke, 1117-1133. Wiesbaden: Springer VS.

- Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow. 2014. Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Klaus Schubert und Nils C. Bandelow, 1-24. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Schulz, Martin. 2017. *Rede beim SPD-Bundesparteitag in Berlin. 7.12.2017*. Berlin.
- Schulze Buschhoff, Karin und Anke Hassel. 2019. Beschäftigungsrekorde bei zunehmender Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Arbeitsmarktentwicklung und -politik in der dritten Regierung Merkel (2013 bis 2017). In *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, 397-414. Wiesbaden: Springer VS.
- Schumann, Diana, Wolfgang Fischer und Jürgen-Friedrich Hake. 2016. *Kohlenutzung und Kohleausstieg in Deutschland aus Sicht der Bevölkerung*. Jülich: Forschungszentrum Jülich.
- Schwabe, Frank. 2015. "Stromkunden zahlen, RWE wird entschädigt". Interview mit klimaretter.info. 27.06.2015. <http://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/19085-qstromkunden-zahlen-rwe-wird-entschaedigtq>. Zuletzt geprüft am 08.07.2016.
- Seelos, Christian. 2018. *Kohlekommission startet noch im Juni*. 06.06.2018. <https://www.energate-messenger.de/news/183674/kohlekommission-startet-noch-im-juni>. Zuletzt geprüft am 07.06.2018.
- Seibt, Alexandra. 2015. *Lobbying für erneuerbare Energien*. Das Public-Affairs-Management von Wirtschaftsverbänden während der Gesetzgebung. Wiesbaden: Springer VS.
- Selk, Veith, Jörg Kemmerzell und Jörg Radtke. 2019. In der Demokratiefalle? Probleme der Energiewende zwischen Expertokratie, partizipativer Governance und populistischer Reaktion. In *Energiewende in Zeiten des Populismus*, Hrsg. Jörg Radtke et al., 31-66. Wiesbaden: Springer VS.
- Setton, Daniela. 2019. *Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2018*. Potsdam: IASS.
- Siefken, Sven T. 2018. Regierungsbildung "wider Willen" - der mühsame Weg zur Koalition nach der Bundestagswahl 2017. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 49 (2): 407-436.
- SMUL. 2016. *Ressortübergreifend erarbeitete Fachstellungnahme des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zum BMUB-Hausentwurf Klimaschutzplan 2050 vom 6. September 2016*. Dresden.
- Sohre, Annika. 2014. *Strategien in der Energie- und Klimapolitik. Bedingungen strategischer Steuerung der Energiewende in Deutschland und Großbritannien*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- SPD. 2009. *Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland*. Das Regierungsprogramm der SPD. Berlin.
- SPD. 2013. *Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017*.
- SPD. 2017. *Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland*.
- SPD und 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.
- SPD Sachsen-Anhalt, CDU Sachsen-Anhalt und Bündnis 90/Die Grünen Sachsen-Anhalt. 2016. *Koalitionsvertrag 2016-2020. Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt - verlässlich, gerecht und nachhaltig*.

- Spiegel Online. 2013. *Energiepolitik einer Großen Koalition: Ökos im Abseits*. 23.10.2013. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/energiepolitik-einer-grossen-koalition-oekos-in-der-defensive-a-930643.html>. Zuletzt geprüft am 23.09.2019.
- Spiegel Online. 2015. *Gabriel will neue Abgabe für alte Kohlemeister einführen*. 20.03.2015. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/gabriel-neue-klimaschutzabgabe-fuer-kohlekraftwerke-geplant-a-1024554.html>. Zuletzt geprüft am 17.07.2016.
- Spiegel Online. 2016a. *Gabriel plant neue Rabatte für Konzerne - zulasten der Verbraucher*. 28.06.2016. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/energiewende-gabriel-plant-neue-rabatte-fuer-energiefresser-bei-besonderer-ausgleichsregel-a-1100193.html>. Zuletzt geprüft am 14.06.2017.
- Spiegel Online. 2016b. *Klimaschutzplan 2050: Schonfrist für die Kohle*. 30.06.2016. <https://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/klimaschutzplan-2050-ausstieg-aus-der-kohle-doch-langsam-a-1100578.html>. Zuletzt geprüft am 20.07.2017.
- Spiegel Online. 2017. *Firmen tarnen sich als Bürgergesellschaften*. 29.06.2017. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/windparks-firmen-tarnen-sich-als-buergergesellschaften-a-1152947.html>. Zuletzt geprüft am 29.06.2017.
- Springmann, Jens-Peter. 2005. *Förderung erneuerbarer Energieträger in der Stromerzeugung. Ein Vergleich ordnungspolitischer Instrumente*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- SRU. 2006. *Die nationale Umsetzung des europäischen Emissionshandels: Marktwirtschaftlicher Klimaschutz oder Fortsetzung der energiepolitischen Subventionspolitik mit anderen Mitteln?* Stellungnahme Nr. 11.
- SRU. 2010. *Laufzeitverlängerung gefährdet Erfolg der erneuerbaren Energien*. Kommentar zur Umweltpolitik Nr. 8. Berlin.
- SRU. 2011. *Wege zu 100 % erneuerbaren Stromversorgung. Sondergutachten*. Berlin.
- SRU. 2013. *Den Strommarkt der Zukunft gestalten*. Sondergutachten. Berlin.
- SRU. 2015. *10 Thesen zur Zukunft der Kohle bis 2040*. Kommentar zur Umweltpolitik Nr. 14. Berlin.
- SRU. 2017. *Kohleausstieg jetzt einleiten*. Stellungnahme Oktober 2017. Berlin.
- Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019a. *Braunkohle*. <https://kohlenstatistik.de/19-0-Braunkohle.html>. Zuletzt geprüft am 20.08.2019.
- Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. 2019b. *Steinkohle*. <https://kohlenstatistik.de/18-0-Steinkohle.html>. Zuletzt geprüft am 20.08.2019.
- Stade, Jörg. 2019. *Regierung stoppt Gebäudekommission*. 15.02.2019. <https://www.klimareporter.de/warme/regierung-stoppt-gebäudekommission>. Zuletzt geprüft am 18.05.2019.
- Stade, Jörg, Benjamin v. Brackel und Verena Kern. 2017. *Wie der Kohleausstieg vereitelt wurde*. <https://www.klimareporter.de/strom/wie-der-kohleausstieg-vereitelt-wurde>. Zuletzt geprüft am 20.09.2018.
- Stefes, Christoph. 2010. Bypassing Germany's Reformstau: The Remarkable Rise of Renewable Energy. *German Politics* 19 (2): 148-163.
- Stefes, Christoph. 2014. Energiewende: Critical Junctures and Path Dependencies Since 1990. In *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische*

- Befunde*. Zeitschrift für Politik Sonderband 6, Hrsg. Friedbert W. Rüb, 47-70. Baden-Baden: Nomos.
- Steinbach, Armin. 2013a. Barriers and solutions for expansion of electricity grids - the German experience. *Energy Policy* 63: 224-229.
- Steinbach, Armin. 2013b. Einleitung. In *NABEG/EnLAG/EnWG. Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus*, Hrsg. Armin Steinbach, 1-21. Berlin: De Gruyter.
- Stern, Nicholas. 2006. *Stern Review on the Economics of Climate Change*. Cambridge.
- Stiftung 2°, Germanwatch und B.A.U.M. 2017. *Erklärung von 51 Unternehmen und Verbänden. Für Innovationen und Investitionssicherheit: Nächste Bundesregierung muss Klimaschutz zur zentralen Aufgabe machen*. [https://www.stiftung2grad.de/wp-content/uploads/2017/11/171107\\_GW\\_PM\\_DE\\_6.pdf](https://www.stiftung2grad.de/wp-content/uploads/2017/11/171107_GW_PM_DE_6.pdf). Zuletzt geprüft am 04.03.2018.
- StMWi. 2015. *Energiedialog Bayern. Dialogpapiere, Maßnahmen und Schlussfolgerungen*. München.
- Strøm, Kaare und Wolfgang C. Müller. 1999. Political Parties and Hard Choices. In *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Hrsg. Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm, 1-35. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suck, André. 2008. *Erneuerbare Energien und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Staatliche Regulierung im Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Süddeutsche Zeitung. 2011a. *Neue Netze, mehr Windkraft - und alles ganz schnell*. 21.03.2011. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/energie-wende-plaene-der-regierung-neue-netze-mehr-windkraft-und-alles-ganz-schnell-1.1074809>. Zuletzt geprüft am 05.11.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2011b. *Sonnenstrom mit Fragezeichen*. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/solarfoerderung-sonnenstrom-mit-fragezeichen-1.1192702>. Zuletzt geprüft am 13.02.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2012. *Länder blockieren Röttgens Solarkürzungen*. 11.05.2012. <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundesrat-kuerzungen-der-solarfoerderung-gestoppt-vorerst-1.1354530>. Zuletzt geprüft am 13.02.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2013a. *Koalitionsverhandlungen in Berlin. Hannelore Kraft bremst bei der Energiewende*. 26.10.2013. <https://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsverhandlungen-in-berlin-kraft-bremst-bei-der-energie-wende-1.1804563>. Zuletzt geprüft am 17.05.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2013b. *Union und SPD weitgehend einig über Energiewende-Paket*. 09.11.2013. <https://www.sueddeutsche.de/politik/ag-energie-in-koalitionsverhandlungen-union-und-spd-weitgehend-einig-ueber-energie-wende-paket-1.1814522>. Zuletzt geprüft am 17.05.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2014a. *Ergebnisse des Energiegipfels: Teurer Kompromiss*. 03.04.2014. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/ergebnisse-des-energiegipfels-teurer-kompromiss-1.1928223>. Zuletzt geprüft am 17.05.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2014b. *Gabriel bekommt Gegenwind aus den Bundesländern*. 01.04.2014. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/oeko-strom-reform-gabriel-bekommt-gegenwind-aus-den-bundeslaendern-1.1926638>. Zuletzt geprüft am 17.05.2017.

- Süddeutsche Zeitung. 2014c. *Geplante Stromtrasse nach Bayern: Seehofer will die Energiewende neu verhandeln*. 08.02.2014. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/geplante-stromtrasse-in-bayern-seehofer-will-energiewende-neu-verhandeln-1.1883140>. Zuletzt geprüft am 17.11.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2015a. *Dicke Luft in der Strombranche*. 02.06.2015. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/klimaschutz-dicke-luft-in-der-strombranche-1.2502249>. Zuletzt geprüft am 07.09.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2015b. *Eon und RWE in der Krise. Warum Deutschland Energieriesen taumeln*. 11.03.2015. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eon-und-rwe-in-der-krise-warum-deutschlands-energieriesen-taumeln-1.2386558>. Zuletzt geprüft am 17.06.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2015c. *Klima der Ernüchterung*. 14.12.2015. <https://www.sueddeutsche.de/politik/vertrag-von-paris-klima-der-ernuechterung-1.2782036>. Zuletzt geprüft am 07.09.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2015d. *Klimabeitrag: Im Tagebau der Argumente*. 13.04.2015. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/klimabeitrag-im-tagebau-der-argumente-1.2432906>. Zuletzt geprüft am 07.09.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2015e. *Stromtrassen-Streit: Gabriel bietet Seehofer Kompromiss an*. 21.02.2015. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/stromtrassen-streit-gabriel-bietet-seehofer-kompromiss-an-1.2361527>. Zuletzt geprüft am 18.11.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2016a. *Bund und Länder entschärfen Streit um Ökostrom-Reform*. 01.06.2016. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eeg-bund-und-laender-entschaerfen-streit-um-oekostrom-reform-1.3014582>. Zuletzt geprüft am 19.06.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2016b. *Koalition streitet weiter über Klimaschutzplan*. <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimaschutz-koalition-streitet-weiter-ueber-klimaschutzplan-1.3240491>. Zuletzt geprüft am 20.05.2017.
- Süddeutsche Zeitung. 2016c. *Windenergie: Angst vor der Flaute*. 18.01.2016. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/windenergie-angst-vor-der-flaute-1.2822861>. Zuletzt geprüft am 23.04.2017.
- SVR. 2011. *Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12*. Wiesbaden.
- Swank, Duane. 2002. *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taz. 2016. *Umweltstaatssekretär über Klimaziele: "Wir brauchen Erneuerbare schneller"*. 11.01.2016. <https://taz.de/Umweltstaatssekretar-ueber-Klimaziele/!5267607/>. Zuletzt geprüft am 20.07.2017.
- Taz. 2018. *Streit um Kohleausstiegskommission. Sie will ihm die Kohle nicht überlassen*. 02.04.2018. <https://taz.de/Streit-um-Kohleausstiegskommission/!5493184/>. Zuletzt geprüft am 03.04.2018.
- TenneT. 2015. *Stellungnahme der TenneT TSO GmbH zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Bestimmungen des Rechts des Energieleitungsbaus (BT-Drucksache 18/4655) sowie zur Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD*.
- Terium, Peter. 2015. *Ausführungen anlässlich der Hauptversammlung der RWE AG am 23. April 2015*. <http://www.rwe.com/web/cms/mediablob/de/2308826/data/2308804/3/rwe/investor->

- relations/hauptversammlung/hauptversammlung-2015/Rede-Peter-Terium-HV2015.pdf.  
Zuletzt geprüft am 29.08.2017.
- Tews, Kerstin. 2015. Europeanization of Energy and Climate Policy: The Struggle Between Competing Ideas of Coordinating Energy Transitions. *Journal of Environment & Development* 24 267-291.
- Thiele, Johannes. i.E. *Elektromobilitätspolitik in Deutschland*. Heidelberg.
- Töller, Annette E. 2017. Verkehrte Welt? Parteien(in)differenz in der Umweltpolitik am Beispiel der Regulierung des Frackings. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27 (2): 131-160.
- Töller, Annette E. 2019. Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013–2017). In *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017*, Hrsg. Reimut Zohlnhöfer und Thomas Saalfeld, 569-590. Wiesbaden: Springer VS.
- Töller, Annette E. und Michael Böcher. 2017. Wirtschaftsverbände in der Umweltpolitik. In *Handbuch Arbeitgeber - und Wirtschaftsverbände*, Hrsg. Wolfgang Schroeder und Bernhard Weßels, 531-563. Wiesbaden: Springer VS.
- Treib, Oliver. 2014. Methodische Spezifika der Policy-Forschung. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Klaus Schubert und Nils C. Bandelow, 211-229. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Treibel, Jan. 2018. Freie Demokratische Partei (FDP). In *Handbuch der deutschen Parteien*, Hrsg. Frank Decker und Viola Neu. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Tufte, Edward R. 1978. *Political Control of Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- UBA. 2012. *Nachhaltige Stromversorgung der Zukunft. Kosten und Nutzen einer Transformation hin zu 100% erneuerbaren Energien*. Dessau-Roßlau.
- UBA. 2015. *Klimabeitrag für Kohlekraftwerke. Wie wirkt er auf Stromerzeugung, Arbeitsplätze und Umwelt?* Position April 2015. Dessau-Roßlau.
- UBA. 2016. *Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung Diskussionsbeitrag des Umweltbundesamtes*. Position April 2016. Dessau-Roßlau.
- UBA. 2017. *Daten und Fakten zu Braun- und Steinkohlen. Hintergrund*. Dessau-Roßlau.
- UBA. 2019a. *Der Europäische Emissionshandel*.  
<https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel>. Zuletzt geprüft am 20.08.2019.
- UBA. 2019b. *Entwicklung der spezifischen Kohlendioxid-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990-2018*. Dessau-Roßlau.
- UBA. 2019c. *Trendtabellen Treibhausgase 1990-2017*. Dessau-Roßlau.
- UMK. 2011. *Ergebnisprotokoll der 76. Umweltministerkonferenz am 27. Mai 2011 in Wernigerode*.
- VCI. 2016. *Presseinformation: Weiteren Ausbau in geordnete Bahnen lenken. Ausschreibungen zum Nutzen aller Stromverbraucher*. 12.05.2016.

- <https://www.vci.de/langfassungen/langfassungen-pdf/2016-05-12-ausschreibungen-zum-nutzen-aller-stromverbraucher.pdf>. Zuletzt geprüft am 19.06.2016.
- VDMA. 2015. *Innovations- und Produktionsstandort auch bei Ausschreibungen sichern! Stellungnahme von VDMA Power Systems zum Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie "Ausschreibungen für die Förderung von Erneuerbare-Energien-Anlagen"*. 30.09.2015. Frankfurt.
- VDMA. 2016. *Innovationen und Investitionen in Deutschland weiter ermöglichen! Stellungnahme von VDMA Power Systems zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Einführung von Ausschreibungen für Strom aus erneuerbaren Energien und zu weiteren Änderungen des Rechts der erneuerbaren Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2016) vom 21.06.2016 (Bundestagsdrucksache 18/8860)*. Frankfurt.
- Ver.di. 2015. *Pressemitteilung: Ver.di lehnt "Braunkohle-Strafzoll" des Bundeswirtschaftsministeriums ab*. 24.03.2015. <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++2666aba0-d21e-11e4-b82b-52540059119e>. Zuletzt geprüft am 15.06.2017.
- Ver.di. 2016. *Sozialverträglicher Kohleausstieg ist machbar!* <https://ver-und-entsorgung.verdi.de/themen/energiewende/++co++98e6b066-7b06-11e6-918f-525400a933ef>. Zuletzt geprüft am 07.02.2017.
- VIK. 2011. *VIK-Stellungnahme zum EEG Gesetzentwurf der Bundesregierung (Stand 06.06.2011)*. Ausschussdrucksache 17(16)272-H.
- VIK. 2015. *Statement zu den aktuellen Vorschlägen des BMWi: Der VIK lehnt die Vorschläge des Bundeswirtschaftsministeriums ab*. 27.03.2015. <https://www.vik.de/news-und-presse/pressemitteilungen/statement-zu-den-aktuellen-vorschlaegen-des-bmw-i-der-vik-lehnt-die-vorschlaege-des-bundeswirtschaftsministeriums-ab/>. Zuletzt geprüft am 07.06.2017.
- VKU. 2011. *Position zum Weg der Energie der Zukunft*. Ausschussdrucksache 17(16)273-C. Berlin.
- VKU. 2016. *Kommunale Energieerzeugung. VKU-Erzeugungsumfrage 2016*. [https://www.vku.de/fileadmin/user\\_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2016\\_09\\_Facts\\_Figures\\_VKU-Erzeugungsumfrage\\_2016.pdf](https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Presse/Pressemitteilungen/2016_09_Facts_Figures_VKU-Erzeugungsumfrage_2016.pdf). Zuletzt geprüft am 04.06.2017.
- Vogelpohl, Thomas, Dörte Ohlhorst, Mischa Bechberger und Bernd Hirschl. 2017. *Deutschlands Erneuerbare-Energien-Politik - schleichende Europäisierung des (ehemaligen) nationalen Vorreiters. In Die Energiewende verstehen - orientieren - gestalten. Erkenntnisse aus der Helmholtz-Allianz ENERGY-TRANS*, Hrsg. Jens Schippl, Armin Grunwald und Ortwin Renn, 135-160. Baden-Baden: Nomos.
- Vorholz, Fritz. 2010. *Atom bleibt, Öko kommt vielleicht*. DIE ZEIT 37/2010. <https://www.zeit.de/2010/37/Atomenergie-Oekostrom>. Zuletzt geprüft am 23.10.2019.
- Vzbv. 2012. *Effizienzen ausschöpfen, Ausbau fortsetzen, Kostenbelastung senken. Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes*. Ausschussdrucksache 17(16)510-A öffentliche Anhörung 21.03.2012.
- Wagschal, Uwe. 2009. *Deutschland im Reformstau? Eine Einleitung. In Deutschland zwischen Reformstau und Veränderung. Ein Vergleich der Politik- und Handlungsfelder*, Hrsg. Uwe Wagschal, 13-31. Baden-Baden: Nomos.
- WBGU. 2011. *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. Berlin.

- WDR. 2015a. *Arbeitsplätze in der Braunkohle-Industrie. Wie viele Jobs sind wirklich in NRW gefährdet?* 25.03.2015. <https://www1.wdr.de/archiv/braunkohle/arbeitsplaetze-braunkohle-100.html>. Zuletzt geprüft am 10.06.2017.
- WDR. 2015b. *Die Kohle-Abgabe ist doch vom Tisch.* 24.06.2015. <https://www1.wdr.de/archiv/braunkohle/kohleabgabe-duin-100.html>. Zuletzt geprüft am 12.06.2017.
- Weaver, R. K. 1986. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6 (4): 371-398.
- Wehnert, Timon, Ben Best und Tatiana Andreeva. 2017. *Kohleausstieg - Analyse von aktuellen Diskussionsvorschlägen und Studien.* Kurzstudie April 2017. Eine Studie im Auftrag des Naturschutzbund Deutschland (NABU). Wuppertal: Wuppertal Institut.
- Wenzelburger, Georg. 2015. Parteien. In *Handbuch Policy Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer, 80-112. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wenzelburger, Georg und Reimut Zohlnhöfer. 2015. Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung. In *Handbuch Policy Forschung*, Hrsg. Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer, 15-32. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wirtschaftsrat der CDU. 2016. *Pressemitteilung: Wirtschaftsrat warnt bei EEG-Reform vor Verwässerung durch die Länder.* 12.05.2016. <https://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/wirtschaftsrat-warnt-bei-eeg-reform-vor-verwaesserung-durch-die-laender-de>. Zuletzt geprüft am 25.04.2017.
- Wismarer Appell. 2016. *"Wismarer Appell" zum Norddeutschen Windenergiegipfel am 25.01.2016.*
- Wuppertal Institut, Ifeu, Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES und IFOK. 2016. *Maßnahmenkatalog. Ergebnis des Dialogprozesses zum Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung.*
- Wurster, Stefan. 2010. *Zukunftsvorsorge in Deutschland. Eine vergleichende Untersuchung der Bildungs-, Forschungs-, Umwelt-, und Energiepolitik.* Baden-Baden: Nomos.
- Wurster, Stefan. 2013. Zielkonflikte in der Energiepolitik. Ein OECD-Ländervergleich. In *Staatstätigkeit, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*, Hrsg. Klaus Armingeon, 353-376. Wiesbaden: Springer VS.
- Wurster, Stefan und Christian Hagemann. 2018. Two ways to success expansion of renewable energies in comparison between Germany's federal states. *Energy Policy* 119: 610-619.
- Wurster, Stefan und Christina Köhler. 2016. Die Energiepolitik der Bundesländer. Scheitert die Energiewende am deutschen Föderalismus? In *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, Hrsg. Achim Hildebrandt und Frieder Wolf, 283-314. Wiesbaden: Springer VS.
- Zaremba, Nora M. 2018. *Vier-Minister-Kompromiss bei der Kohle-Kommission.* 12.04.2018. <https://background.tagesspiegel.de/vier-minister-kompromiss-bei-der-kohle-kommission>. Zuletzt geprüft am 12.04.2018.
- Zeit Online. 2011. *Rösler will neue Kohlekraftwerke.* 07.12.2011. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2011-12/kohlekraftwerke-bmwi>. Zuletzt geprüft am 20.08.2017.

- Zeit Online. 2014a. *Die Umweltministerin will weniger Kohle*. 04.11.2014.  
<https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-11/deutschland-klimaziel-barbara-hendricks>. Zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Zeit Online. 2014b. *Gabriel will keine Kohlekraftwerke schließen*. 11.11.2014.  
<https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-11/gabriel-kohle-hendricks>. Zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Zeit Online. 2014c. *RWE macht 2,8 Milliarden Euro Verlust*.  
<https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2014-03/rwe-bilanz-milliardenverlust-energiewende>. Zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Zeit Online. 2014d. *Seehofer und Gabriel ringen um die Stromtrasse*. 09.10.2014.  
<https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-10/seehofer-gabriel-stromtrasse>. Zuletzt geprüft am 17.11.2017.
- Zeit Online. 2015a. *Kohle-Streit: Tausende demonstrieren für und gegen Braunkohle*. 25.04.2015. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2015-04/sigmar-gabriel-braunkohle-demos>. Zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Zeit Online. 2015b. *Milliardenschwere Sterbehilfe für die Braunkohle*. 04.11.2015.  
<https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2015-11/energiewende-braunkohlekraftwerk-kraftwerksreserve-gesetzesentwurf>. Zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Zeit Online. 2015c. *Unions-Energiepolitiker bleiben bei Nein zu Kohle-Abgabe*. 20.05.2015.  
<https://www.zeit.de/news/2015-05/20/energie-merkel-und-gabriel-beraten-ueber-klimaabgabe-20065607>. Zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Zeit Online. 2015d. *Unionspolitiker wollen Gabriels Klimaabgabe stoppen*. 11.06.2015.  
<https://www.zeit.de/wirtschaft/2015-06/klimaabgabe-union-protest>. Zuletzt geprüft am 15.09.2017.
- Zeit Online. 2016. *4.000 Euro Prämie für Kauf eines Elektroautos*. 27.04.2016.  
<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-04/bundesregierung-elektroautos-subvention-kaufpraemie>. Zuletzt geprüft am 14.05.2017.
- Zeit Online. 2017a. *Grüne rücken von Ausstiegstermin für Kohle und Verbrenner ab*. 07.11.2017. Zuletzt geprüft am 08.11.2017.
- Zeit Online. 2017b. *Selbst FDP-Wähler wollen Kohleausstieg*. 15.11.2017.  
<https://www.zeit.de/wirtschaft/2017-11/sondierungsgespraech-kohleausstieg-fdp-waehler>. Zuletzt geprüft am 16.11.2017.
- Zitzler, Stephan. 2013. *Energiepolitisches Manövrieren in der "Wunschkoalition". Das schwarz-gelbe Politikmanagement rund um die Strompreispbremse*. Regierungsforschung.de. Duisburg.
- Zitzler, Stephan. 2014a. *Das Erneuerbare-Energien-Gesetz als Steuerungsinstrument der Energiewende. Ein problemlösungsorientiertes Policy-Design?* Marburg: Tectum Verlag.
- Zitzler, Stephan. 2014b. *"Energiepolitischer Irrläufer" oder begnadeter Wahlkämpfer? Die politischen und planerischen Konsequenzen des geforderten Netzausbau-Moratoriums der bayerischen Staatsregierung*. Regierungsforschung.de. Duisburg.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2001. *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl*. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Zohlnhöfer, Reimut. 2003. Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Hrsg. Herbert Obinger, Uwe Wagschal und Bernhard Kittel, 47-80. Opladen: Leske + Budrich.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2008. Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Hrsg. Janning Frank und Katrin Toens, 157-174. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2013a. Policy-Wandel in der Demokratie. Ansätze einer Theorie. In *Staatstätigkeit, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*, Hrsg. Klaus Armingeon, 377-390. Wiesbaden: Springer VS.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2013b. Politische Parteien und öffentliche Politik: Zum Einfluss von Parteien auf die Staatstätigkeit. In *Handbuch Regierungsforschung*, Hrsg. Karl-Rudolf Korte und Timo Grunden, 267-276. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2017. Zum Einfluss des Parteienwettbewerbs auf politische Entscheidungen. In *Parteien unter Wettbewerbsdruck*, Hrsg. Sebastian Bukow und Uwe Jun, 15-37. Wiesbaden: Springer VS.
- Zohlnhöfer, Reimut und Christoph Egle. 2010. Zwischen Reform und Blockade - eine Bilanz der Großen Koalition 2005-2009. In *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*, Hrsg. Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer, 578-596. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlnhöfer, Reimut und Nicole Herweg. 2014. Paradigmatischer Wandel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik: Die Hartz-Gesetze. In *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde. Zeitschrift für Politik Sonderband 6*, Hrsg. Friedbert W. Rüb, 93-125. Baden-Baden: Nomos.