

II Politischer Hintergrund: Politik für erneuerbare Energien in Deutschland - Triebfedern und Hindernisse für die Entwicklung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes

Der Ausbau regenerativer Energiequellen wurde in den letzten zehn Jahren durch eine Vielzahl von günstigen Rahmenbedingungen und Faktoren vorangetrieben. Um die Kommunikationsweisen und den Erfolg der Verbände in dieser Arbeit einordnen und bewerten zu können, wird sich zunächst dem Untersuchungsfeld genähert und die politischen, wirtschaftlichen sowie gesetzlichen Rahmenbedingungen der erneuerbaren Energien in Deutschland betrachtet. Beleuchtet werden im ersten Abschnitt die unterschiedlichen Politikfelder, die begünstigend und hemmend auf die Entwicklung der EE wirken. Danach wird die Gesetzesvielfalt im Bereich der Energiepolitik nachgezeichnet, um anschließend auf die Entwicklung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) hinzuweisen (Abschnitt 2). Anschließend werden die unterschiedlichen Akteure im Bereich der erneuerbaren Energien sowie deren Positionen für und gegen eine staatliche Förderung erneuerbarer Energien durch das EEG betrachtet (Abschnitt 3). Dies ist vor allem notwendig, um die Rolle der Verbände der EE-Branche und deren Einflussmöglichkeiten innerhalb der Akteursvielfalt einordnen zu können.⁸

1 Energie- und wirtschaftspolitische Voraussetzungen

Die Bedeutung von erneuerbaren Energien im Technologiebereich, in der Energieversorgung und im Umwelt- und Klimaschutz bedingen gleichzeitig eine Verschränkung mit den politischen Feldern von der Wirtschafts-, Technologie- und Forschungspolitik über die Energie-, Umwelt- und Klimapolitik, der Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik bis hin zur Außenpolitik (vgl. Hirschl 2008: 87). Um Einflussmöglichkeiten der Interessengruppen der erneuerbaren Energien zu erörtern, ist es daher unerlässlich, die Vielzahl von politischen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren, die „dominierend, kontrahierend oder unterstützend“ (Hirschl 2008: 87) auf die EE-Politik einwirken, zu betrachten. Im Folgenden werden deshalb die politischen Rahmenbedingungen im Bereich der erneuerbaren Energien, die sich auch aus der Verzahnung mit unterschiedlichen Politikbereichen ergeben, beleuchtet.

1.1 Energiepolitische Voraussetzungen

Die Energiepolitik in Deutschland ist „ein altes Politikfeld“ (Mez 1998). Das Politikfeld wird seit 1935 durch das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) geprägt, „wodurch sich verfestigte Strukturen, Pfadabhängigkeiten und etablierte Akteurskonstellationen entwickelt haben“

⁸ Teile dieses Kapitels wurden in zusammenfassender Form veröffentlicht (vgl. Seibt 2013).

(Hirschl 2008: 97; vgl. auch Reiche 2004: 29ff.). Änderungsprozesse erfolgten in der Geschichte der deutschen Energiepolitik sehr langwierig und wurden nur durch die übergeordnete Ebene der Europäischen Union (EU) oder durch Ereignisse wie das Waldsterben und der Reaktorunfall von Tschernobyl und Fukushima beeinflusst. Die Herausbildung der Energiepolitik kann in **fünf Phasen** eingeteilt werden: Das zunächst wirtschaftliche Ziel, die Bevölkerung mit preisgünstiger Energie zu versorgen, wurde in der *ersten Phase* der deutschen Energiepolitik (1948 bis 1958) durch eine „explizite Kohlepolitik“ (Mez et al. 2003: 163) vorangetrieben.⁹ Der wachsende Energieverbrauch sollte vornehmlich durch eine direkte und indirekte Subventionierung der Steinkohle gedeckt werden (vgl. Mez et al. 2003: 163; Meyer-Renschhausen 1977: 65). Ab 1958 - 1966, in der *zweiten Phase*, kam es zu einem starken Strukturwandel in der Energieversorgung. Der Energiemangel wurde von einem hohen Energieangebot abgelöst, was in eine Krise des Steinkohlebergbaus in den Jahren 1957/58 mündete (vgl. Meyer-Renschhausen 1977: 66). Gleichzeitig kam es zu einer starken Verbilligung von Erdöl und einem Import von preisgünstiger Kohle aus den USA (vgl. Meyer-Renschhausen 1977: 67ff.). Die vermehrte Förderung des Erdöls in der *dritten Phase* von 1966 bis 1973 verdrängte die Kohlepolitik. Subventionen wurden auf die Kernenergieerzeugung - auch wegen der ersten Ölkrise 1973 - verlagert, deren Anteil stetig wuchs (vgl. Mez et al. 2003: 163; vgl. auch Meyer-Renschhausen 1977: 91ff.). Die *vierte Phase* (1974 bis 1982) ist durch die zweite Ölpreiskrise 1979 und die Energieeinspargesetze geprägt (vgl. Mez et al. 2003: 163). In der *fünften Phase* seit 1983 gelangte zunehmend der Umweltschutz und seit 1990 der Klimaschutz in die Energiepolitik (vgl. Mez et al. 2003: 163). Die Nutzung der Kernenergie wird, nach den zwischenzeitlichen Ausstiegsszenarien der rot-grünen¹⁰ und dem Wiedereinstieg der schwarz-gelben Regierung,¹¹ in Folge der Reaktorkatastrophe von Fukushima bis 2020 auslaufen (vgl. Atomgesetz 2011; vgl. auch Schwartmann/Beutling 2011: 198). Mit der Dreizehnten Novellierung des Atomgesetzes von 2011 und dem schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie wird neben den Erneuerbaren auch die Kohleförderung wieder favorisiert. Kohle hat noch immer mit einem Anteil von 44 Prozent an der Stromerzeugung eine hohe wirtschaftliche Bedeutung und wird nach den Vorhaben der Regierung auch zukünftig eine wichtige Rolle im Deutschen Energiemix spielen (vgl. AEE 2011; BMWi 2012:

⁹ Die Kohlegewinnung steht traditionell in einem engen Zusammenhang mit der SPD und den Gewerkschaften. Diese Tradition bestimmte auch die Energiepolitik der rot-grünen Koalitionsregierung von 1998 bis 2005 (vgl. Hirschl 2008: 124).

¹⁰ Im Jahr 2002 wurde das Atomgesetz aufgrund des „Atomkonsenses“ (BMWi 2000) seitens der rot-grünen Bundesregierung novelliert (vgl. Atomgesetz 2002).

8). Auf dem Weg zu 80 Prozent der Stromgewinnung aus erneuerbaren Energien im Jahr 2050 setzt die Regierung auf fossile Kraftwerke, wie Gas- und Kohlekraftwerke (vgl. Reiche 2011). Nach dem Ausstieg aus der Kernkraft müssen diese gemäß der Bundesregierung „einen Teil der wegfallenden Kapazitäten aus Kernkraftwerken ersetzen“ und „die schwankende Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ausgleichen“ (BMW 2012: 8). Laut Bundesnetzagentur sind bis 2022 knapp 17 Gigawatt (GW) zusätzliche Kapazitäten, also 17 neue Großkraftwerke, notwendig (vgl. BMW 2012: 8).¹²

1.2 Energiewirtschaftliche Voraussetzungen

Neben den Ereignissen, die immer wieder auf energiepolitische Entscheidungen einwirkten, beförderte eine zweite wichtige Entwicklung den Ausbau der erneuerbaren Energien: Bis Ende der Neunzigerjahre war der deutsche Energiemarkt auf acht Verbundunternehmen aufgeteilt. Verbraucher mussten bis zu diesem Zeitpunkt ihren Strom bei ihrem jeweiligen regionalen Energielieferanten beziehen. Um schließlich Wettbewerb im Energiesektor zu schaffen, wurde von EU-Seite eine Liberalisierung des deutschen Energiemarktes angeregt (vgl. Dagger 2009: 43f.). Das Ziel der Strommarkliberalisierung war es, durch eine Steuerung von Angebot und Nachfrage die Stromversorgung effizienter und gleichzeitig kostengünstiger zu gestalten (vgl. Ziesing et al. 2001: 1). Die Liberalisierung des Strommarktes wurde schließlich im April 1998 durch die erste Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (vgl. EnWG 1998) umgesetzt.¹³ Die Öffnung des Marktes erwies sich für die Erneuerbaren als überaus bedeutungsvoll (vgl. Suck 2008: 169). Unter der Vielzahl neuer Stromanbieter versammelten sich auch Stadtwerke, die von nun an ein wirtschaftliches Interesse daran hatten, in die Eigenstromerzeugung zu investieren. Diese zunehmende dezentrale Eigenproduktion führte auch zur Förderung der Stromgewinnung aus regenerativen Energien (vgl. Mautz et al. 2008: 134, 154). In Folge der neugeschaffenen marktwirtschaftlichen Elemente kam es nicht nur zum Wettbewerb und damit zu Preisveränderungen und -konkurrenzen, sondern auch zu einer Trennung von Erzeugung, Übertragung und Stromhandel. Somit wurden die Betriebe neu organisiert und Gebietsmonopole aufgelöst (vgl. Dagger 2009: 44; Mautz et al. 2008: 146).

¹¹ Die damalige Bundesregierung beschloss eine Laufzeitverlängerung deutscher Kernkraftwerke mit dem Ziel der CO₂-Einsparung. Das Atomgesetz wurde zum zwölften Mal novelliert (vgl. Atomgesetz 2010) und damit eine Laufzeitverlängerung von durchschnittlich zwölf Jahren gewährt.

¹² Diesbezüglich rückt immer mehr die „Klimaschutztechnik für Kohlekraftwerke“, die CCS-Technologie, in den Vordergrund der Debatte. Nach langen Diskussionen im Bundestag und Bundesrat wurde sich Mitte 2012 im Vermittlungsausschuss auf ein CCS-Gesetz geeinigt (vgl. KSpG 2012).

¹³ Zur Liberalisierung der deutschen Strommärkte vgl. u. a. Blittersdorff (2006); Ridder (2007); Hirschl (2008: 200ff.).

1.3 Klima-, Umweltschutz- und Nachhaltigkeitspolitik

Eine weitere Entwicklung beeinflusste den deutschen Energiesektor wesentlich. Das Thema **Klima- und Umweltschutz** wurde seit Anfang der Achtzigerjahre in der Öffentlichkeit und Politik zu einer wichtigen Angelegenheit (vgl. Dagger 2009: 44). Bereits ab den Siebzigerjahren entstanden „Neue Soziale Bewegungen“, wie die Ökologiebewegung, die Friedensbewegung, die Frauenbewegung und die Anti-Atomkraftbewegung (vgl. Jarren/Donges 2011: 135; Rucht 2003: 40ff.). Letztere gewann insbesondere nach der Nuklearkatastrophe von Tschernobyl im Jahr 1986 an Gewicht (vgl. Dagger 2009: 44). Das neue klima- und umweltpolitische Bewusstsein äußerte sich im Jahr 1980 in der Gründung der Partei Die Grünen, die „als Sammelbecken Neuer Sozialer Bewegungen“ galt (Agci 2010). Ereignisse wie das Waldsterben oder der Reaktorunfall führten zudem dazu, dass seit Mitte der Achtzigerjahre die energiepolitischen Ziele um die Problematik des Umweltschutzes verstärkt in den Vordergrund rückten¹⁴, während zuvor die sichere Bereitstellung preisgünstiger Energieversorgung das Hauptanliegen der Politik war (vgl. Hirschl 2008: 96).¹⁵ Zu diesem Zeitpunkt stand bei der damaligen Bundesregierung aus CDU, CSU und FDP ein Atomausstieg nicht zur Debatte. Die Koalition widmete sich jedoch vermehrt dem Klimaschutz und entschloss sich im Jahr 1990 auf Empfehlungen der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“, die CO₂-Emissionen zu senken (vgl. Hirschl 2008: 114). Im gleichen Jahr wurden auch erneuerbare Energien erstmals durch das sogenannte Stromeinspeisungsgesetz (StrEG 1990) gezielt gefördert. Gestärkt wurde die deutsche Umwelt- und Klimapolitik durch den Regierungswechsel im Jahr 1998. Die Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen setzte eine Reihe von Gesetzen und Beschlüssen durch. Zunächst trat im Jahr 1999 die ökologische Steuerreform in Kraft, durch die der Umwelt- und Energieverbrauch verteuert wurde. Schließlich brachte die rot-grüne Bundesregierung als eines der wichtigsten politischen Vorhaben das EEG im Jahr 2000 (vgl. EEG 2000) sowie dessen Novellierung 2004 (vgl. EEG 2004) auf den Weg, welches das Stromeinspeisungsgesetz der Vorgängerregierung ablöste. Neben dem Ausstieg aus der Kernenergie (vgl. Atomgesetz 2002) beschloss die damalige Bundesregie-

¹⁴ Die Umweltpolitik wurde bereits Ende der Sechzigerjahre „entdeckt“ (Böcher/Töller 2012: 20). Die historische Entwicklung der Umweltpolitik lässt sich in folgende Phasen einteilen: Entdeckung der Umweltpolitik (1969-1974), Ölkrise und der umweltpolitische Abschwung (1974-1978), Umweltpolitische Rekonsolidierung (1978-1982), Umweltpolitische Stabilisierung (1982-1989), Wiederaufkommender Konflikt Ökonomie vs. Ökologie (1989-1998), Umweltpolitik der rot-grünen Koalition (1998-2005), Große Koalition und Finanz- und Wirtschaftskrise (2005-2009), Umweltpolitik der schwarz-gelben Koalition (vgl. Böcher/Töller 2012: 26ff.).

¹⁵ Noch immer bestehen die energiepolitischen Ziele aus den drei Schwerpunkten „Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit“ (BMWi 2013). Zwischen den einzelnen Schwerpunkten besteht

rung das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG), das Kraftwerke mithilfe einer Prämie förderte, sofern diese Strom erzeugten und dabei entstehende Abwärme nutzten (vgl. KWKG 2000). Mit der Übernahme der Zuständigkeit für erneuerbare Energien durch das BMU im Jahr 2002 kam den Erneuerbaren größere Bedeutung zu – nicht zuletzt auch dadurch, da das Ministerium seit dem Jahr 1998 von einem grünen Umweltminister geführt wurde (vgl. Hirschl 2008: 125). Infolge des Regierungswechsels 2005 brach die öffentliche und politische Debatte um den Klimaschutz nicht ab. Nach der vorgezogenen Bundestagswahl im Jahr 2005 vereinbarte die schwarz-rote Bundesregierung im Koalitionsvertrag, das EEG einer weiteren Novellierung zu unterziehen, es aber in seinen wesentlichen Grundzügen zu erhalten. Ein Schub erhielt die Klimaschutzpolitik durch die Veröffentlichung des Stern-Reports (Stern 2007) und des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Berichtes (IPCC 2007), die den durch den Menschen verursachten Klimawandel und die daraus entstehenden Folgekosten thematisierten (vgl. Dagger 2009: 45, 101).

Auch die **Nachhaltigkeitsstrategie**, obwohl sie im Bereich der „soft policy“ anzusiedeln ist¹⁶, kann als ein stabilisierender Faktor für die deutsche EE-Politik gesehen werden (vgl. Hirschl 2008: 122). Während die internationale Klimapolitik den Erneuerbaren wenig Aufmerksamkeit schenkte, erlangten in der internationalen Nachhaltigkeitspolitik die neuen Energieträger auf dem zweiten Umweltgipfel für Umwelt und Entwicklung 2002 in Johannesburg erstmals größere Beachtung (vgl. Hirschl 2008: 120). Seit April 2002 besitzt Deutschland eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie und somit konnte „das Thema Nachhaltigkeit zehn Jahre auf der höchsten Ebene der politischen Agenda gehalten werden“ (Bachmann 2012: 3).¹⁷ Einhergehend mit dem Wachstum der EE-Branche musste sich auch diese mit dem Thema Nachhaltigkeit auseinandersetzen. Auf Initiative der deutschen Bundesregierung hat sich die Europäische Union auf Nachhaltigkeitsanforderungen für die energetische Nutzung von Biomasse verständigt (vgl. BMU 2011b).

1.4 Wirtschafts-, Technologie- und Forschungspolitik

Obwohl mit der Entwicklung der Branche der erneuerbaren Energien ein neuer eigenständiger Wirtschaftsbereich entstanden ist, wird die Branche von politischen Entwicklungen anderer

jedoch eine Konkurrenz. So dürfe die „wirksame Klimaschutzpolitik sich nicht negativ auf die Wettbewerbsposition unserer Unternehmen“ auswirken (BMWi 2013).

¹⁶ Also ohne gesetzlichen und sanktionierbaren Charakter (vgl. Hirschl 2008: 122).

¹⁷ Im April 2002 beschloss die Bundesregierung die nationale Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ und setzt sich damit die nachhaltige Entwicklung anhand der vier Leitlinien Generationenge-

Wirtschaftszweige beeinflusst. So haben beispielsweise die Wind-, Wasserkraft- und Biomasseanlagen eine große Bedeutung im Maschinen- und Anlagenbau, aber auch im Handwerksbereich. Die EE-Branche ist somit auch von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) geprägt und kann daher von den Fördermitteln der KMU profitieren (vgl. Hirschl 2008: 89f., 123). Auch im Bereich des Exports gewinnt die junge Branche mittlerweile an Bedeutung. Um den Export der EE-Technologien zu unterstützen, wurde im Jahr 2002 die „Exportinitiative Erneuerbare Energien“ ins Leben gerufen, die seitdem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) gesteuert, koordiniert und finanziert wird (vgl. Hirschl 2008: 92).¹⁸ Eine wichtige Rolle bei der Entwicklung erneuerbarer Energien nimmt insbesondere der Bereich Forschung und Entwicklung ein. Seit den Achtzigerjahren werden für regenerative Energien Forschungsgelder zwischen 60 und 120 Millionen Euro pro Jahr aufgewendet (vgl. FVEE 2010: 32; Hirschl 2008: 123). Damit sind die Ausgaben für Erneuerbare zwischen 1974 bis 2007 geringer (insgesamt 6 Milliarden Euro) als die Aufwendungen für Kernkraftenergie, die im gleichen Zeitraum bei rund 24 Milliarden Euro lagen (Bundesgelder) (vgl. AEE 2007).¹⁹

2 Gesetzesbeschlüsse im Bereich der erneuerbaren Energien

Erneuerbare Energien werden in Deutschland durch eine Reihe unterschiedlicher politischer Maßnahmen gefördert, aber auch beeinflusst bzw. reglementiert. Mittlerweile ist jedes Bundesland vom Ausbau der Erneuerbaren betroffen. Das politische Engagement auf **Länderebene** konzentriert sich hierbei stark auf einzelne EE-Sparten. So haben die Windenergie in den nördlichen Bundesländern, aber auch in Brandenburg und Sachsen-Anhalt sowie die Solarenergie in den Ost- und Südbundesländern einen hohen Stellenwert. Regelungen über die Gebietsnutzung von EE-Anlagen werden in jedem Bundesland über die Bau-, Kommunal- und Raumordnung sowie Landesplanung festgelegt (z. B. Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen). Erneuerbare Energien werden ebenfalls in dem jeweiligen Klimaschutzgesetz der Länder berücksichtigt (z. B. Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen). Darüber hinaus gibt es länderspezifische Regelungen, Gesetze, Normen und Programme zu EE (vgl. AEE 2014). Eine Auswahl dieser listet Tabelle 1.

rechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung zum Ziel (vgl. Bundesregierung 2013).

¹⁸ Vgl. auch „Exportinitiative Erneuerbare Energien“ auf der Website des BMWi: <http://www.exportinitiative.bmw.de>.

¹⁹ Vgl. auch indirekte und direkte Subventionen bei Mühlenhoff (2011: 27) oder Schattensubventionen der Kernenergie bei Hennicke/Welfens (2012: 41).

Tabelle 1: Auswahl von Regelungen, Gesetzen und Normen zu EE auf Bundes-, Länder- und EU-Ebene (AEE 2014; BMU 2014)²⁰

Bundesebene	Länderebene am Beispiel von Nordrhein-Westfalen	EU-Ebene
Erneuerbare-Energien-Gesetz	Erlass für die Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung (Windenergieerlass)	EU-Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung (RL 2001/77/EG) EU-Richtlinie zur Förderung Biokraftstoffe (RL 2003/30/EG)
Erneuerbare-Wärme-Gesetz		
Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz		
Ausgleichsmechanismus	Grundsätze für Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen	EU Richtlinie zur Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RL 2009/28/EG)
Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung	Leitfaden Rahmenbedingungen für Windenergieanlagen auf Waldflächen in Nordrhein-Westfalen	
Biomasseverordnung		
Herkunftsnachweisverordnung		
Managementprämienverordnung	Bioenergie 2020 NRW: Biomasseaktionsplan zum nachhaltigen Ausbau der Bioenergie in Nordrhein-Westfalen	
Systemdienstleistungsverordnung		

Auf **Bundesebene** wird neben dem EEG, welches ausschließlich die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien regelt, der Ausbau der Wärmeerzeugung durch das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz im Zusammenspiel mit dem Marktanreizprogramm und durch das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz gefördert (vgl. BEE 2012a). Daneben sind auch das Energiewirtschaftsgesetz, das Raumordnungsgesetz, das Naturschutzgesetz, das Denkmalschutzgesetz, das Luftfahrtsicherheitsgesetz und viele weitere Gesetze und Verordnungen für den Ausbau von erneuerbaren Energien relevant.²¹ Obwohl seit dem Jahr 2002 die Kompetenzen für erneuerbare Energien beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) liegen, gibt es für die einzelnen EE-Branchen unterschiedliche Zuständigkeiten. Der Wärmemarkt und der Verkehr werden durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung geregelt. Das Ministerium ist daher u. a. auch für Forschungsvorhaben im Bereich der Elektromobilität zuständig (BEE 2013b). Die EE-Forschung ist neben

²⁰ Eine Auswahl an Normen, die für das Recht der erneuerbaren Energien wichtig sind, kann über die EEG-Clearingstelle unter <https://www.clearingstelle-ee.de> eingesehen werden.

²¹ Wie umfangreich die Gesetzeslage ist, zeigen beispielsweise die zu beachtenden Rechtsbestimmungen beim Bau einer Biogasanlage: u. a. EEG, Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung, Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, Energiesteuergesetz, Stromsteuergesetz, Einkommenssteuer-Richtlinie, Eichgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft, Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm, Biomasseverordnung, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Düngeverordnung, Düngemittelverordnung, Bioabfallverordnung, Viehverkehrsordnung, Verordnung über tierische Nebenprodukte, Sicherheitsregeln für Biogasanlagen, Maschinenrichtlinie, Betriebssicherheitsverordnung (vgl. FvB 2010: 25).

dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) auch mit der Exportinitiative im BMWi und mit dem Schwerpunkt Biomasse im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) angesiedelt (vgl. Hirschl 2008: 93).

Neben der Vielzahl an Verordnungen und Regelungen auf Bundesebene, die „in der Genehmigungspraxis dem Ausbau der Erneuerbaren Energien häufig entgegenstehen“ (BEE 2011a: 4), gibt es auch auf **EU-Ebene** und auf internationaler Ebene eine Reihe gesetzlicher Rahmenbedingungen. Auf europäischer Ebene trat im Juni 2009 die EU-Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien in Kraft (vgl. Richtlinie 2009/28/EG). Als Teil des EU-Klima- und Energiepaketes setzt die Richtlinie, die unter deutscher Präsidentschaft beschlossen wurde, Klima- und Energieziele um (vgl. BMU 2011a). Daneben haben weitere Richtlinien, Entscheidungen und Finanzierungsinstrumente der EU Bedeutung. Insbesondere der „immer wiederkehrende Kampf zwischen Rat, Parlament und Kommission um die Aufteilung von Forschungs- und Fördermitteln“ beeinflussen den Ausbau erneuerbarer Energien (vgl. BEE 2012c).

Auch **international** wird den alternativen Energien immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Die Internationalen Konferenz für erneuerbare Energien (kurz: Renewables 2004) in Bonn, Folgekonferenzen in Peking (2005), Washington (2008) und Delhi (2010) als auch internationale Initiativen und Netzwerke, wie das Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21), fördern den globalen Ausbau einer nachhaltigen Energieversorgung (vgl. BMU 2011a).

Die Übersicht über die energie- und wirtschaftspolitischen Voraussetzungen verdeutlicht, dass der Bereich der Erneuerbaren **stark politisiert** ist und von staatlichen Maßnahmen abhängt. Im Folgenden werden das Stromeinspeisungsgesetz und das Erneuerbare-Energien-Gesetz sowie dessen Novellen näher betrachtet. Die Übersicht über die Gesetzgebungsverläufe ist notwendig, um die Kommunikationsaktivitäten der Verbände entsprechend einordnen zu können.²²

2.1 Das Erneuerbare-Energien-Gesetz: Entwicklung und Gesetzgebungsverlauf

2.1.1 Das Stromeinspeisungsgesetz (StrEG)

Das im Jahr 1991 in Kraft getretene Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz entstand in der Regierungszeit von CDU/CSU und FDP. Das Gesetz verpflichtete die Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) zu einer Abnahme von erneuerbarem Strom. Die Höhe der Vergütung richtete sich nach dem zwei Jahre zuvor erlangten durchschnittlichen Endverbraucherpreis. Das StrEG hatte bewusst einen Anreiz für den

²² Mittlerweile gibt es grundlegende Analysen zu Rahmenbedingungen zur Nutzung erneuerbarer Energien, die sich mit der nationalen Gesetzgebung, insbesondere mit dem EEG, beschäftigen. Für eine detaillierte Betrachtung der Gesetzgebungsprozesse ab dem Stromeinspeisungsgesetz vgl. u. a. die Restriktionsanalyse von Reiche (2004) und die Policy-Analysen von Hirschl (2008) und Dagger (2009).

Bau und Betrieb von Kleinanlagen gesetzt. Außerdem sollten neue, unabhängige Betreiber gestärkt werden. Geothermie und Grubengas fanden im StrEG noch keine Berücksichtigung (vgl. Reiche 2004: 145). Das StrEG hatte eine Reihe von Schwachpunkten, die durch das spätere EEG 2000 ausgeglichen werden sollten. Unter anderem bedeutete die Kopplung an den Endverbraucherpreis eine automatische Senkung der Vergütung des EE-Stroms bei schlechten Marktentwicklungen. Ferner gestalteten sich die Vergütungsregelungen ohne kommunale Förderungsprogramme für die Solarenergie nicht als rentabel. Ebenso entstanden durch die ungleichen Windverhältnisse Wettbewerbsnachteile für einige EVU (vgl. Karstens 1999: 190; SFV 1999).²³

2.1.2 Vom Stromeinspeisungsgesetz zum Erneuerbare-Energien-Gesetz 2000

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) aus dem Jahr 2000 basiert in Form und Inhalt auf dem Stromeinspeisungsgesetz. Hans-Josef Fell, damaliger forschungspolitischer Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen, sieht vor allem die Markteinführung aller erneuerbaren Energien als einen wesentlichen Punkt des EEG. Neben der Notwendigkeit der Markteinführung seien ebenso klimapolitische Bedenken, die Verknappung der fossilen Ressourcen sowie die Möglichkeit zur regionalen Wertschöpfung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in einem neuen Sektor wichtige Anreize für die Durchsetzung des EEG gewesen (vgl. Fell in Bensmann 2010: 42). Das EEG ist nicht in den Ministerien erarbeitet worden, sondern entstand aus einer **Parlamentsinitiative** heraus:

„Da gab es dann diese Vierergruppe, bestehend aus Hermann Scheer und Dietmar Schütz von der SPD-Fraktion und Michaela Hustedt und mir von den Grünen.“ (Fell zitiert in Bensmann 2010: 42)

Die Abgeordneten hätten der Bundesregierung ein Ultimatum für die Novellierung des Stromeinspeisungsgesetzes gestellt. Nachdem dieses nicht erfüllt worden sei, erarbeiteten die Parlamentarier einen eigenen Gesetzentwurf, wobei das Stromeinspeisungsgesetz als Grundlage diene. Im Gegensatz zum Vorgängergesetz wurde jedoch eine feste Einspeisevergütung festgelegt. Den Anfang habe somit ein von Bündnis 90/Die Grünen erstelltes „Eckpunktetpapier“ gemacht, das im September 1999 in die Abstimmung mit der SPD gebracht wurde (Fell zitiert in Bensmann 2010: 42). Dem Widerstand der Kohlebefürworter innerhalb der SPD wurde durch die Berücksichtigung von Grubengas entgegengewirkt (vgl. Bensmann 2010: 44).

Ein wichtiges Vorbild bei der Überzeugung von Gegnern der kostendeckenden Vergütung war das **Aachener Modell** (vgl. Scheer zitiert in Bensmann 2010: 45). Das Aachener Modell verpflichtete im Jahr 1995 erstmals Energieversorger, Strom aus privaten Solar- oder Windkraftanlagen ins Netz einzuspeisen. Daneben sollte der angebotene Strom vom EVU be-

²³ Vgl. auch die Ausführungen bei Hirschl 2008: 130 zu den treibenden Akteuren bezüglich des StrEG.

triebswirtschaftlich voll kostendeckend für einen vertraglich garantierten Zeitraum von 20 Jahren vergütet werden, um eine wirtschaftliche Arbeitsweise der Anlagen zu gewährleisten. Das neue kommunale Fördermodell, entwickelt vom Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (SVF), wurde anstatt durch Steuern, durch Stromgebühren finanziert (vgl. SVF 2011a).²⁴ Das Modell der kostendeckenden Vergütung wurde von vielen Umweltgruppen sowie von Hans-Josef Fell und von Hermann Scheer aufgegriffen (vgl. SVF 2011a) und gilt als „Wegbereiter des EEG 2000“ (Jung 2005: 36; vgl. auch Bruns et al. 2010: 37). Bis zur Übertragung dieses Modells in das Erneuerbare-Energien-Gesetz am 1. April 2000 gewährten etwa 40 Kommunen eine kostendeckende Vergütung für Strom aus Photovoltaik (vgl. SFV 2011).

2.1.3 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2004

Da das BMU nach der Wiederwahl der rot-grünen Regierungskoalition im Jahr 2002 nun für die Erneuerbaren zuständig war, erarbeitete das Ministerium einen ersten Erfahrungsbericht für das EEG 2004 (vgl. Dagger 2009: 122). Der EEG-Erfahrungsbericht bildet für die Bundesregierung die Arbeitsgrundlage für die Novellierung des Gesetzes und eröffnet gleichzeitig die „Politikformulierungsphase des EEG“ (Dagger 2009: 123).²⁵ Der Erfahrungsbericht wurde bereits am 28. Juni 2002 veröffentlicht. Erst ein Jahr später, im August 2003, hat der Umweltminister seinen Referentenentwurf zur Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vorgelegt (vgl. BMU 2003). Daraufhin folgte eine langwierige Diskussion zwischen dem Umwelt- und Wirtschaftsminister, die eine starke Verunsicherung der Branche mit sich führte und seitens einiger Politiker auf Unverständnis stieß:

„Während der Umweltminister bei Umweltverbänden und Vertretern der erneuerbaren Energien eine bessere Förderung versprochen hat, sagte der Wirtschaftsminister bei den Wirtschaftsverbänden genau das Gegenteil.“ (Paziorek 2003: 6412)

Der damalige Wirtschaftsminister Wolfgang Clement setzte sich für einen Energiemix und gleichzeitig für einen modernisierten, effizienten und umweltfreundlichen Kohleabbau ein (vgl. im folgenden Mangels-Voegt 2004: 15). Der Minister sprach sich vor allem gegen die hohe finanzielle Unterstützung der Erneuerbaren aus und argumentierte, dass Standorte und Arbeitsplätze nur mit Wettbewerb geschaffen werden können. Clement und Trittin konnten

²⁴ Das bedeutet, dass beispielsweise der Bau einer Solaranlage nicht durch Zuschüsse unterstützt wird, sondern dass die Stromeinspeisung ins öffentliche Netz von Elektrizitätsversorgungsunternehmen vergütet wird. Die Solaranlagenbetreiber erhalten dann eine „betriebswirtschaftlich voll kostendeckende Vergütung, die auch die Kapitalbeschaffungskosten und einen angemessenen Gewinn umfasst [...]“ (SVF 2011a).

²⁵ Der Erfahrungsbericht „dient dazu, den Grad der Marktdurchdringung und die technologische Entwicklung bei Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien zu beobachten und gegebenenfalls Hinweise auf die Notwendigkeit zur Anpassung der Höhe der Vergütungssätze für Neuanlagen zu erhalten“ (EEG 2004 §20). Zusätzlich wird seit dem EEG 2012 eine neue Berichtspflicht für den Bund zur Erstellung eines jährlichen Monitoringberichts durch das Bundesministerium eingeführt. „Dieser Monitoringbericht soll sich nicht mit den Einzelheiten des EEG, also nicht z. B. mit konkreten Vergütungssätzen befassen, sondern dient der strategischen Überwachung des EEG, ob sich der Ausbau der erneuerbaren Energien auf dem Zielpfad befindet“ (EEG 2012 §65a).

sich erst nach einer von dem damaligen Kanzler Gerhard Schröder veranlassten Gesprächsrunde zur zukünftigen Energiepolitik einigen. In der Verhandlungsrunde mit Vertretern aus Politik, Verbänden und Stromversorgern wurde ein Kompromiss erarbeitet, der von beiden Ministern schließlich akzeptiert wurde. Am 18. November 2003 brachte die Bundesregierung ihren Entwurf für die Novellierung des EEG ein. Wie beim Stromeinspeisungsgesetz kam auch beim EEG 2004 den Abgeordneten eine große Bedeutung bei der Ausarbeitung des Gesetzes zu. Auch wenn die Parlamentarier ihre Arbeit auf einer „relativ ambitionierten Vorlage eines Ministeriums aufbauen“ (Reiche 2004: 15) konnten,²⁶ setzten sie günstigere Regelungen zur Vergütung für die Erneuerbaren durch. Der Bundesrat stimmte am 14. Mai 2004 mit den Stimmen der unionsregierten Bundesländer der Novelle nicht zu und rief den Vermittlungsausschuss an. Dadurch konnte das EEG nicht wie geplant zum 1. Juni 2004 in Kraft treten. Nach dem Vermittlungsausschuss, in dem weitere kleine Änderungen vorgenommen wurden,²⁷ blieb das EEG in seiner Grundstruktur erhalten, wurde jedoch „sehr viel differenzierter, damit aber auch erheblich komplizierter“ (Reiche 2004: 158). Die Einigung im Vermittlungsausschuss erfolgte erst am 17. Juni 2004. Am 1. August trat das EEG 2004 in Kraft.

2.1.4 Erneuerbare-Energien-Gesetz 2009

Nach der vorgezogenen Bundestagswahl im Jahr 2005 vereinbarte die schwarz-rote Bundesregierung bei einer EEG-Novellierung die wesentlichen Punkte des Gesetzes zu erhalten. Mit dem Erfahrungsbericht 2007 zum EEG läutete das BMU am 05. Juni 2007 den Beginn des Politikformulierungsprozesses ein. Auf Grundlage des EEG-Erfahrungsberichtes 2007 legte im Oktober 2007 das federführende BMU einen ersten Referentenentwurf vor. Nach den anschließenden Verhandlungen wurde im November 2007 der Erfahrungsbericht von der Bundesregierung beschlossen. Zwei Monate später, Anfang Dezember, folgte der EEG-Regierungsentwurf. Beide Papiere folgten fast allen Beschlüssen der vorherigen Verhandlungen (vgl. Dagger 2009: 171ff.). Trotzdem war der Regierungsentwurf ein „mühsam ausgehandeltes und von Details durchzogenes Gesamtergebnis“ (Dagger 2009: 188). Nach der Verabschiedung des Kabinettsentwurfs ging dieser schließlich in das parlamentarische Verfahren. Das Gesetz trat am 1. Januar 2009 in Kraft (vgl. BMU 2009b: 13). Auch wenn der Gesetzgebungsprozess der Novellierung 2009 in einem vergleichsweise sehr kurzen Zeitraum von staten ging (siehe auch Abbildung 2 auf der übernächsten Seite), nutzten viele Akteure die Gelegenheit zur Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess (vgl. Dagger 2009: 290f.).

²⁶ Die zuständige Verwaltung nahm im Vergleich zum Stromeinspeisungsgesetz und dem EEG 2000 eine aktivere Stellung ein. Zurückzuführen ist dies auf die Zuständigkeitsverlagerung vom Wirtschafts- zum Umweltministerium (vgl. Reiche 2004: 158).

²⁷ Vgl. hierzu vertiefend die Ausführungen von Reiche (2004: 157f.).

Lobbying für erneuerbare Energien
Das Public-Affairs-Management von
Wirtschaftsverbänden während der Gesetzgebung
Seibt, A.
2015, XXI, 278 S. 31 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-09258-0