

Henrik-W. Maatsch

**DIE RE-REGULIERUNG
DES ELEKTRIZITÄTSMARKTES
IN DEUTSCHLAND**

Akteure und Interessen in der Debatte
um Kapazitätsmechanismen

Mit einem Vorwort von Miranda Schreurs

ECOLOGICAL ENERGY POLICY - EEP

Edited by Prof. Dr. Danyel Reiche

ISSN 1864-5860

- 8 *Iwona Podrygala*
Erneuerbare Energien im polnischen Stromsektor
Analyse der Entstehung und Ausgestaltung der Instrumente zur Förderung der
Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien
Mit einem Vorwort von Grzegorz Wiśniewski
ISBN 978-3-89821-837-5
- 9 *Marie-Christine Gröne*
Erneuerbare Energien in Indien
Möglichkeiten, Grenzen und Zukunftsperspektiven für deutsche Unternehmen
ISBN 978-3-8382-0008-8
- 10 *Mischa Bechberger*
Erneuerbare Energien in Spanien
Erfolgsbedingungen und Restriktionen
Mit einem Geleitwort von Udo Simonis
ISBN 978-3-89821-952-5
- 11 *Daniel Vallentin*
Coal-to-Liquids (CtL): Driving Forces and Barriers – Synergies and Conflicts from
an Energy and Climate Policy Perspective
Including Country Studies on the United States, China and Germany
and a Foreword by Peter Henicke
ISBN 978-3-89821-998-3
- 12 *Steffen B. Dagger*
Energiepolitik & Lobbying
Die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2009
ISBN 978-3-8382-0057-6
- 13 *Johannes Venjakob*
Qualitativ-narrative Szenarios für die langfristige Entwicklung des polnischen
Energiesektors
Eine energiegeographische Untersuchung
ISBN 978-3-8382-0354-6
- 14 *Sabine Reichert*
Erneuerbare Energie quer durch die Nordsee?
Akteurs- und Interessenkonstellationen der geplanten Interkonnektoren NorGer und
Nord.Link zwischen Deutschland und Norwegen
Mit einem Geleitwort von Christian Hey
ISBN 978-3-8382-0508-3
- 15 *Henrik-W. Maatsch*
Die Re-Regulierung des Elektrizitätsmarktes in Deutschland
Akteure und Interessen in der Debatte um Kapazitätsmechanismen
Mit einem Vorwort von Miranda Schreurs
ISBN 978-3-8382-0582-3

Henrik-W. Maatsch

DIE RE-REGULIERUNG DES ELEKTRIZITÄTSMARKTES IN DEUTSCHLAND

Akteure und Interessen in der Debatte
um Kapazitätsmechanismen

Mit einem Vorwort von Miranda Schreurs

ibidem-Verlag
Stuttgart

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.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Coverabbildung: © arsdigital - Fotolia.com.

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier
Printed on acid-free paper

ISSN: 1864-5860

ISBN-13: 978-3-8382-0582-3

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2014

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Printed in Germany

Ecological Energy Policy (EEP) – Series Foreword

How can we initiate an ecological transformation process in the energy industry, a development toward increased use of renewable energies, more efficiency where the burning of fossil resources is still necessary, and the faster reduction of the gross energy consumption?

As evident as the necessity for changes of that kind may appear, it has only recently been brought to the attention of a broader international audience: The consequences of global warming, external costs, the finiteness of fossil resources, and the regional conglomeration of fossil sources bear problems for mankind on a scale that seemed utterly unthinkable before.

So the goal of the new series *Ecological Energy Policy (EEP)* is not about the – now widely accepted – necessity for a change, a transformation process, but it aims to discuss how such an alteration can be *implemented* in real-life economy and society.

Crucial for the papers to be published within EEP are the answers to questions such as:

- Which political, economical, technical, and cognitive *restrictions* oppose change, by which factors (*success conditions*) can those restrictions be overcome?
- Which *actors* can support change, which *constellations of actors* are necessary to induce alterations?
- Which *regulating pattern* is in favor of the implementation of a transformation process? How do the different *instruments* have to be formed, what is a reasonable policy mix to achieve the effects intended?

The new series EEP presents an attractive platform for the publication of monographs, anthologies, conference volumes, and studies.

The first volumes of the series are studies of outstanding quality which represent research that was conducted under the series' editor's supervision at the

Otto Suhr Institute for political science and in the master course Environmental Management at the Freie Universität Berlin.

May the series EEP contribute to a better understanding of the possibilities and constraints of the implementation of an ecological transformation process within the energy industry.

Prof. Dr. Danyel Reiche

The series' editor, Prof. Dr. Danyel Reiche, is Assistant Professor for Comparative Politics at the American University of Beirut (AUB), Lebanon.

FOREWORD

The German Energiewende is an effort to reform the entire energy structure of the world's fourth largest economy to be highly efficient, low-carbon, and highly dependent on renewable sources of energy. In addition to the shut-down of all nuclear power plants by 2022, Germany aims to cut its greenhouse gas emissions by about 80 percent by 2050 and to obtain 80 percent of its electricity from renewable sources. This essentially means a dual shift away from the current heavy reliance on fossil fuels and nuclear power and towards an electricity system that is dominated by renewable energy. It is one of the biggest reform projects of the twenty-first century and one that is being watched by the entire world. This makes a documentation of the policy processes and options that have been debated regarding the energy transition so important.

Henrik-W. Maatsch's study looks at one particularly important aspect of the Energiewende — the reform of the electricity market's design. Approximately one-third of German carbon dioxide emissions stems from electricity production and consumption. Efforts have been underway in Germany since the early 1990s and especially since the introduction of the Renewable Energy Law in 2000 to expand the share of renewable energy in the electricity mix. Whereas in 1990, only about 3 percent of electricity consumed, and in 2000 somewhat less than 7 percent was derived from renewable sources, by the end of 2013 that percentage had expanded to almost 25 percent. The renewable energy feed-in-tariff contributed greatly to this rapid expansion. This is a substantial success that has attracted much global attention.

Germany is now moving into a new stage of the restructuring of the electricity system. As the share of renewable electricity expands, additional areas of the energy transition will need to be addressed and various reforms will be necessary. An expansion of the electricity grid infrastructure will be needed although it is debated how much more grid infrastructure is needed. More electricity storage systems will have to be created. Energy efficiency improvements will have to be made. In addition, a sufficient supply of base (reserve) power for times when there is limited electricity available from renewable sources will be required.

Assuring that this base capacity is available is critical for system stability in a system with a high share of fluctuating sources of electricity. Without

adequate base supply, then on a day of low renewable electricity availability blackouts could occur. Assuring adequate base load capacity is more than a question of having sufficient physical capacity (power plants run on stable supply sources like biofuels, hydropower, natural gas, and coal), it is also a question of costs and investor incentives. Sufficient incentives must exist to assure that reserve capacity will be maintained and investments will be made in more efficient and less carbon-intensive forms of base load capacity. Already there have been problems of firms shutting down newly built natural gas facilities that have proven to be uneconomical. Assuring sufficient investment in new base load facilities will be problematic unless reforms are undertaken.

There is already much pressure to reform the feed-in-tariff that has supported the growth of renewable sources of electricity. The pressures for reform have different supporters who aim to achieve different outcomes. In the long run, however, there is general agreement that there will need to be changes to the current system so that rising prices can be better held in check and costs more fairly distributed. Redesigning the electricity market to also find ways to assure an adequate base load capacity will be critical.

The future of the electricity market design is an extremely important component of the Energiewende and has therefore led to intense debates about what the best design for a new system would be. Henrik-W. Maatsch's analysis makes use of central concepts in political science such as policy network analysis and a combination of actor-centered institutionalism and advocacy coalitions. He explores the central lines of conflict in the debate that are defined by different actor coalitions' economic interests and normative positions towards the Energiewende. Maatsch shows who the main coalitions of actors are that are vying to influence the design of the electricity market, the reasons why their viewpoints are so different, what difference it could make which market design solutions are chosen, and the influence of these groups on policy makers. The choice of capacity mechanisms will greatly influence what kinds of energy suppliers remain in the market (will it be more coal or natural gas), the degree of centralization versus decentralization of a future electricity structure, how much grid infrastructure might be needed, what kind of support mechanisms will exist for the further development of renewable electricity, and many other aspects of the future electricity system.

Four coalitions are identified that support different solutions: a strategic reserve, supply contracts (forward capacity contracts), selective capacity markets, and a decentralized market for capacity obligations with exchangeable rights. The central roles played by the Ministry of the Environment and the Ministry of Economics in the debate receives considerable attention. This study provides a critical basis for understanding how these debates are likely to continue in the coming years as very important policy decisions that will steer the Energiewende into the next stage are taken.

This high quality study is based on in-depth research of key studies and interviews with major players. It is the first to examine the policy debates related to how best to assure base load supply in the future as the share of renewable electricity continues to expand in such depth. It makes an important contribution to our understanding of how actors are linking their economic, environmental, social and political interests to the design of capacity mechanisms. It is highly recommended reading.

Prof. Miranda Schreurs
Freie Universität Berlin

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	xvii
Abstract	xix
1. Einleitung.....	1
1.1 Fragestellung und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	3
1.2 Untersuchungsdesign	4
1.3 Methodologie	7
1.4 Gliederung der Arbeit.....	9
2. Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen	11
2.1 Die Policy-Analyse.....	11
2.1.1 Der Policy-Cycle	13
2.2 Die Policy-Netzwerkanalyse	18
Hypothese I	21
2.2.1 Der akteurzentrierte Institutionalismus.....	22
Hypothese II	27
2.2.2 Der Advocacy-Koalitionsansatz	27
Hypothese III	31
Hypothese IV.....	34
3. Der Energy-only-Markt und Kapazitätsmechanismen	35
3.1 Die Strategische Reserve	44
3.2 Versorgungssicherheitsverträge	48
3.3 Fokussierte Kapazitätsmärkte	51
3.4 Der dezentrale Leistungszertifikatemarkt	53
3.5 Zwischenfazit	56

4.	Fallstudie: Die Debatte um Kapazitätsmechanismen	61
4.1	Problemwahrnehmung – Die Energiewende und Versorgungssicherheit	62
4.1.1	Winter 2011/12 und die „Kaltreserve“	66
4.2	Agenda-Setting – Wettstreit der Gutachten	76
4.2.1	Veröffentlichung der EWI-Studie und Prominenz der Thematik... ..	78
4.2.2	Reaktionen und Formierung des Widerstandes	80
4.2.3	Der erneute Aufbruch der Debatte	95
4.3	Politikformulierung – Erste Konsolidierungsversuche	102
5.	Hypothesenüberprüfung	115
6.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	119
6.1	Ausblick	125
7.	Literaturverzeichnis	129
8.	Anhang	148
8.1	Liste der Interviewpartner	148
8.2	Leitfaden des Experteninterviews	150
8.3	Nachwort	152

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	<i>Der idealtypische Policy-Cycle</i>	14
<i>Abbildung 2:</i>	<i>Das analytische Modell des akteurzentrierten Institutionalismus</i>	24
<i>Abbildung 3:</i>	<i>Der Advocacy-Koalitionsansatz</i>	30
<i>Abbildung 4:</i>	<i>Merit-Order Deutschland 2013 - Terminmarktpreise vom 4.9.2012 (Lastfaktoren: Wind 15%, PV 5%)</i>	39
<i>Abbildung 5:</i>	<i>Clean Spark Spread Peaks bei marktindizierten (links) und ölundizierten (rechts) Gasverträgen im Vergleich (in €/MWh)</i>	40
<i>Abbildung 6:</i>	<i>Kapazitätsmechanismen nach Interessen und Policy-Kernüberzeugungen</i>	60
<i>Abbildung 7:</i>	<i>Zusammensetzung des deutschen Kraftwerksparks</i>	72
<i>Abbildung 8:</i>	<i>Installierte Nettokraftwerkskapazitäten der „Big 4“ in GW (Stand 31.12.2012; Zahlen für RWE und Vattenfall von 2011)</i>	88
<i>Abbildung 9:</i>	<i>Erzeugung der „Big 4“ nach Primärenergieträgern für 2012 in TWh (Stand 31.12.2012; Zahlen für Vattenfall von 2011)</i>	89
<i>Abbildung 10:</i>	<i>Akteurkonstellation des Agenda-Setting in der Debatte um Kapazitätsmechanismen</i>	94
<i>Abbildung 11:</i>	<i>Entwicklung der Akteurkonstellation in der Debatte um Kapazitätsmechanismen bis August 2013</i>	122

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i>	<i>Interessen und belief systems in der Debatte um Kapazitätsmechanismen</i>	<i>57</i>
<i>Tabelle 2:</i>	<i>Kapazitätsmechanismen, zentrale Akteure und Implikationen</i>	<i>58</i>
<i>Tabelle 3:</i>	<i>Modernisierung des deutschen Kraftwerksparks (>20 MW)</i>	<i>71</i>
<i>Tabelle 4:</i>	<i>Im Bau befindliche oder genehmigte Kraftwerksprojekte (>20 MW) - Stand 10. Mai 2013</i>	<i>74</i>

Abkürzungsverzeichnis

API2 cif ARA	Durchschnittlicher Preisindex für Steinkohlelieferung (Cost, Infrastructure, Freight) Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen
B90/Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
BAWÜ	Baden-Württemberg
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.
BEE	Bundesverband Erneuerbare Energie e.V.
BK	Bundeskanzlerin
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNetzA	Bundesnetzagentur
BNE	Bundesverband neuer Energieanbieter e.V.
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
DSM	Demand-side management (langfristige nachfrageseitige Maßnahmen zur erhöhten Energieeffizienz)
DSR	Demand-side response (kurzfristige Nachfragerregelung bei Spitzenlast)
EE	Erneuerbare Energien
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEX	European Energy Exchange
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EOM	Energy-only-Markt (grenzkostenbasierter Strommarkt)
EU	Europäische Union
EU ETS	European Union Emission Trading Scheme
EU KOM	Europäische Kommission
EVU	Energieversorgungsunternehmen
EWI	Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln
fEE	Fluktuierende (dargebotsabhängige) Erneuerbare Energien
GuD	Gas- und Dampfkraftwerk
IZES	Institut für ZukunftsEnergieSysteme gGmbH
KW	Kilowatt
KWh	Kilowattstunde
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung

KKW	Kernkraftwerk
MW	Megawatt
MWh	Megawattstunde
rEE	Regelbare (dargebotsunabhängige) Erneuerbare Energien
ResKV	Reservekraftwerksverordnung
STMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
TWh	Terrawattstunde
UBA	Umweltbundesamt
UM BW	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
ÜNB	Übertragungsnetzbetreiber
VDKI	Verein der Kohleimporteure e.V.
VIK	Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
VNB	Verteilnetzbetreiber
VoLL	Value of lost load (Opportunitätskosten der Stromverbraucher im Falle einer Versorgungsunterbrechung)
WWF	World Wide Fund For Nature Deutschland

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beschluss zur Reservekraftwerksverordnung (ResKV) vom 12. Juni 2013 markiert einen Wendepunkt in der Liberalisierung des deutschen Elektrizitätsmarktes. Der Energy-only-Markt (EOM) steht hierbei angesichts einer umfassenden Systemtransformation im Rahmen der Energiewende der Herausforderung gegenüber, auch zukünftig bei einem überwiegenden Anteil Erneuerbarer Energien ausreichend Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Kontrovers debattiert wird die Frage, ob es dazu einer Ergänzung des EOM durch Kapazitätsmechanismen bedarf und wie diese ausgestaltet sein sollten.

Vor diesem Hintergrund analysiert die vorliegende Arbeit im Rahmen einer Policy-Netzwerkanalyse den Verlauf der Debatte um Kapazitätsmechanismen seit dem Beginn der politischen Diskussion im Frühjahr 2011 bis zum Kabinettsbeschluss zur ResKV. Hierbei liegt der Fokus auf der Identifizierung der zentralen Akteure, ihrer Interessen und Werteorientierungen sowie der Analyse entsprechender Konflikte und Akteurkoalitionen in der Debatte. Hierzu werden die netzwerktheoretischen Ansätze des akteurzentrierten Institutionalismus und des Advocacy-Koalitionsansatzes kombiniert. Neben einer akteurspezifischen Kategorisierung der debattierten Kapazitätsmechanismen wurden halbstandardisierte Interviews mit beteiligten Policy-Experten geführt.

Im Ergebnis zeigt sich ein Verlauf der Debatte, der teilweise quer zu altbekannten Konfliktlinien in der deutschen Energiepolitik verläuft. So wird in der Debatte ein zweidimensionales Konfliktschema ersichtlich. Eine Konfliktlinie verläuft entlang der Befürworter-, bzw. Gegnerkoalition von Kapazitätsmärkten und ist in situativen (ökonomischen) Interessen begründet. Die zweite Konfliktlinie verläuft entlang einer proaktiven oder reaktiven Einstellung gegenüber der Energiewende und ist durch langfristige Policy-Kernüberzeugungen bestimmt.

Es zeigt sich, dass die Formierung von Akteurkoalitionen über situative (ökonomische) Interessen hinweg stabil über den bisherigen Verlauf der Debatte bleibt. Es gibt in der Debatte vier Akteurkoalitionen, die sich hinter

den Modellen der Strategischen Reserve, dem Modell der Versorgungssicherheitsverträge, dem Modell der fokussierten Kapazitätsmärkte und dem Modell des dezentralen Leistungszertifikatemarktes positionieren. Bemühungen Akteurkoalitionen über Gegensätze in den Policy-Kernüberzeugungen hinweg zu bilden, wie dies im Vorfeld des Energiegipfels im Mai/Juni 2013 über die Konsolidierung der Positionen im Rahmen der Clearing-Studie oder des Ergebnisberichtes des Fachdialoges Strategische Reserve versucht wurde, sind entweder gescheitert oder stellen sich als fragil und temporär dar. Der aktuelle Konsolidierungsversuch zwischen BDEW und VKU ist der Sache nach als erfolgsversprechend zu betrachten, da beide Akteure Policy-Kernüberzeugungen teilen und komplementäre Interessen in der Formulierung eines dezentralen Leistungszertifikatemarktes haben, in die das Modell der Strategischen Reserve kurzfristig integriert werden könnte.

ABSTRACT

The introduction of the *Reservekraftwerksverordnung* (Ordinance on Reserve Power Plants) from June 12th 2013 marks a turning point in the liberalization of the German electricity market. In view of a comprehensive system transformation against the background of the *Energiewende* (energy transition) with an increasing share of RES-E, the energy only market (EOM) faces the challenge of providing long-term security of supply. It is debated whether the EOM requires complementary mechanisms to remunerate capacity and how those should be designed.

Within the framework of a policy network analysis the debate is analyzed from its beginning in early 2011 until the introduction of the Ordinance on Reserve Power Plants. It focuses on the identification of central actors, their interests and normative values as well as the analysis of the corresponding conflicts and actor coalitions in the debate. Therefore two policy network concepts, actor-centred institutionalism and the advocacy coalition framework, were combined. Next to an actor-specific categorization of the debated capacity remuneration schemes, semi-structured interviews with involved policy experts were conducted.

As a result the analysis shows that the lines of conflict in the debate partially run transverse to established conflict patterns in German energy policy. A two-dimensional conflict pattern emerges. One line of conflict runs between the actor coalitions in favor or against capacity markets and is determined by situational (economic) interests. The second line of conflict runs between the actor coalitions that show a proactive or reactive attitude towards the energy transition. It shows that the formation of actor coalitions along mutual situational (economic) interests is stable over the course of the debate. This accounts for the four actor coalitions promoting the model of the strategic reserve, forward capacity contracts, selective forward capacity contracts and capacity obligations with exchangeable rights, respectively. Attempts to coalesce across policy core beliefs either fail or remain highly fragile and temporary, as was the case before the Energy summit in May/June 2013 when BMWi and BMU attempted to consolidate actor coalitions via the Clearing-Report and the Report on the Strategic

Reserve Dialogue, respectively. The current attempt of BDEW and VKU to coalesce is promising because both actors share similar policy core beliefs and show complementary interests in the formulation of a decentralized capacity obligations model that offers potential to integrate the strategic reserve model in the short term.

1. EINLEITUNG

Mit dem Beschluss des Bundeskabinetts zur Reservekraftwerksverordnung (ResKV) vom 12. Juni 2013 wurde die Gesetzesvorlage zur sogenannten „Winterverordnung“ der EnWG-Novelle vom Dezember 2012 konkretisiert (EnWG 2013). Die ResKV, vom Bundeswirtschaftsminister Rösler als „ordnungspolitisch nicht ganz glücklich machende Maßnahme“ (BDEWonline 2013) bezeichnet, markiert einen Wendepunkt in der Liberalisierung des deutschen Elektrizitätsmarktes.¹ Die ResKV verbietet Kraftwerksbetreibern die Stilllegung ihrer Kraftwerke, sofern diese vom zuständigen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) als systemverantwortlich eingestuft und die geplante Stilllegung nicht bereits zwölf Monate zuvor dem ÜNB oder der Bundesnetzagentur (BNetzA) angekündigt wurde.

Kraftwerksstilllegungen erfolgen gegenwärtig in zunehmendem Maße, da sie nur unzureichend ihre Deckungsbeiträge am Energy-only-Markt (EOM) erwirtschaften können. Dies betrifft insbesondere hocheffiziente und emissionsarme, im Kapitalsdienst befindliche Neuanlagen, vermehrt aber auch bereits abgeschriebene Mittellastkraftwerke, die ihre variablen Kosten kaum decken können. Zudem sind momentan alle der 17 Erdgaskraftwerksprojekte (5,5 GW), die sich in einer konkreten Realisierungsphase befinden, ausgesetzt, weil sie gegenwärtig am EOM nicht wirtschaftlich betrieben werden könnten (BDEW 2013a). Der Effekt unzureichender Investitionsanreize im EOM ist womöglich systemimmanent, tritt allerdings zu einem Zeitpunkt auf, in dem die deutsche Elektrizitätswirtschaft das erste Mal nach Beginn des Liberalisierungsprozesses einem umfassenden Investitionszyklus in Erzeugungskapazitäten gegenübersteht.

Der Effekt wird aufgrund des rasant wachsenden Anteils fluktuierender Erneuerbarer Energien (fEE) am Bruttostromverbrauch und eines gegenwärtig am Boden liegenden europäischen Emissionszertifikatehandels (EU ETS) beschleunigt und führt in der Folge zu einem verstärkten Margen-

¹ Im Folgenden werden die Begriffe Elektrizitätsmarkt und Energiemarkt synonym verwendet. Analog wird der Begriff Energiewirtschaft synonym zu Elektrizitätswirtschaft gebraucht.

verfall vor allem für Spitzenlastkraftwerke. Aufgrund einer zunehmend fluktuierenden Residuallast sind diese jedoch vermehrt relevant für die Gewährleistung von Versorgungssicherheit. Obwohl mittlerweile eine weitestgehend einheitliche Problemwahrnehmung in Bezug auf eine möglicherweise unzureichende Gewährleistung von Versorgungssicherheit nach 2020 eingetreten ist, herrscht nach wie vor Dissens in der Formulierung konkreter problemlösungsorientierter Handlungsoptionen. Eine unterschiedliche Gewichtung der Relevanzkriterien in der energiepolitischen Zieltrias als auch divergierende situative ökonomische Interessen der Policy-Akteure kennzeichnen eine komplexe Debatte.

In der Debatte um Kapazitätsmechanismen² werden Fragen nach der Notwendigkeit von Kapazitätsmechanismen sowie deren Reichweite und Ausgestaltung kontrovers diskutiert. Im Einzelnen stehen sich die Modellverschlüsse der Strategischen Reserve, des umfassenden Kapazitätsmarktes für Versorgungssicherheitsverträge, der fokussierten Kapazitätsmärkte sowie des dezentralen Leistungszertifikatemarktes als ergänzende Instrumente zum EOM gegenüber.

Die Debatte um die Einführung und Ausgestaltung von Kapazitätsmechanismen wird von einer Vielzahl von Policy-Akteuren geführt, die neben staatlichen Institutionen auf nationaler und subnationaler Ebene ebenso eine Vielzahl privatwirtschaftlicher und anderer nicht-staatlicher Institutionen jeglicher Couleur umfasst. Sie ist dabei Spiegelbild der unterschiedlichen Interessen und normativen Werteorientierungen einer Vielzahl von Policy-Akteuren:

“In Germany, the mix and geography of (new) capacity is subject to strong pressures from market, political, environmental and other lobby interest groups. It is likely that such interest groups will try to bias the design – e.g., the rating of certain technologies and locations, towards their interest” (Cramton/Ockenfels 2011: 30).

2 Der Autor hat sich für die Verwendung des Begriffes “Kapazitätsmechanismus“ entschieden. Dies schließt sowohl die in der Debatte diskutierten Kapazitätsmarktmodelle als auch die Strategische Reserve ein. Die Strategische Reserve ist also ein Kapazitätsmechanismus und kein Kapazitätsmarkt.

Ziel dieser Arbeit ist es, im Rahmen einer Policy-Netzwerkanalyse den Verlauf der Debatte um Kapazitätsmechanismen seit dem Beginn der politischen Diskussion im Frühjahr 2011 bis zum Kabinettsbeschluss zur ResKV darzulegen. Hierbei liegt der Fokus auf der Identifizierung der zentralen Akteure, ihrer Interessen und Werteorientierungen sowie der Analyse entsprechender Konflikte und Akteurkonstellationen in der Debatte.

1.1 FRAGESTELLUNG UND ABGRENZUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDES

Mit dem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 12. Juni 2013 wurden die in der EnWG-Novelle vom Dezember 2012 gesetzlich verabschiedeten Änderungen zur Stilllegung von systemrelevanten Kraftwerken in Form einer Gesetzesverordnung bis 2017 konkretisiert („Wintergesetz“). Damit wurde temporär ein De-facto-Kapazitätsmechanismus beschlossen, ohne dass jedoch Entscheidungen getroffen wurden hinsichtlich eines umfassenden und langfristig orientierten neuen Strommarktdesigns. Die Entscheidung des federführenden Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) für eine „Übergangslösung“ in Form der ResKV und der damit verbundenen vorläufigen Absage an eine transparente und marktorientierte Lösung in Form der Strategischen Reserve ist sowohl Ausdruck politischen Handlungsdrucks vor der Bundestagswahl 2013 als auch eines komplizierten Diskurses in einer sehr heterogenen Akteurlandschaft der deutschen Energiepolitik mit einer Vielzahl teilweise konfligierender Interessen.³ Der „große Wurf“ einer politischen Einigung auf ein neues, umfassendes Strommarktdesign wurde auf die folgende Legislaturperiode verschoben. Die Debatte um die Ausgestaltung eines Kapazitätsmechanismus ist also keinesfalls beendet, sondern wird sich in den kommenden Monaten der neuen Legisla-

3 Der Begriff „Akteur“ soll im Folgenden weniger für individuelle als vielmehr korporative Akteure gelten. Nach der Definition Colemans (1974) sind diese „handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (zum Beispiel in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (zum Beispiel in Parteien oder Verbänden) entschieden werden kann“ (Mayntz/Scharpf 1995: 50).

turperiode im Vorfeld einer allseits erhofften Interessenkonsolidierung der beteiligten Akteure sehr wahrscheinlich intensivieren.

Sowohl die Hintergründe des Kabinettsbeschlusses für die ResKV als auch die grundlegenden Interessenkonflikte einer Vielzahl beteiligter Akteure in der Debatte um ein neues Strommarktdesign im Allgemeinen und um die Notwendigkeit und Ausgestaltung eines Kapazitätsmechanismus für Deutschland im Speziellen sind bis dato nicht wissenschaftlich untersucht worden. Daher ist es das Ziel dieser Arbeit, einen akteurbezogenen Untersuchungszugang zur aktuellen Debatte um Kapazitätsmechanismen herzustellen. Der Fokus der Arbeit liegt demnach auf der Identifizierung und Analyse der Entwicklungen und Verhaltensweisen der beteiligten Akteure, ihrer Interessen und den entsprechenden Konfliktlinien in der Debatte um Kapazitätsmechanismen vor dem Hintergrund der Entscheidung für die ResKV im Vorfeld der Bundestagswahl 2013.

Es soll dabei folgende Fragestellung beantwortet werden:

Was sind die zentralen Akteure, ihre Interessen und Werteorientierungen, die entsprechenden Konflikte und Akteurkonstellationen in der Debatte um Kapazitätsmechanismen in Deutschland und wie verhielten, bzw. veränderten sich diese über den Untersuchungszeitraum, d.h. wie ist die Debatte im Detail verlaufen?

1.2 UNTERSUCHUNGSDESIGN

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit sind die Akteur- und Interessenkonstellationen in der Debatte um Kapazitätsmechanismen in Deutschland bis zum Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 12. Juni 2013 zur ResKV. Die Debatte um Kapazitätsmechanismen ist damit keinesfalls abgeschlossen, denn die ResKV ist zeitlich bis 2017 befristet und stellt somit lediglich „eine Übergangsregelung bis zu einer Entscheidung im Hinblick auf den [sic!] zukünftigen Rahmenbedingungen des Energiemarktes dar“ (BMW 2013b: 15). Es sei daher explizit darauf hingewiesen, dass es sich bei der vorliegenden Arbeit um die Analyse eines keineswegs abgeschlossenen und sehr umfassenden politischen Entscheidungsprozesses