

## DANKSAGUNG

Die vorliegende Studie ist im Rahmen einer Promotion am Historischen Institut der Friedrich-Schiller-Universität Jena entstanden. Da eine Dissertation nicht ausschließlich eine Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand ist, möchte ich die Gelegenheit der Veröffentlichung nutzen, den Personen und Institutionen zu danken, die mich auf diesem Weg unterstützt und begleitet haben.

Allen voran möchte ich Prof. Thomas Kroll danken, der mein Projekt zur Geschichte der Stromwirtschaft in jeder Phase gefördert und durch wichtige methodische sowie lebensweltliche Hinweise unterstützt hat. Durch seine Aufgeschlossenheit gegenüber Themen jenseits des historischen Mainstreams war er für mich der ideale Doktorvater.

Mein Dank gilt darüber hinaus meinem Zweitgutachter Prof. Dirk van Laak, der mich bereits seit meinem Studium begleitet hat. Die Gespräche mit ihm und seine kritischen Anmerkungen haben wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Ohne die Quellen aus den Archiven und die Hilfe der Archivare ist historisches Arbeiten nur schwer möglich. Daher gilt mein spezieller Dank Hans-Georg Thomas und Peter Döring vom RWE Archiv sowie Roselie Kracht, Haike Heymann und Petra Uhlmann von den E.ON Archiven in München, Hannover und Dortmund.

Bei meinen Interviewpartnern möchte ich mich für ihren Vertrauensvorschuss bedanken. Ihre Aussagen waren ein wertvoller Quell der Erkenntnis und gewährten mir wichtige Einblicke in ihre Sicht auf die Energiewirtschaft.

John-Wesley Löwen, der zeitgleich über das Verhältnis von Industrie, Kommunen und Elektrizitätswirtschaft promovierte, danke ich für die gemeinsame Zeit im Archiv und den inspirierenden Austausch darüber hinaus. Besonders herzlich möchte ich mich bei meinen Eltern Gerold und Sabine bedanken, die mich in allen Lebenslagen unterstützt haben und die besten Eltern sind, die man sich vorstellen kann. Ohne die permanente Unterstützung meiner Freunde und Kollegen Tobias Federwisch, Lars Vogel, Jens Ripcke, Diana Köpke, Gerhard Mener, Karsten Redmann, Andrea Klausch, Stefanie Freyer und Sabine Sommer wäre die Arbeit wohl kaum gelungen. Den Herausgebern danke ich für die Aufnahme in die Reihe VSWG, Frau Stüdemann vom Steiner Verlag für ihre Geduld und die gute Zusammenarbeit. Für das Lektorat meiner Arbeit gebührt mein Dank Monika Kopyczinski, die akribisch, umsichtig und mit hohem Engagement den Text „in Form“ gebracht hat. Widmen möchte ich diese Studie meiner Tochter Luise, die das größte Glück auf dieser Erde ist!

Hendrik Ehrhardt

Potsdam, im Februar 2017



## EINLEITUNG

Mit dem gegenwärtigen Transformationsprozess des Energiesystems erhalten auch Fragen zu dessen Genese verstärkt Aufmerksamkeit. Insbesondere die Entstehungsbedingungen, Akteurskonstellationen und Organisationsstrukturen sowie die Wechselwirkungen von Energiesystem und Gesellschaft sind dabei von Interesse. Zudem stellt sich die Frage nach der energiewirtschaftlichen Vorprägung der Akteure, sind diese doch fast ausnahmslos im Zeitalter der Großkraftwerke sozialisiert und ausgebildet worden. Wenig überraschend verläuft die öffentliche Diskussion darüber jedoch unhistorisch.

Einen der ersten wichtigen Veränderungsprozesse der jüngeren Vergangenheit erfuhr das deutsche Energiesystem mit der Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts im Jahr 1998. Zumindest formal wurden dabei die „Aufhebung der staatlichen Investitionskontrolle und -lenkung“ in der Energiewirtschaft erwirkt sowie staatliche Regulierung zugunsten vermeintlich freien Wettbewerbs zurückgedrängt. Über die Langzeitwirkung dieser wie anderer Bemühungen, den ordnungspolitischen Rahmen der Energiewirtschaft zu reformieren, lassen sich allerdings erst Vermutungen, aber noch keine abschließenden Bewertungen treffen. Eine weitere grundlegende Veränderung des Energiesystems scheint mit der flächendeckenden Förderung und Einführung erneuerbarer Energien angestrebt zu werden. Ähnlich verhält es sich mit dem Umbau und der stärkeren Verknüpfung der Energienetze im nationalen wie europäischen Rahmen, dem Ausbau von dezentralen Energieerzeugungs- und Speichertechnologien sowie der Einführung der Elektromobilität. Die Anpassung des bestehenden Energiesystems an diesen Transformationsprozess stellt eine der zentralen ökonomischen, politischen und sozialen Gestaltungsaufgaben der Gegenwart dar, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die etablierten Strukturen der Energieversorgung bislang durch Resistenz hinsichtlich möglicher Änderungs- und Korrekturabsichten kennzeichnet waren.

Durch den wirtschaftlichen Aufschwung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts stieg in Europa die Energienachfrage, die lange Zeit hauptsächlich durch die unmittelbare Verwertung von Primärenergie gedeckt wurde.<sup>1</sup> Schon damals war die Schätzung des notwendigen Energiebedarfs von großer Bedeutung, wenn auch von anderer Qualität als seit den 1970er-Jahren. Im Zuge der Industrialisierung ergab sich außerdem durch eine Reihe technischer Innovationen die Möglichkeit einer steigenden Energieschöpfung aus Primärenergiequellen in Form von veredelter Energie (Elektrizität). Durch gleichzeitige Fortschritte in der Energieübertragung und der Entwicklung neuer Antriebssysteme (z. B. in der Aluminium- sowie Stahlindustrie oder durch Elektromotoren im Handwerk) hielt die elektrische Energie immer mehr Einzug in den wirtschaftlichen Produktionsprozess. Für Deutschland

1 Unter Primärenergie versteht man die in der Natur ursprünglich vorkommenden Energieträger oder -formen wie Stein-, Rohbraunkohle, Erdgas, Uran, Biomasse, Erdwärme, Sonne, Wasser, Wind usw.

lassen sich die ersten Ansätze dieser Entwicklung, die in einem engen Zusammenhang mit den aufstrebenden „neuen Industrien“ stand, schon in der Zeit des Kaiserreichs beobachten. Selbst eine traditionsreiche Wirtschaftsbranche wie der Steinkohlebergbau blieb davon nicht unberührt. Er lieferte nicht nur einen bedeutenden Anteil der Primärenergie, sondern sah sich auch mit der Herausforderung konfrontiert, Investitionen zu tätigen, um sich auf den dynamischen Märkten der „neuen Energien“ zu etablieren. Die so entwickelte Fähigkeit, elektrische Energie mithilfe neuer Technologien aus unterschiedlichen Primärenergieträgern zu gewinnen und sie vielfältig nutzbar zu machen, hob die Knappheitsbedingungen dennoch nie auf. Doch konnte die Elektrizität, die ihre produktive Kraft aus einer immer stärker diversifizierten Primärenergiebasis (Energimix) schöpfte, die Elastizität des Energieangebots bedeutend steigern.

Historisch betrachtet verlief der Prozess der Elektrifizierung allerdings nicht in allen Regionen und nicht in allen Gesellschaftssegmenten gleich, sondern führte aufgrund zeitlich und räumlich verschiedener Startbedingungen zu unterschiedlichen Strategien, um die steigende Energienachfrage zu bewältigen. Aus dem gesellschaftlichen Umgang mit der Energie resultierten letztlich Entwicklungspfade, die heute zwar nicht irreversibel sind, aber den gesellschaftlichen Entscheidungsspielraum einengen. Das gesellschaftliche Erfahrungswissen, die historisch gewachsenen Denkmuster bzw. Mentalitäten, die Interessen einzelner Gesellschaftsgruppen sowie die jeweils spezifische Art der Organisation der Energieerzeugung und -anwendung erschweren einen abrupten Systemwechsel. Ein Bruch mit dem historisch gewachsenen Energiesystem würde einen hohen Kostenaufwand für die Gesellschaft bedeuten und einen Zeitraum beanspruchen, der sich über mehrere Generationen erstreckt. Aus historischer Perspektive ergeben sich jedoch für die aktuelle Debatte über alternative Energiekonzepte, ökologische Folgekosten und Reorganisationsmaßnahmen im Energiesektor interessante Anknüpfungspunkte und Erkenntnisse. Im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit können allerdings nur Teilaspekte dieser übergeordneten Fragen untersucht werden, nicht aber die historischen Besonderheiten und strukturellen Bedingtheiten des deutschen Energiesystems *in toto*.<sup>2</sup>

Auffällig am deutschen Energiesystem sind vor allem drei wesentliche Merkmale:<sup>3</sup> *Erstens* weisen die institutionellen Rahmenbedingungen einen relativ hohen Grad an historischer Kontinuität auf – und dies über politische Systemwechsel hinweg. *Zweitens* sind die Entstehungszeit im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts sowie die Entwicklung bis in die Gegenwart hinein aufs Engste mit staatlichem Handeln verknüpft.<sup>4</sup> Die Rolle des Staates ist im Bereich Energieversorgung viel-

- 2 Für einen Überblick über die Struktur des deutschen Energiesystems siehe Abbildung 1 im Anhang.
- 3 Als Energiesystem wird hier ein historisch gewachsenes Energieversorgungskonzept verstanden, das auf der Zusammensetzung diverser Primärenergieträger basiert (innerhalb eines gesellschaftlichen Organisationsrahmens, der die Erzeugung, Verteilung und Anwendung der Energie koordiniert und kontrolliert), die mithilfe der jeweils verfügbaren Technologien sowie dem endogenen Erfahrungswissen der Gesellschaft in veredelte Energien transformiert werden.
- 4 Siehe u. a. Burgbacher, Fritz, Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung in der Energiewirtschaft, in: Energiewirtschaftliches Institut Köln (Hg.), Wirtschaftliche und rechtliche Grundfra-

gestaltig: Kommunen, Bundesländer und zuständige Bundesministerien nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr. Für den hier skizzierten Zusammenhang sind besonders die früheren Länder (etwa Preußen, Schwaben, Bayern etc.) als Eigentümer von Energieversorgern von Interesse. Weiterhin spielen die Kommunen als Eigentümer von Energieversorgungsunternehmen (EVU) bis in die Gegenwart hinein eine wichtige Rolle. Kommunen nehmen bis heute eine zentrale Funktion im Energieversorgungssystem ein, weil sie über Konzessionsabgaben – also gewissermaßen die Pachtgebühr für die Wegenutzung für Stromleitungen – direkt vom Stromverkauf profitieren. Zudem agieren Kommunen selbst als Energieversorger. Ihre Interessenvertretung, der Verband kommunaler Unternehmen (VKU), ist bis heute einer der maßgeblichen Lobbyverbände im Energieversorgungssystem. Ob – und wenn ja, inwieweit – der Staat verantwortlich für die Energieversorgung ist, spielt im Verhältnis zwischen Staat und EVU eine zentrale Rolle. So hatte die Mehrzahl deutscher Energieversorger in der Zeit von 1954 bis 1989 eine öffentliche oder gemischtwirtschaftliche Anteilseignerstruktur. Vor allem die Brutto-Erzeugung und Engpassleistung lagen mehrheitlich bei den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Die gemischtwirtschaftliche Unternehmensart war die dominierende Eigentumsform in der deutschen Stromwirtschaft. An den Energieversorgungsgesellschaften waren sowohl öffentliche als auch private Kapitalgeber beteiligt. Für die bestimmenden Akteure des deutschen Strommarktes, die großen Verbundunternehmen, war diese Form charakteristisch. Die unternehmerische Entscheidungsfindung in solchen Kapitalgesellschaften war in hohem Maße durch die Struktur der Anteilseigner gekennzeichnet und beeinflusst. *Drittens* spielte die industrielle Kraftwirtschaft seit den 1880er-Jahren eine prägende Rolle bei der Erzeugung von Ener-

gen der Energiewirtschaft, München 1949, S. 40–56; Becker, Ralph, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Baden-Baden 1997. Wenngleich der kommunalpolitische Einfluss Ende der 1960er-Jahre bei den EVU immer noch groß war, so kann seit dieser Zeit durchaus von einer „Teilprivatisierung“ der EVU gesprochen werden. Siehe u. a. Schwarz, Meinhard, Partnerschaft mit privatem Kapital, in: VEW AG (Hg.), Mehr als Energie. Die Unternehmensgeschichte der VEW 1925–2000, Essen 2000, S. 230–293, hier S. 230; Radzio, Heiner, Unternehmen mit Energie. Aus der Geschichte der VEBA, Düsseldorf u. a. 1990, S. 169–194; Hausner, Otto, Der Kapitalbedarf für den Energieausbau und dessen Deckung, in: Energiewirtschaftliches Institut Köln (Hg.), Die Energiewirtschaft in ihrer ökonomischen und sozialen Umwelt 1975–1985, München 1974, S. 137–152, hier S. 142; Gieske, Friedhelm, Finanzierungsprobleme der deutschen Gas- und Elektrizitätsversorgung, in: EWT 24 (1974) 11, S. 537–542, hier S. 541; Ponto, Jürgen, Perspektiven der Energiefinanzierung, Vortrag, gehalten auf der VDEW-Tagung vom 24. bis 26. Mai 1977 in München. Der erhöhte Kapitalbedarf hatte unter anderem mit den hohen Kosten für die Errichtung von Kernkraftwerken zu tun. Die Interessenvertretung der Verbundunternehmen forderte von mit diesem Problem befassten Ministerien (BMWi, BMFT und dem BMF) Steuer- und Abschreibungsvergünstigungen für den Bau von Kernkraftwerken. Siehe HKR, VDEW-Vorstandsrat ab Januar 1976 bis 28. Februar 1977, 2929. Die Auswirkungen der Privatisierung und Deregulierung der Energiewirtschaft wurden seit den 1970er-Jahren im europäischen Vergleich höchst unterschiedlich bewertet. Siehe u. a. Chick, Martin, Electricity and Energy Policy in Britain, France and the United States since 1945, Cheltenham u. a. 2007; Helm, Dieter, Energy, the State, and the Market. British Energy Policy since 1979, Oxford 2003; Pfaffenberger, Wolfgang/Scheele, Ulrich/Salge, Katrin, Energieversorgung nach der Deregulierung. Entwicklungen, Positionen, Folgen, Berlin 1999.

gie. Sie war vor den öffentlichen Energieversorgungsunternehmen entstanden, wenngleich auch vorwiegend mit dem Anspruch, die Industriebetriebe selbst zu versorgen.<sup>5</sup> Ihre Position als wichtiger Energieerzeuger und bedeutender Kunde der EVU hat die Industrie seit dieser Zeit jedoch immer weiter eingeübt.

## FRAGESTELLUNG UND UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

Die vorliegende Studie fragt nach der Art und Weise, wie die bundesdeutschen Energieversorgungsunternehmen (EVU) in den 1970er- und 1980er-Jahren agierten, welche Unternehmenspolitik sie betrieben und wie sie das deutsche Energiesystem dadurch formten.<sup>6</sup> Dabei wird das (west-)deutsche Energiesystem als ein historisch gewachsenes Geflecht von Staat, Energieversorgern und anderen gesellschaftlichen Akteuren verstanden. Im Fokus der Analyse stehen die beiden größten Unternehmen dieser Zeit: die Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerke (RWE) sowie die Preußenelektra AG (PREAG).<sup>7</sup> Beide Unternehmen bieten sich als Untersuchungsgegenstände an, da sie das Energiesystem der Bundesrepublik Deutschland dominierten, bei der Auswahl der Primärenergieträger für die Stromerzeugung jedoch eine jeweils eigene Unternehmenspolitik verfolgten. Während die PREAG ihren Strom etwa zur Hälfte aus Kernenergie gewann, produzierten die RWE ihren Strom zu zwei Dritteln aus heimischer Braunkohle.<sup>8</sup>

- 5 Als industrielle Kraftwirtschaft werden Unternehmen der Industrie bezeichnet, die ihren Strombedarf ganz oder zu großen Teilen selbst erzeugen. Bis zum Ersten Weltkrieg war die installierte Kraftwerksleistung der Industrie mehr als doppelt so hoch wie die der öffentlichen Elektrizitätswerke. Siehe Ott, Hugo (Hg.), Statistik der öffentlichen Energieversorgung Deutschlands 1890–1913, Historische Energiestatistik von Deutschland, Bd. 1, St. Katharinen 1986, S. IX.
- 6 Auf eine genauere Periodisierung wird hier bewusst verzichtet. Vermeintlich einschneidende Ereignisse der beiden Jahrzehnte, wie z. B. der Ölpreisschock 1973/74, stellen für die Stromwirtschaft keine eindeutige Zäsur dar. Vielmehr wirkten diese vorwiegend als Trendverstärker bereits zuvor begonnener Entwicklungen, sodass sich hier kein klarer Bruch, sondern allenfalls eine strategische Anpassung des Handelns der Branche erkennen lässt. Gleichwohl endet der Untersuchungszeitraum im Jahr 1990, weil sich die stromwirtschaftlichen Strukturen durch die Wiedervereinigung Deutschlands grundsätzlich veränderten.
- 7 In einigen Fällen wird darüber hinaus die Nordwestdeutsche Kraftwerke AG (NWK) mit in die Untersuchung einbezogen. Zur NWK existiert eine gute Quellengrundlage und darüber hinaus war die NWK schon vor ihrem Beitritt zur Preußenelektra 1985 sowohl organisatorisch als auch in anderen unternehmerischen Fragen aufs Engste mit der Preußenelektra verbunden.
- 8 Trotz der quasimonopolistischen Strukturen des Marktes zeichnet beide Unternehmen ein historisch gewachsenes Konkurrenzverhältnis aus. So thematisiert z. B. die Preußenelektra in ihrer eigenen Unternehmenshistorie im Abschnitt über *Ziele und Aufgaben der Preußenelektra* im Geschäftsbericht aus dem Jahr 1946 Folgendes: „Ein [...] Grund für das Interesse des preußischen Staates an der Elektrizitätswirtschaft, lag in der Gefahr, daß die Elektrizitätswirtschaft ganz Deutschlands in privatkapitalistische Hände geriet – ‚stinnesiert‘ wurde. Die Versuche des Großindustriellen Stinnes, der seinerzeit bereits das RWE beherrschte und im Braunschweiger Gebiet die mächtigen Braunkohlevorkommen der Braunschweigischen Kohlebergwerke A. G. an sich gebracht hatte [...] veranlaßten den preußischen Staat [...] einen Keil von Norden nach Süden einzuschalten.“ Die Preußische Elektrizitäts-Aktiengesellschaft und ihre Entwicklung,

Die großen Verbundunternehmen waren die bestimmenden Akteure des Energiesystems, die auf Branchenebene in einer ebenso vielschichtigen Wechselbeziehung zueinander standen (Verbundwirtschaft) wie innerhalb des ordnungspolitischen Rahmens.<sup>9</sup> Darüber hinaus dominierten sie im Forschungszeitraum den Energiemarkt, der eine klar definierte Struktur aufwies. An der Spitze standen die hier untersuchten Verbundunternehmen. Um die Komplexität des gesellschaftlichen Handelns der Unternehmen zu erfassen, empfehlen sich daher mehrere Problemfelder zur Analyse. Kodifizierte Regelungen und ordnungspolitische Regeln bilden dabei die Makroebene für die beteiligten Organisationen (die EVU), deren Handeln die Mikroebene darstellt. Mit Auswahl der RWE und der PREAG werden regionale und kommunale Energieversorger nicht systematisch, sondern problemorientiert in die Untersuchung miteinbezogen.

Die von der Stromwirtschaft immer wieder selbst angeführten Besonderheiten der Branche sollen nachfolgend kritisch hinterfragt werden. Ganz allgemein geht es dabei um die fundamentalen Beziehungen zwischen Gesellschafts- und Energiesystem. Vor allem die Protagonisten der Stromwirtschaft argumentierten stets mit der ‚Systemrelevanz‘ ihrer Branche: Ihr Wirtschaftszweig habe durch seine Erfolge wesentlich zum gesellschaftlichen Wohlstand beigetragen. Diese herausgehobene gesellschaftliche Position rechtfertige und erfordere eine gesonderte Behandlung und gesetzliche Ausnahmeregelungen. Aufgabe dieser Analyse soll es daher auch sein, die Argumente der Stromwirtschaft, die zur Legitimation ihres Sonderstatus herangezogen werden, näher zu beleuchten. Die Durchsetzung stromwirtschaftlicher Interessen war nämlich meistens erfolgreich. Sie zielte auf den Erhalt unter-

Geschäftsbericht aus dem Jahr 1945/46, S. 6. Allerdings sind seit 1927 mit dem sogenannten Elektrofrieden die Versorgungsgebiete durch Demarkationsverträge zwischen den Energieversorgern weitgehend aufgeteilt worden. Siehe Stier, Bernhard, Staat und Strom. Die politische Steuerung des Elektrizitätssystems in Deutschland 1890–1950, Ubstadt-Weiher 1999, S. 320 ff. Auch in den 1980er-Jahren spielte die divergierende Struktur der Stromerzeugung hinsichtlich der Primärenergieträger noch eine Rolle. Die „Revierferne“ und das daraus resultierende Abgeschnittensein von der Braunkohle und den sich daraus ergebenden Kostenvorteilen konnte aus Sicht der nord- und süddeutschen EVU konsequenterweise nur den Weg in die Kernenergie bedeuten. Dies bestätigt rückblickend auch der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Preußenelektra, Erhard Keltch, im Jahr 1980, indem er ausführt, „daß nur die Kernenergie geeignet ist, die natürlichen Vorteile, die das RWE hat, auszugleichen. Die seinerzeitige Entscheidung bei Preußenelektra und der NWK, auf die Kernenergie zu setzen, sei deshalb trotz aller Rückschläge richtig gewesen.“ Niederschrift des Aufsichtsrats und des Beirats der Preußenelektra am 16. Mai 1980, S. 18, E.ON-Archiv München, EEA 608.

- 9 Als Verbundunternehmen werden die neun großen Energieversorgungsunternehmen bezeichnet, die einen Großteil der elektrischen Energie erzeugen und gleichzeitig Eigentümer des Hoch- und Höchstspannungsnetzes sind. Diese Form der überregionalen Stromversorgung entstand vor mehr als 100 Jahren und war vor allem mit der Idee verknüpft, Versorgungssicherheit mittels Verbundleitungen über Versorgungsgebiete hinweg zu schaffen. Siehe zur Geschichte des Verbundbetriebs: Boll, Georg, Geschichte des Verbundbetriebes. Entstehung und Entwicklung des Verbundbetriebes in der deutschen Elektrizitätswirtschaft bis zum europäischen Verbund. Ein Rückblick zum 20-jährigen Bestehen der Deutschen Verbundgesellschaft e. V. – DVG Heidelberg, Frankfurt/M. 1969, S. 13 ff., 56 ff., 114 ff.; Schnug, Artur/Fleischer, Lutz, Bausteine für Stromeuropa. Eine Chronik des elektrischen Verbunds in Deutschland. 50 Jahre Deutsche Verbundgesellschaft, Heidelberg 1999, S. 43 ff.

nehmerischer Freiheit, möglichst wenig Kontrolle sowie auf die Wahrung bestehender, für die Stromwirtschaft vorteilhafter Strukturen. Das wichtigste Argument war dabei der Verweis auf die Versorgungssicherheit. Für den untersuchten Zeitraum ist dies eines der häufigsten Argumente der Branche mit Blick auf die – im ersten Kapitel näher untersuchten – Energiebedarfsprognosen. Um die Argumentationslogik, die sich hinter dem Verweis auf die Versorgungssicherheit verbirgt, besser verstehen zu können, ist die Erklärung einiger technischer Eigenschaften von Elektrizität und Energieversorgung notwendig. Zunächst kann festgestellt werden, dass die physikalische Speicherfähigkeit von Elektrizität beschränkt ist. Daraus ergibt sich der Umstand, dass ständig genügend Elektrizität in Kraftwerken produziert werden muss.<sup>10</sup> Auch die Leitungsgebundenheit von Strom wird häufig als Argument gegen eine wettbewerbliche Organisation der Stromwirtschaft ins Feld geführt. Neben diesen Besonderheiten werden unterschiedliche Phänomene seitens der Stromwirtschaft unter dem Begriff „Versorgungssicherheit“ subsumiert. Hinter dieser Überzeugung verbirgt sich der Gedanke, dass elektrische Energie kein Produkt, sondern eine Dienstleistung im Sinne des öffentlichen Versorgungsauftrages sei, die keinem Wettbewerb ausgesetzt sein sollte.<sup>11</sup>

Auf der Grundlage der gesetzlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit – und in Zeiten steigender Energiebedarfsprognosen sowie eines stabilen ordnungs- und wettbewerbpolitischen Rahmens – war in den 1970er- und 1980er-Jahren der Absatz des Stroms aus neu errichteten Kraftwerken kaum ein Thema. Ferner wurde und wird von der Stromwirtschaft auch in anderen Zusammenhängen immer wieder auf die im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) verankerte allgemeine Anschluss- und Versorgungspflicht hingewiesen. Dieses Argument spielt vor allem im zweiten Kapitel eine wichtige Rolle, wenn es um das Verhältnis

- 10 Die Transformierbarkeit von Materie in Energie und Wärme hängt mit den thermodynamischen Gesetzen zusammen und verdeutlicht auf diese Weise die Begrenztheit von Ressourcen und der Entropie. Siehe u. a. Osietzki, Maria, „Energetische Selbstorganisation“. Soziale Voraussetzungen, ökologische Begleiterscheinungen und technisch-naturwissenschaftliche Folgen der Thermodynamik, in: Ritter, Martina (Hg.), Bits und Bytes vom Apfel der Erkenntnis. Frauen – Technik – Männer, Münster 1999, S. 33–46. Und aus der Energiewirtschaft: Knizia, Klaus, Kreativität, Energie und Entropie. Gedanken gegen den Zeitgeist, Düsseldorf u. a. 1992, S. 90 ff. Erst mit einer intelligenteren Kopplung der Netze und verschiedener Anlagen ist es möglich, Energie zu „speichern“. So z. B. mit Pumpspeicherkraftwerken, in denen überschüssiger Strom dazu genutzt werden kann, Wasser mittels elektrisch betriebener Pumpen einen Berg hinaufzupumpen. In Zeiten fehlenden Stroms wird dieses Wasser wieder ins Tal gelassen und treibt Turbinen und Generatoren an, die dann Elektrizität erzeugen. Somit kann das zeitliche Problem zwischen Energiebedarf und Nachfrage gelöst werden. Auch das intelligentere Betreiben („Fahren“) von fossilen und nuklearen Kraftwerken sowie vor allem ihre Vernetzung mit erneuerbaren Energien (Wind und Sonne), insbesondere im europäischen Maßstab, könnte die mangelnde Speicherfähigkeit von Elektrizität ausgleichen.
- 11 Budde, Hans-Jürgen, Elektrische Energie – Ware oder Dienstleistung?, in: EWT 21 (1971) 5, S. 243–248; Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke (VDEW) (Hg.), Jahresbericht 1989, Frankfurt/M. 1990, S. 15. Im Jahresbericht des Verbandes wird die Auffassung vertreten, „dass Strom kein Produkt sei wie andere Güter, sondern eine Dienstleistung, bei der es – ebenso wie bei der Trinkwasserversorgung – überall auf der Welt keinen Wettbewerb gibt“. Diese Aussage bezog sich auf die Pläne der EG-Kommission, mehr Wettbewerb auf dem Strommarkt durchzusetzen.

der EVU zur industriellen Kraftwirtschaft geht. Für alle Kapitel der vorliegenden Studie sind gleichermaßen die Argumente der hohen Kapitalintensität der Stromwirtschaft bei Investitionen in Energieerzeugungs- und Verteilungsanlagen sowie die Langfristigkeit des energiewirtschaftlichen Handelns relevant. Darüber hinaus ist die Stromwirtschaft von der staatlichen Preis- und Kartellaufsicht gekennzeichnet. Gerade die energierechtlichen Fragen sollen aufgrund ihrer Komplexität im Folgenden problemorientiert untersucht werden.<sup>12</sup>

Auf drei unterschiedlichen, noch näher zu bestimmenden Problemfeldern sollen sowohl die Kontinuität als auch der Wandel des Handelns der Stromkonzerne nachvollzogen werden. Das Agieren der Unternehmen wird dabei als *stromwirtschaftliches Handeln* aufgefasst und analysiert.<sup>13</sup> Der Fokus ist problemorientiert und akteurzentriert. Die Fragestellung lautet: Welche Handlungs- und Entscheidungsspielräume hatten die Unternehmen auf den drei zu untersuchenden Feldern? Dabei werden die EVU als Organisationen verstanden, deren Handeln nicht ausschließlich hinsichtlich ihrer eigenen Rationalität, sondern hinsichtlich ihrer gesamtgesellschaftlichen Bezüge untersucht werden soll.<sup>14</sup> Die Unternehmen werden hierbei gleichermaßen als ökonomisch-funktionale und soziale Organisationen verstanden.<sup>15</sup> Mittels einer solchen Perspektive lassen sich verschiedene Dimensionen

- 12 Ausschließlich auf das Thema „Regulierung“ konzentriert sich die Studie von Alexandra von Künsberg. Siehe Künsberg, Alexandra von, Vom „Heiligen Geist der Elektrizitätswirtschaft“. Der Kampf um die Regulierung der Stromwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2012.
- 13 Dieser Begriff wird in Anlehnung an Bernhard Stiers Konzept der *Elektrizitätspolitik* verwendet, der vorwiegend die politische Steuerung des Elektrizitätssystems in Deutschland von 1890 bis 1950 in den Blick nimmt. Siehe Stier, Bernhard, Staat und Strom. Die politische Steuerung des Elektrizitätssystems in Deutschland 1890–1950, Ubstadt-Weiher 1999, S. 33 ff. Zuerst wurde der Begriff der Elektrizitätspolitik, wenn auch vorwiegend für die praktische Politik konzipiert, in den 1920er-Jahren durch den bei einer AEG-Tochter beschäftigten Elektroingenieur Gustav Siegel geprägt. Siehe Siegel, Gustav, Elektrizitätspolitik, in: Elektrotechnik und Maschinenbau 45 (1927) 39, S. 823–826.
- 14 Auf die Ausformulierung einer konkreten Handlungs- oder Organisationstheorie wird an dieser Stelle verzichtet. Die Begriffe der Studie orientieren sich im Wesentlichen an Ansätzen einer neoinstitutionalistischen Handlungstheorie. Für einen Überblick hierzu siehe u. a. Walgenbach, Peter, Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie, in: Kieser, Alfred/Ebers, Mark (Hg.), Organisationstheorie, 6., erw. Aufl., Stuttgart 2006, S. 353–401. Dass Organisationstheorien historischer Analyse bedürfen, ist nicht erst seit den 1990er-Jahren bekannt, wenn gleich diese Forderung in dieser Zeit verstärkt erhoben wurde. Siehe Kieser, Alfred, Why Organization Theory Needs Historical Analyses – And How This Should Be Performed, in: Organization Science 5 (1994) 4, 1994, S. 608–620. Aus der Industrie- und Arbeitergeschichte wird für die nachstehende Untersuchung vor allem der Hinweis ernst genommen, dass Unternehmen nicht als monolithische Entitäten mit dem einseitigen Ziel der Transaktionskostenmaximierung zu verstehen sind, sondern vielmehr als Akteure, die sich auf sozialen Handlungsfeldern bewegen und mit diesen in Interaktion stehen. Siehe Welskopp, Thomas, Der Betrieb als soziales Handlungsfeld. Neuere Forschungsansätze in der Industrie- und Arbeitergeschichte, in: Geschichte und Gesellschaft 22 (1996), S. 117–141; Siegenthaler, Hansjörg, Geschichte und Ökonomie nach der kulturalistischen Wende, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999) 2, S. 276–301.
- 15 Siehe dazu ausführlicher Plumpe, Werner, Unternehmen, in: Ambrosius, Gerold/Petzina, Dietmar/ders. (Hg.), Moderne Wirtschaftsgeschichte. Eine Einführung für Historiker und Ökono-

stromwirtschaftlichen Handelns, nämlich Energiebedarf, Energiemarkt sowie das dynamische Verhältnis zu Umwelt und Öffentlichkeit analysieren.

Auf dieser methodischen Grundlage soll im Folgenden das endogene und exogene stromwirtschaftliche Handeln der EVU auf drei miteinander verbundenen Problemfeldern untersucht werden: der Energiebedarfsplanung, des Ordnungsrahmens und der Konkurrenz sowie der Umwelt und Öffentlichkeit. Die Verschiedenheit dieser Bereiche gewährleistet eine umfassende Charakterisierung stromwirtschaftliches Handeln in der Gesamtschau:

*Erstens* wird die Politik der Stromwirtschaft in Bezug auf die Energiebedarfsproblematik untersucht (Kapitel 1). Die Energiebedarfsprognosen stehen hierbei im Fokus der Analyse, weil sie die Entscheidungsgrundlage für das unternehmerische Handeln, etwa den Bau von Kraftwerken, sind. Energiebedarfsprognosen werden mit Zahlen aus der Vergangenheit erstellt, die eine Orientierung für in der Gegenwart zu treffende Entscheidungen bieten sollen. Darüber hinaus sollen diese Prognosen weit in die Zukunft reichen und den künftigen Energiebedarf relativ präzise bestimmen.

Spätestens seit den 1920er-Jahren bilden Energiebedarfsprognosen die zentrale Orientierungsgrundlage stromwirtschaftlicher Planung. Sie weisen einen gewissen Grad an historischer Kontinuität auf. Seit den 1970er-Jahren hat sich diese Situation jedoch entscheidend verändert. Politik und Öffentlichkeit stellten zusehends die Argumente und Schlussfolgerungen infrage, die aus den Prognosen abgeleitet wurden. Auch in der Stromwirtschaft selbst wurden Energiebedarfsprognosen immer mehr zum Thema. Infolgedessen geriet der bis dahin stets vorausgesetzte lineare Zusammenhang zwischen Energiebedarf, Wirtschaftswachstum und Versorgungssicherheit – ein wesentliches Element bei der Erstellung von Energiebedarfsprognosen – in die Kritik.<sup>16</sup> Nahezu zeitgleich und verstärkt durch die beiden Ölpreisschocks (1973/74 und 1979) sowie die Energiepolitik der Bundesregierung

men, 2. Aufl., München 2006, S. 61–94, hier S. 61; ders., Die Unwahrscheinlichkeit des Jubiläums – oder: warum Unternehmen nur historisch erklärt werden können, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1 (2003), S. 143–156. In der vorliegenden Untersuchung stehen jedoch nicht einzelne Unternehmen im Mittelpunkt der Betrachtung, sondern die Branche „Stromwirtschaft“, deren Handeln anhand der beiden Unternehmen und ihrer Verbände untersucht werden soll. Die deutsche Stromwirtschaft ist seit den 1970er-Jahren weit davon entfernt, das Werk einzelner großer Männer zu sein, selbst wenn es innerhalb der Gruppe der Energieversorger-Vorstände einzelne Figuren gab, die bestimmend wirkten. Das Agieren dieser Gruppe war in den 1970er- und 1980er-Jahren von einem höheren Maß an Unsicherheit geprägt, als dies noch in den 1950er- und 1960er-Jahren der Fall gewesen ist. Siehe dazu: Hesse, Jan-Ottmar, „Der Kapitalismus ist das Werk einzelner hervorragender Männer“. Unternehmensgeschichte zwischen Personen und Strukturen, in: GWU 3 (2005), S. 148–158; Casson, Mark, Der Unternehmer. Versuch einer historisch-theoretischen Deutung, in: Geschichte und Gesellschaft 27 (2001) 4, S. 524–544, hier S. 526.

- 16 Ganz ähnliche Beobachtungen lassen sich im Übrigen für den Zusammenhang zwischen Metallverbrauch und Wirtschaftswachstum ausmachen. Das heißt, steigendes Wirtschaftswachstum muss nicht zwangsläufig mit einem steigenden Ressourceneinsatz, in diesem Fall Metall, einhergehen. Siehe dazu Wengenroth, Ulrich, Eiffelturm und Coladose. Über den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Metallverbrauch, in: Kultur & Technik 3 (1995), S. 10–15.

wurde die Frage virulent, mit welchem Primärenergiemix („Weg vom Öl“ und hin zur heimischen Steinkohle und der Kernenergie) künftige Kraftwerke ‚befeuert‘ werden sollten. Für Energiebedarfsprognosen und die mit ihnen verbundenen Probleme lassen sich also Elemente sowohl der Kontinuität als auch des Wandels vonseiten der EVU erkennen.

*Zweitens* wird das Verhältnis zwischen industriellen Eigenerzeugern und der öffentlichen Stromversorgung in den Blick genommen (Kapitel 2). Dieses war seit den Anfängen der Stromversorgung – nicht nur in Deutschland – Anlass für zahlreiche Auseinandersetzungen. Industrielle Eigenerzeugung lieferte bis zum Ersten Weltkrieg rund drei Viertel der gesamten Strommenge, sodass es die öffentlichen Elektrizitätskonzerne auch bis in die Zwischenkriegszeit hinein schwerhatten, sich gegen die industriellen Kraftwerksbetreiber durchzusetzen.<sup>17</sup> Eigenerzeuger und öffentliche Elektrizitätskonzerne zeichnet ein historisch gewachsenes Konkurrenzverhältnis aus. Dieses ist allerdings in den einzelnen Industriezweigen unterschiedlich stark ausgeprägt, was verallgemeinerbare Aussagen erschwert. Die Industriebetriebe waren in der Regel nicht daran interessiert, mit den öffentlichen Energieversorgungsunternehmen zu konkurrieren. Stattdessen wollten sie eine kostengünstige Energieerzeugung aufbauen, ohne dabei jedoch das Liefermonopol der öffentlichen Elektrizitätswerke infrage zu stellen. Aus rein ökonomischem Kalkül dürfte es für Industriebetriebe deshalb nicht entscheidend gewesen sein, ob sie ihren Energiebedarf mittels eigener Anlagen erzeugten oder einen günstigen Stromliefervertrag mit einem EVU abschlossen. Denn die eigene Energieerzeugung garantierte Industriebetrieben nur insoweit eine Versorgungsunabhängigkeit mit elektrischer Energie, wie diese nicht auf Zusatzlieferungen der öffentlichen Stromwirtschaft angewiesen waren. Gerade für die Schwer-, Metall-, Papier- und Chemieindustrie machte der Strompreis zum Teil zwei Drittel der Gesamtkosten aus. Auf diese Weise waren Zusatzlieferungen über die vertraglich vereinbarte Menge hinaus ein erheblicher Kostenfaktor, weil die Energieversorger diese, im Verhältnis zur Eigenproduktion, zu einem wesentlich höheren Preis an die Industrie lieferten. Umgekehrt konnte der Verlust eines großindustriellen Kunden, wenn dieser sich z. B. für die Eigenerzeugung seiner Energie entschied, für die EVU erhebliche Umsatzeinbußen bedeuten.

In Zeiten abgeschlossener Versorgungsgebiete, langfristiger Lieferverträge und geringer Auswahl von Stromanbietern stellte die Eigenerzeugung für die Industrie jedoch oft die einzige Möglichkeit dar, an den Energiekosten zu sparen. Das Verhältnis zwischen industrieller Kraftwirtschaft und Energieversorgern macht auch die handlungsleitenden Prinzipien unternehmerischer Elektrizitätspolitik deutlich. Die „Gemischte Kommission“<sup>18</sup> zeigte, wie sich Energieversorger in Aushandlungsprozessen mit anderen Marktteilnehmern bzw. Kunden, in diesem Fall der

17 Löwen, John Wesley, Zwischen Selbstversorgung und öffentlicher Stromversorgung. Elektrizitätswirtschaftliche Interessen der Schwerindustrie von 1926 bis 1936, in: Peter, Döring/Horstmann, Theo (Hg.), Revier unter Strom. Fotografien zur Elektrizitätsgeschichte des Ruhrgebiets, Essen 2010, S. 86–95, hier S. 87.

18 Die Gemischte Kommission war ein informelles Gremium, das sich aus Vertretern der Stromwirtschaft und der industriellen Kraftwirtschaft zusammensetzte, um Konflikte zwischen bei-

industriellen Kraftwirtschaft, verhielten. Im Kern ging es in dieser Kommission um die Frage der „Durchleitung“ von elektrischer Energie.<sup>19</sup> Dabei kam es einerseits darauf an, welchen Preis der Industriebetrieb für seinen selbst erzeugten (überschüssigen) Strom erhielt, und andererseits, welchen Preis das EVU verlangte, falls der Strom des Industriebetriebs aus der Eigenerzeugung nicht ausreichte. Da die Energieversorger seitens des Energierechts bei Sondervertragskunden – und solche sind Industriebetriebe – keinerlei Preisbindung unterlagen und darüber hinaus das Leitungsmonopol besaßen, waren Konflikte in diesem Bereich vorprogrammiert. Des Weiteren häuften sich seit den 1970er-Jahren gerichtliche Klagen der Industrie wegen Marktmissbrauchs der Energieversorger. Es gilt folglich zu klären, ob – und wenn ja, inwiefern – die industrielle Kraftwirtschaft tatsächlich eine *Marktmacht im Monopol* darstellte. Anhand dieser Probleme soll das Verhältnis zwischen EVU und industrieller Kraftwirtschaft untersucht und näher charakterisiert werden.

*Drittens* wird das Handeln der Stromwirtschaft vor dem Hintergrund der Themen „Umwelt“ und „Öffentlichkeit“ genauer analysiert (Kapitel 3). Dieser auf den ersten Blick recht weit gefasste Bereich lässt sich im Hinblick auf die 1970er- und 1980er-Jahre eingrenzen. So wird anhand der Reformbemühungen beim Energierecht – und auch beim Kartellrecht – deutlich, dass die EVU innerhalb des (rechtlichen) Ordnungsrahmens und gegenüber ‚dem Staat‘ ihre grundsätzliche Position gefährdet sahen. Zudem geriet seit Mitte der 1960er-Jahre die Legitimationsgrundlage zweier, die Stromwirtschaft kennzeichnender Aspekte zusehends in die Kritik – die mangelnde Speicherkapazität der Elektrizität und die Leitungsgebundenheit.<sup>20</sup> Vertreter der öffentlichen Stromwirtschaft behielten jedoch ihren Standpunkt bei und behaupteten, dass gerade aufgrund dieser beiden Besonderheiten echte Wettbewerbsverhältnisse auf dem Energiemarkt ausgeschlossen seien. Ordnungs- und Regulierungsfragen gehören deshalb zu den zentralen Berührungspunkten zwischen EVU und dem Staat, an denen sich das Verhältnis beider zueinander gut erkennen lässt.

Auch vom Aufkommen eines neuen Umweltbewusstseins sowie von der daraus resultierenden Umweltgesetzgebung waren die Energieversorger im speziellen Maße betroffen. Gerade die Nachrüstung alter Kohlekraftwerke und die Festlegung höherer Grenzwerte für neue Anlagen durch eine verschärfte Immissionsschutzgesetzgebung waren für die EVU nicht nur monetär, sondern auch legitimatorisch richtungsweisend. Die einst als öffentliche Einrichtungen entstandenen Elektrizitätswerke mit ihrer im EnWG verankerten Versorgungspflicht hatten sich mittlerweile vor allem hinsichtlich ihres Selbstverständnisses – und nicht nur bezüglich

den Gruppen beizulegen und gemeinsame Interessen auszuloten. Auf die Arbeit der Kommission wird in Kapitel 2.3. näher eingegangen.

19 Vereinfacht dargestellt, geht es dabei um das Problem, ob ein Industriebetrieb seinen Strom in das Stromnetz der EVU einspeisen darf und an welcher Stelle er diesen wieder entnimmt bzw. zu welchem Preis dies geschieht. Ausschließlich technisch betrachtet gibt es verschiedene Formen der Durchleitung. Relevant für die folgende Untersuchung sind vor allem die Entnahme und die Einspeisung von elektrischer Energie durch Industriebetriebe in das Netz der Energieversorger.

20 Siehe u. a. Gröner, Helmut, Ordnungspolitik in der Elektrizitätswirtschaft, in: ORDO XV/XVI (1965), S. 333–412.