

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt:

Politische Steuerung von Transformation – Das Beispiel der Energiepolitik
(Herausgeber: Arthur Benz und Roland Czada)

<i>Arthur Benz</i> <i>Roland Czada</i>	Politische Steuerung von Transformation – Das Beispiel der Energiepolitik	243
<i>Uwe Schimank</i>	Politische Gesellschaftsgestaltung heute – sozial- und gesellschaftstheoretische Erwägungen angesichts von Transformationsvorhaben wie der „Energiewende“	251
<i>Tobias Haas</i>	Die politische Ökonomie der Energie- und Verkehrstransformation	266
<i>Johannes Saurer</i>	Transformationspfade in Energiesystemen – Steuerungsziele und -instrumente in Deutschland, Frankreich und Großbritannien	282
<i>Arthur Benz</i>	Koordination der Energiepolitik im deutschen Bundesstaat	299
<i>Jörg Broschek</i>	Reforms at Risk: Die Energietransformation im kanadischen Bundesstaat an der Wegscheide	313
<i>Lorenz Kammermann</i> <i>Rahel Freiburghaus</i>	Konsensdemokratie und die Transformation der schweizerischen Energiepolitik	329
<i>Elisabeth Musch</i>	Politische Steuerung der Energietransformation in der niederländischen Konkordanzdemokratie	347

<i>Michèle Knodt</i>	Steuerung der Energietransformation durch die EU ..	367
<i>Thorsten Müller</i>	Umweltenergierecht als Instrument transformativer Politik	382
<i>Roland Czada</i>	Politikwenden und transformative Politik in Deutschland	400
 Abhandlungen		
<i>Stefanie Vedder</i>	Fighting for Authority: Strategic Actions of National High Courts in the European Union	419
<i>Alexander Berzel</i>	Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik – Policy-Präferenzen von Landesregierungen im Vergleich	434
 Datenbericht		
<i>Michael Jankowski</i> <i>Christina-Marie Juen</i> <i>Florian Erlbruch</i> <i>Markus Tepe</i>	NieKom. Eine neue Datenbasis für die kommunale Wahl- und Policyforschung in Niedersachsen	465
 Rezensionen		
<i>Werner Jann</i>	“Handbook on Policy, Process and Governing” (Hal K. Colebatch & Robert Hoppe (Eds.))	473
<i>Nadin Fromm</i>	“Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe.” (Sabine Kuhlmann & Hellmut Wollmann)	477
<i>Laurin Friedrich</i> <i>Steffen Eckhard</i>	„Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System.“ (Jörg Bogumil, Martin Burgi, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, Moritz Heuberger & Christoph Krönke)	481
<i>Tim Jäkel</i>	“A Transatlantic History of Public Administration. Analyzing the USA, Germany and France.” (Fritz Sager, Christian Rosser, Céline Mavrot & Pascal Y. Hurni) ..	486

Arthur Benz, Roland Czada

Politische Steuerung von Transformation – das Beispiel der Energiepolitik*

Zusammenfassung

Der Artikel, der in den Themenschwerpunkt „Politische Steuerung von Transformation“ einführt, erläutert den Begriff der Transformation für die Forschung zur Staatstätigkeit. Er skizziert die Herausforderungen für die politische Steuerung von Transformation, die aktuell am Beispiel der Energie- und Klimapolitik diskutiert werden. Schließlich gibt er einen Überblick über die in diesem Heft zusammengestellten Beiträge zu diesem neuen Forschungsfeld.

Schlagworte: Energiepolitik; Politikwende; Steuerung; Transformation

Abstract

Governing Transformation – the Case of Energy Policy

The article introducing the thematic focus “Governing Transformation” explains the concept of transformation for research on public policy. It outlines the challenges for governing processes of transformation, which are currently being discussed for energy and climate policies. Finally, it provides an overview of the ensuing articles of this issue contributing to this new research field.

Keywords: Energy policy; Governing; Policy change; Transformation

1 Von der Wenderhetorik zur transformativen Politik

Unter den Themen, die in Deutschland in den letzten Jahrzehnten die öffentliche Diskussion prägten, ist die sogenannte Energiewende etwas in den Hintergrund gerückt. Dabei verbirgt sich hinter diesem Schlagwort ein Prozess, der wegen seiner weitreichenden, tiefgreifenden und langfristigen Wirkungen als Gesellschaftstransformation zu verstehen ist. Es geht um eine grundlegende Umstellung der materiellen Bedingungen und Techniken der Energieversorgung, zugleich aber auch um einen wirtschaftlichen Strukturwandel, um Veränderungen der Lebensbedingungen und die Verteilung von Nutzen und Kosten auf dem Weg in eine „postfossile Gesellschaft“ (Fürst, Bache & Trautmann, 2014). Damit verbunden sind politische Konflikte, neue Formen der Interessenvermittlung, sowie eine Umgestaltung von politischen und administrativen Institutionen. Wie auch immer man den bisherigen Verlauf und den Entwicklungsstand bewerten mag, ist eines festzuhalten: Während der Politikwechsel zeitlich überschaubar bleibt, wird der anschließende Transformationsprozess viele Jahrzehnte in Anspruch nehmen.

Wenngleich der Beginn der Energietransformation nicht eindeutig datierbar ist, markiert die Verabschiedung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) von 2000 eine

kritische Weichenstellung. Knapp zwei Jahrzehnte danach bietet es sich an, auf den bisherigen Verlauf der Energietransformation zurückzublicken. Wissenschaftlich interessant ist dabei die Frage, wie eine solche Transformation verläuft, welche Folgen sie hat und vor allem, ob und wie sie politisch gesteuert wird oder sich steuern ließe. Diese Fragen stehen im Mittelpunkt dieses Schwerpunktheftes. Dabei wollen wir auch herausarbeiten, worin sich die Transformation des Energiesystems (oder kurz: Energietransformation) von anderen Prozessen der Transformation, etwa eines politischen Systems, einer Wirtschaftsordnung, oder eines „Policy-Regimes“, also der Neuausrichtung von politischen Programmen und damit verbundenen Institutionen unterscheidet, und worin die spezifischen Herausforderungen der Energiepolitik bestehen.

Der Begriff Transformation ist in den Sozialwissenschaften nicht eindeutig definiert. Man bezeichnet mit ihm verschiedene Fälle des ökonomischen, sozialen oder politischen Wandels auf unterschiedlichen Aggregationsebenen, mit unterschiedlicher Reichweite, in unterschiedlichen Zeiträumen und mit unterschiedlichen Folgen (Kollmorgen, Merkel & Wagner, 2015). Wichtig ist es zunächst, zwischen der Transformation einer Gesellschaftsordnung oder eines politischen Regimes auf der einen Seite und der Transformation innerhalb einer bestehenden gesellschaftlichen und politischen Ordnung auf der anderen Seite zu unterscheiden. Wir betrachten hier nur den zweiten Typus. Dabei definieren wir Transformation pragmatisch als grundlegende Strukturänderungen in einem oder mehreren Teilbereichen, die letztlich auf die gesamte Gesellschaft ausstrahlen. Politisch gesteuert wird in der Regel nicht der gesamte Transformationsprozess, sondern lediglich der Wandel von Teilstrukturen. So geht es in der Energiepolitik um den Übergang von fossilen und nuklearen Brennstoffen zu erneuerbaren Energiequellen. Wir müssen davon ausgehen, dass die Politik das gesamte Ausmaß der damit verbundenen Gesellschaftstransformation nicht erfassen kann bzw. die relevanten Teilbereiche nur partiell, unsystematisch oder unkoordiniert steuert.

Insofern stellt sich bereits die Frage, wie man den Erfolg oder Misserfolg von Steuerung bewertet, welche Wirkungen der Steuerung erwartet werden können und welche möglichen Nebeneffekte eintreten. Sinnvoll ist hierbei, zunächst diejenigen Aspekte in den Blick zu nehmen, auf die politische Steuerung unmittelbar gerichtet ist. In der Energiepolitik sind dies das technische System der Energieversorgung, die Zusammensetzung der genutzten Energiequellen (Energimix) und der Anteil der erneuerbaren Energien. Hinter diesem Ziel steht aber der eigentliche Zweck der Transformation, nämlich die Reduktion der umweltschädlichen Auswirkungen der Energieumwandlung aus fossilen Quellen. Überwiegend zielt die Politik dabei auf Auswirkungen auf das Klima und beabsichtigt eine Reduktion der besonders klimaschädlichen CO₂-Emissionen. Grundsätzlich geht es aber, wenn man von Energietransformation spricht, um eine breitere Kombination von Steuerungszielen, die neben globalen Klimazielen Belange der Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit, Luftreinhaltung und Gesundheit umfassen. Die davon tangierten Politikfelder zeichnen sich nicht nur durch unterschiedliche Gegenstände und Zweckbestimmungen aus, sondern auch durch jeweils besondere Institutionen und Akteurskonstellationen.

Konzentriert man sich auf die Energiepolitik, dann stellen sich bereits mit Blick auf die relevanten Energiequellen ganz unterschiedliche Herausforderungen für solche, die auslaufen sollen, wie die Kernkraft, die Kohle, und Öl auf der einen Seite und solche, die an deren Stelle treten sollen, wie Wind, Solarstrom, geothermische Energie, Biogas

Uwe Schimank

Politische Gesellschaftsgestaltung heute – sozial- und gesellschaftstheoretische Erwägungen angesichts von Transformationsvorhaben wie der „Energiewende“ *♦

Zusammenfassung

Großvorhaben politischer Gesellschaftsgestaltung wie die „Energiewende“ können Anlass für eine sehr grundsätzlich ansetzende sozial- und gesellschaftstheoretische Reflexion der Rolle des Staates in der Moderne sein. Auf dieser Linie werden für die Frage politischer Gesellschaftsgestaltung relevante Überlegungen aus der soziologischen Gesellschafts- und Sozialtheorie vorgestellt. Nach einer Erinnerung an die Nicht-Selbstverständlichkeit derart großangelegter politischer Gestaltungsambitionen werden mehrere einander überlagernde gravierende Limitationen politischer Gestaltbarkeit von Vorhaben dieses Maßstabs aufgeführt: Das Komplexitätsprofil des relevanten gesellschaftlichen Geschehens; die funktional differenzierte und kapitalistische Ordnung der modernen Gesellschaft; Legitimitätsbedarfe in demokratischen politischen Ordnungen; Nationalstaaten unter Globalisierungsdruck.

Schlagerworte: gesellschaftliche Komplexität; funktionale Differenzierung; Kapitalismus; Globalisierung; Legitimität

Abstract

Politics of Shaping Contemporary Societies – Reflections from Sociological Theory in View of Transformation Projects like the „Energiewende“

Large-scale projects of political redesign of society such as the German ‘energy turn’ are occasions for a fundamental sociological reflection on the role of the state in modern society. Along this line, this article comments on relevant debates about political steering of societal change from the perspectives of social theory and theories of modern society. After a reminder that political ambitions to reshape society on a large scale are far from being a matter of course, several overlapping principal limitations of such efforts are discussed: the complexity profile of the respective societal structures and dynamics; functional differentiation and the capitalist societal order; the legitimacy requirements of a democratic political order; and the globalization pressures on nation states.

Keywords: societal complexity; functional differentiation; capitalism; globalization; legitimacy

1 Einleitung

Die „Energiewende“ als Großvorhaben politischer Gesellschaftsgestaltung geht in der westlichen Moderne nicht „am Staat vorbei“ (Ronge, 1980). Was daran so aussehen mag, als ob gesellschaftliche Akteure es jenseits des Staates gestalten können, ist ihnen tatsächlich vom Staat überlassen worden – etwa als „verordnete Selbststeuerung“ (Glagow, 1984) oder als korporatistische Verhandlungen. Zwar mögen solche partiellen staatlichen Gestaltungsverzichte zugunsten nicht-staatlicher Akteure den politischen

Kräfteverhältnissen geschuldet sein. Doch der Lackmустest kommt, wenn die *policies* nicht-staatlicher Akteure nicht funktionieren: Dann rufen alle nach „Vater Staat“ (Schimank, 2009b) als Letztverantwortlichem fürs „Gemeinwohl“. Was freilich nicht heißt, dass er es immer richten kann.

Genau das ist die Problematik auch bei der „Energiewende“: Zu viel Sollen und auch davon angestacheltes Wollen, zu wenig Können. An staatliche Politik werden enorme Gestaltungsansprüche gerichtet, und Regierungen machen sich diese Ansprüche zu Eigen – aber was davon ist einlösbar? Solche Zweifel kommen bereits angesichts vieler politikwissenschaftlicher Untersuchungen auf, die sich mit aktuellen nationalen Regierungskonstellationen, spezifischen institutionellen Ausprägungen des staatlichen oder supranationalen Mehrebenensystems oder den Kräfteverhältnissen zwischen relevanten Interessengruppen beschäftigen. Noch größere Zweifel angesichts von Großvorhaben politischer Gesellschaftsgestaltung erwachsen aus viel grundsätzlicher ansetzenden gesellschaftstheoretischen Reflexionen der Rolle des Staates in der Moderne sowie aus sozialtheoretischen Einschätzungen des Komplexitätsbewältigungspotentials von Akteuren. Im Folgenden will ich auf dieser Linie für die Frage politischer Gesellschaftsgestaltung relevante Überlegungen der soziologischen Gesellschafts- und Sozialtheorie vorstellen. Zunächst einmal erinnere ich an die Nicht-Selbstverständlichkeit derart großangelegter politischer Gestaltungsambitionen. Daran anschließend führe ich, an einschlägige sozial- und gesellschaftstheoretische Diskussionen erinnernd, mehrere einander überlagernde Limitationen politischer Gestaltbarkeit von Vorhaben dieses Maßstabs auf:

- das Komplexitätsprofil des relevanten gesellschaftlichen Geschehens,
- die funktional differenzierte und kapitalistische Ordnung der modernen Gesellschaft,
- Legitimitätsbeschaffung in demokratischen politischen Ordnungen sowie
- Nationalstaaten unter Globalisierungsdruck.

Nicht nur, dass diese Liste unvollständig ist – ich kann und muss es für jeden Punkt auch nur bei kurzen Stichworten für Eingeweihte belassen. Das muss reichen, um immer wieder folgende Botschaft zu verdeutlichen: Die hier vorgelegte analytisch geordnete Checkliste von Gesichtspunkten und Argumenten ist zugegeben ein ganzes Stück weit weg von dem, was die anderen Beiträge dieses Themenschwerpunkts sehr viel „bodenständiger“ beschäftigt, aber ebenfalls von Belang, will man die Schwierigkeiten politischer Gesellschaftsgestaltung in Vorhaben wie der „Energiewende“ verstehen. Es geht hier um Schwierigkeiten, die sozusagen in der DNA der westlichen Moderne verankert sind – nicht „nur“ in jahrhundertealten nationalen Verfassungstraditionen oder in jahrzehntelang „gelebten“ Politiknetzwerken. Anders gesagt, gibt es gesellschaftliche Pfadabhängigkeiten und daraus hervorgehende Limitationen politischer Gestaltung von sehr unterschiedlicher zeitlicher, sachlicher und sozialer Reichweite – was im Übrigen noch nichts über die Prägestkraft der langen und der kurzen Pfadabhängigkeiten besagt. Mein Blick auf die langen Pfadabhängigkeiten der westlichen Moderne beansprucht also nicht, die wichtigeren Erklärungsfaktoren für die Schwierigkeiten der „Energiewende“ zu liefern. Ich will lediglich zu bedenken geben, dass die hier behandelten sozial- und gesellschaftstheoretischen Faktoren, die oft als „zu allgemein“ abgetan werden, auch bedeutsam sein dürften – und in manchen Hinsichten vielleicht sogar bedeutsamer als die politikwissenschaftlich zunächst einmal ins Auge fallenden kurzen Pfadabhängigkeiten.

Tobias Haas

Die politische Ökonomie der Energie- und Verkehrstransformation*

Zusammenfassung

Die deutsche Energiewende wird in dem Beitrag als umkämpfter Prozess interpretiert. Mittels einer politökonomischen Analyseperspektive werden die komplexen Artikulationsverhältnisse von ökonomischen Entwicklungen, zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen und staatlichen Politiken analysiert. Das zentrale Argument des Beitrags ist, dass in den letzten Jahren die Dynamiken hin zu einem regenerativen Energieregime im Strombereich abgebremst wurden. Damit hat sich der Charakter der Energiewende von einem stark umkämpften, bestehende Macht- und Herrschaftsverhältnisse in Frage stellenden Prozess hin zu einem Prozess des geordneten, im Rahmen des auf Exportmärkte ausgerichteten deutschen Modells eines „Koordinierten Kapitalismus“ verbleibenden Übergangs verschoben. Im Verkehrsbereich hingegen ist die Dominanz fossiler Energieträger ungebrochen. Die Potentiale und Restriktionen des Wandels hin zu einem post-fossilen Mobilitätsregime sind zu berücksichtigen, um ein umfassendes Bild der Energietransformation zu zeichnen.

Schlagworte: Energiewende, Verkehrswende, Politische Ökonomie, Konflikte, Transformation

Abstract

The Political Economy of the Energy and Transport Transformation

The article interprets the German “Energiewende” as a contested process. The complex articulation of economic developments, civil society disputes and state policies are analyzed from a political-economy perspective. The central argument is that in recent years the dynamics towards a renewable energy regime in the electricity sector have been slowed down. This is accompanied by a shift of the character of the “Energiewende” from a highly contested process of questioning existing power structures to a process of an orderly and gradual transition, remaining within the framework of the German model of “Coordinated Capitalism”, which is geared towards export markets. In the transport sector, however, the dominance of fossil fuels remains unchanged. In order to draw a comprehensive picture of the energy transformation, the potentials and restrictions of the transformation towards a post-fossil mobility regime are discussed.

Keywords: Energiewende, Verkehrswende, political economy, conflicts, transformation

1 Einführung

Die Energieversorgung befindet sich im Wandel von einem vorwiegend fossilen hin zu einem auf erneuerbaren Energien basierenden Regime. In Deutschland vollzieht sich der Übergang zu einem regenerativen Energieregime zumindest im Strombereich bisher relativ rasch, wohingegen im Verkehrs- und Wärmebereich nur eine marginale Abkehr von fossilen Energieträgern stattgefunden hat. Die Konturen einer post-fossilen

Gesellschaft sind nur in Ansätzen erkennbar (Czada, 2014). Der Anteil regenerativer Energieträger am Primärenergieverbrauch betrug lediglich ca. 14 Prozent im Jahr 2018 (Agora Energiewende, 2019, S. 5).

Wie lange sich der Prozess des Übergangs hinziehen wird und welchen Charakter eine post-fossile Gesellschaft annehmen wird, sind offene Fragen (Sovacool, 2016). Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass jeder Wandel eines Energieregimes mit tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbrüchen einhergegangen ist und Konflikte mit sich brachte (Müller, 2012). Insofern umfassen Transformationsprozesse sowohl Elemente politischer Steuerung als auch gesellschaftliche Auseinandersetzungen, die bestehende Macht- und Herrschaftsverhältnisse in Frage stellen (Stirling, 2015). Darüber hinaus ist der Wandel des Energieregimes immer vermittelt durch weltpolitische Entwicklungen. So argumentiert etwa Bruce Podobnik (2006) aus weltsystemtheoretischer Perspektive, dass der bis in die Zwischenkriegsphase andauernde britische Hegemoniezyklus wesentlich auf der Kontrolle der Kohlevorräte basierte. Der auf ihn folgende US-amerikanische Hegemoniezyklus ging einher mit einer weitgehenden Verfügungsgewalt über die globalen Erdölvorkommen. Möglicherweise wird sich ein chinesischer Hegemoniezyklus über die Vorherrschaft im Bereich der regenerativen Energietechnologien herstellen.

Was kann die Politische Ökonomie zum Verständnis dieser komplexen Vermittlungszusammenhänge, die mit einem Wandel des Energieregimes verbunden sind, beitragen? Zum Ersten kann eine politökonomisch fundierte Analyse hilfreich sein, um die strukturellen Bedingungen, also den übergreifenden Kontext des Transformationsprozesses, zu bestimmen und damit Engführungen in der Politikfeldanalyse oder der Steuerungsforschung entgegenwirken. Zum Zweiten kann ein Verständnis von Transformation als konfliktbelasteter Prozess entwickelt werden, in dem sowohl materielle Interessen als auch Diskurse und normative Orientierungen eine bedeutende Rolle spielen. Zum Dritten kann über die Entschlüsselung der Artikulationsverhältnisse von ökonomischen Entwicklungen, zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen und staatlichen Politiken ein präzises Verständnis der Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Transformationsprozessen gewonnen werden.

Um diese drei Aspekte entfalten zu können, werde ich im nächsten Abschnitt die Konturen der politischen Ökonomie der Energietransformation näher bestimmen und dabei besonders auf regulationstheoretische und (neo-)gramscianische Zugänge eingehen (2). Daran anknüpfend werde ich zur Analyse der deutschen Energiewende das Modell Deutschland als strukturellen Faktor bestimmen (3), die zivilgesellschaftlichen Konflikte um die Energiewende analysieren (4) und herausarbeiten, inwieweit staatliche Politiken zur Forcierung der Energiewende beigetragen haben (5). Darauf aufbauend werde ich die weiteren Perspektiven der bisher weitgehend auf den Stromsektor beschränkten Energiewende diskutieren und Überlegungen zu einer Energiewende im Verkehrsbereich entwickeln (6). Abgeschlossen wird der Beitrag mit einer Reflexion über die Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Transformationsprozessen (7). Durch den Gang der Argumentation vom Abstrakten zum Konkreten wird das Argument entwickelt, dass die Energietransformation stark durch die industriepolitischen Imperative und Pfadabhängigkeiten des exportorientierten Modells Deutschland bestimmt ist, jedoch eine gewisse Kontingenz aufweist und durch gesellschaftliche Auseinandersetzungen konturiert wird.

Arthur Benz

Koordination der Energiepolitik im deutschen Bundesstaat

Zusammenfassung

Die Transformation des Energiesystems in Deutschland, die ab 2000 eingeleitet wurde, hat neben technisch-materiellen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auch Konsequenzen für die räumliche Allokation der genutzten oder nutzbaren Energiequellen, der Versorgungsinfrastruktur und der regionalen Verteilung von Nutzen und Kosten. Damit verbundene Verteilungskonflikte lassen sich in der etablierten Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern schwerlich lösen. In der Energiepolitik umging die Bundesregierung daher die Politikverflechtung, indem sie weichenstellende Entscheidungen in korporatistischen Verhandlungen oder Verhandlungen in der Regierungskoalition vorbereitete, was die inkonsistenten politischen Richtungswechsel in den Jahren 2000, 2009 und 2011 erklärt. Zudem stärkte die Regierung die hierarchische Steuerung und schwächte den Einfluss der Länder, obgleich diese erheblich zur Umsetzung der neuen Energiepolitik beitragen. Inzwischen zeigt sich, dass die Energiepolitik weniger an einer Überverflechtung als an einer Unterverflechtung zwischen Bund und Ländern, einer institutionellen Fragmentierung und Koordinationsdefiziten leidet. Dabei wäre eine koordinierte Politik aller Ebenen des Bundesstaats zwingend erforderlich, um zu verhindern, dass latente und manifeste Verteilungsprobleme die um die Jahrtausendwende eingeleitete Energietransformation gefährden.

Schlagerwörter: Bundesstaat, Energiepolitik, Koordination, Politikverflechtung, Transformation

Abstract

Coordination of Energy Policy in the German Federal System

The transformation of the energy system in Germany, which was launched in 2000, not only has technical, economic and societal implications, it also changes the territorial allocation of used or exploitable energy sources, infrastructure for energy supply, and the regional distribution of costs and benefits. Redistributive conflicts associated with these effects can hardly be solved in established joint-decision making between the federal and Länder governments. The federal government therefore by-passed the Länder by preparing crucial decisions in corporatist negotiations or negotiations in the governing coalition. This explains the inconsistent policy changes in 2000, 2009 and 2011. Furthermore, the government strengthened hierarchical governance and weakened the Länder governments' influence, although they significantly contribute to the implementation of the new energy policy. Meanwhile, it has turned out that German energy policy suffers less from joint decision traps in the federal system than from the lack of appropriate structures of federal-Länder coordination. This coordination is an essential prerequisite to manage distributive conflicts which threaten the progress of energy transformation.

Keywords: federalism, coordination, energy policy, joint decision-making, transformation

1 Einleitung*

Die Transformation des Energiesystems hat neben technisch-materiellen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen auch Konsequenzen für die räumliche Allokation der genutzten oder nutzbaren Energiequellen, die Versorgungsinfrastruktur und die regionale Verteilung von Nutzen und Kosten. Vor allem die nun eingeleitete Transformation von einem großtechnologischen System zur dezentralisierten Nutzung erneuerbarer Energien hat signifikante territoriale Implikationen. Insofern ist es offenkundig, dass die politische Steuerung dieses Prozesses alle staatlichen Ebenen betrifft. In der Bundesrepublik Deutschland verfügen jedenfalls Bund und Länder über relevante Kompetenzen, weshalb man erwarten sollte, dass sie ihre Politik koordinieren oder zusammenarbeiten.

Angesichts der Verteilungskonflikte zwischen Ländern und Regionen bietet die für den deutschen Föderalismus typische Form der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern allerdings keine günstigen Voraussetzungen für signifikante Politikwechsel. Sie ist generell eher auf eine Verstetigung eines eingeschlagenen Politikpfads angelegt (Scharpf, 1976). Umso erstaunlicher ist die Tatsache, dass in der deutschen Energiepolitik seit der Jahrtausendwende „Politikwenden“ gelangen, die letztlich die Weichen der Entwicklung neu stellen. Ebenso bemerkenswert ist, dass inzwischen die Verstetigung des Transformationspfades zu stagnieren scheint, jedenfalls der Ausbau der erneuerbaren Energien gebremst ist und die Erwartungen der Bevölkerung enttäuscht werden (Setton, Matuschke & Renn, 2017).

Gestützt auf die Theorie der Politikverflechtung und der Verhandlungen in differenzierten Arenen (Benz, 2016) will ich im Folgenden zeigen, dass diese Entwicklung mit einer Veränderung der Bund-Länder-Beziehungen in diesem Politikfeld zusammenhängt. Kapitel 2 erklärt die Energiewenden mit einem strategischen Umgang mit den drei „Varianten der Verhandlungsdemokratie“ (Czada, 2000), die im deutschen Regierungssystem angelegt sind, nämlich Korporatismus, Koalitionsregierung und Politikverflechtung. Diese jeweils unterschiedlichen Arrangements ermöglichten es der Bundesregierung, Einigungszwänge und Blockadegefahren in der föderalen Verhandlungsarena zu umgehen. So kam unter der rot-grünen Regierung eine erste Politikwende zustande, die dann durch die Regierung der CDU/CSU-FDP-Koalition zweimal revidiert wurde, und zwar jeweils in entgegengesetzte Richtungen, wobei in diesen Fällen Verhandlungen innerhalb der Koalition die nachgelagerten Bund-Länder Verhandlungen dominierten. Die Stop-and-go-Politik verhinderte eine koordinierte Strategieentwicklung und eine konsistente Steuerung der Transformation des Energiesystems (Kapitel 3). Sie waren verbunden mit einer Zentralisierung der Politik, die beim Leitungsausbau besonders deutlich wird (Kapitel 4). Deshalb gelang es im weiteren Verlauf nicht, die institutionelle Fragmentierung von energiepolitischen Aufgaben durch eine effektive und stabile Bund-Länder-Kooperation zu überwinden. Der kooperative Bundesstaat war also in diesem Politikfeld kein Hindernis für Politikwenden, er war vielmehr, wie in Kapitel 5 dargelegt wird, zu schwach, um die verschiedenen Entscheidungen und Maßnahmen der Energiepolitik zu koordinieren, Verteilungskonflikte zu regeln, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen und den Transformationsprozess gegen wachsende Widerstände zu stabilisieren.

2 Politikwenden: Energiepolitik nach dem Vorbild der „Echternacher Springprozession“

Die Politikwenden in der deutschen Energiepolitik, also die Schlüsselentscheidungen der Bundesregierung in den Jahren 2000, 2009 und 2011, haben eine längere Vorgeschichte. Dass die Industriegesellschaft ihren Energiebedarf auf längere Sicht nicht auf fossile Energieressourcen stützen kann, ist in Deutschland schon lange ein Thema öffentlicher Diskussionen. In den 1970er Jahren trug der Ölpreisschock ebenso zum Umdenken bei wie die Proteste gegen Kernkraftwerke, die die Hoffnung zerstörten, dass die Gesellschaft über eine nicht versiegender Energiequelle verfüge. Schon damals forderten Experten eine Dezentralisierung der Energieversorgung, um lokal vorhandene erneuerbare Ressourcen zu nutzen (Illing, 2016, S. 155). In den 1990er Jahren wandelte sich das Energiesystem im Zuge der Liberalisierung der Energiemärkte, die durch die EU vorangetrieben wurde. Diese sollte zu einer Preissenkung bzw. Effizienzsteigerung führen, aber auch den Erzeugern erneuerbarer Energien die Chance bieten, sich im Markt besser gegen Großunternehmen und die Betreiber von Leitungsnetzen durchzusetzen. Die Privatisierung beendete allerdings weder die Dominanz von Großkonzernen in der Energiebereitstellung und schon gar nicht die „natürliche“ Monopolstellung von Netzbetreibern. Betreiber von kleinen Wasser- oder Windkraftwerken hatten es in diesem Markt schwer, sich zu behaupten.

Dies änderte sich 1991, als das Stromeinspeisungsgesetz (StrEG) in Kraft trat. Es wurde von zwei bayerischen Bundestagsabgeordneten initiiert und ohne große Debatten oder öffentliches Aufsehen sowie ohne Widerstand im Bundesrat verabschiedet. Das Gesetz verpflichtete Netzbetreiber, Strom aus erneuerbaren Quellen abzunehmen und mit einem garantierten Betrag zu vergüten. Die Bedeutung dieser Marktregulierung wurde offensichtlich zunächst unterschätzt, weil es seinerzeit nur um kleine Wasserkraftwerke und Biogasanlagen zu gehen schien (Berchem, 2006; Illing, 2016, S. 176-177). Das Steuerungsmodell, erneuerbare Energien durch Marktregulierung und Einspeisevergütung zu fördern, erwies sich letztlich als erfolgreich und wurde in vielen Staaten kopiert.

Die eigentliche Wende in der Energiepolitik führte im Jahre 2000 zu Änderungen des Atomgesetzes und zur Verabschiedung des Gesetzes für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG). Damals waren die technologischen Voraussetzungen für die Erzeugung erneuerbarer Energien so weit fortgeschritten, dass diese sich auf absehbare Zeit im Markt behaupten konnten. Das von der rot-grünen Bundesregierung initiierte EEG entwickelte den Steuerungsansatz des StrEG insofern weiter, als die Vergütungssätze nach verschiedenen Arten erneuerbarer Energien differenziert wurden. Primäres Ziel der Regierung war es jedoch, die Nutzung der Kernkraft zu beenden, worauf B90/Die Grünen drängten. Um dieses Ziel umzusetzen, verhandelte die Regierung unter Leitung von Kanzler Gerhard Schröder mit den großen Kraftwerksbetreibern über die Begrenzung der Laufzeit von Kernkraftwerken. Die Konzessionen der Bundesregierung gegenüber den Unternehmen führten zu Spannungen innerhalb der Koalition. Konflikte zwischen dem Wirtschafts- und dem Umweltministerium spiegelten die parteipolitischen Differenzen zwischen der SPD und B90/Die Grünen wider (Hirschl, 2008, S. 155-158). Sie prägten auch die Beratungen des EEG. In beiden Materien einigten sich schließlich die Koalitionspartner. Das EEG wurde mit Zustimmung des Bundesrats be-

schlossen, das Atomgesetz als Einspruchsgesetz verabschiedet, obgleich einzelne Länderregierungen für eine Zustimmungsbedürftigkeit plädierten. Letztlich spielten Bund-Länder-Konflikte aber keine vorrangige Rolle. Zwar beantragten die Bundesratsvertreter der drei CDU-regierten Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen bei der Novellierung des Atomgesetzes, den Vermittlungsausschuss anzurufen, fanden aber keine Mehrheit im Bundesrat. Den zwischen der Bundesregierung und den Unternehmen vereinbarten „Energiekonsens“ über einen von der Bevölkerungsmehrheit befürworteten Atomausstieg konnten und wollten die Länder genauso wenig verhindern wie der Bundeswirtschaftsminister. Die strategische Verbindung der drei Verhandlungsarenen erwies sich als erfolgreich. Das korporatistische Arrangement und die hier erzielten Kompromisse determinierten die Verhandlungen innerhalb der Koalition und zwischen Bund und Ländern.

Nach dem Regierungswechsel im Jahre 2009 wurde die Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke unter der christlich-liberalen Regierung ebenfalls ohne Zustimmung des Bundesrats beschlossen. Wiederum war die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes strittig (Illing, 2016, S. 259), die Politikverflechtung wurde aber vermieden. Vielmehr bewirkten der Regierungswechsel im Bund und die Rolle der FDP in den Koalitionsverhandlungen mit der CDU/CSU den Politikwechsel.

Diese Stop-and-go-Politik, die vom typischen Inkrementalismus der Gesetzgebung im deutschen Bundesstaat abwich, setzte sich 2011 mit einer weiteren Politikwende fort. Die damals beschlossene Revision der Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke wird üblicherweise als Reaktion der Regierung auf die Reaktorkatastrophe von Fukushima erklärt, ein Ereignis, das in Verbindung mit einer wichtigen Landtagswahl in Baden-Württemberg als „focusing event“ (Birkland, 1998) erscheint. Entscheidend war jedoch eine situationsbedingte Machtverschiebung im Verhandlungssystem der Regierungskoalition. Während die Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken 2009 auf Treiben der FDP zustande kam, ergriff nun der damalige Umweltminister Norbert Röttgen, der die Atomenergie kritisch bewertete, die Gelegenheit und setzte mit Unterstützung der Kanzlerin seine Position gegen die FDP durch. Basierte der Beschluss der rot-grünen Regierung, die Kernkraftwerke schrittweise abzuschalten, auf einer Vereinbarung mit den betroffenen Unternehmen, so erfolgte der zweite Atomausstieg durch eine unilaterale Entscheidung der Bundesregierung. Sie beriet zwar mit den Regierungen der betroffenen Länder, umging aber ebenfalls eine Zustimmung des Bundesrats und damit die Politikverflechtung (dazu Bauchmüller & Braun, 2013).

Die Energiepolitik der christlich-liberalen Koalition betraf natürlich nicht nur die Laufzeitverlängerung und -verkürzung der Kernkraftwerke. Es war klar, dass deren Wegfall durch erneuerbare Energien kompensiert werden musste. Klar war zu dieser Zeit auch, dass dem drohenden Klimawandel durch eine Verringerung der CO₂-Emissionen begegnet werden musste. Dementsprechend beschloss die Bundesregierung bereits 2010 ein energiepolitisches Programm, wiederum ohne Beteiligung der Länder. Zur Umsetzung des Programms wurden Foren eingerichtet, in denen Experten, Interessengruppen und Ländervertreter beteiligt wurden. Die Koordination zwischen Bund und Ländern beschränkte sich weiterhin auf die üblichen Treffen in Ministerkonferenzen, wobei es sich nachteilig auswirkte, dass die Energiepolitik der einzelnen Länder in verschiedenen Ministerien angesiedelt war.

Die in den folgenden Jahren verabschiedeten Änderungen des EEG, mit denen die Förderung an die technologische und wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden

sollte, wurden im Wesentlichen innerhalb der Regierungskoalitionen ausgehandelt. Bund-Länder-Verhandlungen hatten angesichts anhaltender Konflikte zwischen dem Wirtschafts- und Umweltministerium des Bundes, parteipolitischer Kontroversen sowie divergierender Interessen der Wirtschaft vergleichsweise wenige Auswirkungen auf die energiepolitischen Entscheidungen. Das sinnvolle Steuerungsziel, die Förderung an die Entwicklung erneuerbarer Energien anzupassen, verschob sich dabei mehr und mehr auf die Reduktion der Einspeisevergütung, die durch die Umlagefinanzierung den Strompreis erhöhte. So kam es zu einer schleichenden Revision der Energiepolitik. Dass die Regierung keine konsistente Transformationsstrategie verfolgte, zeigte unter anderem die kontraproduktive Nutzung der Kohleverstromung statt des Einsatzes von Gaskraftwerken. Um eine Energiewende in einen kontinuierlichen Transformationsprozess überzuleiten, hätte der Bund seine Politik besser mit der Energieversorgungsplanung in den Ländern abstimmen müssen.

3 Stabilisierung des Transformationspfads? Koordinationsdefizite bei der Planung und Förderung erneuerbarer Energien

Auf die energiepolitischen Strategiewechsel der Bundesregierung konnten die Landesregierungen nur wenig Einfluss ausüben, da sie über keine Vetomacht verfügten. Die Umsetzung der neuen Energiepolitik ist ohne Länder und Gemeinden jedoch nicht möglich, die komplementäre Aufgaben erfüllen. Während der Bund die Nutzung bestimmter fossiler Energiequellen regelt und erneuerbare Energien fördert, entscheiden sie über die Genehmigung von Energieerzeugungsanlagen. Formal können die zuständigen Verwaltungen damit Investitionen nur verhindern, falls sie geltendem Recht widersprechen (im Einzelnen: Fehling, 2014). Auf die Art der Energieerzeugung können sie zwar im Wege des kooperativen Verwaltungshandelns einwirken, wenn die betreffenden Investoren kooperationsbereit sowie verhandlungs- und verpflichtungsfähig sind (Benz, 1994, S. 182-196). Das war allerdings in der korporatistischen Energiewirtschaft noch leichter, als Regierungen die Standort- und Investitionsplanungen der großen Versorgungsunternehmen beeinflussen konnten und die Städte über ihre Stadtwerke den Energiemix mitgestalteten. Inzwischen sehen sich Verwaltungen einer Vielfalt von privaten Akteuren in einem Markt gegenüber, in dem Großunternehmen, mittlere und kleine Betriebe, private Gebäudeeigentümer und kommunale Unternehmen tätig sind (Mautz, 2012).

Länder und Gemeinden tragen darüber hinaus durch Planung, Förderung, Dienstleistungen und Beratung zur Energietransformation bei. Dementsprechend haben sie eigene Energieversorgungskonzepte mit Katalogen von Maßnahmen beschlossen. In Landes- und Regionalplänen werden Vorrangflächen für Windkraftanlagen ausgewiesen und gesetzlich vorgeschriebene Abstandsvorschriften zu anderen Raumnutzungen präzisiert. Die Spielräume, die Energietransformation durch Anreize zu steuern, scheinen mit dem EEG ausgeschöpft zu sein, zumal Subventionen der Beihilfekontrolle der EU-Kommission unterliegen. Durch Beratung fördern Länder und Gemeinden jedoch Investitionen in erneuerbare Energien und Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs.

Angesichts dieser komplementären Zuständigkeiten müsste man annehmen, dass Bund und Länder ihre Planungen und den Einsatz ihrer Steuerungsinstrumente aufeinander abstimmen, zumal der kooperative Bundesstaat grundsätzlich einen institutionellen Rahmen bereit stellt, um durch eine gemeinsame Politik und kohärentes Verwaltungshandeln den Transformationspfad zu verstetigen und ggf. anzupassen. Doch wiederum ist festzustellen, dass die Energiepolitik weder gängige Formen der Politikverflechtung noch die etablierten Verfahren der Bund-Länder-Kooperation (Kropp, 2010) effektiv nutzt. Wurde die Politikverflechtung in der Gesetzgebung umgangen, erweist sich die formelle Kooperation der zuständigen Ministerien auch in den Bereichen der langfristigen Planung und der Förderpolitik als unterentwickelt. In den halbjährlichen Treffen der Regierungschefs von Bund und Ländern bzw. der zuständigen Fachminister wird nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums über die Umsetzung der Energiewende beraten (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019). Bisher deutet allerdings nichts darauf hin, dass hier eine gemeinsame Strategie der Transformation des Energiesystems entwickelt würde. Zielkonflikte der Energiepolitik konnten jedenfalls nicht gelöst werden (Mautz, 2012, S. 157; Ohlhorst, 2015). Inwieweit diese Bund-Länder-Verhandlungen in Konkurrenz zu den unregelmäßigen Treffen von Vertretern der Bundesregierung und der Energiewirtschaft stehen oder in diese integriert sind, müsste genauer untersucht werden. Jedenfalls scheiterte bisher eine abgestimmte Energiepolitik schon an unzureichender wechselseitiger Information (Chemnitz, 2018). Dies mag angesichts der Komplexität der Materie verständlich sein, ist aber für eine Steuerung der Energietransformation schädlich.

Man muss sich daher nicht wundern, dass sich Bund und Länder unterschiedliche energiepolitische Ziele gesetzt haben (Chemnitz, 2018; Ohlhorst, 2015, pp. 308-313). Die vorliegenden Konzepte enthalten zum angestrebten Anteil der erneuerbaren Energien Angaben, die nach Bezugsgrößen, Zeitpunkten und nach der Höhe variieren. Der Ausbau von Windenergie erfolgt unkoordiniert (Goetzke & Rave, 2016), gleiches gilt für den Einsatz anderer Kraftwerkstechnologien. Der Bund konzentriert sich auf den Umbau des Energiesystems, die Länder auf Maßnahmen, um dem Klimawandel zu begegnen. Dabei erfolgt Koordination vor allem durch wechselseitige Anpassung. Ein solches „muddling through“ ist zwar geeignet, Veränderungen zu bewirken, aber zum einen erlaubt es nur inkrementelle Veränderungen (Lindblom, 1959), zum anderen können sich diese wechselseitig stören. Ein effektives und lernfähiges Mehrebenensystem würde Ideenwettbewerb, nicht Kompetenzwettbewerb voraussetzen, und es erfordert Kommunikation und Kooperation zwischen den Ebenen, nicht separate Aufgabenerfüllung. Zweifellos wäre das Zwangsverhandlungssystem der Politikverflechtung angesichts der Herausforderungen der Energietransformation leicht zu blockieren gewesen, weshalb es in der Gesetzgebung umgangen und in der Planung und Förderpolitik vermieden wurde. Wenn aber an dessen Stelle Beratungsgremien treten, die keine verpflichtenden Absprachen treffen können, und der Informationsaustausch in diesen Gremien die Divergenzen in der Energiepolitik nicht verringert, wenn einzelne Länder den Ausbau der Windenergie bremsen und andere sich dem Verzicht auf Kohleerstromung widersetzen, und wenn die Bundesregierung selbst keine konsistente Strategie verfolgt und gegenüber den Ländern vertritt, dann erstaunt es nicht, dass der Transformationsprozess inzwischen gestört ist.

4 Leitungsausbau in einer hierarchischen Politikverflechtung

Während Bund und Länder bei der Planung und Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien wenigstens informell kooperieren, treiben sie den Ausbau der Stromleitungen in einer hierarchischen Politikverflechtung voran. Traditionell erfüllen die Länder die betreffenden Aufgaben der Infrastrukturversorgung. Mit der Liberalisierung der Strommärkte wurde die Bundesnetzagentur (BNA) für die Regulierung des Übertragungsnetzes für Elektrizität zuständig, das vier private Unternehmen in abgegrenzten Gebieten als „natürliche Monopolisten“ anbieten. Gegenüber diesen vier Netzbetreibern sorgt die BNA dafür, dass Energieerzeuger ihren Strom ins Netz einspeisen können und der Strom aus erneuerbaren Energiequellen dabei entsprechend der gesetzlichen Vorschrift vorrangig behandelt wird, sie legt die Netzentgelte fest und sie gewährleistet, dass Kunden den Stromanbieter wechseln können (Ströbele, Pfaffenberger & Heuterkes, 2013, S. 227-273). Entsprechende Aufgaben für Verteilnetze erfüllen die entsprechenden Behörden der Länder. Vertreter der Regulierungsagenturen des Bundes und der Länder treffen sich regelmäßig im Länderausschuss der BNA. Für die Netz- und Marktregulierung hat dies den Vorteil, dass sich die Verwaltungen im Verbund gegen den Einfluss mächtiger Unternehmen schützen und somit ihre wechselseitige Abhängigkeit in eine Stärke gegen die regulierten Unternehmen wenden können (Grande, 1996).

Die Kooperation mit den Länderbehörden kann die Macht der regulierten Unternehmen allerdings nur im Bereich der Netzregulierung beschränken. Beim Leitungsausbau arbeitet die BNA hingegen eng mit den vier Netzbetreibern zusammen, und dies ist auch so vom Gesetzgeber geregelt. Sie ist für die gesamte Ausbauplanung zuständig, seit 2013 einschließlich der Genehmigung von Übertragungsleitungen, die Landesgrenzen überschreiten. Im Planungsverfahren prüft sie den Szenario-Rahmen, den die Netzbetreiber erarbeiten, und organisiert die Öffentlichkeitsbeteiligung. Gleiches gilt für die Aufstellung des Netzentwicklungsplans durch die Netzbetreiber, auf dessen Grundlage dann das Bedarfsplanungsgesetz vom Bundestag beschlossen wird, wobei der Bundesrat nur ein Einspruchsrecht hat. Die Länder sind genauso wie andere Vertreter öffentlicher und privater Interessen in den Anhörungsverfahren beteiligt. Sie können weiterhin an der Antragskonferenz teilnehmen, die die BNA als für die Bundesfachplanung zuständige Behörde für Trassen durchführt, welche Ländergrenzen überschreiten. Ansonsten sind die Länder für die Fachplanung und damit die Umsetzung der Bedarfsplanung zuständig (Heimann, 2015).

Die Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der Planung der Netzinfrastruktur ähnelt der Bundesfernstraßenplanung, die als eine Form der hierarchischen Politikverflechtung gilt (Garlichs, 1980). In beiden Fällen liegt die Zuständigkeit formal beim Bund, aber die Länder sind durch Projekte unmittelbar in ihrer Entwicklung und ihrer eigenen Planung betroffen und werden daher beteiligt. In der Fernstraßenplanung können sie durch Projektanmeldungen den Inhalt der Planung erheblich beeinflussen, zumal der Bund keine eigenständige Selektion der angemeldeten Vorhaben vornimmt. Verkehrsprojekte werden mit den betroffenen Gemeinden beraten und dann bilateral zwischen den zuständigen Bundes- und Landesministerien verhandelt (Fischer, 2018). Für den Ausbau der Leitungstrassen findet eine ähnliche Steuerung „von unten“ nicht statt. Vielmehr werden Vorhaben von den für den Netzbetrieb zuständigen Unternehmen in das Verfahren eingebracht. Dementsprechend kontrollieren die Netzbetreiber und die

BNA die Inhalte der Ausbauplanung mit der Folge, dass die hierarchische Struktur im Bund-Länder-Verhältnis voll zum Tragen kommt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die Landesregierungen bei der Vorbereitung der Planung sowie im Gesetzgebungsverfahren beteiligt sind. Gegen den erbitterten Widerstand eines Landes wird der Bund zwar keine Leitungstrassen durchsetzen, faktisch ist eine einzelne Landesregierung aber in einer schlechten Verhandlungsposition. Ob sie künftig in den regelmäßigen Konsultationen der Wirtschaftsminister von Bund und Ländern, die auf dem sogenannten „Netzgipfel“ am 20. September 2018 vereinbart wurden, ihre Interessen besser vertreten können, ist angesichts des vorherrschenden Ziels, die Verfahren zu beschleunigen, zu bezweifeln.

Die hierarchische Struktur der Politikverflechtung wird durch den sequenziellen Planungsprozess verstärkt. In ihrem Netzentwicklungsplan bestimmen die Netzbetreiber den Rahmen, der dann schrittweise konkretisiert wird. Auf dieser Basis wird der Verlauf einzelner Trassen im Verfahren der „negativen Koordination“ (Scharpf, 1976, S. 59-60) präzisiert und verbindlich festgelegt. Dabei legt der Gesetzgeber die vorgesehenen Leitungen verbindlich fest, für die die BNA bzw. die zuständige Landesbehörde das Planfeststellungsverfahren durchführt. In allen Stufen des Prozesses sind Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung vorgesehen, die allerdings vor allem Experten nutzen, und im Übrigen zu keinem wirklichen Dialog zwischen Verwaltung und Betroffenen führen (Bauer, 2015, S. 147-154; Fink & Ruffing, 2018). Die regelmäßige Überarbeitung der Pläne in verhältnismäßig kurzen Fristen ermöglicht die Revision der Planungen, wenn bei der Umsetzung einer Trasse Widerstände nicht zu überwinden bzw. Bedenken als berechtigt anzuerkennen sind. Grundlage der Planung bleibt aber die Einschätzung des Ausbaubedarfs durch die Netzbetreiber und die BNA.

Die Zentralisierung der Netzplanung sollte die Energietransformation auf dem durch die Energiewende eingeschlagenen Pfad beschleunigen. In der Regel wird der Netzausbau damit begründet, dass die überschüssige Windenergie aus dem Norden in den Süden transportiert werden müsse, wo die Leistung von Kernkraftwerken weg falle. Damit werden alternative Quellen der Energieerzeugung etwa durch Gaskraftwerke, Geothermie oder den Ausbau von Stromspeichern ausgeblendet. Die Alternativlosigkeit des Netzausbaus ändert nichts daran, dass im Vollzug Widerstände zu überwinden sind. Die Übertragung erfolgt über Gleichstrom-Trassen, die als Punkt-zu-Punkt-Verbindungen funktionieren. Insofern haben die Anrainer einer Trasse, und zwar nicht nur Landbesitzer, sondern auch Gemeinden, Nachteile, anders als bei einer Fernstraße mit ihren Autobahnanschlüssen oder einer Bahn-Trasse mit Zwischenhalten aber keine Vorteile. Die technischen Voraussetzungen, die es erlauben, Übertragungsleitungen in ein Maschennetz einzubinden, das an eine dezentrale Elektrizitätsversorgung angepasst ist, existieren, die Anschlüsse sind aber sehr aufwändig und mit hohen Kosten verbunden. Doch unabhängig von technischen Bedingungen entscheidet letztlich die Politik, ob der Netzausbau die großtechnologische Energieversorgung verfestigt oder ob das Netz hinreichend flexibel ist, um auf Veränderungen im Transformationsprozess reagieren zu können. Die institutionellen Strukturen, die in diesem Kontext entstanden sind, sprechen derzeit nicht für eine hohe Anpassungsfähigkeit der Energiepolitik, soweit es um die Transformation der Stromversorgung geht.

5 Institutionelle Fragmentierung, Verteilungskonflikte und regressive Tendenzen

Der Theorie der Politikverflechtung zufolge sind multilaterale Verhandlungssysteme, in denen Bund und Länder rechtlich oder faktisch gezwungen sind, sich zu einigen, nicht geeignet, weitreichende Politikänderungen zu verwirklichen, Verteilungskonflikte zu lösen oder komplexe, Politiksektoren übergreifende Planungsaufgaben zu erfüllen (Scharpf, 1976). Insofern scheint es eher ein Vorteil als ein Nachteil zu sein, wenn der Bundesrat in der Gesetzgebung nur über ein Einspruchsrecht statt über Vetomacht verfügt, wenn die strategische Planung nicht einem Zwang zum Konsens zwischen den Regierungen unterworfen wird und wenn für den Netzausbau federführend die BNA zuständig ist. Bei genauerer Betrachtung der Energiepolitik zeigt sich aber, dass die starke Fragmentierung der Zuständigkeiten im Bundesstaat die politische Steuerung genauso anfällig für Politikblockaden durch Verteilungskonflikte macht wie die Politikverflechtung. Die Zentralisierung des Netzausbaus hat bisher kaum zur erwünschten Beschleunigung geführt, in den Ländern trifft die Windenergie zunehmend auf Widerstände im Vollzug, die nicht nur von protestierenden Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch von Gemeinden und Landkreisen ausgehen. Die energiepolitische Strategie der Bundesregierung wird inzwischen insgesamt in Frage gestellt, weil die Kosten der Transformation zu hoch und ungerecht verteilt erscheinen. Diese durch ungelöste Verteilungskonflikte ausgelösten Widerstände können an den verschiedenen Stellen des föderalen Regierungs- und Verwaltungssystems ihre blockierende Wirkung entfalten, weil die Energiepolitik zwar durch starke Interdependenzen zwischen Ebenen und Politikfeldern geprägt, institutionell aber fragmentiert ist.

Die institutionelle Fragmentierung hat zwei unterschiedliche Facetten. Einerseits besteht die Energiepolitik von Bund und Ländern aus einer Vielzahl von Aktivitäten der Förderung, Information und Beratung in verschiedenen Bereichen. Die Bundesregierung hat ihre Maßnahmen im „Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz“ zusammengefasst, in dessen Rahmen Fördermittel vergeben, Informationen bereitgestellt, Wettbewerbe um beste Praktiken organisiert, Audits in Unternehmen durchgeführt und Pilotprojekte unterstützt werden. Darüber hinaus hat der Bund Vorschriften über die Gebäudedämmung erlassen und fördert die E-Mobilität. Auf Landesebene gibt es vergleichbare Förderaktivitäten, die diejenigen des Bundes in der Regel ergänzen, was allenfalls unter dem Gesichtspunkt eines ineffizienten Mitteleinsatzes zu kritisieren ist. Die Entstehung und Wirkung dieser Maßnahmen der Förderung und Regulierung ist schwer zu erklären und zu bewerten. In der Summe können sie sicher Innovationen generieren und sprechen auch für eine anpassungsfähige Politik. Allerdings werden diese Aspekte in öffentlichen Debatten kaum wahrgenommen.

Diese richten sich vielmehr auf die andere Facette der institutionellen Fragmentierung, die unzureichende Bearbeitung von unvermeidlichen Verteilungswirkungen der Energietransformation. Diese Effekte resultieren sowohl aus der Marktregulierung, etwa dem Entzug der Betriebserlaubnis für Kernkraftwerke, künftig auch für Kohlekraftwerke, als auch der Privilegierung und Subventionierung erneuerbarer Energien. Sie betreffen die Nutzen- und Kostenverteilung in Wirtschaft und Gesellschaft und zwischen Regionen des Bundesgebiets.

Als eine Form der Ungerechtigkeit werden die hohen Strompreise kritisiert, die auf die Umlagefinanzierung der Förderung erneuerbarer Energien zurückgeführt werden.

Dass diese Finanzierungsart dem Verursacherprinzip Rechnung trägt und die Verbraucher motivieren kann, ihren Energiekonsum zu senken, wird dabei ebenso ignoriert wie die Tatsache, dass die Energietransformation nicht ohne Kosten zu erreichen ist. Die weit verbreitete populistische Version des Arguments lautet, dass die Verbraucher nicht über Gebühr belastet werden dürften und Strompreise für alle bezahlbar bleiben müssten. Aus liberalen Kreisen wird es ergänzt um die Kritik, dass staatliche Regulierung des Marktes per se zu ungerechtfertigten Preissteigerungen und zu einer Fehlallokation von Ressourcen führte. Diese Argumente tragen besonders wirksam dazu bei, politischen Widerstand gegen die Energietransformation zu mobilisieren, weil sie auf tatsächlich ungerechtfertigte Lastenverteilungen verweisen. Zumindest drei solcher Verteilungseffekte lassen sich dabei als Indizien für ein Versagen der Energiepolitik anführen:

- Zum einen hat sich der Bund entschieden, energieintensive Unternehmen von der EEG-Umlage zu befreien. Dies mag wirtschaftspolitisch sinnvoll sein. Allerdings widerspricht diese Privilegierung von Unternehmen dem Ziel der Energieeinsparung. Die EU-Kommission intervenierte gegen diese Begünstigung von Unternehmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Beihilfekontrolle und konnte die Bundesregierung zumindest zu Korrekturen des EEG bewegen. Der in diesen Befreiungen von der Umlage angelegte Widerspruch zum Verursacherprinzip bleibt jedoch ebenso bestehen wie die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit.
- Zum Zweiten verursacht die EEG-Umlage eine sozialpolitisch problematische Umverteilung. Sie belastet besonders ärmere Gruppen der Bevölkerung, die sich entweder Maßnahmen zur Reduktion ihres Energieverbrauchs nicht leisten können oder als Mieter auf entsprechende Investitionen der Hausbesitzer angewiesen sind, die sie dann über höhere Mieten mitfinanzieren (Quitrow et al., 2016, p. 165). Diese sozialen Folgen werden unter dem Stichwort der Energiearmut diskutiert (Tews, 2013). Sie müssten eigentlich im Rahmen von Sozialleistungen kompensiert werden, was allerdings unzureichend geschieht.
- Drittens steht der Belastung der sozial ohnehin benachteiligten eine Bevorzugung der wirtschaftlich begünstigten Gruppen gegenüber. Denn von der Umlage profitieren die Hausbesitzer, die in Solar- und Photovoltaik-Anlagen investieren, oder Menschen, die sich an Windkraftanlagen beteiligen, während andere, denen das nötige Kapital fehlt, dazu nicht in der Lage sind und steigende Strompreise zahlen müssen.

Diese sozial ungleiche Verteilung der Vor- und Nachteile der Energietransformation ist inzwischen zu einem öffentlichen Thema geworden mit der Folge, dass die Förderung erneuerbarer Energien an Unterstützung verliert. Weniger öffentlich diskutiert werden interregionale Verteilungswirkungen, die mit der Energietransformation verbunden sind. Die EEG-Umlage führt in der Bilanz aus Förderung und Finanzierung zu Finanzströmen in jene Länder, in denen die erneuerbaren Energien im Vergleich zu anderen Ländern weit ausgebaut sind. Steuerliche Anreize für Gebäudesanierungen sind ebenfalls regional ungleich verteilt und wirken sich entsprechend auch auf die Länderfinanzen aus (Monstadt & Scheiner, 2016; Münch, 2014). Vor allem ist der Übergang von fossilen zu erneuerbaren Energien in einzelnen Regionen unterschiedlich ausgeprägt, weshalb die Kosten-Nutzen-Bilanzen der Transformation zwischen Ländern erheblich differieren (Vogel-Sperl, 2015). Bei der Entscheidung über den Atomausstieg spielte

dies angesichts der breiten Unterstützung in der Bevölkerung keine Rolle, in der Diskussion über die geplante Beendigung der Braunkohleförderung ist dies ganz anders. Das deutlich gestiegene Konfliktniveau in der deutschen Energiepolitik belastete das Verhältnis von Bund und den betroffenen Ländern erheblich. Ein Indiz dafür waren die drastischen Äußerungen, mit denen die Ministerpräsidenten von Sachsen und Sachsen-Anhalt auf erste Vorschläge der von der Bundesregierung eingesetzten sog. Kohlekommission reagierten (die Kommission setze „die falschen Schwerpunkte“ und habe von Strukturwandel „keine Ahnung“, zit. nach Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 2018, S. 1).

Verteilungskonflikte belasten nicht nur die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, sie lösen zugleich parteipolitische Kontroversen aus. Der Parteienwettbewerb wiederum erschwert die Kompromissfindung in föderalen Verhandlungssystemen mit der Folge, dass Entscheidungen über die weitere Entwicklung der Energietransformation (Kohleausstieg, Netzausbau, Förderpolitik, Sektorkopplung), wenn sie nicht blockiert werden, mit Kompromissen enden, die eine Fortentwicklung der eingeschlagenen transformativen Politik und notwendige Anpassungen der politischen Steuerung behindern. Die institutionelle Fragmentierung macht die Energiepolitik besonders anfällig für Kritik aus Parteien und Verbänden, da die stabilisierende Wirkung der Politikverflechtung nicht vorhanden ist, während maßgebliche Entscheidungen auf Bundesebene und im Parteienwettbewerb getroffen werden. Diese Bedingungen erleichtern es Parteien und Interessenvertretern, gegen den Ausbau erneuerbarer Energien politische Kräfte zu mobilisieren und eine gegen den Umbau des Energiesystems gerichtete Korrektur der Politik durchzusetzen. Die Energiepolitik gerät so in einen Teufelskreis, in dem sich Koordinationsdefizite und Verteilungskonflikte wechselseitig verstärken, weshalb eine regressive Entwicklung der Transformation schwerlich zu verhindern sein wird.

6 Energiewende ohne institutionelle Reform

Der Begriff „Energiewende“ sollte nach 2011 einen „rapiden Politikwechsel“ (Rüb, 2014) bezeichnen. Tatsächlich begann der Prozess der Energietransformation schon früher, und mit mehreren Politikwechseln, die sich teilweise konterkarierten. So gesehen können wir in der Energiepolitik seit der Jahrtausendwende eine für die Bundesrepublik ungewöhnliche Reformfähigkeit beobachten. Diese lässt sich mit einer Verschiebung der Entscheidungszentren zwischen Arenen der Verhandlungsdemokratie erklären, die im deutschen Regierungssystem angelegt sind. Die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern wurde dabei geschwächt oder umgangen.

Diese Reformpolitik basierte allerdings weder auf einem energiepolitischen Konsens, noch auf einer zwischen Bund und Ländern koordinierten Strategie. Der gesellschaftliche Konsens, auf den sich die Politik berief, bestand vor allem in der Ablehnung der Kernenergie, nicht in einer Konzeption für eine Energieversorgung aus nicht-fossilen Quellen. Bund und Länder konnten in ihrer informellen Kooperation keine konsistente Politik festlegen, sondern waren ständig mit dem Management von Konflikten befasst. Der mit dem EEG geförderte Ausbau der Windenergie und Solarenergie führte zu einer Differenzierung zwischen Nord- und Süddeutschland, die mit dem Netzausbau verfestigt wird. Dezentrale Lösungen durch Investitionen in Spei-

chertechnologien (die erst jetzt massiv gefördert werden sollen) und Power-to-Gas-Verfahren hätten andere Entwicklungspfade ermöglicht, genauso wie Gaskraftwerke die klimaschädliche Verstromung von Kohle hätten ersetzen können. Um solche dezentralen und räumlich ausgewogeneren Strukturen der Energieversorgung zu verwirklichen, wäre ein gesellschaftlicher Konsens über das künftige Energiesystem erforderlich gewesen. Notwendig gewesen wäre auch die Bereitschaft von Bund und Ländern, in koordinierter Weise in neue Technologien zu investieren. An beiden Voraussetzungen fehlte es.

Zwar wird die Transformation des Energiesystems in der Sprachregelung des zuständigen Bundeswirtschaftsministeriums als „Gemeinschaftsaufgabe“ bezeichnet, was angesichts der Komplexität der Aufgabe begründet ist (Chemnitz, 2019; Ohlhorst, Tews & Schreurs, 2014). Dementsprechend arbeiten Regierungen bzw. Verwaltungen zum Teil eng mit Unternehmen und Verbänden zusammen, sei es bei der Planung und beim Bau neuer Energieanlagen, beim Netzausbau oder bei Maßnahmen zur Reduktion des Energieverbrauchs. Weniger ausgeprägt sind hingegen Koordinationsbeziehungen zwischen Bund und Ländern, jedenfalls im Vergleich zu den in anderen Politikbereichen bestehenden Formen der Politikverflechtung. Die Transformation des Energiesystems führte in der Tendenz zu einer Entflechtung des Bundesstaats, bestehende Verflechtungsformen wurden teilweise unterlaufen, und wenn Bund und Länder kooperieren, dann informell und unverbindlich, oder im Schatten einer hierarchischen Struktur. Koordinationsdefizite, ungelöste Verteilungskonflikte und die Machtverschiebung zum Bund tragen nicht dazu bei, die Energietransformation zu stabilisieren (so auch Canzler, 2017).

Aus dem Schlagwort „Energiepolitik als Gemeinschaftsaufgabe“ zog der Bund nicht die Konsequenz, geeignete Koordinationsstrukturen zu entwickeln. Dabei böte das Konzept der Gemeinschaftsaufgabe genügend Gestaltungsspielraum für die Organisation der intergouvernementalen Zusammenarbeit, die die Anpassungsfähigkeit der Politik steigern, etwa durch gemeinsame Strategieentwicklung, Zielvereinbarungen, Leistungsvergleiche und experimentelle Politik, die Innovationen und Anpassungsfähigkeit im Transformationsprozess ermöglichen könnten. Die Politikwenden in der deutschen Energiepolitik wurden nicht durch entsprechende institutionelle Reformen abgesichert, die für eine transformative Politik notwendig gewesen wären.

Anmerkung

- * Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet, die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

- Bauchmüller, Michael & Braun, Stefan (2013, 31. August). Fünf Tage im März. *Süddeutsche Zeitung*.
- Bauer, Christian (2015). Die Energiewende in der Politik- und Partizipationsverflechtungsfalle: Das Beispiel des Stromnetzausbaus. *Verwaltungsarchiv*, 106 (1), 112-154.
- Benz, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (2016). Politikverflechtung und Dynamik des Föderalismus. In Arthur Benz, Jessica Demple & Dominic Heinz, *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat* (S. 13-72). Baden-Baden: Nomos.

- Berchem, Andreas (2006, 22. September). Das unterschätzte Gesetz. *Die Zeit*. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/online/2006/39/EEG/komplettansicht> [17. Januar 2019].
- Birkland, Thomas A. (1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18 (1), 53-74.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019). Unsere Energiewende: sicher, sauber, bezahlbar. Verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/energiewende.html> [19. Mai 2019].
- Canzler, Weert (2017). Mit angezogener Handbremse: Zum Stand der Energiewende. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 67 (16-17), 31-38.
- Chemnitz, Christine (2018). Der Mythos vom Energiewendekonsens. Ein Erklärungsansatz zu den bisherigen Koordinations- und Steuerungsproblemen bei der Umsetzung der Energiewende im Föderalismus. In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.), *Energiewende, Politikwissenschaftliche Perspektiven* (S. 155-203). Wiesbaden: VS Verlag.
- Chemnitz, Christine (2019). Die Umsetzung der Energiewende im Föderalismus – Koordination und Steuerung durch mehr Politikverflechtung. *dms – der moderne staat*, 12 (1), 116-144.
- Czada, Roland M. (2000). Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In Everhard Holtmann & Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie* (S. 23-49). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Fehling, Michael (2014). Neues Regulierungsrecht im Anschluss an die Energiewende. *Die Verwaltung*, 47 (3), 313-348.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2018). Öffentlichkeitsbeteiligung durch private Akteure: Eine empirische Analyse des deutschen Verfahrens zur Erstellung von Netzentwicklungsplänen. In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.), *Energiewende, Politikwissenschaftliche Perspektiven* (S. 245-267). Wiesbaden: VS Verlag.
- Fischer, Carsten (2018). *Bundesverkehrswegeplanung als Produkt der Mehrebenenverflechtung*. Diss., TU Darmstadt.
- Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (2018, 18. November). Mehr Kohle für Kohleausstieg. Länder fordern bis zu sechzig Milliarden Euro, der Bund plant mit viel weniger. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*.
- Garlichs, Dietrich (1980). *Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung*. Königstein: Athenäum.
- Goetzke, Frank & Rave, Tilmann (2016). Exploring heterogeneous growth in wind energy across Germany. *Utility Policy*, 41, 193-205.
- Grande, Edgar (1996). Das Paradox der Schwäche. Forschungspolitik und die Einflußlogik europäischer Politikverflechtung. In Markus Jachtenfuchs & Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration* (S. 373-399). Opladen: Leske + Budrich.
- Heimann, Ursula (2015). Der Rechtsrahmen der Bedarfs- und Netzplanung im Föderalismus. In Thorsten Müller & Hartmut Kahl (Hrsg.), *Energiewende im Föderalismus* (S. 219-250). Baden-Baden: Nomos.
- Hirschl, Bernd (2008). *Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Illing, Falk (2016). *Energiepolitik in Deutschland. Die energiepolitischen Maßnahmen der Bundesregierung 1949-2015*. Baden-Baden: Nomos.
- Kropp, Sabine (2010). *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19 (2), 78-88.
- Mautz, Rüdiger (2012). Atomausstieg und was dann? Probleme staatlicher Steuerung der Energiewende. *dms – der moderne Staat*, 5 (1), 149-168.
- Monstadt, Jochen & Scheiner, Stefan (2016). Die Bundesländer in der nationalen Energie und Klimapolitik: Räumliche Verteilungswirkung und föderale Politikgestaltung. *Raumforschung und Raumordnung*, 74 (3), 179-197.
- Münch, Ursula (2014). Zwischen Sankt-Florians-Prinzip, Verteilungsgerechtigkeit und föderaler Aushandlung: Die Energiewende in Deutschland. In Rudolf Hrbek & Martin Große Hüttmann (Hrsg.), *Föderalismus – Das Problem und die Lösung?* (S. 53-66). Baden-Baden: Nomos.

- Ohlhorst, Dörte (2015). Germany's energy transition policy between national targets and decentralized responsibilities. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 12 (4), 303-322.
- Ohlhorst, Dörte, Tews, Kerstin & Schreurs, Miranda (2014). Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem. In Achim Brunnengräber & Maria Rosaria Di Nucci (Hrsg.), *Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen* (S. 93-104). Wiesbaden: VS Verlag.
- Quitrow, Leslie et al. (2016). The German Energiewende – What's happening? Introduction to the special issue. *Utility Policy*, 41, 163-171.
- Rüb, Friedbert W. (Hrsg.) (2014). *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde* (Zeitschrift für Politik, Sonderheft 6: Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik). Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. (1976). Theorie der Politikverflechtung. In Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert & Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (S. 13-70). Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Setton, Daniela, Matuschke, Ira & Renn, Ortwin (2017, November). *Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2017: Kernaussagen und Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse*. Potsdam: IASS Study. Verfügbar unter: <http://doi.org/10.2312/iass.2017.019> [17. Januar 2019].
- Ströbele, Wolfgang, Pfaffenberger, Wolfgang & Heuterkes, Michael (2013). *Energiewirtschaft. Einführung in Theorie und Politik* (3. Aufl.). München: Oldenbourg.
- Tews, Kerstin (2013). *Energiearmut definieren, identifizieren und bekämpfen – Eine Herausforderung der sozialverträglichen Gestaltung der Energiewende* (FFU-Report 4-2013). Berlin: Forschungszentrum für Umweltpolitik der FU Berlin. Verfügbar unter: <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/20098> [17. Januar 2019].
- Vogel-Sperl, Antje (2015). Deutschlands Energielandschaft und erneuerbare Energien im Ländervergleich. In Thorsten Müller & Hartmut Kahl (Hrsg.), *Energiewende im Föderalismus* (S. 29-44). Baden-Baden: Nomos.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Arthur Benz, Technische Universität Darmstadt, Dolivostraße 15, 64293 Darmstadt, E-Mail: abenz@pg.tu-darmstadt.de

Jörg Broschek

Reforms at Risk: Die Energietransformation im kanadischen Bundesstaat an der Wegscheide

Zusammenfassung

Ansätze für eine energiepolitische Transformation im kanadischen Bundesstaat im Zeichen klimapolitischer Herausforderungen lassen sich bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen. Hatte sich der Wandel zunächst eher inkrementell vollzogen, war der Transformationsprozess seit 2006 auf der Bundesebene durch zwei relativ abrupte Strategiewechsel gekennzeichnet. Im selben Zeitraum traten zudem die Provinzen mit unterschiedlichen Maßnahmen verstärkt in Erscheinung, und zwar sowohl individuell als auch durch koordinierte Aktivitäten. Der Beitrag argumentiert, dass die spezifischen Bedingungen der kanadischen politischen Ökonomie in Verbindung mit institutionellen Faktoren (Westminster-Demokratie und dualer Föderalismus) den Transformationsprozess sowohl begünstigen als auch hemmen. Einerseits ermöglichen sie Policy-Innovationen auf beiden Systemebenen, andererseits erschweren sie jedoch die langfristige Konsolidierung von Wandel in der Energiepolitik, die seit jeher ein vergleichsweise konfliktintensives Politikfeld in Kanada darstellt.

Schlagworte: Bundesstaat, Energiepolitik, Kanada, Politische Steuerung, Transformation

Reforms at Risk: Energy Policy Transformation in Canada at the Crossroads

Abstract

Early efforts to transform Canadian energy policy in light of emerging concerns over climate change can be traced back to the 1980s. While policy changes to unfold incrementally, the pattern has changed since 2006. On the federal level, Canadian energy-policy underwent two rather abrupt changes. At the same time, provinces have become more engaged as well, both unilaterally and through coordinated efforts. The article argues that interaction of economic and institutional factors have both facilitated and hampered the politics of energy transformation in Canada. They have encouraged policy innovation on both levels of government, while at the same time they complicate the consolidation of policy change over time.

Keywords: Canada, energy policy, federalism, governance, transformation

1 Einleitung

“Ontario’s carbon tax era is over. Cancelling the cap-and-trade carbon tax is the right thing to do, a good thing to do and one more example of a promise made and a promise kept.” (Government of Ontario, 2018).

Die Klima- und Energiepolitik der liberalen Bundesregierung unter Premierminister Justin Trudeau steht seit geraumer Zeit im Zentrum sowohl parteipolitischer als auch

intergouvernementaler Auseinandersetzungen zwischen Bund und Provinzen und zeichnet sich als das zentrale Wahlkampfthema der Unterhauswahl im Oktober 2019 ab. Eine sich formierende Allianz größtenteils neu gewählter konservativer Provinzpremiers sowie der konservative Oppositionsführer im Unterhaus, Andrew Scheer, versuchen mit unterschiedlichen politischen wie rechtlichen Mitteln, einzelne zentrale Reformschritte zu konterkarieren und wahlkampfstrategisch zu delegitimieren.

Der bundespolitische Politikwechsel seit Ende 2015 polarisiert dabei in zweifacher Hinsicht. Von konservativer Seite werden – erstens – die Kosten der liberalen Klimaschutzpolitik als nicht tragbare Belastung für die Mittelklasse und die Wirtschaft, insbesondere für den Energie- und Ressourcensektor, porträtiert, die den Wohlstand des Landes gefährdet. Die Premiers Scott Moe (Saskatchewan, seit 2018), Jason Kenney (Alberta, seit 2019), Brian Pallister (Manitoba, seit 2016), Doug Ford (Ontario, seit 2018) und Blaine Higgs (New Brunswick, seit 2018) lehnen dabei insbesondere die Einführung einer CO₂-Steuer ab, ein Kernelement der liberalen Klimaschutzpolitik. So löste etwa die im Juni 2018 neu gewählte konservative Provinzregierung Ontarios unter Doug Ford unverzüglich eines ihrer zentralen Wahlversprechen ein, aus dem Emissionshandelsverbund zwischen Ontario, Quebec und Kalifornien auszusteigen – ein Verbund, dem Kanadas bevölkerungsstärkste Provinz unter der liberalen Vorgängerregierung erst wenige Monate zuvor beigetreten war. Die Premiers der westkanadischen Provinzen kritisieren die Trudeau-Regierung zudem für die aus ihrer Sicht bestenfalls halbherzige Unterstützung der Ressourcenindustrie, vor allem durch die Expansion von Pipelines. Kaum weniger vehement ist die Kritik an der Bundesregierung – zweitens – von linker Seite. Die sozialdemokratische *New Democratic Party* (NDP), die Grünen, die jüngst eine Reihe von bemerkenswerten Wahlerfolgen auf Provinzebene verzeichnen konnten, sowie viele enttäuschte Trudeau-Wähler werfen der Bundesregierung ein erhebliches Glaubwürdigkeitsproblem vor. Dieses resultiert zunächst aus dem gebrochenen Wahlversprechen einer Wahlsystemreform, die mittelfristig möglicherweise eine „echte“ klimapolitische Koalition unter Einschluss der beiden kleinen Parteien begünstigt hätte. Das Glaubwürdigkeitsproblem verschärfte sich weiter aufgrund der hochgradig umstrittenen Entscheidung, die Expansion der *Trans Mountain Pipeline* von Edmonton in Alberta nach Burnaby an der Pazifikküste zu genehmigen. Heftige Kritik erzeugte nicht nur die Tatsache, dass die Bundesregierung die Entscheidung trotz des Widerstandes der Provinzregierung British Columbias, zahlreicher Umweltschutzgruppen, Gewerkschaften sowie einer Vielzahl indigener Bevölkerungsgruppen traf, sondern auch, dass sie durch den Erwerb der Pipeline vom Betreiber Kinder Morgan für 4,5 Milliarden kanadische Dollar das Projekt sogar verstaatlichte. Eine ernstzunehmende Energie- und Klimaschutzpolitik beinhaltet für viele Aktivisten und Wähler¹ dieses Spektrums indes nicht die Förderung neuer Großinvestitionen im Energie- und Ressourcensektor, sondern den Ausstieg aus dem Abbau und Export nicht-erneuerbarer Ressourcen, insbesondere von Öl.

Der folgende Beitrag analysiert die Erfolgsbedingungen der von der liberalen Trudeau-Regierung eingeleiteten Transformationspolitik. Betrachtet man die eingangs skizzierte Momentaufnahme in einem größeren historischen Rahmen wird erkennbar, dass sich die kanadische Energie- und Klimaschutzpolitik an einer kritischen Wegabelung befindet. Entsprechend handelt es sich um eine Phase vergleichsweise hoher historischer Offenheit und Kontingenz. Der Beitrag argumentiert aus einer historisch-institutionalistischen Perspektive, dass sich dies unter anderem an der Dominanz „reaktiver Sequenzen“ zeigen lässt. Reaktive Sequenzen repräsentieren einen Typus po-

Lorenz Kammermann, Rahel Freiburghaus

Konsensdemokratie und die Transformation der schweizerischen Energiepolitik

Zusammenfassung

Die Schweiz hat den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie im Jahre 2011 beschlossen, diesen Entscheid 2017 in einer Volksabstimmung bestätigt und so den Weg für einen grundlegenden Strukturwandel des Energiesystems freigemacht. Dieser Beitrag untersucht, wie direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz – d. h. die Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie – auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik wirken. Dabei werden die für das politische System der Schweiz charakteristischen Strukturen der Machtteilung, welche insbesondere auf den drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie auf deren fallspezifischen losen Kopplungen basieren, dargestellt und ihre Wirkung auf die Transformation der schweizerischen Energiepolitik chronologisch nachgezeichnet. Aus der qualitativen Prozessanalyse zeigt sich erstens, dass keine der drei machteilenden Institutionen der schweizerischen Konsensdemokratie, weder isoliert noch lose gekoppelt, eine ausschließlich transformationshemmende Wirkung entfaltete. Zweitens schien deren Zusammenspiel insbesondere in der vorparlamentarischen Phase (Konsultation) und im Vorfeld der Volksabstimmung bedeutend. Die Analyse zeigt auf, dass institutionelle Aspekte, welche in vielen Policy-zentrierten Studien vernachlässigt werden, eine ebenfalls relevante Erklärungsgröße für Politikwandel ausmachen.

Schlagworte: politische Steuerung; Energiepolitik; Konsensdemokratie; Schweiz

Abstract

Consensus democracy and the transformation of Swiss energy policy

Switzerland's government decided to phase out nuclear power in 2011. In 2017, the Swiss people accepted this decision in a popular referendum and made way for fundamental structural change in the energy system. This article analyzes the effect of Swiss consensus democracy's core institutions (i.e. direct democracy, federalism, consociationalism) on the transformation of Swiss energy policy. It considers three core institutions of the Swiss political system constituting the distinct structures of power separation: consociationalism, federalism, and direct democracy, and describes their case-specific coupling as well as their relevance in the course of the Swiss energy transformation. We show with our qualitative process analysis that none of the three institutions of the Swiss consensus democracy or their loose coupling had a purely constraining effect on the transformation of Swiss energy policy. Moreover, the coupling of institutions seemed to be considerably relevant during the consultation phase and prior to the public vote. The analysis shows that institutional aspects, which are neglected in many policy-centric studies, are also a relevant factor in explaining policy change.

Key words: Consensus democracy; Energy Policy; Political steering; Switzerland

1 Einleitung

Die im Jahre 2016 von der Bundesversammlung verabschiedete und am 21. Mai 2017 in einem Volksentscheid mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,2 Prozent bestätigte Energiestrategie 2050 (nachstehend ES2050) steht gleichbedeutend für einen grundlegenden Strukturwandel des schweizerischen Energiesystems (Bundesamt für Energie BFE, 2017a). Ebendiese von den Stimmberechtigten befürwortete Revision des Energiegesetzes (EnG) basiert im Wesentlichen auf drei Pfeilern: Einem Verbot, neue Kernkraftwerke zu bauen, sowie den beiden Zielsetzungen, die erneuerbare Stromproduktion auszubauen und den Stromverbrauch durch Effizienzsteigerung zu senken (Curia Vista, 2013-2016).

Während die zwei letztgenannten Ziele in industrialisierten Ländern weit verbreitet sind (Schmidt & Sewerin, 2018), ist der schrittweise Atomausstieg mit Ausnahme von Deutschland hingegen weltweit einzigartig (Joskow & Parsons, 2012). Entsprechend hat sich die Schweiz mit dem Entscheid, die bestehenden fünf Kernkraftwerke am Ende ihrer sicherheitstechnischen Betriebsdauer stillzulegen und nicht durch neue Kernkraftwerke zu ersetzen, ambitionierte Ziele gesetzt, beträgt doch der Anteil der Kernenergie an der nationalen Stromproduktion heute mehr als ein Drittel (Bundesamt für Energie BFE, 2017b). Der damit wegfallende Strom soll einerseits durch den Ausbau der Großwasserkraft, andererseits aber auch durch den Zubau von Anlagen für die Stromproduktion aus anderen erneuerbaren Quellen ersetzt werden (insb. Solarenergie, Wind und Geothermie). Dieser neue Fokus auf erneuerbarer Energie leitet insofern einen Strukturwandel ein, als vor der Nuklearkatastrophe von Fukushima für alle Reaktoren Rahmenbewilligungsverfahren für Neubauten anhängig waren. Alle Bewilligungsverfahren wurden im direkten Nachgang der Ereignisse zunächst sistiert und später endgültig verworfen, als die Landesregierung (Bundesrat) im Mai 2011 erstmals den Ausstieg aus der Kernenergie proklamierte (Rieder & Strotz, 2018).

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie die drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik wirken. Dass sich die Schweiz innerhalb von wenigen Jahren grundlegend von ihrem zuvor eingeschlagenen Entwicklungspfad abwendet, ist in einem politischen System, das ansonsten für seine Trägheit und der systemisch angelegten Tendenz zu inkrementeller Politik bekannt ist (Linder & Mueller, 2017), außergewöhnlich. In der Schweiz besteht denn auch nach wie vor ein ausgeprägtes System der Machtteilung, welches auf den drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz basiert. So zeigt sich der ausgeprägte Föderalismus vor allem im Subsidiaritätsprinzip (Art. 3 und 5a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [nachstehend BV]), welches den Kantonen sämtliche Kompetenzen zuspricht, die in der Verfassung nicht explizit dem Bund zugewiesen werden (Enumerationsprinzip; Häfelin, Haller, Keller & Thurnherr, 2016). Im Energiesektor fallen insbesondere der Gebäudebereich und die Planung von erneuerbaren Energieanlagen in die Kompetenz der Kantone, welche den ihnen zustehenden Spielraum entsprechend aktiv auszunutzen vermögen (Kammermann & Ingold, 2018; 2019). Dass die auf sämtlichen Staatsebenen stark ausgebaute direkte Demokratie den Stimmberechtigten wirkungsmächtige Werkzeuge an die Hand gibt, Entscheide von Regierung und Parlament letztinstanzlich gutzuheißen und mit plebiszitärer Legitimation auszustatten (Stadelmann-Steffen, Ingold, Rieder, Dermont, Kammermann & Strotz,

Michèle Knodt

Steuerung der Energietransformation durch die EU*

Zusammenfassung

Der Beitrag fragt nach den Anpassungen der politischen Steuerung der europäischen Energietransformation. Die Energiepolitik der EU ist auf europäischer Ebene mit eingeschränkten Kompetenzen ausgestattet, für einen Eingriff in die nationalen Energiepolitiken besitzt sie keine Kompetenz. Zudem ist das Politikfeld durch einen Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten entlang einer Konfliktlinie Nachhaltigkeit vs. Energiesicherheit gekennzeichnet. Um diesen Herausforderungen zu begegnen und die ambitionierten europäischen Energie- und Klimaziele für 2030 zu erreichen, verabschiedete die EU 2018 eine Verordnung zur Governance der Energieunion. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit dieser Governance-Verordnung vor allem im Bereich der erneuerbaren Energien und hebt die Bedeutung der europäischen Energiepolitik für die Energietransformation in den europäischen Nationalstaaten hervor. Dabei stellt er die Frage, welche Anpassungen in der Governance durch die Verordnung vorgenommen wurden, um die politische Steuerung der europäischen Energietransformation vor allem mit Blick auf die Transformation der nationalen Energiesysteme zu ermöglichen und wie diese Anpassung zustande gekommen ist. Der Beitrag analysiert diese Anpassung in ihrer Substanz als härtere weiche Steuerung sowie in ihrer Diskussion in den interinstitutionellen Verhandlungen.

Schlagworte: Europäische Union, Energieunion, Energiepolitik, Klimapolitik, Governance

Abstract

Steering the Energy Transformation in the EU

The contribution asks for the adjustments to steer the European energy transformation. Climate and energy policy within the EU is attributed with limited competences at the EU level and no competences when it comes to decisions concerning the energy mix of the member states. In addition, the policy field is characterised by a division of the member states alongside a sustainability-security cleavage regarding the overriding principles of EU energy policy. In order to meet these challenges and achieve its ambitious European energy and climate targets for 2030, the EU has approved a regulation on the Governance of the Energy Union. This contribution analyses this governance regulation focussing on renewable energies and emphasise the significance of the European energy policy for the energy transformation of the European nation states. It asks how the steering mechanisms through the governance regulation were adjusted to gain leverage on the national energy transformation and how to understand this process. The contribution analyses the adjustments by their substance as harder soft governance as well as their discussion within the interinstitutional negotiations.

Keywords: European Union, Energy Union, energy policy, climate policy, Governance

1 Einleitung

Die politische Steuerung der Energietransformation findet nicht nur auf der nationalen Ebene statt, sondern erstreckt sich auf die unterschiedlichen Ebenen komplexer Mehrebenensysteme, von der lokalen, über regionale und nationale Ebenen bis zu supra- und internationalen Ebenen. Dieser Beitrag widmet sich der politischen Steuerung der Energietransformation im europäischen Mehrebenensystem mit besonderem Schwerpunkt auf der europäischen im Zusammenspiel mit der nationalen Ebene. Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten haben sich, wie viele andere Staaten, mit dem Pariser Klimaschutzübereinkommen verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf deutlich unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Zusammen mit dem für die zweite Jahrhunderthälfte angestrebten Nullemissionsziel läuft dies de facto auf eine weitgehende Dekarbonisierung des Energiesystems und damit einer Energietransformation hin zu erneuerbaren Energien hinaus. Für die EU bedeutet der damit einhergehende Umbau der nationalen europäischen Energiesysteme eine beträchtliche Herausforderung der ohnehin schon schwierigen Integration der Klima- und Energiepolitik (Dupont & Oberthür, 2012; Ringel & Knodt, 2018).

Zwar begann die europäische Integrationsgeschichte in den fünfziger Jahren mit einem energiepolitischen Bezug, als 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und 1957 die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) gegründet wurden. Eine gemeinschaftliche europäische Energiepolitik war damit jedoch nicht beabsichtigt. Erst mit dem Lissabonner Vertrag hat die Energiepolitik durch Art. 194 „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) eine eigenständige primärrechtliche Verankerung gefunden, die jedoch nur begrenzte energiepolitische Kompetenzen auf die europäische Ebene übertrug (Knodt, 2018). Geht man, wie Arthur Benz und Roland Czada (i. d. Heft) davon aus, dass die Herausforderung der politischen Steuerung eines umfassenden Transformationsprozesses in der gleichzeitigen Notwendigkeit von grundlegender Politikänderung, -stabilisierung und -anpassung liegt, dann ist eine europäische Steuerung vor eine ganz besondere Herausforderung gestellt. Diese liegt vor allem in zwei Bedingungen, unter denen politische Steuerung im Hinblick auf eine tiefgreifende Transformation der europäischen Energiesysteme stattfindet: Eine europäische Steuerung der Energiepolitik ohne europäische Kompetenzen zum Eingriff in nationale Energiesysteme sowie einem fehlenden gemeinsamen Willen der Mitgliedstaaten zur Transformation. Ziel des Beitrags ist es, die aktuelle Anpassung der europäischen Steuerung zu verdeutlichen und deren Bedeutung für die Energietransformation in den europäischen Nationalstaaten deutlich zu machen. Dabei stellt sich die Frage, welche Anpassungen die EU vorgenommen hat, um die politische Steuerung der europäischen Energietransformation vor allem mit Blick auf die Transformation der nationalen Energiesysteme zu ermöglichen und wie diese Anpassung zustande gekommen ist? Dabei wird davon ausgegangen, dass die Anpassung in einem Einfügen von härteren Elementen in die bisherige weiche Steuerung liegt (Knodt, 2019). Für das Nachvollziehen der Ausgestaltung dieser Anpassung ist davon auszugehen, dass die Europäische Kommission als *Policy Entrepreneur* durchaus im institutionellen Eigeninteresse eine Härtung der weichen Steuerung vorangetrieben hat, vor allem die Mitgliedstaaten jedoch durch ihre Veto-Position im Mitentscheidungsverfahren eine zu starke Härtung der weichen Steuerung verhindert haben. Methodisch basiert

Thorsten Müller

Umweltenergierecht als Instrument transformativer Politik*

Zusammenfassung

Das Umweltenergierecht ist die Gesamtheit der gesetzlichen Vorgaben zur Substitution fossiler durch erneuerbare Energieträger und zur Reduzierung des Energieverbrauchs. Es ist das zentrale Mittel zur Steuerung der Energiewende und eine unverzichtbare Bedingung für das Gelingen der Transformation der Energieversorgung. Über die Jahre ist in diesem Rechtsbereich in einem evolutionären Prozess ein vielschichtiger Instrumentenverbund im Mehrebenensystem entstanden. Dieser ist zum Teil lückenhaft und weist Defizite auf. Es fehlen insbesondere geeignete Instrumente zur Koordinierung der verschiedenen Ziele und Zwecke sowie übergreifende Regelungsstrukturen. Die entstandenen komplexen Regelungsstrukturen können zu Rechtsunsicherheit führen, die Leistungsfähigkeit des Rechts überfordern und die Effizienz des Transformationsprozesses reduzieren. Daher sollte der Gesetzgeber die aus der Art der Regulierung resultierende Komplexität reduzieren und dazu eine Neuordnung und Vereinfachung des Energierechts ins Auge fassen. Doch trotz der bestehenden Defizite konnten mit Hilfe des Umweltenergierechts Entwicklungen angestoßen werden. Eine Verbesserung des Rechtsrahmens kann die Erreichung der Klimaschutzziele möglich machen.

Schlagworte: Klimaschutzrecht, Instrumentenverbund, Koordinierung der Energiewendeziele, Energierecht

Abstract

Environmental Energy Law as an Instrument of Transformative Politics

Environmental Energy Law includes the legal provisions on the replacement of fossil with renewable energy sources and the reduction of energy consumption. It is the central steering tool for the energy transformation and a necessary condition for a successful transition of the energy supply. Over the years, a diverse toolbox in a multilevel system has been developed. It is however incomplete and deficient. In particular, it lacks instruments for coordinating the different targets and objectives as well as overarching regulatory structures. The emergent regulatory structures are very complex and can cause legal uncertainty, undermine the efficacy of the law and reduce the efficiency of the transformation process. The legislator should therefore reduce the complexity of the current regulation and reorganize and simplify Energy Law. Despite the existing deficits, Environmental Energy Law has contributed to several developments. Therefore, improvement of the legal framework may contribute to achieving the climate protection targets.

Keywords: Climate Protection Law, Energy Transition, Policy tools, Coordination, Energy Law

1 Konturen des Umweltenergierechts

Das Umweltenergierecht ist die Gesamtheit der Rechtsnormen, die den Transformationsprozess der Energiewende adressieren und steuern (Sailer, 2011, S. 721 f.; Kahl, 2010, S. 599). Neben eigenständigen Gesetzen wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) oder dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) besteht es aus einer Vielzahl von Einzelregelungen in verschiedenen Rechtsbereichen, beispielsweise im Mietrecht (Regelungen zur energetischen Sanierung §§ 555b Nr. 1 und 2, 555e Abs. 2, 559 BGB) oder im Bauplanungsrecht (z. B. §§ 1 Abs. 5 und 6 Nr. 7 lit. a, 1a Abs. 5, 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB). Das Umweltenergierecht findet sich auf allen Ebenen des Mehrebenensystems und besteht aus zivilrechtlichen wie öffentlich-rechtlichen Normen. Es ist daher nicht als in sich geschlossenes Rechtsgebiet (a. A. etwa Sailer, 2011, S. 723), sondern als umfassende Querschnittsmaterie zu qualifizieren (etwa Koch, 2011, S. 51 f.).

Das Umweltenergierecht ist ein Teilbereich des Klimaschutzrechts. Dieses umfasst zusätzlich noch die klimaschutzpolitisch relevanten Lebenssachverhalte jenseits der Energieversorgung, etwa die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft (Müller & Schulze-Fielitz, 2011, S. 11; für ein einheitliches Rechtsgebiet aber Gärditz, 2008, S. 324 f.). Neben dem Klimaschutzrecht spielen zunehmend Regelungen eine Rolle, die Anpassungen an anthropogene Klimaveränderungen beinhalten, etwa im Raumordnungs-, Städtebau- oder Wasserrecht (Albrecht, Schanze, Klimmer & Bartel, 2017; Bubeck, Klimmer & Albrecht, 2016; Reese, 2015, S. 19 ff.; 2011). Anders als beim Klimaschutzrecht geht es bei diesen Vorgaben aber um Adaption und nicht um Mitigation, so dass sich die Ziele dieses Klimawandelfolgenrechts grundlegend von denen des Klimaschutzrechts unterscheiden.

2 Zur Rolle des Rechts als Steuerungsinstrument in der Energiewende

Im demokratischen Rechtsstaat kommt dem Recht die maßgebliche Rolle bei der Umsetzung politischer Anliegen zu. Politisches Handeln findet im (verfassungs-)rechtlichen Rahmen statt (Schulze-Fielitz, 2015b, Rn. 1 ff., 92 ff.). Recht ist gleichzeitig das Mittel, um Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft anzustoßen und zu steuern. Insoweit weist das Umweltenergierecht keine Besonderheit gegenüber anderen Rechtsbereichen auf.

Dennoch kommt dem Recht bei der Transformation der Energieversorgung eine Sonderstellung zu. Dies liegt an Breite und Tiefe der damit verbundenen Veränderungsnotwendigkeiten. Kein Lebensbereich unserer Gesellschaft kommt ohne direkte oder indirekte Energienutzung aus, so dass alle jedenfalls mittelbar adressiert werden müssen. Hinzu tritt der Umstand, dass Energie ein homogenes Gut ist. Daher gibt es Wettbewerb nur über den Preis und nicht oder nur sehr bedingt anhand von Qualitätsmerkmalen einzelner Energiearten. Solange aber neue Technologien höhere Erzeugungspreise verursachen, werden sie sich nicht im Markt durchsetzen. Selbst bei sinkenden Erzeugungspreisen können bestimmte Eigenschaften der regenerativen Energiequellen, wie etwa wetterbedingte Schwankungen, deren Wettbewerbsposition beein-

Roland Czada

Politikwenden und transformative Politik in Deutschland*

Zusammenfassung

In der deutschen Nachkriegspolitik finden sich einige fundamentale Richtungswechsel. Sie trafen und treffen auf ein politisches System, das der Zielerreichung von Politikwenden hohe Hürden setzt, zugleich aber auch eine bemerkenswerte Offenheit und Flexibilität erkennen lässt. Politik und Verwaltung erweisen sich im Rückblick in einem Ausmaß als wandlungsfähig, wie es gängige Restriktionsanalysen nicht erwarten ließen. Die im politischen System angelegten Konsenshürden und Koordinationsprobleme wurden in transformativen Wendeprojekten fallweise unterschiedlich angegangen und verarbeitet. „Muddling Through“, flexible Verhandlungspraktiken und „auf Sicht fahren“ sind im föderalen Mehrebenensystem mit Koalitionsregierungen und starken gesellschaftlichen Spitzenverbänden seit jeher anzutreffen. Neu sind Veränderungen im Modus der Interessenvermittlung, insbesondere der Niedergang korporatistischer Steuerungsformen und der Verlust berechenbarer Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern, die im früheren Dreieinhalb-Parteiensystem der Bundesrepublik noch gegeben waren. Insgesamt ist eine Zerfaserung der Interessenvermittlung in diverse Ad-hoc-Kommissionen und Gipfelrunden festzustellen, die – wie am Beispiel der Energiewende gezeigt wird – die Bildung einer breiten operativen Konsensbasis und Koordination erschwert.

Schlagerworte: Politikwechsel, Transformative Politik, Korporatismus, Interessenvermittlung, Verhandlungsdemokratie

Abstract

Policy shifts and transformative politics in Germany
Several fundamental policy turns can be observed in post-war German politics. They were and are confronted with a governmental system that sets high barriers to achieve new directions in politics, but at the same time reveals remarkable traits of openness and flexibility. In retrospect, politics and administration proved to be capable of improvisation and self-correction to an extent that former analyses of institutional restrictions in German politics would not have expected. Transformative policy turns dealt with problems of coordination differently from case to case. “Muddling through”, flexible negotiation practices and “driving on sight” have always been part of the German multi-level federal system with coalition governments and strong societal peak associations. New are changes in the mode of interest mediation, namely the decline of corporatist forms of governance, which is particularly evident in energy transformation policies. Added to this, predictable political majorities on the federal and Länder-level got lost together with the former three-and-a-half party system. Overall, interest intermediation frayed into a variety of ad hoc commissions and summit rounds, which - as shown by the example of energy transition - makes the formation of a broad operational consensus and coordination more difficult.

Keywords: Policy turnaround, Transformative Politics, Consensus democracy, Corporatism, Negotiation Democracy

1 Einleitung

Der Beitrag skizziert Gemeinsamkeiten und Unterschiede von sechs Richtungswechseln der deutschen Politik im Zeitraum von 1967 bis heute. Neben den allgemeinen Voraussetzungen transformativer Wendepolitik im politischen System der Bundesrepublik sollen Besonderheiten der gegenwärtigen Energiewende im Vergleich zu früheren Politikwenden herausgearbeitet und bewertet werden.

Die Begriffe „*Transformation*“ und „*Politikwende*“ benennen unterschiedliche Sachverhalte. Während „*Transformation*“ auf gesellschaftlichen, insbesondere sozio-ökonomischen Wandel abhebt (Hölscher, Wittmayer & Loorbach, 2018), bezieht sich der Wendebegriff auf den Wandel politischer Ziele und Programme. Es sind Strategie- und Richtungswechsel (Lehmbruch, Singer, Grande & Döhler, 1988; Rüb, 2014), wie sie in Begriffen wie „Energiewende“, „Klimawende“, „Verkehrswende“, „Wärmewende“ oder „Agrarwende“ zum Ausdruck kommen. „*Transformative Politik*“ kann als Vollzug einer politischen Wende begriffen werden. Dabei stehen der Wille zur Veränderung und eine entsprechende Gestaltungsabsicht im Vordergrund. Das unterscheidet Politikwenden und transformative Politiken vom evolutionären „sozialen Wandel“. Richtungswechsel gehen über bloße Reformen am Bestehenden weit hinaus. Gängige Reformpolitikanalysen behandeln Institutionen und Verfahren meist als äußere Einflussfaktoren, nicht selten auch als Reformhemmnisse. So entgeht ihnen, dass grundlegende politische Richtungswechsel nahezu immer von institutionellen und prozeduralen Innovationen begleitet werden. Das besondere Zusammenspiel von *Policy*, *Politics* und *Polity* – letzteres verstanden als Organisationsrahmen – unterscheidet transformative Politikwenden von bloßen Reformen im Sinne politischer Korrekturversuche mit Optimierungsabsicht. Wendepolitik möchte das Bestehende nicht optimieren, sondern durch neue Problemlösungsansätze ersetzen. Zur Verdeutlichung kann auf Theodore J. Lowi (1979, pp. 271-275, 298-313) verwiesen werden. Er spricht von einer Abfolge zweiter, dritter und vierter amerikanischer Republiken, die sich im Rahmen unveränderter Verfassungsprinzipien infolge neuartiger, umwälzender Politikstrategien herausbildeten, etwa mit der Wende zum *regulatory state* am Übergang zum 20. Jahrhundert oder zum *New Deal* der 1930er Jahre.¹ Wenn im Folgenden von Wendepolitik die Rede ist, sind solche „*Policy-Innovationen*“ gemeint, die zu neuen Ansätzen politischer Konfliktregelung und Steuerung bis hin zur Transformation von Staatlichkeit beitragen. Die Gültigkeit des Lehrsatzes „*policy determines politics*“ (Lowi, 1964, p. 688) soll an Beispielen von Politikwenden in der Geschichte der Bundesrepublik spezifiziert werden. Dabei zeigt sich, dass bei Weitem nicht jede *Policy*, auch nicht in Gestalt von Reformprogrammen, transformativ wirkt, sondern zumeist nur solche Vorhaben, die einen Anspruch auf Richtungswechsel beinhalten und umsetzen. Zudem soll die Analyse der aktuellen Energiewendepolitik zeigen, dass dort, wo *policy*-induzierte Anpassungen im Institutionensystem und der Regierungspraxis ausbleiben oder scheitern, auch transformative Politik zu scheitern droht.

Ein weiteres Anliegen des Beitrages besteht in der Kritik gängiger Vorstellungen einer „blockierten Republik“. Dem politischen System der Bundesrepublik wurde wiederholt eine Tendenz zu politischer Lähmung, Immobilismus und Reformstau nachgesagt. Demnach werden Neuerungen von bundesstaatlichen und korporatistischen Kompromisszwängen und Koordinationsmängeln geschmälert. Hinzu treten Probleme der Gesellschaftsteuerung, die auf soziale Differenzierung, widrige Teilsystemrationalitätä-

Stefanie Vedder

Fighting for Authority: Strategic Actions of National High Courts in the European Union

Abstract

National high courts in the European Union (EU) are constantly challenged: the European Court of Justice (ECJ) claims the authority to declare national standing interpretations invalid should it find them incompatible with its views on EU law. This principle noticeably impairs the formerly undisputed sovereignty of national high courts. In addition, preliminary references empower lower courts to question interpretations established by their national 'superiors'. Assuming that courts want to protect their own interests, the article presumes that national high courts develop strategies to elude the breach of their standing interpretations. Building on principal-agent theory, the article proposes that national high courts can use the level of (im-) precision in the wording of the ECJ's judgements to continue applying their own interpretations. The article develops theoretical strategies for national high courts in their struggle for authority.

Key Words: European Court of Justice, High National Courts, Judicial Actors, Principal-Agent Theory, Strategic Action

Zusammenfassung

Ein Kampf um Autorität: Strategisches Handeln oberster nationaler Gerichte in der Europäischen Union

Im europäischen Mehrebenensystem werden oberste nationale Gerichte ständig herausgefordert: Der Europäische Gerichtshof beansprucht die Autorität, die Rechtsauslegungen der obersten Gerichte für unanwendbar zu erklären, sollte er sie für nicht vereinbar mit europäischem Recht halten. Dieser Grundsatz beschneidet die zuvor unbestrittene Auslegungshoheit der nationalen obersten Gerichte deutlich. Darüber hinaus gibt das Vorabentscheidungsverfahren nachgeordneten Gerichten die Möglichkeit, die Interpretationen ihrer „Vorgesetzten“ infrage zu stellen. Unter der Voraussetzung, dass Gerichte ihre eigenen Interessen verteidigen wollen, wird erwartet, dass oberste Gerichte Strategien entwickeln, um ihre Auslegungshoheit zu bewahren. Auf der Grundlage einer Prinzipal-Agenten-Beziehung wird angenommen, dass oberste Gerichte ungenaue Formulierungen in den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes nutzen, um ihre eigene Auslegungspraxis weiterführen zu können. Der Artikel stellt Strategien vor, die oberste Gerichte in ihrem Kampf um Autorität nutzen können.

Schlagwörter: Europäischer Gerichtshof, judikative Akteure, oberste nationale Gerichte, Prinzipal-Agenten-Theorie, strategisches Handeln

1 National High Courts in the European Multi-Level System

Courts – especially high and constitutional courts – undisputedly play a central part in policy development and execution: be it through their interpretation of single regulations, vetoing a standing interpretation, by even practically creating a new norm, or by drawing

parliament's attention to a necessary re-evaluation (Gibson, Lodge & Woodson, 2014, p. 839; for a collection of case studies see Volcansek, 2014). Taking into account the strict hierarchy of national judicial systems, high courts also impose their interpretation of the law on lower, meaning 'subordinate', courts. Therefore, high courts can arguably be the most influential actors in the interpretation and even the development of national law.

However, when adding the judicial system of the European Union (EU) to the picture, this assessment must be called into question. During the process of European integration, the European Court of Justice (ECJ) was able to shape EU law and its own role in the continuously developing Union (see e.g. Burley & Mattli, 1993; Alter, 2001; Conway, 2012; Kelemen & Schmidt, 2012). The most important steps in this process were the establishment of EU law as a 'new legal order', which produces 'direct effect' without having to be transferred into national law, and the declaration of EU law's supremacy of application, which can effectively supersede the member states' national legislation (see e.g. Mayoral, 2017, p. 552). The ECJ's interpretation of EU law is therefore in most parts binding for the member states and significantly influences the development and interpretation of national law.

The consequences of direct effect and EU law supremacy are especially far-reaching for national high courts (Alter, 2001): the virtually binding effect of the ECJ's judgments contests their formerly mostly unchallenged authority and can cause them to deviate from their established practices should their standing interpretations contradict the ECJ's views on EU law. Thereby, national high courts have to accept that they lose their spot at the 'top of the food chain' in all matters concerning EU law should they acknowledge the ECJ's general role in the EU's legal system (Höreth, 2008; Ketelhut, 2010). In addition, Art. 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) allows lower courts to request a preliminary ruling by the ECJ if they are uncertain how to interpret EU law in a pending case. Thus, lower courts may cast into question a high court's standing interpretation, expressing their doubts on the compatibility of their 'superior's' principles with higher ranking law (see *Figure 1*). Should the ECJ find a national norm or at least its present application to be inconsistent with EU law, the said national application will have to be adjusted. This way, high courts will have to change their established practices following an initiative of a lower court, which is supposedly bound completely to the interpretations of its federal 'superior' (Thüsing, 2009).

It becomes evident that high courts are continuously losing authority when interpreting the law: they have to acknowledge a higher level of jurisdiction as well as come to terms with the possibility of lower courts not following their lines of interpretation and even indirectly compelling them to change their practices. On the whole, a shift of power in the European judicial system in favour of the supra- and subnational level and with the high courts as 'losers' in the process is apparent (Alter, 1996; Mattli & Slaughter, 1998; Stone Sweet & Brunell, 1998; Hix & Høyland, 2011; Hornuf & Voigt, 2012). It seems far-fetched to assume that high courts will gladly embrace this development. In fact, it is rather to be expected that they will try to find ways to preserve their authority as best they can (Alter, 1996; Ketelhut, 2010). Following Alter, 'authority' here means, "that judges protect their legal turf" (Alter, 2001, p. 46). Using a principle-agent approach, this article sets out to infer strategies for high courts to defy assaults on their standing interpretations and jurisdiction. It thereby widens the theoretical view on judicial actions which has for a long time been mostly restricted to analysing courts' strategies to develop and assert policy preferences (Epstein & Knight,