

2 | 2019

Schwerpunkt: Politische Steuerung von Transformation

- › Politische Gesellschaftsgestaltung heute
- › Die politische Ökonomie der Energie- und Verkehrstransformation
- › Transformationspfade in Energiesystemen
- › Koordination der Energiepolitik im deutschen Bundesstaat
- › Energietransformation im Kanadischen Bundesstaat
- › Energietransformation in den Niederlanden
- › Transformation der schweizerischen Energiepolitik
- › Steuerung der Energietransformation durch die EU
- › Umweltenergierecht als Instrument transformativer Politik
- › Politikwenden und transformative Politik in Deutschland

Abhandlungen

- › Strategic Actions of National High Courts in the EU
- › Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik

Datenbericht

- › NieKom. Eine neue Datenbasis für die kommunale Wahl- und Policyforschung in Niedersachsen



12. Jahrgang
2. Halbjahr 2019
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Herausgeber*innen:

Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum; Hermann Butzer, Leibniz Universität Hannover; Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover; Anke Hassel, Hertie School of Governance, Berlin; Thuriid Hustedt (Co-Geschäftsführung), Hertie School of Governance, Berlin; Werner Jann, Universität Potsdam; Christoph Knill, Ludwig-Maximilians-Universität München; Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam; Susanne Lütz, FernUniversität in Hagen; Renate Meyer, Wirtschaftsuniversität Wien; Edward Page, London School of Economics and Political Science; Isabella Proeller, Universität Potsdam; Caspar van den Berg, Rijksuniversiteit Groningen; Sylvia Veit (Co-Geschäftsführung), Universität Kassel; Johanna Wolff, Freie Universität Berlin.

Beirat:

Harald Baldersheim, Universitetet i Oslo; Michael W. Bauer, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Geert Bouckaert, Katholieke Universiteit Leuven; Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München; Andreas Busch, Universität Göttingen; Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet; Lars P. Feld, Walter Eucken Institut, Freiburg; Jobst Fiedler, Hertie School of Governance, Berlin; Edgar Grande, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Heike Grimm, Universität Erfurt; Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum; Stephan Hobe, Universität zu Köln; Martin Höpner, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln; Vincent Hoffmann-Martinot, CNRS Sciences Po Bordeaux; Lars Holtkamp, FernUniversität in Hagen; Michael Holoubek, Wirtschaftsuniversität Wien; Peter L. Hupe, Erasmus Universiteit Rotterdam; Ellen Immergut, Europäisches Hochschulinstitut Florenz; Walter J. M. Kickert, Erasmus Universiteit Rotterdam; Desmond King, Nuffield College Oxford; Tanja Klenk, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg; Sabine Kropp, Freie Universität Berlin; Andreas Lienhard, Universität Bern; Elke Löffler, Governance International, Birmingham; Veith Mehde, Leibniz Universität Hannover; Frank Nullmeier, Universität Bremen; Herbert Obinger, Universität Bremen; Janbernd Oebbecke, Universität Münster; Francesco Palermo, Europäische Akademie Bozen; Salvador Parrado Diez, Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid; Christoph Reichard, Universität Potsdam; Adrian Ritz, Universität Bern; Friedbert W. Rüb, Humboldt-Universität zu Berlin; Kuno Schedler, Universität St. Gallen; Uwe Schimank, Universität Bremen; Utz Schliesky, Christian-Albrechts-Universität Kiel; Volker Schneider, Universität Konstanz; Eckhard Schröter, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster; Fritz B. Simon, Universität Kaiserslautern; Tobias ten Brink, Jacobs Universität Bremen; Annette Elisabeth Töller, FernUniversität in Hagen; Reimut Zohlhöfer, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Redaktion:

Prof. Dr. Thuriid Hustedt
Professor of Public Administration and Management
Hertie School of Governance
Friedrichstraße 180. D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0)30-25-92-19358
E-Mail: dms@hertie-school.de
<http://www.budrich-journals.de/index.php/dms>

Verlag:

Verlag Barbara Budrich GmbH, Opladen, Berlin & Toronto.
Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen
Tel +49 (0)2171 79491 50. Fax +49 (0)2171 79491 69
E-Mail: info@budrich.de. www.budrich.de; www.budrich-journals.de

Erscheinen und Bezugsbedingungen:

Jährlich zwei Hefte. Bezugsbedingungen: Institutionenpreis print 150,00 Euro; Institutionenpreis print und online 273,– €; Einzelbezieher print 109,00 Euro, Einzelbezieher print und online 143,00 Euro; Versandkosten Printversion 6,00 Euro, Ausland 14,– Euro. Einzelheft: 75,00 Euro plus Porto.

Alle Preise unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

© Edmund Budrich. Beratung und Betreuung von Verlagsprojekten. Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Copyright-Inhabers vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fallen insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-Rom und allen anderen elektronischen Datenträgern.

Datenbanken & Externe Webseiten:

CNKI | CNPeReading | Crossref | EBSCO | GBI-Genios | Google Scholar | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | scholars-e-library | Ulrichsweb

Satz: Glaubitz. Redaktion und Satz, Leverkusen (E-Mail: glaubitz.rs@t-online.de)
Druck und Verarbeitung: paper & tinta, Warschau. Printed in Europe
ISSN 1865-7192

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

und Wasserkraft auf der anderen Seite. Hinsichtlich des Verbrauchs sind mit den Sektoren der Stromversorgung, der Wärmeversorgung und dem Verkehr wiederum drei verschiedene Politikfelder betroffen. Ebenso konkurrieren die Ziele der Versorgungssicherheit, der Effizienz und der ökologischen Nachhaltigkeit sowie der Sozialverträglichkeit (die oft auf Bezahlbarkeit reduziert wird). Die Politik schließlich formuliert die entsprechenden Ziele unterschiedlich ambitioniert, sowohl was die angestrebten Veränderungen betrifft als auch hinsichtlich des zeitlichen Horizonts, bis zu dem Ziele erreicht werden sollen. Berücksichtigt man, dass die Ziele je nach Kriterien und Maßstäben unterschiedlich gewichtet werden, dann lassen sich diverse Transformationspfade feststellen, die von der Politik eingeschlagen wurden. Man kann diese im Hinblick auf spezifische Aspekte miteinander vergleichen und bewerten, muss sie aber analytisch als Varianten der Energietransformation betrachten, die für politische Steuerung jeweils besondere Bedingungen beinhalten und verschiedene Anforderungen an sie stellen.

Die in diesem Schwerpunkt versammelten Beiträge machen auf solche Schwierigkeiten der Analyse und Bewertung politischer Steuerung aufmerksam. Die Autorinnen und Autoren haben sich für ihre je eigene Fokussierung auf den Gegenstand der Energietransformation entschieden und insofern auch jeweils besondere Herausforderungen der politischen Steuerung in den Blick genommen. Als gemeinsamer thematischer Nenner wird die Förderung Erneuerbarer Energien erkennbar, auf die sich die Energiepolitik der letzten Jahrzehnte tatsächlich konzentriert hat. Gleichwohl sollte nicht übersehen werden, dass die Politik im Transformationsprozess auch Gewichtung von Zielen oder Politikbereichen ändern kann und so auf neue Herausforderungen oder Restriktionen reagiert.

Doch wodurch zeichnet sich politische Steuerung von Transformation im Vergleich zu „normalen“ Aufgaben oder Politikänderungen aus? Worin liegen die besonderen Herausforderungen? Auch diese Frage lässt sich in unterschiedlicher Weise beantworten. Unbestritten ist, dass komplexe und lang dauernde Transformationsprozesse nach allen Aussagen einschlägiger Theorien nur schwer so gesteuert oder auch nur beeinflusst werden können, dass ihre Ziele, sofern sie einen politischen Gestaltungsanspruch erkennen lassen, erreicht werden. Insofern sind jene Fälle transformativer Politik besonders interessant, in denen die politische Steuerung trotz vielerlei Restriktionen einigermaßen gelungen ist und zumindest Änderungen in die angestrebte Richtung erreichte und einen Änderungsprozess im Zeitverlauf stabilisieren konnte.

Zwar gibt es Transformationsprozesse, auf die die Politik mit inkrementeller Anpassung reagiert und sie auf diese Weise beeinflusst. Der langfristige Gestaltungsanspruch ist dann aber von vornherein gering oder nicht vorhanden. Effektive politische Steuerung von Transformation erfordert dem gegenüber eine Politikwende im Sinne eines Wechsels einer politischen Strategie, die eine Regierung verfolgt. Diese Wende muss eine Änderung im Entwicklungspfad eines komplexen technischen, ökonomischen und sozialen Systems auslösen. Ist schon ein politischer Strategiewechsel alles andere als einfach, so ist die Änderung einer pfadabhängigen Entwicklung besonders schwierig. Darüber hinaus muss politische Steuerung im Anschluss an die Politikwende einen intendierten, in eine gewünschte Richtung geänderten Entwicklungspfad verstetigen, also gegen eine Wende rückwärts sichern, ohne notwendige Korrekturen auszuschließen. Politische Steuerung muss also langfristig, als Prozess angelegt sein.

Dabei müssen Strategiewechsel und Verstetigung eines Transformationsprozesses unter Bedingungen erreicht werden, die in westlichen Demokratien in der Regel alles

andere als günstig sind. Zum ersten wird transformative Politik durch gesellschaftliche Restriktionen erschwert. Funktionale Differenzierung erhöht die Komplexität, die Politik verarbeiten muss. Die kapitalistische Wirtschaft folgt eigenen Funktionsmechanismen, die Politik nicht einfach außer Kraft setzen kann. Gesellschaftliche Funktionsbereiche und Märkte überschreiten die Staatsgrenzen und damit den Machtbereich von Legislativen, Regierungen und Verwaltungen. Innerstaatlich können mächtige Interessen oder gesellschaftliche Verteilungskonflikte einen Politikwandel verhindern. Im Energiebereich variiert zudem die räumliche Verteilung von Energieerzeugung und -verbrauch, weshalb Politik mit regional und lokal variierenden Interessenlagen konfrontiert ist.

Zweitens unterliegen Politikbereiche, die durch Technologien geprägt sind, spezifischen Pfadabhängigkeiten. Die Technik als solche weist aufgrund ihrer Materialität Beharrungskraft auf, dies umso mehr, je weiter verbreitet sie ist und je stärker sie vernetzt ist. Bei großtechnischen Infrastrukturen wie dem Energiesektor ist dies offenkundig. Solche technischen Systeme sind verbunden mit besonderen ökonomischen Strukturen und langfristigen Investitionen, Interessenorganisationen und Institutionen bzw. Rechtsordnungen. Nicht zuletzt werden sie durch besondere politisch-administrative Regime geregelt und damit durch politische Machtverhältnisse gestützt. Aufgrund ihrer Vernetzung unterliegen Technologien und technische Systeme aber einer besonderen Eigendynamik, die fördernde und regulierende Politik erheblich erschwert (Mayntz, 1997, S. 70-85).

Drittens wirken institutionelle Bedingungen normalerweise restriktiv. In Demokratien können „Vetospieler“ Ziele und Maßnahmen der politischen Steuerung verhindern, weshalb sie oft in Kompromissen abgeschwächt werden. In Phasen des politischen Prozesses, angefangen von der Definition der Agenda bis zur Implementation, können an verschiedenen Vetopunkten immer neue Hürden auftreten. Im Wettbewerb um öffentliche Aufmerksamkeit und Wählerstimmen tendieren Parteien dazu, kurzfristige Interessen zu unterstützen, selbst wenn dies langfristigen Zielen entgegenwirkt. Territoriale und soziale Verteilungskonflikte, die in der Transformation des Energiesystems besonders virulent sind, erhöhen die Gefahr von Politikblockaden.

Politik steuert durch verschiedene Instrumente und mit verschiedenen Verfahrensweisen. Verbindlich werden Ziele, Programme, Maßnahmen und Verfahrensweisen aber durch Recht, das ein eigenes System bildet. Recht bewirkt Berechenbarkeit und vermag dadurch das Handeln von Akteuren zu koordinieren. Wenn Recht im Transformationsprozess selbst transformiert oder häufig angepasst wird, kann es jedoch zu einer Quelle von Unsicherheit werden, vor allem, wenn es widersprüchliche Regeln beinhaltet. Politik und Recht stehen daher im Transformationsprozess in einem besonderen Spannungsverhältnis.

2 Zu den Beiträgen dieses Schwerpunkts

Ogleich sich Politik im Normalfall inkrementell verändert und fundamentale Strukturänderungen innerhalb stabiler politischer Systeme nicht häufig vorkommen, ist der Politikwechsel, der den Umbau des Energiesystems ausgelöst hat, kein singulärer Fall einer transformativen Politik. Er lässt sich mit dem Auf- oder Umbau des Sozialsystems, dem Strategiewechsel von der keynesianischen zur neoliberalen Wirtschaftspoli-

tik, der deutschen Einheit oder der Digitalisierung der Gesellschaft vergleichen. Jeder dieser Transformationsprozesse weist allerdings seine Eigenheiten auf, und dementsprechend stellt jeder besondere Herausforderungen an die Politik. Diese für den Fall der Energietransformation zu ermitteln sowie zu klären, welche Wege die Politik einschlagen kann, um angemessen auf die sachlichen Herausforderungen zu reagieren und mit den verschiedenen Restriktionen umzugehen, ist das zentrale Erkenntnisinteresse der folgenden Beiträge. Alle Autorinnen und Autoren befassen sich mit den Restriktionen transformativer Politik im Energiebereich und fragen, was Politik leisten kann und was sie leistet, und wie der langfristige Umbau des Energiesystems unter den genannten Bedingungen und Schwierigkeiten politisch gesteuert werden kann. Jeder Artikel behandelt das Thema unter einem spezifischen Blickwinkel. Die theoretischen und analytischen Ansätze unterscheiden sich entsprechend der jeweiligen Fragestellungen bzw. der Analyseebene und thematischen Fokussierungen. Zusammen geben sie einen Einblick in ein Forschungsfeld, nicht indem sie Forschungsergebnisse oder den Stand der Forschung referieren, sondern indem sie die Konturen dieses Forschungsfelds, wichtige Fragestellungen und Zugänge zum Thema skizzieren, dies in relativ kurzen, prägnanten, auf die wesentlichen Aspekte bzw. Thesen konzentrierten Abhandlungen.

Weder einzeln noch zusammen beanspruchen die Artikel, abschließende Erklärungen zu liefern. Zusammen genommen erlauben sie einen Vergleich zwischen Regierungssystemen, Transformationspfaden, Politikstrategien, institutionellen Arrangements der Energiepolitik und Instrumenten. Dieser Vergleich dient als Erkenntnisverfahren, das durch Unterscheiden die Beschreibung präzisiert, es zielt nicht auf eine Erklärung, auch wenn die einzelnen Beiträge Erklärungen skizzieren. Kritische und skeptische Aussagen zur bisherigen Entwicklung der Energietransformation und zu künftigen Aussichten sollen nicht die Notwendigkeit oder Möglichkeit der politische Steuerung dieses Prozesses grundsätzlich in Frage stellen, sondern die Herausforderungen deutlich machen, die sich in der transformativen Politik stellen, und die Bedingungen markieren, die für deren Leistungsfähigkeit von entscheidender Bedeutung sind. Wenngleich eine politische Steuerung von Transformation in einzelnen gesellschaftlichen Sektoren und noch mehr der Gesamtgesellschaft aus theoretischer Sicht sowohl ungewöhnlich als auch unwahrscheinlich erscheint, macht es Sinn, sich mit der realen Politik im Transformationsprozess zu befassen. Uns geht es dabei nicht darum, Unnormales für wahrscheinlich oder „Normales für unwahrscheinlich zu erklären“ (Luhmann, 1984, S. 162), sondern die „Realisierbarkeit des Unwahrscheinlichen“, nämlich der politischen Steuerung von Transformation zu eruieren, wenngleich wir davon ausgehen, dass diese nicht die Normalität der Politik repräsentiert.

Zu diesem Zweck haben wir Beiträge ausgewählt, die zunächst die Herausforderungen der Transformation eines großtechnischen Systems bzw. Schwierigkeiten der Transformation verdeutlichen. *Uwe Schimank* geht davon aus, dass die Transformation des Energiesystems weitreichende Auswirkungen auf die Gesellschaft und verschiedene Lebensbereiche haben wird. Dementsprechend greift er auf gesellschaftstheoretische Beiträge zurück, die sich auf die Energietransformation als Projekt der Gesellschaftsgestaltung anwenden lassen. Auf dieser Grundlage diskutiert er Gestaltungshemmnisse, die er in der sachlichen Komplexität der Aufgabe, der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft, den demokratischen Legitimationserfordernissen der Politik und dem Einfluss der Globalisierung sieht. *Tobias Haas* analysiert aus der Sicht der politischen Ökonomie die Zusammenhänge zwischen ökonomischen Entwicklungen, zivilgesell-

schaftlichen Auseinandersetzungen und staatlichen Politiken. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Energiewende von einem transformativen, Macht- und Herrschaftsverhältnisse in Frage stellenden Prozess zu einem geordneten, an Entwicklungspfade des „Modells Deutschland“ anschließenden Übergang zu neuen Formen der Energieversorgung verschoben hat.

Die weiteren Beiträge sind vergleichend angelegt. Sie behandeln die wesentlichen programmatischen, institutionellen und rechtlichen Weichenstellungen sowie Fortschritte und Hemmnisse der Transformation in ausgewählten Ländern. *Johannes Sauer* zeigt in einer vergleichenden Analyse von gesetzlichen Regelungen und politischen Programmen, wie sich die „Pfade“ der Transformation in Frankreich, Deutschland und Großbritannien unterscheiden. Während Politikdiffusion zwischen den drei Staaten als treibende Kraft für Politikänderung wirkt, lassen sich unterschiedliche Transformationspfade auf divergierende Energieversorgungssysteme und politisch-institutionelle Bedingungen zurückführen. Die Ergebnisse der politischen Steuerung variieren je nachdem, ob man energie- oder klimapolitische Maßstäbe heranzieht.

Die sich anschließenden Länderstudien konzentrieren sich auf die Frage, wie die mehrdimensionalen Konflikte der Energietransformation unter verschiedenen institutionellen Bedingungen geregelt werden können. Die Fallauswahl beruht auf der Annahme, dass es für die politische Steuerung von Transformationsprozessen in erster Linie darauf ankommt, dass zentrale und dezentrale Regierungen bzw. Verwaltungen ihre Planungen und Maßnahmen koordinieren. Ferner sollten diese im Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren entwickelt und umgesetzt werden. Die Beiträge von *Arthur Benz* und *Jörg Broschek* befassen sich mit der Koordination zentraler und dezentraler Politik am Beispiel Deutschlands und Kanadas, zwei Kontrastfällen von Bundesstaaten, die jedoch beide in der Energiepolitik mit der Tatsache konfrontiert sind, dass diese divergierende regionale Ökonomien betrifft und die Energietransformation erhebliche Veränderungen in der Ressourcenverteilung bewirkt. *Lorenz Kammernann* und *Rahel Freiburghaus* sowie *Elisabeth Musch* untersuchen in ihren Artikeln, wie die Energietransformation in den Konsensdemokratien der Schweiz und der Niederlande verläuft, also in zwei Staaten, in denen Interessenorganisationen dauerhaft, aber in unterschiedlichen Verfahren in das Regieren eingebunden sind. Die Länderstudien verdeutlichen Ähnlichkeiten, aber auch Besonderheiten des deutschen Transformationspfades. Insbesondere die Bildung einer breiten Koalition für Wachstum, Beschäftigung, Energie- und Klimapolitik in den Niederlanden unterscheidet sich von dem bisher auf den Zubau von erneuerbaren Energien und weniger auf umfassende Umbauziele fokussierten deutschen Ansatz.

In Ergänzung zu diesen Analysen widmen sich weitere Beiträge wichtigen Querschnittsaspekten unseres Themas. *Michèle Knodt* geht der Frage nach, inwieweit die Energietransformation durch transnationale Politik, hier konkret die Politik der EU, beeinflusst wird, wobei die Autorin sich auf aktuelle Bemühungen konzentriert, den Ausbau erneuerbarer Energien durch Ziele, Standards und Koordination zu steuern. *Thorssten Müller* behandelt eine weitere fundamentale Bedingung der Steuerung von Transformation. Er analysiert das „Umweltenergierecht“ als Ordnungsrahmen der deutschen Energietransformation und untersucht, inwieweit dieses ein konsistentes und geeignetes Instrumentarium einer transformativen Politik darstellt. Abschließend legt *Roland Czada* in einem Vergleich verschiedener Politikwenden und Transformationen in Deutschland dar, wie sich die Entstehungsgründe, Verfahrensweisen, Governancefor-

men und Erfolgsbedingungen von Transformationspolitiken im Zeitverlauf verändert haben. Zugleich verdeutlicht der Vergleich einige Besonderheiten der Energietransformation in Deutschland sowie signifikante Defizite in der Steuerung dieser Transformation.

Angesichts des aktuellen Stands der empirischen Forschung und Theoriebildung können wir die Problematik der politischen Steuerung langfristiger Transformationsprozesse in westlichen Demokratien nicht ausgehend von theoriegeleiteten Hypothesen und mittels eines systematischen komparativen Untersuchungsdesigns behandeln. Die Artikel sollen zeigen, dass gesellschaftszentrierte Makroperspektiven und policy-analytische Ansätze spezifische, aber gleichermaßen relevante Aspekte beleuchten. Während erstere eher die Restriktionen und Schwierigkeiten der politischen Steuerung betonen, betrachten letztere die praktische Politik als das ständige Bemühen, mit diesen pragmatisch umzugehen, was mal gut und mal weniger gut gelingt. Dabei erweisen sich politische Institutionen und Akteure, trotz, wenn nicht wegen der institutionellen Differenzierung, oft in einem erstaunlichen Maß als reaktions-, anpassungs- und lernfähig. Dies lässt sich vor allem in den Ländern beobachten, in denen es gelingt, die in differenzierten Strukturen eingebetteten Konflikte in übergreifenden Verhandlungssystemen und koordinierenden Verhandlungsprozessen zu bearbeiten und zu regeln. Sowohl institutionelle Fragmentierung von Politiksektoren als auch Zentralisierung, die schnelle Politikwechsel durch Machtkonzentration und Mehrheitsentscheidungen ermöglicht, erweisen sich dagegen als nachteilig, weil Konflikte in solchen Strukturen oft nur zwischen Bereichen verlagert und zeitlich verschoben werden. Sie bleiben so im Grunde ungeklärt und können später im Verlauf des Transformationsprozesses in verschärfter Form wieder aufbrechen. Die Folgen sind dann oft Blockaden oder reaktive Anpassungsprozesse, die den Fortschritt transformativer Politik hemmen und ihren langfristigen Erfolg gefährden.

Die im Folgenden zusammengestellten Beiträge sind der Ertrag von zwei Workshops, die die Herausgeber im Kontext ihrer Forschungsprojekte veranstaltet haben. Roland Czadas Projekt „Governance der Energiewende“ wurde zwischen 2014 und 2017 von der Fritz Thyssen Stiftung an der Universität Osnabrück gefördert. Arthur Benz arbeitet im Rahmen des Profilbereichs „Energiesysteme der Zukunft“ der Technischen Universität Darmstadt zur Bund-Länder-Koordination in der deutschen Energiepolitik. Wir danken den Autorinnen und Autoren für die Beiträge zu den Workshops, die Mitwirkung an dieser Publikation und die konstruktive Zusammenarbeit bei deren Verwirklichung. Ebenso danken wir den Diskutantinnen und Diskutanten Christian Bauer, Christine Chemnitz, Jörg Kemmerzell, Mario Neukirch, Jörg Radtke, Jonas Schönefeld und Stefan Wurster für ihre Diskussionsbeiträge und konstruktiven Kommentare.

Anmerkung

- * Dieser Themenschwerpunkt ist im Rahmen der Förderinitiative „Kopernikus-Projekte für die Energiewende“, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Projekt ENavi, Förderkennzeichen: 03SFK4PO), und des Projekts „Governance der Energiewende“, gefördert von der Fritz Thyssen Stiftung, entstanden.

Literatur

- Fürst, Dietrich, Bache, Andrea & Trautmann, Lina (Hrsg.) (2014). *Postfossile Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Kollmorgen, Raj, Merkel, Wolfgang & Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2015). *Handbuch Transformationsforschung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Luhmann, Niklas (1984). *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate (1997). *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt a.M.: Campus.

Anschriften der Autoren:

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

Prof. Dr. Roland Czada, Universität Osnabrück, Zentrum für Demokratie- und Friedensforschung, Seminarstrasse 33, 49069 Osnabrück,
E-Mail: roland.czada@uni-osnabrueck.de

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.

Schlagworte: 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 Lackmustest 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 Prägekraft 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.

2 Politik als ambitionierte Gesellschaftsgestaltung

Dass Politik Gesellschaftsgestaltung mit Blick auf eine stetige Verbesserung des „Gemeinwohls“ sein soll und will, ist ein genuines Element der Kultur der Moderne (Schimank, 2013, S. 114-150). Auch vorher war der „gute“ Herrscher einer, der seine Untertanen vor Feinden, innerem Unfrieden, Mördern und Dieben – letztlich vor sich selbst – schützte und nicht verhungern ließ. Aber sehr viel weiterreichende Ansprüche an ein „gutes Leben“ in einer „guten Gesellschaft“ wurden nicht an ihn adressiert – schon gar nicht Fortschrittshoffnungen! Zwar gab es bereits in politisch konsolidierten Reichen lange vor Christi Geburt ambitionierte Projekte politischer Gesellschaftsgestaltung wie z. B. den Pyramidenbau in Ägypten oder Bewässerungssysteme dort und in Mesopotamien (Eisenstadt, 1963). Sehr interessant für die energisch Fahrt aufnehmende Moderne ist auch die „... Forstplanung des ausgehenden 18. Jahrhunderts ...“, die „... auf einen Planungshorizont von bis zu 200 Jahren ausgerichtet ...“ war (Czada, 2016, S. 239-240 – Zitat: S. 239). All das war aber sachlich, sozial und zeitlich viel begrenzter als z. B. die „Energiewende“, die sich ja – nimmt man die objektive Problematik ernst – in sämtlichen Lebensbereichen aller Gesellschaftsmitglieder sehr langfristig auswirkt.

Zweifellos gibt es heute viele Beispiele engstirnig eigeninteressierter Politiker, die „Gemeinwohl“ bloß als ideologisches Deckmäntelchen nutzen – nicht nur in „failed states“ in Afrika, auch im Herzen Europas. Rational-Choice-Modelle von Politik behaupten ja sogar, dass allein dies ein realistisches Abbild von Politik sei (z. B. Buchanan & Tullock, 1962; Downs, 1966). Doch festzuhalten ist, dass solche Theorien überwiegend als „zynisch“ eingestuft werden, also dem Selbstverständnis der Moderne gerade nicht entsprechen. Der soziologische Neo-Institutionalismus stellt heraus, dass nicht nur das Individuum und die Organisation, sondern auch der Staat als zentraler Akteur der politischen Sphäre zu den tragenden Akteuren der Moderne gehört (Meyer & Jepperson, 2000) und als solcher der Fortschrittsidee verpflichtet ist, der gemäß das Heute besser als das Gestern ist und das Morgen wiederum besser als das Heute sein wird (Schimank, 2013, S. 119-131).

Das Ausmaß des Staatsvertrauens variiert allerdings beträchtlich zwischen Bevölkerungsgruppen und Nationen (Schimank, 2009b). In Kontinentaleuropa ist „Vater Staat“ ein Akteur, dem traditionell „Systemvertrauen“ (Luhmann, 1969, S. 50-66) entgegengebracht wird, mit entsprechendem Anspruchsdenken z. B. an Umweltschutz. Ganz anders ist es etwa in den USA, wo weithin Staatsmisstrauen und -skepsis herrschen (Münch, 1986, S. 399-414; Benz, 2001, S. 41-43), größere Bevölkerungsgruppen den Staat also – über einen „minimal state“ (Nozick, 1974) hinaus – zum einen eher als Unterdrücker und Ausbeuter, zum anderen als unfähigen und unnötigen, vor allem unnötig teuren, Gesellschaftsgestalter einstufen. Wo Staatsmisstrauen vorherrscht, kann gesellschaftliche Desintegration eintreten, weil keine staatlichen Gegenmaßnahmen als legitim gelten. Wo Staatsvertrauen vorherrscht, besteht umgekehrt das inhärente Risiko einer gesellschaftlichen Überintegration durch eine „übergriffige“ Politisierung aller Gesellschaftsbereiche. Zwischen diesen beiden Extrempolen des bloßen „Nachtwächterstaats“ auf der einen und des oktroyierenden „Gemeinwohl“-Definierers auf der anderen Seite bewegen sich die Verständnisse legitimer moderner Staatlichkeit.

Die „Energiewende“ ist zweifellos ein politisches Vorhaben der Gesellschaftsgestaltung, das sich als Fortschritt ausflaggt – und zwar im Sinne von Ulrich Becks (1986) „reflexiver Moderne“ als zwingend erforderliche und längst überfällige Korrek-

tur einer früheren Fortschrittsvorstellung, die spätestens seit der industriellen Revolution auf eine lange Zeit als unerschöpflich erscheinende fossile Energiebasis von Kohle und Öl gesetzt hatte (Mc Neill & Engelke, 2013). Der erste Korrekturversuch hatte seit den 1950er Jahren noch auf Kernenergie gesetzt, scheiterte aber nicht nur hierzulande an einer die Risiken – ob zu Recht oder zu Unrecht, kann hier dahingestellt bleiben – fürchtenden Bevölkerung. Die jetzige „Energiewende“ findet, nicht zuletzt auch wegen des mit ihr vollzogenen Ausstiegs aus der Kernenergie, sehr viel breiteren öffentlichen Zuspruch – vorerst jedenfalls, solange der hierfür zu zahlende Preis noch nicht fällig ist.¹

In der Energiepolitik scheint der deutsche Staat also erst einmal in dem Sinne „Systemvertrauen“, und keineswegs nur bei den Anhängern der Grünen, zu genießen, dass ganz auf der generellen Linie des kontinentaleuropäischen Staatsvertrauens nur ihm zugetraut wird, die als nötig erachtete „Energiewende“ herbeizuführen. Aktuelle Befragungsergebnisse aus Deutschland zeigen freilich dreierlei: Die Mehrzahl der Bürger akzeptiert die „Energiewende“ als Notwendigkeit; deren politisches Handling wird aber als viel zu langsam eingestuft; man traut stattdessen ersatzweise individueller Verhaltensänderung Einiges zu und ist dazu bereit – auch das allerdings nur, sofern damit keine merklich höheren individuellen finanziellen Belastungen einhergehen (Schmitt, 2018). Die Bevölkerung schwankt also bei diesem politischen *issue* derzeit zwischen dem Staat und dem massenhaften Handeln der Bürger als Träger der „Energiewende“.

Festzuhalten ist dennoch: Das kulturell hegemoniale Staatsverständnis möchte – logisch unzulässig – in starkem Maße von Sollen und Wollen auf Können schließen: Weil an Politik in der Moderne der Anspruch gerichtet wird, die „gute“ Gesellschaft durch gegebenenfalls auch groß dimensionierte Umgestaltungen zu verbürgen, wird ihr per „wishful thinking“ schnell unterstellt, dazu auch in der Lage zu sein. Entsprechende Selbsttäuschungen politischer und staatlicher Akteure erwachsen daraus, und das Hinausposaunen solcher Selbstermächtigungen nährt wiederum nochmals die Anspruchshaltungen der Bürger. Zwar gab es immer auch eine anti-hegemoniale skeptischere Einschätzung der Möglichkeiten von Politik. Doch weitaus populärer ist es immer gewesen, der Politik ganz viel abverlangen zu können, was man als Individuum gerne hätte, ohne es selbst herbeiführen zu können – und nur vorwurfsvoll vorübergehend selbst dort tätig zu werden, wo die Politik versagt.

Ausgehend hiervon machen die folgenden Überlegungen zunächst ein generelles sozialtheoretisches Argument, das sodann in mehreren Schritten gesellschaftstheoretisch eingebettet wird.²

3 Komplexität und Rationalität

Sozialtheoretisch ist politische Gesellschaftsgestaltung, ob durch staatliche oder nicht-staatliche Akteure, als Entscheidungshandeln einzustufen. Dies ist ein Sondertyp von Handeln, der durch bewusste Alternativensondierung charakterisiert ist – im Gegensatz zum viel häufiger vorkommenden Routinehandeln, das immer schon weiß, was in einer gegebenen Situation zu tun ist.³ Das Entscheiden innewohnende Versprechen ist: Wenn Handlungsalternativen anhand von explizierten Kriterien gegeneinander abgewogen

werden, führt das zu einer besseren Wahl, als wenn man einfach das tut, was man immer getan hat oder was einem gerade spontan in den Sinn kommt.

Das Problem dabei ist die Komplexität der Entscheidungssituation: In sachlicher Hinsicht als Fehlen wichtiger Informationen oder als nicht verarbeitbarer Informations-*Overload*, in sozialer Hinsicht als Erwartungsunsicherheit bezüglich des Handelns von Gegenübern oder als Konflikte mit einflussstarken Gegenübern und in zeitlicher Hinsicht als Zeitknappheit. Ambitionierte politische Gesellschaftsgestaltung wie die „Energiewende“ lässt sich dergestalt zugespitzt als „wicked problem“ verstehen (Rittel & Webber, 1973; Danken, Dribbisch & Lange, 2016):

- In der Sachdimension gibt es insbesondere zahlreiche teils manifeste, teils auch latente Wirkungsverflechtungen zwischen Problemdimensionen, also z. B. der Verkehrsmittelpräferenz und dem Radius der Arbeitsplatzsuche.
- In der Sozialdimension handelt es sich um eine extrem ausfasernde Konstellation mit vielen, oft unvermuteten, Vetospielern, so dass mit überraschenden Blockaden – etwa durch Grünen-Sympathisanten, wenn die Stromtrasse deren Grundstück berührt – gerechnet werden muss.
- In der Zeitdimension schließlich geht hoher Zeitdruck – „Eigentlich ist es schon fünf nach zwölf“ – mit einer Verlängerung des Zukunftshorizonts einher, in dem die Wirkungen des Entscheidens gesehen werden sollen. Man müsste sich Zeit nehmen, um all die Zukunftsungewissheiten, die man sich einhandelt, bedenken zu können – doch genau die Zeit hat man nicht (Schimank, Walter & Welbers, 2017).

Oft haben politisch Entscheidende den Eindruck, dass die von ihnen zu bewältigenden Probleme viel komplexer als früher sind. Zum einen kann hier eine Wahrnehmungsverzerrung vorliegen, die die heutige Komplexität über- und die gestrige untertreibt; zum anderen kann sich das heutige Problemportfolio aber auch in der Tat dergestalt anders zusammensetzen, dass sehr komplexe Probleme, die früher eben deshalb fatalistisch hingenommen wurden, nunmehr zu politischen Entscheidungsgegenständen gemacht worden sind.

Noch eine Wahrnehmungsverzerrung kommt hinzu, die der Logik von Politik und deren gewissermaßen zu einfühlsamer politikwissenschaftlicher Beobachtung innewohnt: Dass alles auf die Sozialdimension geschoben wird, also Interessen- und vielleicht sogar Identitätskonflikte als eigentlicher Kern der Entscheidungsprobleme ausgemacht werden.⁴ Um als typische Stimme Roland Czada (2016, S. 226, 236) zu zitieren: „Die Forschungsliteratur zur Planung bezieht sich überwiegend auf die Bewältigung sachlicher Problemlagen und zumeist nur beiläufig auf Akteurkonstellationen, Interaktionsverhältnisse und Governance-Institutionen.“ Und weiter, auf den hier interessierenden Fall bezogen: „Die ‚Energiewende‘ droht ... wie andere längerfristig angelegte Großprojekte an ‚Bad Governance‘ mehr zu scheitern als an mangelnder sachlicher Expertise und technischen Schwierigkeiten.“ Mit der „Forschungsliteratur“ kann nur die aus den *management sciences* stammende, mit einer ingenieurhaften Denke geschriebene gemeint sein – was darauf verweist, dass Ingenieure und Naturwissenschaftler eine ganz andere Sicht auf die „Energiewende“ als Politikwissenschaftler haben. Eine beide Wissenschaftsfelder – die Technik- und Naturwissenschaften auf der einen, die Politikwissenschaft auf der anderen Seite – vergleichend betrachtende Wissenschaftssoziologie empfiehlt: Es könnte sich lohnen, dass die Politikwissenschaft selbstkritisch reflektiert, welche Blickverengungen ihre offenkundige Fixierung auf die Sozialdimension von Komplexität mit sich bringen könnte.

Der Fehlschluss von Wollen auf Können setzt sich jedenfalls, sozialtheoretisch betrachtet, dergestalt fort, dass man sich über die von einer – durchaus als solcher erkannten – Komplexität auferlegten Limitationen des Entscheidens meint hinwegsetzen zu müssen. Je wichtiger ein Thema politischer Gesellschaftsgestaltung genommen wird, desto höher wird der Gestaltungsanspruch gesetzt: Planung als möglichst langfristig angelegter, möglichst viele Informationen verarbeitender und möglichst großen Konsens aller Beteiligten herstellender Entscheidungsmodus (Schimank, 2005b, S. 307-370). Die kulturell hegemoniale Deutung politischen Entscheidens setzt auf Planung, je bedeutsamer ein Problem ist. Dass das Wort „Planung“ diesbezüglich seit langem Pflichtvokabular ist, zeigt das. Aber gerade da, wo am lautesten von „Planung“ geredet wird, steckt zumeist keinerlei Planung drin. Das hatten Charles Lindblom (1959) und Aaron Wildavsky (1964) bereits früh u. a. für die Haushaltsplanung der US-amerikanischen Regierung aufgezeigt und empfohlen, sich zum praktizierten Inkrementalismus als „science of muddling through“ zu bekennen. Vergeblich: Kein Entscheidungsträger traute sich, den Entscheidungsbetroffenen und der Öffentlichkeit reinen Wein einzuschenken.

Und so ist es bis heute geblieben. Inkrementalismus lässt sich – wiewohl als „bounded rationality“ (Simon, 1946) längst Nobelpreis-gedelt – politisch nicht verkaufen (Wegrich, 2015), sondern kann nur klammheimlich praktiziert werden; und erst recht werden sub-inkrementalistische Entscheidungspraktiken wie „Aussitzen“ verdächtigt, einfach nur Planungsverweigerung aufgrund von „inertia“ (Dror, 1964) zu sein. In nichts zeigt sich der politische Gestaltungsanspruch stärker als in diesem Planungsimperativ. Dabei war bereits der Beginn des zweiten Anlaufs zur deutschen „Energiewende“ – der Wiedereinstieg in den schon einmal von der vorherigen rot-grünen Bundesregierung in Angriff und dann von der schwarz-gelben wieder zurückgenommenen Ausstieg aus der Kernenergie, den die Bundeskanzlerin urplötzlich nach dem Unfall in Fukushima vollzog – alles andere als planvoll. Selbst wenn sie oder die Bundesregierung schon längst nach reiflichem Überlegen insgeheim beschlossen hätte, was dann in die Tat umgesetzt wurde, wäre der Start des Ganzen nichts als das Ergreifen einer sich unvermutet zufällig bietenden Gelegenheit bzw. sich stellenden Zwangslage gewesen: Improvisation. Planung sieht anders aus.

Die vorgestellte sozialtheoretische Dimensionierung von Komplexität kann nun in eine Betrachtung grundlegender Charakteristika der westlichen Moderne eingebettet werden: Wie stellt sich in dieser gesellschaftlichen Formation die Komplexität großangelegter politischer Gestaltungsvorhaben wie der „Energiewende“ dar? Ich kann hier nur sehr selektiv vorgehen, was aber genügt, um den Duktus und Erkenntnisbeitrag einer solchen gesellschaftstheoretischen Herangehensweise zu verdeutlichen, und werde dazu die vier relevanten Theorie-Familien, teilweise auch kombiniert miteinander, heranziehen: Differenzierungs-, Kapitalismus-, Ungleichheits- und Kulturtheorien (Schimank, 2013; 2015b).

4 Funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft

Aus einem Verständnis der westlichen Moderne als funktional differenzierter gesellschaftlicher Ordnung (Schimank, 1996; 2013, S. 37-76) sind die explizitesten neueren Thematisierungen politischer Gesellschaftsgestaltung hervorgegangen. Funktionale

Differenzierung bedeutet, dass Gesellschaft ein Ensemble von etwa einem Dutzend „Wertsphären“ (Weber, 1919) bildet, die alle an einem jeweils anderen selbstzweckhaft verabsolutierten Leitwert ausgerichtet sind und in denen eine entsprechende Leistungsproduktion betrieben wird – so etwa die Wissenschaft als eine an Wahrheit orientierte Erkenntnisproduktion im Unterschied zum Recht als einer Konflikte über die Rechtmäßigkeit bestimmten Handelns bearbeitenden Sphäre. Da gesellschaftliche Geschehnisse fast immer in mehreren, oft in vielen oder sogar allen „Wertsphären“ relevant sind, schafft funktionale Differenzierung eine „polykontexturale“ Gesellschaft. So hat die „Energiewende“ wirtschaftliche, politische, rechtliche, wissenschaftliche, journalistische, aber auch noch medizinische sowie im Bildungswesen relevante, vielleicht sogar religiöse Seiten. Die aufeinander treffenden Protagonisten verschiedener Leitwerte und Leistungsproduktionen – Rollenträger wie z. B. Richter und Organisationen wie z. B. Forschungsinstitute – sind in ihrem Erleben und Handeln jeweils in ihrer „Wertsphäre“ gefangen und entsprechend verständnislos dafür, dass Protagonisten anderer „Wertsphären“ andere Relevanzen an das Geschehen priorisieren. Hinzu kommt, dass die Abnehmer der jeweiligen sphärenspezifischen Leistungen auf ihre jeweiligen Prioritäten pochen: Haushalte beispielsweise wollen bezahlbaren Strom, rechtliche Fragen der Trassenführung interessieren sie erst einmal genauso wenig wie wissenschaftliche Fragen der Effizienz bestimmter Energiegewinnungsverfahren. Funktionale Differenzierung institutionalisiert also Identitäts- und Anspruchskonflikte in Gestalt eines „Polytheismus“ (Weber, 1919, S. 27-28) von „Wertsphären“. Diese unaufhörliche fundamentale Konflikthaftigkeit ist der Preis dafür, dass funktionale Differenzierung in jeder „Wertsphäre“ zuvor unvorstellbare Spezialisierungsgewinne bei der Effektivität und Effizienz der produzierten Leistungen hervorgebracht hat.

Politik – mit dem Staat als Zentrum – ist einerseits eine „Wertsphäre“ neben anderen, auf Machterhalt und -steigerung als Leitwert ihrer Protagonisten hin ausgerichtet. Andererseits können Politikerinnen und Regierungen ihre politische Macht in der Moderne – insbesondere unter Bedingungen von Demokratie, was noch zur Sprache kommen wird – nur dann behalten, wenn die von ihnen betriebenen Maßnahmen politischer Gesellschaftsgestaltung als legitim angesehen werden. Das geht damit einher, dass Politik u. a. überall dort einspringen muss, wo es die gesellschaftliche Integration gefährdende Probleme zwischen Sphären sowie zwischen Leistungsproduzenten und -abnehmern einer Sphäre gibt und diese Probleme nicht von den Beteiligten selbst bewältigt werden können. Die Politik stellt so gesamtgesellschaftlich das dar, was im Fußball früher einmal der „Ausputzer“ war. Diese Analogie spricht bereits aus, dass Planvolles von der Politik zumeist nicht erwartet werden kann. Man kann zufrieden mit ihr sein, wenn sie als „Krisenmanager“, wie Helmut Schmidt das offensiv vertreten hat, halbwegs funktioniert.

Mit Niklas Luhmann (1981) lässt sich dieses Rollenverständnis noch zuspitzen: Weil die unübertroffene Leistungsfähigkeit funktionaler Differenzierung auf der Selbstreferentialität der sphärenspezifischen Leistungsproduktionen beruht, also auf hochgradiger Autonomie der Leistungsproduzenten, darf Politik in den Kern dieses Produktionsgeschehens nicht intervenieren, weil sie es sachlich nicht versteht, sondern muss ihre Mitgestaltung der Leistungsproduktionen auf eine äußere Rahmung beschränken – was Helmut Willke (1983) „Kontextsteuerung“ nennt. Doch aus dem kulturell verankerten Imperativ planerischer Gesellschaftsgestaltung heraus gerät die Politik immer wieder unter Druck und in Versuchung, mehr als „Kontextsteuerung“ zu betreiben und

dann dilettantisch in die Selbstreferentialität von Leistungsproduktionen einzugreifen. Wenn die Bundesregierung bei der „Energiewende“ – wie behauptet wird – unter Missachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte und wissenschaftlicher Erkenntnisse verfrühte Ausstiegsszenarien aus bestimmten fossilen Energien dekretiert, wäre das ein Beispiel für diese „Übergriffigkeit“. Die Politik bürdet sich dann diejenige sachliche Komplexität des gesellschaftlichen Geschehens auf, die durch funktionale Differenzierung eigentlich den darauf spezialisierten Leistungsproduzenten der jeweiligen anderen Sphären zur Bearbeitung aufgetragen wird. Zugleich zieht die Politik damit die soziale Komplexität in Gestalt von Widerstand der zuständigen Leistungsproduzenten auf sich. Zu einer solchen Ignoranz und Indifferenz gegenüber den Eigenlogiken der „Wertsphären“ neigt Politik umso eher, je ambitionierter ein Gestaltungsvorhaben angelegt ist – und sei es unter dem Druck von Zeitknappheit, dass endlich etwas geschehen müsse. Die „Energiewende“ ist prädisponiert für eine derartige politische Selbstüberschätzung. Die differenzierungstheoretische Perspektive sensibilisiert hier dafür, auf Verdachtsmomente zu achten.

Richtet man nun den Blick auf die kapitalistische Wirtschaft, die in gängigen differenzierungstheoretischen Betrachtungen als eine der „Wertsphären“ neben anderen eingestuft wird, lässt sich auch ohne marxistische Prämissen, sondern differenzierungstheoretisch eine komplexere Sichtweise begründen: Die kapitalistische Wirtschaft stellt die gesamtgesellschaftlich dominante Sphäre der Moderne dar – mit weitreichenden Folgen für alle anderen Sphären und für Politik im Besonderen (Schimank, 2009a; 2015a). Denn nur in der kapitalistischen Wirtschaft gibt es eine mehr als kostendeckende Leistungsproduktion, die nicht nur Profite erwirtschaftet, sondern auch noch eine Abschöpfung von Steuern erlaubt, mit deren Hilfe auf die eine oder andere Weise große Segmente der meisten anderen „Wertsphären“ staatlich finanziert werden. Der „Steuerstaat“ (Schumpeter, 1918) als unerlässliche Ressourcengrundlage funktionaler Differenzierung steht und fällt in seinen politischen Möglichkeiten der Gesellschaftsgestaltung mit der wirtschaftlichen Konjunktur. Läuft die Wirtschaft wie im „golden age“ (Hobsbawn, 1994, S. 324-362), lassen sich, gleichsam als Kollateralnutzen, die staatlich finanzierten nicht-wirtschaftlichen Leistungsproduktionen wie u. a. Gesundheit, Bildung, öffentlich-rechtlicher Journalismus oder die sozialstaatliche Absicherung von Arbeitsmarktrisiken großzügig ausbauen. Seit Mitte der 1970er Jahre hingegen lastet aufgrund geringerer Steuereinnahmen und gewachsener sozialstaatlicher Leistungsansprüche Ökonomisierungsdruck auf allen im weitesten Sinne wohlfahrtsstaatlichen Leistungsproduktionen (Schimank & Volkmann, 2017): Sparzwänge, insbesondere die Vermeidung finanzieller Verluste, setzen den Entfaltungsmöglichkeiten der Leistungsproduktionen gemäß deren jeweiligen Eigenlogiken enge Grenzen; und staatliche Geldgeber müssen als Sparkommissare auftreten, die den von der Wirtschaft ausgehenden Ökonomisierungsdruck vollstrecken.

Die kapitalismustheoretische Akzentuierung der Differenzierungstheorie weist darauf hin, dass der Ökonomisierungsdruck nicht einfach ignoriert werden kann. Denn er geht aus einem nicht-kontingenten Strukturmerkmal funktionaler Differenzierung hervor: Der Ausdifferenzierung von Wirtschaft als kapitalistischer Profitverfolgung. Wie bei den anderen „Wertsphären“ auch hat diese Ausdifferenzierung eine unübertroffen effiziente und effektive wirtschaftliche Leistungsproduktion erzeugt, die niemand missen will – aber um den Preis eines politischen Gestaltungsbemühungen immer wieder stark restringierenden Ökonomisierungsdrucks. Auch und gerade gesellschaftspoliti-

sche Großvorhaben wie die „Energiewende“ finden unter solchen Auspizien statt. Selbst wenn deren Finanzierung gar nicht durch Steuern erfolgt, sondern die Kosten z. B. auf den von den Verbrauchern zu zahlenden Strom- oder Benzinpreis aufgeschlagen werden, rettet sich der „Steuerstaat“ nur so, dass ein demokratisches Legitimationsproblem aufgeworfen wird: Die weithin empfundene Ungerechtigkeit einer spürbaren Mehrbelastung der „kleinen Leute“, während der Großindustrie Ausnahmeregelungen geschenkt werden.

Drei Unterschiede dieser differenzierungstheoretischen zur marxistischen Perspektive sind hervorzuheben. Anders als machttheoretisch ansetzende marxistische Analysen wie etwa die von Ralph Miliband (1969) wird hier erstens, wie auch im strukturalistischen Marxismus (Poulantzas, 1968), auf Zwänge verwiesen, die in Formmerkmalen der westlichen Moderne angelegt sind und nicht einfach durch eine Veränderung politischer Kräfteverhältnisse beseitigt werden können. Umgekehrt heißt das: Das Lobbying für Kapitalinteressen ist nachrangig, wie kulturell hegemonial es auch sein und wie sehr es im Blickpunkt stehen mag. Der „Steuerstaats“-Mechanismus sorgt auch ohne jegliche rhetorische Unterstützung dafür, dass Profitimperative politisch Geltung erlangen. Zweitens wird die Variabilität des Ökonomisierungsdrucks ernst genommen. Wenn es der Wirtschaft gut geht und sie – dazu später mehr – sich der Besteuerung nicht entziehen kann, gibt es auch Phasen, in denen die kapitalistische Seite funktionaler Differenzierung kaum spürbar ist. Dass alles für alle fortwährend schlechter wird, stimmt jedenfalls nicht; und deshalb lohnt es sich, Bedingungsfaktoren zu eruieren, von denen es abhängt, wie viel den Unternehmen politisch abverlangt werden kann. Drittens schließlich fällt die Kapitalismuskritik ambivalenter aus. An die Stelle einer pauschalen Kapitalismusablehnung tritt eine gemischte Bilanz. Wenn die Abnehmer der wirtschaftlichen Leistungsproduktion offenkundig nicht darauf verzichten wollen, was nur mit einer kapitalistischen Wirtschaft zu haben ist, müssen sie abwägen, welche Mängel und Risiken sie dafür in Kauf zu nehmen bereit sind. Zudem sieht man mittlerweile auch deutlich, dass es in bestimmtem Maße sogar einen „grünen“, seine Profite mit der Sorge um ökologische Nachhaltigkeit machenden Kapitalismus geben kann.

In Termini gesellschaftlicher Komplexität formuliert: Die kapitalistische Wirtschaft setzt politischer Gesellschaftsgestaltung in der Sozialdimension harte Limitationen – die allerdings in dieser Dimension nicht greifbar sind, weil „die Wirtschaft“ kein Akteur ist, und daher als Limitationen in der Sachdimension in Gestalt von Geldmangel daherkommen. Was wirtschaftlich profitschädigend ist, ist schnell politisch ruinös. Erschwerend kommt bei der „Energiewende“ hinzu, dass einige radikale Propagandisten diese als Teil einer Transformation zu „Postwachstumsgesellschaften“ sehen (Seidl & Zahrdt, 2010). Ob die kapitalistische Wirtschaft ein solches Experiment aushielte, lässt sich bezweifeln (Binswanger, 2006); schon Wachstumsreduktionen ließen den „Steuerstaat“ noch mehr unter Ökonomisierungsdruck geraten.

5 Demokratische Legitimität

In der westlichen Moderne unterliegt die Politik, zugleich mit den Zwängen des „Steuerstaats“, weiterhin einem kulturell hegemonialen Modell demokratischer als einzig legitimer Herrschaft. Hier ist zentral die Sozialdimension der Komplexität politischen Entscheidens angesprochen. Demokratie als Randbedingung staatlicher Gesellschafts-

gestaltung war politischen Praktikern immer schon sehr präsent, wurde aber dennoch lange Zeit in gesellschafts- und staatstheoretischen Debatten über politische Planung, Steuerung und Governance ziemlich vernachlässigt – wohl deshalb, weil die Debatten von zwei unschwelligen Annahmen ausgingen:

- der „technokratischen“ Annahme, dass vorrangig fachliche Expertise gestaltungsleitend sein sollte und dann schon durch ihr Ergebnis überzeugen werde,
- und der „paternalistischen“ Annahme, dass die Spitzen der etablierten Interessenorganisationen und Regierungsparteien Gesellschaftsgestaltung in kleinen Zirkeln wie etwa korporatistischen Verhandlungsgremien aushandeln sollten, weil so schnellere und bessere Resultate erzielt werden könnten, die dann wiederum für sich sprechen würden.

Je für sich und zusammengekommen verkürzen „Technokratie“ und „Paternalismus“ politische Legitimität auf Output-Legitimität (Scharpf, 1972), wie sie auch ein Diktator mit geschicktem „Give the people what they want“ erzielen könnte.

Spätestens die „Bürgerinitiativbewegung“ (Mayer-Tasch, 1976) seit Ende der 1960er Jahre hat vorgeführt, dass dies vielen Bürgern in westlichen Demokratien nicht reicht. Es wird immer schwieriger, politische Gesellschaftsgestaltung so zu betreiben, dass sämtliche der zahlreichen Interessenstandpunkte, die es aufgrund ihrer Einflussstärke zu berücksichtigen gilt, angemessen bedient werden. Irgendwer, der z. B. auch über den Rechtsweg stören und blockieren kann, sieht so gut wie immer die „Output-Legitimität“ aus seiner Sicht als nicht gegeben an – und sei es wegen eines engstirnigen Insistierens auf höchst partikularen, freilich individuell wichtigen Interessen wie etwa dem am Wiederverkaufswert des eigenen Hauses. Sofern Interessen darüber hinaus eine Tiefenverankerung in Identitätsansprüchen haben, wird es noch schwieriger, weil damit die Kompromissfähigkeit sinkt und eine „Hier stehe ich, ich kann nicht anders“-Haltung zu Ultimativen neigt – siehe etwa Öko-Fundamentalisten, die eine Lebensführung des rigorosen Verzichts zugunsten der Natur propagieren und für die eine „Energiewende“ folglich vor allem im Einsparen von Energie z. B. durch das Verbot oder zumindest die starke moralische Ächtung von Urlaubs-Flugreisen oder der innerstädtischen Nutzung des Autos besteht.

Hinzu kommt, dass – wiederum sowohl in Interessen als auch in Identitäten begründet – eine reine „Output-Legitimität“ oft nicht ausreicht. Es bedarf vielmehr zusätzlich einer hinreichenden „Input-“, „Throughput“- und „Polity-Legitimität“ (Fritzsche & Vogler, 2018): Die Gestaltungsbetroffenen wollen an den relevanten Entscheidungen beteiligt werden; diese Entscheidungen müssen prozedural als ergebnisoffen und fair wahrgenommen werden; und eine Basisloyalität gegenüber den politischen Institutionen muss vorhanden sein. Nur unter diesen Zusatzbedingungen nehmen gerade diejenigen, die von getroffenen Entscheidungen substantiell enttäuscht werden, auf deren Seite also keine „Output-Legitimität“ erreicht wird, die Entscheidungen schließlich, wie unzufrieden im Einzelfall auch immer, hin.

Hinsichtlich der diesen Legitimitätsanforderungen zugrundeliegenden gesellschaftlichen Strukturen und Dynamiken ist zunächst kulturtheoretisch auf die „silent revolution“ (Inglehart, 1977) in Richtung „postmaterialistischer“ Wertorientierungen hinzuweisen, an denen ja erstaunlicherweise auch ein erheblicher Teil derjenigen festhält, deren wirtschaftliche Lage anderes vermuten ließe. Partizipation als Eigenwert – anstelle einer früheren Delegation eigener Interessen an organisierte Fürsprecher – hat

sich festgesetzt; das demonstrieren mittlerweile sogar die ansonsten demokratisch unerfreulichen rechtspopulistischen Bewegungen. Aus differenzierungstheoretischer Sicht ist dies in der Sozialdimension mit einem „Aufstand des Publikums“ (Gerhards, 2001), also der Infragestellung von Experten der verschiedensten teilsystemspezifischen Leistungsproduktionen, sowie in der Sachdimension mit einer – wie es in den Debatten über „Unregierbarkeit“ (Schäfer, 2009) hieß – „Anspruchsinflation“ (Luhmann, 1983) hinsichtlich der Qualität und Quantität der bereitgestellten Leistungen einhergegangen. Dabei wird allerdings oft eine lineare Zwangsläufigkeit und Unumkehrbarkeit suggeriert, wo genauere Bedingungsfaktoren dafür spezifiziert werden müssten, wann und wo die Leistungsempfänger des Wohlfahrtsstaats mehr und Besseres sowie Mitentscheidungsrechte verlangen. Ungleichheits- und kapitalismustheoretisch ist schließlich zu fragen, ob die wachsende Attraktivität „postmaterialistischer“ Werte nicht mit einer Polarisierung dergestalt einhergeht, dass wirtschaftlich Abgehängte oder sich prekär Vorkommende zunehmend aggressiv dagegenhalten (Schimank, 2018). Denen erscheint die „Energiewende“ als Luxus zur Behebung der Befindlichkeitsstörungen abgehobener saturierter Kreise, der aber die „kleinen Leute“ dringend benötigte Arbeitsplätze etwa im Braunkohletagebau kostet sowie ihnen höhere Lebenshaltungskosten u. a. in Gestalt der schon erwähnten steigenden Benzin- oder Stromkosten auferlegt.⁵

6 Nationalstaaten unter Globalisierungsdruck

Nur noch ganz kurz zu Globalisierung als Faktor, der gesellschaftstheoretisch seit Mitte der 1970er Jahre als wieder wirkmächtig geworden zu veranschlagen und hier insbesondere als Limitation nationalstaatlicher Gesellschaftsgestaltung in der Sozialdimension von Entscheidungskomplexität anzusprechen ist (McGrew, 2000): Was können Nationalstaaten als Repräsentanten von Nationalgesellschaften tun, wenn zum einen viele politische Gestaltungsprobleme nationalstaatliche Grenzen überschreiten und zum anderen insbesondere Großunternehmen mit der „exit“-Option drohen, sobald die Gestaltungsmaßnahmen ihren Interessen zuwiderlaufen? Die Glaubhaftigkeit dieser Drohung ist im weltweiten Kapitalismus seit den 1970er Jahren aus vielerlei Gründen gestiegen, die von verkehrs- und kommunikationstechnologischen Fortschritten bis zu Qualifikationssteigerungen der Arbeitskräfte in zahlreichen Ländern des globalen Südens reichen.⁶

Beide Gesichtspunkte – grenzüberschreitende Probleme ebenso wie abwanderungsfähige Unternehmen – motivieren gleichermaßen zu supranationalen politischen Gestaltungsaktivitäten. Doch der Nationalstaat ist bis heute der größte dauerhafte Zusammenschluss kollektiver Handlungs- und damit gesellschaftlicher Selbstgestaltungsfähigkeit. Der differenzierungstheoretische Vergleich der „Wertsphären“ zeigt, dass politische Gestaltungsfähigkeit, anders als z. B. wissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt oder religiöse Glaubenspraxis, einer räumlichen Komplexitätsreduktion durch Außengrenzen bedarf (Schimank, 2005a). Supranationale Gebilde wie die UNO und ihre Unterorganisationen sind nur Verhandlungsarenen, die noch dazu durch wenige mächtige Vetospieler stark blockiert werden können. Selbst die EU – das wohl einzige global bedeutsame Beispiel eines zumindest partiellen supranationalen Akteurs – ist gerade eher dabei, erst kürzlich errungene Akteurkapazitäten wieder einzubüßen. Zu bedenken ist ferner, dass der Nationalstaat in vielen Weltregionen ein mehr oder weniger „failed state“ ist, dessen politische Gestaltungsfähigkeit im Sinne des erläuterten westlichen

Fortschrittsverständnisses nur auf dem Papier steht und oft lediglich als Deckmantel für die Bereicherung von Herrschercliquen einschließlich klientelistischer Begünstigung ihrer Unterstützer herhält. Damit fehlen für diese Regionen Verhandlungspartner für supranational abgesprochene politische Gestaltungsaktivitäten. All diese Limitationen fallen bei einem Gestaltungsgegenstand wie der „Energiewende“, die wie kaum ein anderer ein global verflochtenes Problemsyndrom darstellt, umso stärker ins Gewicht. Zwar können, entsprechende Energiequellen auf dem eigenen Territorium oder finanzielle Möglichkeiten der Energiebeschaffung aus dem Ausland vorausgesetzt, Nationalstaaten ihre „Energiewende“ auch im Alleingang vorantreiben; doch in dem Maße, in dem das nationale Klima vom Weltklima abhängt, bringen solche Alleingänge in dieser entscheidenden Hinsicht nicht viel.

7 Fazit

An diesem Punkt angelangt, könnte nun ein weiterer Konkretisierungsschritt erfolgen, der dann allmählich bei denjenigen Faktoren anlangt, die in empirisch am Fall ansetzenden Studien zur „Energiewende“ vorrangig abgehandelt werden. Dann kämen historisch und räumlich eingangs bereits angesprochene viel spezifischere Tatbestände in den Blick – etwa der deutsche Föderalismus mit seiner „Politikverflechtungsfälle“ (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976) im Vergleich zum schweizerischen oder kanadischen Föderalismus oder zum französischen Zentralstaat, das deutsche Verhältniswahlrecht im Unterschied zum britischen Mehrheitswahlrecht, die deutsche Verbändelandschaft mit ihren nach wie vor ausgeprägten korporatistischen Zügen im Vergleich zum US-amerikanischen Lobbyismus. Diese und weitere Faktoren charakterisieren insgesamt das Governance-Regime, in dem die „Energiewende“ zu bewerkstelligen ist und das bestimmte Governance-Praktiken zulässt, nahelegt oder unterbindet. Beispielsweise dürfte es die aktuell u. a. in der Umweltpolitik propagierte „reflexive governance“ (Feindt & Weiland, 2018) mit ihrem Akzent auf Lernfähigkeit in den Governance-Regimen vieler Länder, Deutschland inbegriffen, schwer haben.

Derartige Variablen kommen in den anderen Beiträgen des Themenschwerpunkts gebührend zur Sprache. Was ich hier im Schnelldurchgang ins Gespräch bringen wollte, sind analytisch vorgelagerte, solche historisch und räumlich spezifischeren Faktoren rahmende höher generalisierte sozial- und gesellschaftstheoretische Faktoren, die aus Grundzügen der westlichen Moderne – Fortschrittskultur, funktionale Differenzierung, Kapitalismus und dominant arbeitsmarktvermittelte Ungleichheiten – sowie deren gegenwärtigen Ausformungen, wovon hier nur pars pro toto Globalisierung angesprochen wurde, hervorgehen. Auch wenn diese Faktoren ebenfalls eine gewisse nationale Varianz aufweisen, handelt es sich doch in stärkerem Maße als bei den spezifischeren Faktoren um Gemeinsamkeiten der westlichen Moderne. In dem Maße, in dem sie nicht variieren, sondern länderübergreifend konstant sind, lassen sie sich freilich nicht zur Erklärung nationaler Unterschiede der Energiepolitiken heranziehen, weil aus Gemeinsamkeiten keine Differenzen herleitbar sind. Dieser Tatbestand erklärt vermutlich, warum diese sozial- und gesellschaftstheoretischen Faktoren in den heutzutage stark auf Ländervergleiche setzenden politikwissenschaftlichen Herangehensweisen an Phänomene wie die „Energiewende“ kaum vorkommen. In diesem Unterschied der Herangehensweisen liegt aber eine Komplementarität begründet, die sich wie folgt auf den

Punkt bringen lässt: Während politikwissenschaftliche Studien typischerweise erklären, warum die „Energiewende“ in verschiedenen Ländern *unterschiedlich* schwierig ist, erklären die hier angestellten sozial- und gesellschaftstheoretischen Überlegungen, warum die „Energiewende“ *überall* schwierig ist. Diese Charakterisierung beider Betrachtungsweisen zeigt: Die politikwissenschaftlichen Studien setzen, zumeist stillschweigend oder gar nichtsahnend, die sozial- und gesellschaftstheoretischen Erwägungen als Basis voraus; und Letztere müssten – was sie aber meistens nicht tun – auf Erstere als folgerichtigen nächsten Schritt in Richtung größerer Realitätsnähe verweisen.

Es ist somit wichtig, sich auch die angesprochenen Grundzüge der modernen Gesellschaft und die darin angelegten Komplexitätsprobleme politischen Entscheidens vor Augen zu führen. Der gleichsam eingebauten Voreinstellung dieser Betrachtungsweise sollte man sich freilich stets bewusst sein: Sie neigt zu einer Gestaltungsskepsis, weil sie vor allem darauf hinweist, was alles nicht oder kaum zielgerichtet gestaltbar ist. Das mag manchmal vorschnell entmutigen. Es ist freilich auch ein Korrektiv gegen einen hemdsärmeligen Gestaltungsoptimismus, wie er immer wieder von Politikern und manchen ihrer Berater an den Tag gelegt wird.

Anmerkungen

- * Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.
 - ◆ Ich bedanke mich bei den beiden anonymen Gutachtern und den Herausgebern für zahlreiche Hinweise, die mir geholfen haben, meine Argumentation zu schärfen.
- 1 Der „Gelbwesten“-Protest in Frankreich zeigt, wie schnell diese Legitimität entzogen werden kann, wenn staatliche Maßnahmen die Rechnung präsentieren.
 - 2 Im Weiteren wird die Unterscheidung von Sozial- und Gesellschaftstheorie im Anschluss an Niklas Luhmann (1984, S. 15-18) und Gesa Lindemann (2009, S. 19-26) zugrunde gelegt. Sozialtheorie stellt Perspektiven, Konzepte und Modelle bereit, die auf jegliche Art sozialen Geschehens von der flüchtigen face-to-face Interaktion bis zu globalen geopolitischen Konstellationen anwendbar sind, während sich Gesellschaftstheorie spezifischer mit Gesellschaft – insbesondere der modernen Gesellschaft – als größtem sozialen Gebilde befasst.
 - 3 Dieser Abschnitt basiert auf Uwe Schimank (2005b).
 - 4 Die Themenschwerpunkte der Beiträge dieses Schwerpunkts belegen dies eindrucksvoll: Die Sachdimension kommt kaum einmal zur Sprache, die Zeitdimension nur als Verschärfung dessen, was in der Sozialdimension Komplexität ausmacht.
 - 5 Anzusprechen wäre ungleichheitstheoretisch auch noch, wie sich die „Energiewende“ – die ja, wenn sie etwas bringen soll, global passieren muss – auf die globale Ungleichheit auswirkt, und welche Widerstände im globalen Süden gegen etliche im Norden als unumgänglich angesehene Maßnahmen aufkommen dürften.
 - 6 Torben Iversen und David Soskice (2019) bestreiten diese „exit“-Option zumindest derjenigen Unternehmen, die in den technologisch anspruchsvollen Branchen angesiedelt sind. Hier ist nicht der Ort, um sich mit ihrer vielschichtigen Argumentation auseinanderzusetzen.

Literatur

- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Benz, Arthur (2001). *Der moderne Staat*. München: Oldenbourg.
- Binswanger, Hans Christoph (2006). *Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses*. Marburg: Metropolis.

- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Czada, Roland (2016). Planen und Entscheiden als Steuerungsaufgabe und Interaktionsproblem. In Georg Kamp (Hrsg.), *Langfristiges Planen. Zur Bedeutung sozialer und kognitiver Ressourcen für nachhaltiges Handeln* (S. 215-249). Wiesbaden: Springer.
- Danken, Thomas, Dribbisch, Katrin & Lange, Anne (2016). Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate. *dms – der moderne staat*, 9 (1), 15-33.
- Downs, Anthony (1966). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Co.
- Dror, Yehezkel (1964). Muddling Through – „Science“ or Inertia? In Amitai Etzioni (Ed.), *Readings on Modern Organizations* (pp. 166-171). Englewood Cliffs, 1969: Prentice Hall.
- Eisenstadt, Samuel N. (1963). *The Political System of Empires*. New York: Free Press.
- Feindt, Peter H. & Weiland, Sabine (2018). Reflexive Governance: Exploring the Concept and Assessing Its Critical Potential for Sustainable Development. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 20, 661-674.
- Fritzsche, Erik & Vogler, Anselm (2018). Braucht Demokratie Wirtschaftswachstum? In Tom Mannewitz (Hrsg.), *Die Demokratie und ihre Defekte* (S. 57-86). Wiesbaden: VS Verlag.
- Gerhards, Jürgen (2001). Der Aufstand des Publikums. Eine systemtheoretische Interpretation des Kulturwandels in Deutschland zwischen 1960 und 1989. *Zeitschrift für Soziologie*, 30, 163-184.
- Glagow, Manfred (1984). Zur Delegation staatlicher Aufgaben im Umweltschutz an Selbstverwaltungskörperschaften: Die verordnete Selbststeuerung. In Manfred Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität* (S. 115-139). Bielefeld: AJZ.
- Hobsbawm, Eric (1994). *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*. München, 1995: Hanser.
- Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Iversen, Torben & Soskice, David (2019). *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism Through a Turbulent Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 13, 79-88.
- Lindemann, Gesa (2009). *Das Soziale von seinen Grenzen her denken*. Weilerswist: Velbrück.
- Luhmann, Niklas (1969). *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart, 1973: Enke. (2. Aufl.)
- Luhmann, Niklas (1981). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- Luhmann, Niklas (1983). Anspruchsinflation im Krankheitssystem. In Philipp Herder-Dorneich & Alexander Schuller (Hrsg.), *Die Anspruchsspirale. Schicksal oder Systemdefekt?* (S. 28-49). Stuttgart: Kohlhammer.
- Luhmann, Niklas (1984). *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Mayer-Tasch, Peter C. (1976). *Die Bürgerinitiativbewegung*. Reinbek: Rowohlt.
- McGrew, Anthony (2000). Power Shift: From National Government to Global Governance? In David Held (Ed.), *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics* (pp. 128-167). London: Routledge.
- Mc Neill, John R. & Engelke, Peter (2013). Mensch und Umwelt im Zeitalter des Anthropozän. In Akira Iriye (Hrsg.), *Geschichte der Welt. 1945 bis heute* (S. 357-534). München: Beck.
- Meyer, John W. & Jepperson, Ronald L. (2000). The „Actors“ of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency. *Sociological Theory*, 18, 100-120.
- Miliband, Ralph (1969). *Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft*. Frankfurt/M., 1975: Suhrkamp.
- Münch, Richard (1986). *Die Kultur der Moderne* (2 Bde.). Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Nozick, Robert (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Poulantzas, Nicos (1968). *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen*. Frankfurt, 1975: Athenäum. (2. Aufl.)
- Rittel, Horst & Webber, Melvin (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (2), 155-169.

- Ronge, Volker (Hrsg.) (1980). *Am Staat vorbei – Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*. Frankfurt/M.: Campus.
- Schäfer, Armin (2009). Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. *dms – der moderne staat*, 2 (1), 159-183.
- Scharpf, Fritz W. (1972). *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd & Schnabel, Fritz (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schimank, Uwe (1996). *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*. Opladen: Leske + Budrich (UTB).
- Schimank, Uwe (2005a). Weltgesellschaft und Nationalgesellschaften: Funktionen von Staatsgrenzen. In Bettina Heintz, Richard Münch & Hartmann Tyrell (Hrsg.), *Weltgesellschaft – Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen* (Sonderheft der Zeitschrift für Soziologie) (S. 394-414). Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schimank, Uwe (2005b). *Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schimank, Uwe (2009a). Die Moderne: eine funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft. *Berliner Journal für Soziologie*, 19, 327-351.
- Schimank, Uwe (2009b). „Vater Staat“: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne. *dms – der moderne staat*, 2 (2), 249-270.
- Schimank, Uwe (2013). *Gesellschaft*. Bielefeld: Transcript.
- Schimank, Uwe (2015a). Modernity as a functionally differentiated capitalist society: A general theoretical model. *European Journal of Social Theory*, 18, 413-430.
- Schimank, Uwe (2015b). Grundriss einer integrativen Theorie der modernen Gesellschaft. *Zeitschrift für Theoretische Soziologie*, 4, 236-268.
- Schimank, Uwe (2018). Rechtspopulistische Mittelschichten als Gefährder gesellschaftlicher Ordnung. In Nadine M. Schöneck & Sabine Ritter (Hrsg.), *Die Mitte als Kampfzone – Wertorientierungen und Abgrenzungspraktiken der Mittelschichten* (S. 217-239). Bielefeld: Transcript.
- Schimank, Uwe & Volkmann, Ute (2017). *Das Regime der Konkurrenz – Gesellschaftliche Ökonomisierungsdynamiken heute*. Weinheim/München: Beltz Juventa.
- Schimank, Uwe, Walter, Michael & Welbers, Lydia (2017). Zeitprobleme des Entscheidens: Kleinanleger auf dem Finanzmarkt. In Anna Henkel, Henning Laux & Fabian Anicker (Hrsg.), *Zeitschrift für Theoretische Soziologie – 4. Sonderband: Raum und Zeit* (S. 212-245). Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Schmitt, Stefan (2018). Bereit, sich zu verändern. *DIE ZEIT* 53/2018, 34.
- Schumpeter, Joseph A. (1918). Die Krise des Steuerstaats. In Rudolf Hickel (Hrsg.), *Die Finanzkrise des Steuerstaates* (S. 329-379). Frankfurt, 1976: Suhrkamp.
- Seidl, Irmi & Zahndt, Angelika (2010). *Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft*. Marburg: Metropolis.
- Simon, Herbert A. (1946). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York, 1976: Free Press.
- Weber, Max (1919). *Wissenschaft als Beruf*. Berlin, 1967: Duncker & Humblot.
- Wegrich, Kai (2015). Inkrementalismus in Zeiten neuer Rationalitätsversprechen. Eine notwendige Verteidigung. In Marian Döhler et al. (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag* (S. 491-508). Baden-Baden: Nomos.
- Wildavsky, Aaron (1964). *Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.
- Willke, Helmut (1983). *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.: Athenäum.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Uwe Schimank, Universität Bremen, SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 9, 28359 Bremen,
E-Mail: uwe.schimank@uni-bremen.de

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.

2 Die politische Ökonomie der Energietransformation

Die Politische Ökonomie beschäftigt sich mit der „gesellschaftlich vermittelte[n] Interaktion von Ökonomie und Politik“ (Bieling, 2011, S. 14). Insbesondere die heterodoxen Spielarten der Politischen Ökonomie analysieren die gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die sowohl in der Sphäre der Ökonomie als auch des Politischen eingelagert sind und sich in dynamischen Interaktionsprozessen spezifisch artikulieren. Eine politökonomische Analyseperspektive ermöglicht es, die Veränderungen im globalen Energieregime in Beziehung zu setzen mit der Entwicklung der Weltwirtschaft, den institutionellen und sozialen Strukturen sowie den gesellschaftlichen Naturverhältnissen.

Die Geschichte des Kapitalismus ist aufs Engste verwoben mit der Nutzung fossiler Energieträger. Die Erfindung der Dampfmaschine und die Industrialisierung wären ohne fossile Energieträger in dieser Form nicht möglich gewesen. Doch nicht nur die Produktionsprozesse, sondern auch die sozialen Formen und Subjektivierungsweisen änderten sich. Elmar Altvater (2010) spricht von einer trinitarischen Kongruenz kapitalistischer Formen, fossiler Energieträger und der Herausbildung einer protestantischen Ethik, die konstitutiv für die dynamische Entfaltung der kapitalistischen Produktionsweise gewesen sind.

Die Durchsetzung des fossilen Kapitalismus ging einher mit sich wandelnden geopolitischen Konflikten (Strange, 1989), einer permanenten Neuausrichtung des Verhältnisses von Kapital und Arbeit (Mitchell, 2013) und zunehmend destruktiveren gesellschaftlichen Naturverhältnissen, die sich unter anderem in der Klimaerwärmung manifestieren. Die Extraktion und der Transport fossiler Energieträger bedürfen darüber hinaus einer infrastrukturellen Entwicklung, die auch mit einem enormen Bedarf an nicht fossilen Rohstoffen verbunden ist.

Vor dem Hintergrund diverser Krisen und Konflikte haben sich auf der globalen Ebene unterschiedliche institutionelle Arrangements herausgebildet, die zumindest als Keimformen einer *Global Energy Governance* verstanden werden können. Gleichwohl kann nicht von einem kohärenten Governance-Regime gesprochen werden (Lesage, van de Graaf & Westphal, 2016). Was für das Energieregime gilt, trifft auch auf die Umweltregime zu. In Anbetracht ihres vielfachen Scheiterns wird von einigen Autorinnen und Autoren der Tod des Rio-Typus der Umweltpolitik diagnostiziert (Park, Conca & Finger, 2008; Brunnengräber, 2017). Der Hintergrund dafür ist, dass die Triebkräfte des fossilen Kapitalismus zumeist wesentlich stärker sind als die regulativen Governance-Strukturen. Die relative Erfolglosigkeit globaler Umweltpolitik ist vor dem Hintergrund einer zunehmend enger verflochtenen globalen Weltwirtschaft zu sehen. Denn trotz des Ausbaus regenerativer Energieträger in einigen Ländern und Regionen und Fortschritten in der Energieeffizienz steigt die globale Nachfrage nach fossilen Energieträgern in der Tendenz weiter stark an. Der Ausbau der regenerativen Energien schreitet bisher noch nicht schnell genug voran, um die zusätzliche Energienachfrage zu decken (International Energy Agency, 2018). Diese Entwicklungstendenzen stehen in einem fundamentalen Widerspruch zum Pariser Klimaabkommen aus dem Jahr 2015, das eine Eindämmung der durchschnittlichen Erderwärmung auf weniger als zwei Grad vorsieht. Diese Divergenz von klimapolitischen Ambitionen und energiepolitischen Entwicklungsprognosen in Verbindung mit der relativen Erfolglosigkeit der globalen Umweltpolitik und den aktuellen Tendenzen zur Hervorbringung einer post-

liberalen Weltordnung deuten darauf hin, dass nationalstaatlichen und regionalen Räumen eine wichtige Bedeutung in der Energietransformation zukommen könnte.

Theoretische Bezugspunkte, um die politische Ökonomie der Energietransformation im nationalstaatlichen Kontext zu analysieren, können sowohl die Regulationstheorie als auch der *Varieties of Capitalism*-Ansatz (VoC) sein. Die Regulationstheorie fragt danach, wie es trotz des inhärent krisenhaften Charakters der kapitalistischen Produktionsweise möglich ist, Phasen relativer ökonomischer Stabilität hervorzubringen. Diese Forschungsfrage wurde in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund der fordistischen Entwicklungskonstellation entwickelt (Lipietz, 1985). Die Regulationstheorie beantwortet diese Frage mit Blick auf die politische Konstitution der Ökonomie. Im Kern geht es darum, welche Regeln, Verfahren und Institutionen es ermöglichen, die unterschiedlichen ökonomischen und gesellschaftlichen Interessen über Kompromisse zu befrieden. Dabei fokussiert sie, zumindest die Spielart der Pariser Schule, auf den nationalstaatlichen Kontext. Im Gegensatz zum VoC-Ansatz reflektiert die Regulationstheorie stärker die strukturellen Fragen, also die Bedingungen der (Re-)Produktion kapitalistischer Verhältnisse. Der VoC-Ansatz, der sich in den späten 1990er Jahren in Abgrenzung zur Globalisierungsthese entwickelt hat, hebt demgegenüber stärker auf die institutionellen Arrangements ab (Bieling, 2013). Insofern stellt sich die Frage, wie die Energieversorgung in das nationale Kapitalismusmodell eingebettet ist und welche Potentiale und Grenzen der politischen Steuerung sich ergeben.

Allerdings weisen sowohl die Regulationstheorie als auch der VoC-Ansatz einen latenten Funktionalismus auf, indem vom Standpunkt der gelingenden Regulation bzw. der institutionellen Arrangements ausgegangen wird. Entsprechend bietet sich eine Erweiterung um (neo-)gramscianische Zugänge an, die die Frage adressieren, wie die gesellschaftlichen Verhältnisse durch Konflikte und Auseinandersetzungen erneuert werden. Der in dem Zusammenhang zentrale Begriff der Hegemonie wird verstanden als ein Herrschaftsverhältnis, das auf einer Kombination aus Zwang und Konsens, also der Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen, basiert. Im Hinblick auf die Energietransformation lässt sich somit die Frage aufwerfen, inwiefern das fossile Energieregime hegemonial abgesichert ist und wo sich Brüche bzw. Perspektiven für ein post-fossiles Energieregime auftun. Energiekonflikte können mit Antonio Gramsci als Kämpfe um Hegemonie gedeutet werden, in denen unterschiedliche Gruppen und Akteure versuchen, ihre partikularen Interessen über Formen der ideologischen Führung und büdnispolitischen Aktivitäten zu universalisieren. Ein wesentliches Terrain der Auseinandersetzungen um die Energietransformation ist dabei der integrale Staat, also die Zivilgesellschaft und der Staat im engeren Sinne, die wechselseitig aufeinander bezogen und beide Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse sind (Haas, 2017, S. 45-72).

Insofern lassen sich mit Ansätzen der Politischen Ökonomie die fossile Pfadabhängigkeit des globalen Kapitalismus bestimmen und die Konflikte rund um die Neuordnung der Energieversorgung analytisch aufbereiten. In Anbetracht der Fragmentierung der *Global-Governance*-Strukturen und der tendenziellen Aufwertung des Nationalstaates bietet sich eine Fokussierung auf diese räumliche Ebene an, obgleich Energie ein konstitutives Element der zunehmend globalisierten Wertschöpfungsketten darstellt. Dementsprechend sollen im Folgenden die Auseinandersetzungen um die Energiewende in Deutschland analysiert werden. Zunächst wird dabei auf das Modell Deutschland als übergreifendes Strukturelement fokussiert.

3 Das Modell Deutschland

Das deutsche Kapitalismusmodell basiert auf einem historisch gewachsenen Spezialisierungsprofil, das sowohl Potentiale als auch Restriktionen für die Energiewende in sich birgt. Mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert etablierten sich in Deutschland vor allem die Sektoren Maschinenbau, Chemie, Elektrotechnik und die Automobilindustrie. Vor dem Hintergrund eines relativ unterentwickelten Binnenmarktes war die deutsche Industrie von jeher stark exportorientiert (Junne, 1998). Als energetische Basis des Industrialisierungsprozesses dienten die heimischen Steinkohlevorräte (Öko-Institut, 2017).

Im Zuge des sogenannten Wirtschaftswunders nach dem Zweiten Weltkrieg wurden das Spezialisierungsprofil erneuert und die Exportorientierung auch über handelspolitische Maßnahmen abgesichert und weiter forciert (Simonis, 1998). Im Kohlebergbau waren mehrere hunderttausend Menschen beschäftigt, noch in den späten 1950er Jahren deckte die heimische Kohle mehr als 90 Prozent des Primärenergiebedarfs. Dies änderte sich mit der einsetzenden Massenmotorisierung und dem anfangs euphorisch gefeierten Nuklearprogramm. Die Stromversorgung war in der fordistischen Phase ein Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie wurde über regionale Verbundunternehmen und Stadtwerke organisiert (Becker, 2011). Auch nach der Erosion der fordistischen Entwicklungskonstellation erwies sich das Modell Deutschland als weitgehend stabil, wenngleich sich eine wachsende Erwerbslosigkeit und eine zunehmende Fragmentierung der abhängig Beschäftigten vollzogen. Das Modell Deutschland hat durch die Belastungen der deutschen Wiedervereinigung zusätzlich an sozialer Kohäsionskraft verloren (Röttger, 2012).

Im Zuge des europäischen Binnenmarktprozesses und entsprechender Legislativvorgaben wurde in den 1990er Jahren mit der Liberalisierung des Strommarktes noch unter der schwarz-gelben Regierung begonnen. Mit der Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2000 wurde die gesetzliche Grundlage für einen rasanten Ausbau der regenerativen Energieträger geschaffen (Becker, 2011). Im Jahr 2018 betrug der Anteil regenerativer Energieträger im Stromsektor 38,2 Prozent (Agora Energiewende, 2019). Die Energiewende im Stromsektor passt sich bisher in das exportorientierte deutsche Kapitalismusmodell ein. Exemplarisch hierfür sind die im Jahr 2002 gegründete „Exportoffensive Erneuerbare Energien“ und die stetig ausgeweiteten Befreiungen für energieintensive Betriebe von den Kosten der Energiewende, die die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportindustrie erhöhen (Haas, 2017, S. 212-215).

Deutschland wandelte sich vom vermeintlich „kranken Mann Europas“ zu Beginn der 2000er Jahre im Zuge der Weltfinanz- und Wirtschaftskrise, die sich in Europa auf spezifische Art und Weise artikuliert, zu einem Stabilitätsanker (Young, 2019). Gleichwohl blicken vor dem Hintergrund wachsender sozialer Spaltung und relativ weit verbreiteter Abstiegsängste breite Bevölkerungsschichten sorgenvoll in die Zukunft (Nachtwey, 2016). Exemplarisch für eine ungewisse Zukunft steht die Automobilindustrie. Trotz des Dieselskandals erwirtschaften die Fahrzeughersteller, die den Kern des Modells Deutschland bilden, noch hohe Erträge. Vor dem Hintergrund von Digitalisierung, der absehbaren Abkehr von Verbrennungsmotoren und der Erprobung des autonomen Fahrens stehen sie aber vor einer ungewissen Zukunft. Darüber hinaus spitzen sich die globalen Handelskonflikte zu (Jannsen, 2019). Zudem drängen US-

amerikanische und chinesische IT-Konzerne in den Mobilitätsmarkt und neue Konkurrenten wie Tesla oder BYD entwickeln E-Autos (Bormann, Fink & Holzapfel, 2018; Dudenhöffer, 2016).

Während die Verkehrswende eine Gefahr für die Automobilindustrie und damit für das deutsche Exportmodell darstellt, hat die bisherige Energiewende im Strombereich zu einer Erneuerung des exportorientierten deutschen Kapitalismusmodells beigetragen. Bereits in den Jahren 2002 und 2007 wurden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Exportinitiativen Erneuerbare Energien und Energieeffizienz initiiert und im Jahr 2015 zur Exportinitiative Energie zusammengeführt, um deutsche Unternehmen bei der Erschließung von Auslandsmärkten zu unterstützen. Darin bildet sich eine industriepolitische Flankierung des Übergangs zu einem postfossilen Energieregime ab, der neben der internen Dekarbonisierung die Sicherung einer dominanten Position in der internationalen Arbeitsteilung umfasst (Lachapelle, MacNeil & Paterson, 2016).

4 Zivilgesellschaftliche Konflikte um die Energietransformation

Die Energiewende war seit jeher ein umkämpfter Prozess. Die Impulse für eine Abkehr vom fossil-nuklearen Energieregime gehen auf die Politisierung der Umweltfrage in den 1970er Jahren zurück. Die Umweltbewegung wendete sich gegen die Nutzung der Atomkraft, aber auch gegen sauren Regen und das Waldsterben. Lebensunwerte Städte in Folge der Massenmotorisierung wurden zur Zielscheibe der Kritik. Zugleich kamen aus der Umweltbewegung wichtige Initiativen für die Entwicklung eines regenerativen Energieregimes (Sander, 2016). Dazu zählt auf programmatrischer Ebene etwa die Schrift „Energie-Wende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran“, die von Autoren des Öko-Instituts im Jahr 1980 geschrieben wurde (Krause, Bossel & Müller-Reißmann, 1980) ebenso wie der Aufbau von kleinen Unternehmen, die mit der Entwicklung und dem Ausbau erneuerbarer Energien eine neue Nische etablierten. Insofern wurden das fossil-nukleare Energieregime zunächst diskursiv herausgefordert und der Grundstein dafür gelegt, es in Zukunft auch materiell herauszufordern (Neukirch, 2018).

Die technologischen Weiterentwicklungen der regenerativen Energietechnologien in Verbindung mit der wachsenden De-legitimierung des traditionellen Energieregimes und der zunehmenden Institutionalisierung von Umweltpolitik – im Jahr 1974 wurde das Umweltbundesamt gegründet, zwölf Jahre später das Bundesumweltministerium (BMU) – ermöglichten eine kontinuierliche Entwicklung der regenerativen Energietechnologien. Gleichwohl blieb die Stromversorgung stark umkämpft. Im Jahr 2010 kündigte die schwarz-gelbe Regierung den unter der rot-grünen Regierung im Jahr 2001 ausgehandelten Atomausstieg auf. Diesen kehrte sie allerdings nach der Atomkatastrophe von Fukushima wieder um, Kanzlerin Angela Merkel rief die Energiewende aus (Sander, 2016).

Nach dem atompolitischen Schwenk und dem schnell voranschreitenden Ausbau der erneuerbaren Energien intensivierten allerdings weite Teile der deutschen Industrie ihre Angriffe gegen das EEG. Als Hebel diente vorwiegend die EEG-Umlage, die zwischen 2009 und 2014 von 1,3 Cent/KWh auf 6,24 Cent/KWh angestiegen war. Die steigende Umlage wurde zur Gefahr für den Standort Deutschland stilisiert – ein Ar-

gument, das in Anbetracht der starken Exportfixierung des deutschen Kapitalismusmodells nicht ungehört blieb (Rosenkranz, 2012). Ungeachtet dessen sind die deutschen Unternehmen in vielfacher Hinsicht von energiebezogenen Steuern und Abgaben befreit. Die Befreiungen von der EEG-Umlage wurden stetig ausgeweitet und damit mitverantwortlich für das Steigen der Umlage. Darüber hinaus wurde der Ausbau erneuerbarer Energien als Ursache für die wachsende Energiearmut ins Feld geführt. Exemplarisch für den zumindest teilweise erfolgreichen Versuch, das Wachstum der regenerativen Energieträger einzudämmen ist die Kampagne der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft mit dem Titel „Energiewende retten – EEG abschaffen“. Der damalige Bundesumweltminister Peter Altmaier bezifferte in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung die potentiellen Kosten einer Energiewende auf eine Billion Euro. Vor dem Hintergrund dieser intensiven Kostendebatten, die auf eine Delegitimierung einer schnellen, dezentralisierten Energiewende abzielten, wurde das EEG mehrmals novelliert, vom System der garantierten Einspeisevergütung abgekehrt, Ausbaukorridore definiert und der Ausbau der Solarenergie massiv verlangsamt (Haas, 2017, S. 173-216). Wurden in den Jahren zwischen 2010 und 2013 zwischen 111 und 167 Energiegenossenschaften neu gegründet, waren im Jahr 2017 nur noch 24 Neugründungen zu verzeichnen (Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband, 2018).

Insofern zeigt sich, dass die Energiewende im Strombereich zwar weiter voranschreitet, allerdings wurde ab 2011 ein erheblicher politischer Druck von den wesentlichen Trägern des exportorientierten deutschen Kapitalismusmodells mit dem Ziel aufgebaut, die Dynamiken des Wandels auszubremsen. Die zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Energiewende werden daher zu einem nicht unerheblichen Teil durch den Charakter des deutschen Akkumulationsregimes überformt. Bisher verläuft die Energiewende im Rahmen einer ökologischen Modernisierungsstrategie, wobei sie durchaus auch Momente einer Demokratisierung der Stromversorgung beinhaltet (Haas & Sander, 2016). Die durch die ökonomische Überformung hervorgerufenen Restriktionen sind auch bedeutend im Hinblick auf die Möglichkeiten einer politischen Steuerung der Verkehrswende. Zunächst sollen allerdings die staatliche Steuerung der Energiewende näher beleuchtet und aufgezeigt werden, dass diese ambivalente Formen angenommen hat.

5 Der steuernde oder der getriebene Staat?

Auf der einen Seite waren staatliche Politiken wichtig, um die Energiewende zu dynamisieren. Auf der anderen Seite wurde etwa durch die EEG-Reformen ab dem Jahr 2012 die Dynamik des Wandels hin zu einem regenerativen Stromsystem deutlich gebremst. In jüngster Zeit ist der Ausbau der Windenergie wegen der Umstellung des Fördersystems auf Ausschreibungsmodelle, aber auch aufgrund von vielfachen lokalen Protesten und Neuregelungen auf Länderebene, massiv eingebrochen (Agora Energiewende, 2019, S. 15; Miosga, 2019, S. 109-113). Insofern zeigt sich, dass der Staat kein neutraler Akteur, sondern ein umkämpftes Feld ist, das in ständiger Vermittlung zu gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und den ökonomischen Strukturbedingungen steht.

In der fordistischen Phase war die Staatstätigkeit sehr stark auf die Hervorbringung von Wirtschaftswachstum ausgerichtet. Auch wohlfahrtsstaatlichen Elementen kam

dabei eine bedeutende Rolle zu. Gleichwohl wurden Umweltprobleme erst ab den 1970er Jahren verstärkt adressiert, obwohl die fordistische Entwicklungsweise mit einer Zuspitzung ökologischer Problemlagen einherging. Die Etablierung der Umweltbürokratie korrespondierte mit Verschiebungen im parteipolitischen Spektrum. Die Gründung der Partei „Die Grünen“ im Jahr 1980 führte zu einer Aufwertung ökologischer Problemlagen über alle Parteigrenzen hinweg. Neben einer kompensatorischen Umweltpolitik, die darauf ausgerichtet war, negative Umwelteffekte einzudämmen, wurden über die Vergabe von Fördermitteln, insbesondere im Bereich der Forschung, wichtige Impulse für die Entwicklung regenerativer Energieträger gesetzt (Sander, 2016).

Mit wachsender Reife der erneuerbaren Energien wurde durch das Stromeinspeisegesetz und später das EEG die Grundlage für den raschen Ausbau regenerativer Energieträger gelegt. Das EEG war eines der wenigen Gesetze, die tatsächlich wesentlich auf die Initiative von einigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern hin entwickelt wurden. Das Gesetz wurde im Endeffekt gegen den Widerstand des federführenden Wirtschaftsministers durchgesetzt (Becker, 2011). Die zunächst sehr hohen garantierten Vergütungssätze für regenerativ erzeugten Strom ermöglichten einen raschen und dezentralisierten Ausbau erneuerbarer Energien. Zugleich wurde mit der Besonderen Ausgleichsregelung für stromintensive Betriebe dafür gesorgt, dass sich die Energiewende in das exportorientierte deutsche Kapitalismusmodell einpasste und potentiellen Gegnern wenig Angriffsfläche geboten wurde.

Darüber hinaus wurde bereits in den 1990er Jahren in Übereinstimmung mit dem Projekt der Schaffung eines europäischen (Energie-)Binnenmarktes die Liberalisierung der Strommärkte begonnen. In Deutschland ist das noch unter der Regierung Kohl verabschiedete Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) aus dem Jahr 1998 maßgeblich (Haas, 2017, S. 152). Allerdings führte die Liberalisierung, entgegen den Versprechungen ihrer Befürworter, keineswegs zu mehr Wettbewerb und anhaltend sinkenden Preisen. Vielmehr erfolgte durch Fusionen und Übernahmen die Herausbildung von vier großen Konzernen. Die Fusion von VEBA und VIAG zu E.ON wurde gegen den Widerstand des Kartellamtes per Ministererlaubnis im Jahr 2001 vollzogen. Dieses Oligopol sah im Ausbau der erneuerbaren Energien eine Gefahr für ihre fossil-nuklearen Erzeugungskapazitäten. So kam es zu der relativ paradoxen Situation, dass einerseits durch die Fusionen, Übernahmen und Absprachen der Wettbewerb eingedämmt wurde, mit dem EEG allerdings ein Instrument geschaffen wurde, um den marktbeherrschenden Konzernen ihre Vormachtstellung zu nehmen (Becker, 2011).

Im Jahr 2002 wurde dann die Zuständigkeit für das EEG vom den erneuerbaren Energien eher skeptisch gesinnten BMWi ins BMU übertragen. In der Folgezeit bildeten sich die zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Energiewende weitgehend in den Staatsapparaten ab, denn die Rahmenkompetenzen für die Energie- und Strommarktregulierung verblieben im BMWi (Haas, 2017, S. 169).

Diese Kompetenzteilung sollte sich erst in Folge der Offensive gegen die Energiewende ab dem Jahr 2011 wieder ändern. Durch die Ablösung von Norbert Röttgen durch Peter Altmaier übernahm der für das EEG zuständige Minister das Interpretationsschema der Gegner einer raschen, dezentralisierten Energiewende. Zwar konnte er in seiner Amtszeit keine EEG-Novelle mehr vollziehen, auch weil es innerhalb der Länder teils erhebliche Widerstände gegen eine drastische Reduktion der Fördersätze gab. Allerdings wurden mit der Bildung der schwarz-roten Regierung im Jahr 2013 die

Kompetenzen für das EEG in das BMWi zurückverlagert und die starke Stellung von Sigmar Gabriel als Vizkanzler und SPD-Vorsitzendem waren mit ursächlich dafür, dass im Jahr 2014 das EEG sehr schnell novelliert wurde. Darin angelegt ist eine weitgehende Abkehr vom System garantierter Einspeisevergütung, die Einführung einer verpflichtenden Direktvermarktung und die Definition von Ausbaukorridoren (Haas, 2016). Diese Reformen haben sich inzwischen als weder ausreichend für die Erfüllung des Klimaziels bis 2020 noch des Ausbauziels für erneuerbare Energien erwiesen (wenngleich für die Verfehlung der Ziele auch die Entwicklung in anderen Sektoren von Bedeutung ist)¹. Im Frühjahr 2019 hat die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Strukturwandel, Wachstum und Beschäftigung“ einen Ausstieg aus der Kohleenergie bis zum Jahr 2038 vorgeschlagen und damit einen weiteren Schritt hin zu einem post-fossilen Energieregime vorgezeichnet.

Insofern lässt sich zunächst festhalten, dass staatliche Steuerungsprozesse durchaus eine wichtige Grundlage für die Entwicklung der Energiewende gewesen sind. Insbesondere das EEG aus dem Jahr 2000 ist dabei von großer Bedeutung. Zugleich ist der Staat aber keineswegs ein homogener Akteur, wie die Konflikte zwischen dem BMU und dem BMWi, aber auch teilweise Konflikte innerhalb der Ministerien oder zwischen Bund, Ländern und Kommunen, zeigen (Sander, 2016).

Darüber hinaus bestätigt sich, dass der Staat zwar über eine relative Autonomie verfügt, also formal getrennt von der Gesellschaft ist, allerdings in einem engen Wechselverhältnis mit der Zivilgesellschaft steht. So waren etwa die Auseinandersetzungen im zivilgesellschaftlichen Terrain entscheidend für die Herausbildung von Behörden und Ministerien, die Umweltbelange adressieren. Wie sich diese entwickeln und sich die Kräfteverhältnisse innerhalb des Ensembles der Staatsapparate verschieben, ist jedoch eng gekoppelt an die Auseinandersetzungen um die Energiewende. Zudem zeigt sich, dass sich politökonomische Entwicklungen einerseits als ein restringierender Faktor für die konkrete Ausgestaltung der Energiewende artikulieren, andererseits die Energiewende von Teilen des deutschen Kapitals als Chance für die Erneuerung des deutschen Kapitalismusmodells verstanden wird. Diese Ambivalenz bildet sich weitgehend in den staatlichen Politiken zur Energiewende ab (Haas, 2017, S. 212-216).

Diese Spannung zieht sich auch durch die aktuellen Debatten um die deutsche und europäische Industriepolitik, die wesentlich von Bundeswirtschaftsminister Altmaier befördert werden und auf eine Erneuerung des deutschen Exportmodells abzielen.

6 Von der Energiewende zur Verkehrswende?

Es stellt sich die Frage, warum die Energietransformation von fossilen zu regenerativen Energieträgern im Strombereich relativ weit vorangeschritten ist, im Verkehrsbereich, aber auch im Wärmebereich, hingegen nicht. Dafür lassen sich drei Gründe ausmachen. Erstens spitzten sich die Umweltkonflikte in keinem anderen Bereich derart zu, wie in den jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um die Atomkraft. Die massive De-legitimierung der Atomkraft war zugleich eine Antriebsfeder für die Entwicklung von regenerativen Energieträgern. Diese haben sich, und das ist der zweite Grund, als Alternative zu den fossil-nuklearen Energieträgern etabliert und sind dazu in der Lage, diese nach und nach zu substituieren, ohne dass es dabei zu Abstrichen bei der Versorgungssicherheit kommt. Zudem sind die Produktionskosten von Strom aus Photovolta-

ik und Windanlagen massiv gesunken. Bei Neuanlagen befinden sie sich inzwischen zumeist deutlich unter dem Niveau von fossilen Kraftwerken (von den exorbitant hohen Kosten neuer Atomkraftwerke und dem Problem der fehlenden „Endlagerung“ des Atom Mülls ganz zu schweigen). Dies wäre jedoch nicht möglich gewesen, wenn sich, drittens, nicht eine breite gesellschaftliche Unterstützung zur Energiewende im Strombereich herausgebildet hätte und diese nicht auch ganz zentral durch staatliche *Policies* wie etwa das EEG abgesichert worden wäre. Das EEG legte den Grundstein für eine relativ breite gesellschaftliche Partizipation in Form eines dezentralisierten Ausbaus der regenerativen Energieträger (Haas & Sander, 2016). Darüber hinaus wurde die Energiewende so ausgestaltet, dass sie einer ökologischen Modernisierung des deutschen Kapitalismusmodells entspricht und über das bestehende industrielle Profil neue Exportpotentiale erschließt.

Im Hinblick auf den Verkehrssektor stellt sich die Situation grundsätzlich anders dar. Zwar hat es durchaus auch verschiedene Wellen der Kritik am vorherrschenden Leitbild der Automobilität gegeben (Canzler, 2016, S. 67-78). In den letzten Jahrzehnten wurden in einigen Städten Initiativen für eine andere, weniger autozentrierte Verkehrspolitik ergriffen. In jüngerer Zeit sind auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Politisierung des Klimawandels durch die *Fridays for Future* (FFF)-Bewegung (Sommer, Rucht, Haunss & Zajak, 2019) die deutschen Automobilhersteller zunehmend unter Druck geraten. So sprach etwa bei der VW-Hauptversammlung im Mai 2019 die 18-jährige FFF-Aktivistin Clara Mayer und kritisierte den Konzern als Mitverantwortlichen für den Klimawandel scharf (Bujak & Menzel, 2019). Auch im Rahmen der Internationalen Automobilausstellung in Frankfurt am Main im September 2019 kam es zu diversen Protesten gegen die Automobilindustrie und für ein grundlegend anderes Verkehrssystem (Haas & Jürgens, 2019).

Allerdings ist das Automobil sehr stark in den Alltagspraxen und mentalen Infrastrukturen breiter Bevölkerungsschichten verankert und die gebaute Umwelt der Städte auf das Automobil ausgerichtet (Canzler, 2016). Insofern findet nur langsam ein Bedeutungsgewinn des öffentlichen Verkehrs und des Fahrrads statt. Die Substitution des automobilen Antriebsaggregats durch Batterien ruft zahlreiche Probleme hervor (Kosten, Reichweite, Infrastrukturen, Rohstoffbedarfe) (Brunnengräber & Haas, 2018). Zudem argumentieren zahlreiche Verkehrswissenschaftlerinnen und Verkehrswissenschaftler und Think Tanks, dass das Elektroauto fast alle Systemnachteile des Autos mit Verbrennungsmotor aufweist und eine Verkehrswende damit nicht auf einen Austausch des Antriebsaggregats reduziert werden könne (Wolf, 2017; Agora Verkehrswende 2017).

Dessen ungeachtet handelt es sich bei der Automobilindustrie um die Leitindustrie des deutschen Kapitalismusmodells. Die deutschen Automobilhersteller erzielen trotz des Dieselskandals wieder Rekordgewinne und scheuen sich davor, ihr traditionelles und momentan hochprofitables Geschäftsmodell, die Produktion von Autos mit Verbrennungsmotor, grundlegend in Frage zu stellen. Allerdings hat sich VW auf batterieelektrische Antriebe als Zukunftsmodell festgelegt. Damit wurde ein Konflikt mit Daimler, BMW und dem Verband der Automobilindustrie (VDA) hervorgerufen, die weiterhin auf dem Primat der Technologieoffenheit bestehen, also Brennstoffzellen und synthetische Kraftstoffe als Zukunftsoptionen für die Automobilflotte ansehen (Haas & Jürgens, 2019). Vor dem Hintergrund relativ zahmer Ansätze einer Verkehrswende, der starken Pfadabhängigkeit der Automobilhersteller und der weitgehenden

politischen Protektion der Automobilkonzerne scheint eine rasche Verkehrswende unwahrscheinlich (Schwedes, 2017). Allerdings gibt es vor dem Hintergrund der Entwicklungen in China und Kalifornien, der Etablierung neuer Konkurrenten wie Tesla oder BYD und der Potentiale des vernetzten und autonomen Fahrens sowie neuer *Sharing*-Modelle und intermodaler Verkehrskonzepte einen wachsenden Konkurrenzdruck für das klassische Geschäftsmodell der Automobilkonzerne. Den strategischen Schwenk von VW hin zu batterieelektrischen Antrieben ungeachtet gibt es zunehmend politische Impulse für eine Abkehr vom fossilen Verkehrssystem. Die deutsche Bundesregierung hat im Rahmen des Klimaschutzplans das Ziel ausgegeben, die verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 40-42% zu senken. Auf Ebene der Europäischen Union wurden Flottengrenzwerte für das Jahr 2030 verabschiedet, die eine Senkung der Emissionen um 37,5% gegenüber dem Jahr 2021 erfordern (Iwer & Strötzel, 2019, S. 262). Ob die Impulse aus dem Beschluss des Klimakabinetts vom 20. September 2019, in dem unter anderem ein ermäßigter Umsatzsteuersatz für Bahnfahrten, eine Erhöhung der Luftverkehrsabgabe und eine weitere steuerliche Besserstellung von Elektroautos beschlossen wurde, ausreichend sind, um die Klimaziele zu erreichen, ist zweifelhaft (Vetter, 2019).

Insofern spricht vieles dafür, dass die Abkehr von fossilen Energieträgern langsamer voranschreiten wird als dies im Bereich der Stromerzeugung der Fall ist. Gleichwohl haben Automobile im Vergleich zu Großkraftwerken für gewöhnlich eine wesentlich kürzere Lebensdauer und müssen nicht über Jahrzehnte in Betrieb sein, um sich zu amortisieren. Insofern könnte es bei raschen technologischen Weiterentwicklungen der E-Fahrzeuge und einem entsprechenden infrastrukturellen Ausbau durchaus zu einem raschen Übergang in eine post-fossile Mobilität kommen – wenngleich eine Ersetzung des bestehenden Fuhrparks auch vor dem Hintergrund des immensen Strombedarfs unwahrscheinlich ist. Eine vom Verband der Deutschen Automobilindustrie in Auftrag gegebene Studie geht davon aus, dass im Jahr 2050 allein der verkehrsbedingte Strombedarf in Europa um den Faktor 1,7 bis 3,0 über der aktuellen Stromerzeugung liegen wird (Ludwig-Bölkow-Systemtechnik & Deutsche Energie-Agentur, 2017). Dies deutet an, dass die Sektorkopplung in Zukunft eine wachsende Bedeutung gewinnen wird und der Übergang zu einem post-fossilen Verkehrsregime auch zahlreiche infrastrukturelle Herausforderungen in sich birgt (Canzler, Engels & Rogge, 2017; Schwedes, 2018).

7 Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der Energie- und Verkehrstransformation

Die Geschichte der Energiewende im Strombereich zeigt, dass diese zu einem nicht unerheblichen Grad überformt wird durch den Charakter des deutschen Kapitalismusmodells. Zudem ist sie ein umkämpfter politischer Prozess, in dem sowohl materielle Interessen als auch Diskurse und normative Vorstellungen eine bedeutende Rolle spielen. Der Staat steht dabei nicht außerhalb, sondern ist Teil des Konfliktterrains mit häufig in sich widersprüchlichen Orientierungen. Insofern lässt sich die Dynamik der Energiewende entschlüsseln über die Analyse des Zusammenspiels von ökonomischen Entwicklungen und Auseinandersetzungen im integralen Staat. Gleichwohl besteht eine relative Autonomie des Staates. Staatlicher Steuerung kommt eine bedeutende Rolle in

der Gestaltung der Energiewende zu. Zudem ist die Energiewende eingebettet in europäische und globale Entwicklungsdynamiken, die vor dem Hintergrund ambitionierter Dekarbonisierungsziele und Reformen des Europäischen Emissionshandelssystems vermutlich an Bedeutung hinzugewinnen werden.

In den letzten Jahren lässt sich ein Wandel der politischen Regulierung der Energiewende feststellen. Über lange Zeit wurden mit dem System garantierter Einspeisevergütung einer Dezentralisierung und zumindest partiellen Demokratisierung Vorschub geleistet und damit neue Akteurslandschaften hervorgebracht, die die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse in Frage stellten (Haas & Sander, 2016; Paul, 2018). Dies hat sich in den letzten Jahren gewandelt. Die Energiewende scheint stärker in eine kontrollierte bzw. restaurative Richtung gewendet zu werden, in der die etablierten Konzerne sich auf neue Geschäftsmodelle ausrichten können (Kungl, 2018; Neukirch, 2018). Insofern scheint der sozial-transformative Charakter der Energiewende in einen Prozess des geordneten Übergangs überzugehen, in dem die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse nicht grundlegend angetastet, sondern erneuert werden (Stirling, 2015). Gleichwohl findet in jüngerer Zeit vor allem durch die FFF-Bewegung eine Repolitisierung der Klimapolitik statt. Der bisherige Erfolg und die breite Zustimmung zur Bewegung gründen auch darauf, dass sie lediglich die Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens einfordern, also eine politische Vorgabe, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft geeinigt hat (Sommer, Rucht, Haunss & Zajak, 2019, S. 41-42). Diese neuerliche Politisierung des Klimawandels könnte zumindest zu einer Forcierung der Prozesse der ökologischen Modernisierung des Modell Deutschland führen.

Im Hinblick auf den Übergang zu einem post-fossilen Verkehrssystem ist die Gemengelage wesentlich unübersichtlicher. Während Stromverbrauch lediglich ein Mittel für unterschiedliche Zwecke darstellt und keinerlei qualitative Differenzierungen aufweist, handelt es sich beim Verkehrssektor um ein komplexeres, kulturell stark aufgeladenes und durch die infrastrukturellen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte, geprägtes Feld (Canzler, 2016). Die politische Ökonomie Deutschlands wird jedoch auch in der Gestaltung der langsam Fahrt aufnehmenden Energiewende eine zentrale Rolle spielen. Die großen Automobilkonzerne konnten bisher weitgehende Ansätze einer Verkehrswende verhindern, wenngleich die Konfliktdimension (trotz des Dieselskandals) in diesem Bereich noch keine dem Konflikt um die Atomkraft vergleichbare Dynamik entwickelt hat. Allerdings werden auch im Hinblick auf die Verkehrswende trotz der globalen Konkurrenzdynamiken und der Etablierung neuer Akteure in diesem Feld (Tesla, BYD, Uber, diverse IT-Konzerne, etc.) staatliche Steuerungsprozesse eine bedeutende Rolle einnehmen und eine gewisse Responsivität gegenüber Forderungen aus der Zivilgesellschaft aufweisen, die den Druck sowohl auf die Autokonzerne als auch die Bundesregierung erhöht. Wie genau die staatlichen Steuerungsprozesse aussehen werden, ist allerdings in Anbetracht des sehr frühen Stadiums der Verkehrswende (Agora Verkehrswende, 2017) und der neuerlichen Politisierung des Klimawandels, eine offene Frage. Zudem wird es zu einer Rekonfiguration der globalen Wertschöpfungsketten kommen, die für eine politökonomische Analyse von großer Bedeutung ist, zumal die Analyse der Auseinandersetzungen um die Energiewende im Strombereich meist von der materiell-stofflichen Dimension neuer Infrastrukturen abstrahiert.

Eine weitere offene Frage ist, ob der Wandel im Mobilitätsbereich zu einer weniger macht- und herrschaftsförmig organisierten Gesellschaft führen wird, oder einen lang-

samen, geordneten Übergang hin zu einer post-fossilen Gesellschaft nehmen wird, in der die bestehenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse im Modell Deutschland, mitsamt seiner starken Exportorientierung, erneuert werden. Letzteres würde die Erneuerung der Autohegemonie unter begründeten Vorzeichen, also die Elektrifizierung des motorisierten Individualverkehrs als zentralen Baustein beinhalten (Wiest, 2018). Die wachsenden Verkehrswendeinitiativen und die FFF-Bewegung hingegen arbeiten auf eine Abkehr vom automobilzentrierten Entwicklungspfad hin.

Anmerkungen

- * Für hilfreiche Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge zu dem Beitrag danke ich Arthur Benz, Achim Brunnengräber, Roland Czada, Thuid Hustedt, Mario Neukirch, den beiden anonymen Gutachter_innen sowie den Teilnehmer_innen des Workshops zur „Energietransformation“ in Darmstadt am 7./8.12.2018. Für die finanzielle Förderung des Projekts „Die politische Ökonomie der E-Mobilität. Eine Analyse zu den Potentialen und Hindernissen in der Transformation zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik in Deutschland und der Europäischen Union“ an der Freien Universität Berlin danke ich der Fritz-Thyssen-Stiftung und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung für die Finanzierung des Projekts „Sozialer Strukturwandel und responsive Politikberatung in der Lausitz“ am Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS).
- 1 Trotz des gebremsten Ausbaus der erneuerbaren Energien befinden sich die großen Energieversorgungsunternehmen in einer schwierigen Situation – E.ON und RWE haben im Jahr 2018 die Fusion zahlreicher Geschäftsbereiche und eine Beteiligung von 16,67% von RWE an E.ON vereinbart. Während die Übernahme von E.ON-Geschäftsbereichen durch RWE bereits genehmigt ist, wird die Übernahme des Netzgeschäfts von RWE durch E.ON momentan in Brüssel kartellrechtlich geprüft.

Literatur

- Agora Energiewende (2019). *Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2018*. Verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Jahresauswertung_2018/125_Agora-JAW-2018_WEB.pdf [04. Oktober 2019].
- Agora Verkehrswende (2017). *Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende*. Verfügbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/12_Thesen/Agora-Verkehrswende-12-Thesen_WEB.pdf [15. November 2018].
- Altwater, Elmar (2010). *Der große Krach oder die Jahrhundertkrise von Wirtschaft und Finanzen, von Politik und Natur*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Becker, Peter (2011). *Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne. Zugleich ein Beitrag zur Entwicklung des Energierechts* (2., überarbeitete Auflage). Bochum: Ponte Press.
- Bieling, Hans-Jürgen (2011). *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung* (2., aktualisierte Auflage). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bieling, Hans-Jürgen (2013). Vergleichende Kapitalismusanalyse aus der Perspektive einer neogramscianisch erweiterten Regulationstheorie. In Ian Bruff (Hrsg.), *Vergleichende Kapitalismusforschung. Stand, Perspektiven, Kritik* (S. 178-193). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bormann, René, Fink, Philipp & Holzapfel, Helmut (2018). *Die Zukunft der deutschen Automobilindustrie. Transformation by Disaster oder by Design?* (WISO-Diskurs, 03/2018). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Brunnengräber, Achim (2017). Die Vereinten Nationen in der Post-Governance-Ära. Internationale Umweltpolitik, neue Welt(un)ordnung und multiple Krisen. In Karl-Werner Brand (Hrsg.), *Die sozial-ökologische Transformation der Welt. Ein Handbuch* (S. 299-320). Frankfurt, New York: Campus Verlag.

- Brunnengräber, Achim & Haas, Tobias (2018). Vom Regen in die Traufe: die sozial-ökologischen Schattenseiten der E-Mobilität. *GAIA*, 27 (3), 273-276.
- Bujak, Lena & Menzel, Stefan (2019). *Eine 18-jährige Schülerin wettet gegen den VW-Chef*. Verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/clara-mayer-eine-18-jaehrige-schuelerin-wettet-gegen-den-vw-chef/24344144.html?ticket=ST-25038334-uX3pE3dWDIt3oHwoCtJy-ap3> [07. Oktober 2019].
- Canzler, Weert (2016). *Automobil und moderne Gesellschaft. Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung*. Münster: LIT.
- Canzler, Weert, Engels, Franziska & Rogge, Jan-Christoph (2017). Energiewende durch neue (Elektro-)Mobilität? Intersektorale Annäherungen zwischen Verkehr und Energienetzen. In Sebastian Giacobelli (Hrsg.), *Die Energiewende aus wirtschaftssoziologischer Sicht. Theoretische Konzepte und empirische Zugänge* (S. 119-147). Wiesbaden: VS Verlag.
- Czada, Roland (2014). Gesellschaft, Staat und Politische Ökonomie im postfossilen Zeitalter. In Dietrich Fürst, Andrea Bache & Lina Trautmann (Hrsg.), *Postfossile Gesellschaft* (S. 13-26). Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e. V. (2018). *Energiegenossenschaften 2017. Ergebnisse der DGRV-Jahresumfrage*. Verfügbar unter: https://www.genossenschaften.de/sites/default/files/Umfrage_Energiegenossenschaften_2018_DGRV.pdf [15. November 2018].
- Dudenhöffer, Ferdinand (2016). *Wer kriegt die Kurve? Zeitenwende in der Autoindustrie*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Haas, Tobias (2016). Die Energiewende unter dem Druck (skalarer) Kräfteverschiebungen. *PROKLA*, 46 (184), 365-381. DOI: 10.32387/prokla.v46i184.120.
- Haas, Tobias (2017). Die politische Ökonomie der Energiewende. Deutschland und Spanien im Kontext multipler Krisendynamiken in Europa. Wiesbaden: VS Verlag.
- Haas, Tobias & Sander, Hendrik (2016). Shortcomings and Perspectives of the German Energiewende. *Socialism and Democracy*, 30, 121-143. DOI: 10.1080/08854300.2016.1183996.
- Haas, Tobias & Jürgens, Isabel (2019). VW begründet? Der Kampf ums Auto. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 74 (9), 13-16.
- International Energy Agency (2018). *World Energy Outlook. Executive Summary*. Verfügbar unter: <https://webstore.iea.org/download/summary/190?fileName=English-WEO-2018-ES.pdf> [15. November 2018].
- Iwer, Frank & Strötzel, Maximilian (2019). Verkehrswende und ökologischer Umbau der Automobilindustrie. Strategische Herausforderungen der IG Metall. In Klaus Dörre, Hartmut Rosa, Karina Becker, Sophie Bose & Benjamin Seyd (Hrsg.), *Große Transformation? Zur Zukunft moderner Gesellschaften* (S. 259-276). Wiesbaden: VS Verlag.
- Jannsen, Niels et al. (2019). Autoindustrie – auf dem wichtigen Weg? *Wirtschaftsdienst*, 99 (7), 451-469. DOI: 10.1007/s10273-019-2475-z.
- Junne, Gerd (1998). Die Dienstleistungsgesellschaft. Wandel der internen Konstitutionsbedingungen. In Georg Simonis (Hrsg.), *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen* (S. 43-54). Wiesbaden: VS Verlag.
- Krause, Florentin, Bossel, Hartmut & Müller-Reißmann, Karl-Friedrich (1980). *Energiewende*. Frankfurt a. M.: S. Fischer.
- Kungl, Gregor (2018). *Die großen Stromkonzerne und die Energiewende*. Frankfurt a. M. New York: Campus.
- Lachapelle, Erick, MacNeil, Robert & Paterson, Matthew (2016). The political economy of decarbonisation: from green energy 'race' to green 'division of labor'. *New Political Economy*, 22 (3), 311-327. DOI: 10.1080/13563467.2017.1240669.
- Ludwig-Bölkow-Systemtechnik & Deutsche Energie-Agentur (2017). *The potential of electricity-based fuels for low-emission transport in the EU*. Hrsg. v. Verband der Automobilindustrie. Verfügbar unter: <https://www.vda.de/de/services/Publikationen.html> [15. November 2018].

- Lesage, Dries, van de Graaf, Thijs & Westphal, Kirsten (2016). *Global Energy Governance in a Multipolar World* (Global Environmental Governance). London: Taylor and Francis.
- Lipietz, Alain (1985). Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. *PROKLA*, 15 (58), 109-138. DOI: 10.32387/prokla.v15i58.1158.
- Miosga, Manfred (2019). Systemtransformation in Zeiten eines zunehmenden Populismus. Soziale Innovationen als Elemente einer erfolgreichen Gestaltung der umkämpften Energiewende vor Ort. In Jörg Radtke, Weert Canzler, Miranda Schreurs & Stefan Wurster (Hrsg.), *Energiewende in Zeiten des Populismus* (S. 101-141). Wiesbaden: VS Verlag.
- Mitchell, Timothy (2013). *Carbon democracy. Political power in the age of oil*. London, New York: Verso.
- Müller, Tazio (2012). Von Energiekämpfen, Energiewenden und Energiedemokratie. *Luxemburg*, 4 (1), 6-15.
- Nachtwey, Oliver (2016). Die Abstiegsgesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne. Berlin: Suhrkamp.
- Neukirch, Mario (2018). Die Energiewende in der Bundesrepublik Deutschland (1974-2017) – Reform, Revolution, oder Restauration? Makroperspektive auf einen Dauerkonflikt. *Sozialpolitik.CH*, 3 (1), 1-31.
- Öko-Institut (2017). Strategien für die nachhaltige Rohstoffversorgung der Elektromobilität. Synthesepapier zum Rohstoffbedarf für Batterien und Brennstoffzellen. Studie im Auftrag von Agora Verkehrswende. Verfügbar unter: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Nachhaltige_Rohstoffversorgung_Elektromobilitaet/Agora_Verkehrswende_Synthesepapier_WEB.pdf [07. März 2019].
- Park, Jacob, Conca, Ken & Finger, Matthias (Eds.) (2008). *The crisis of global environmental governance. Towards a new political economy of sustainability* (Environmental politics). New York, London: Routledge.
- Paul, Franziska Christina (2018). Deep entanglements: History, space and (energy) struggle in the German Energiewende. *Geoforum*, 91, 1-9. DOI: 10.1016/j.geoforum.2018.02.017.
- Podobnik, Bruce (2006). *Global energy shifts. Fostering sustainability in a turbulent age*. Philadelphia: Temple University Press.
- Rosenkranz, Gerd (2012). Das sabotierte Jahrhundertprojekt. Wie die Bundesregierung die Energiewende hintertreibt. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 67 (11), 101-110.
- Röttger, Bernd (2012). Noch immer „Modell Deutschland“? *PROKLA*, 42 (166), 29-48. DOI: 10.32387/prokla.v42i166.16.
- Sander, Hendrik (2016). *Auf dem Weg zum grünen Kapitalismus?* Berlin: Bertz & Fischer.
- Schwedes, Oliver (2017). *Verkehr im Kapitalismus*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Schwedes, Oliver (2018). Steuerungsdefizite im Politikfeld Verkehr: Das Beispiel Elektroverkehr. *dms – der moderne staat*, 11 (1), 79-95. DOI: 10.3224/dms.v11i1.10.
- Simonis, Georg (1998). Das Modell Deutschland - Strukturmerkmale und Entwicklungslinien eines theoretischen Ansatzes. In Georg Simonis (Hrsg.), *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen* (257-284). Wiesbaden: VS Verlag.
- Sommer, Moritz, Rucht, Dieter, Haunss, Sebastian & Zajak, Sabrina (2019). *Fridays for Future. Profil, Entstehung und Perspektiven der Protestbewegung in Deutschland*. Ipb Working Paper 2/2019. Verfügbar unter: https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2019/08/ipb-working-paper_FFF_final_online.pdf [07. Oktober 2019].
- Sovacool, Benjamin K. (2016). How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions. *Energy Research & Social Science*, 3 (13), 202-215. DOI: 10.1016/j.erss.2015.12.020.
- Stirling, Andy (2015). Emancipating transformations. From controlling ‘the transition’ to culturing plural radical progress. In Ian Scoones, Melissa Leach & Peter Newell (Eds.). *The politics of green transformations* (Pathways to sustainability) (pp. 54-67). London: Routledge.
- Strange, Susan (1989). *States and markets*. London: Pinter.

- Vetter, Philipp (2019). *So erzeugt man mehr Verkehr, liebe Koalition, nicht weniger!* Verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article200672312/Klimakabinett-Erhoehung-der-Pendlerpauschale-schadet-dem-Klima.html> [07. Oktober 2019].
- Wiest, Christof (2018). Auf dem Weg zu einer grünen Autohegemonie? Die Politische Ökonomie der Automobilität in Baden-Württemberg und die Mobilitätspolitik der Grünen seit 2011-2017. Arbeitsgruppe Politische Ökonomie (APÖ), 3. Tübingen. Verfügbar unter: https://uni-tuebingen.de/index.php?eID=tx_securedownloads&p=92164&u=0&g=0&t=1542984092&hash=dc187313fdd527361104feff82db70f3a140329d&file=/fileadmin/Uni_Tuebingen/Fakultaeten/SozialVerhalten/Institut_fuer_Politikwissenschaft/ProfBieling/Working_Paper_3_Autohegemonie.pdf [22. November 2018].
- Wolf, Winfried (2017). Mobilität ohne Auto. Plädoyer für eine umfassende Verkehrswende. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 72 (12), 77-86.
- Young, Brigitte (2019). From the Sick Man of Europe to the German Economic Powerhouse. Two Narratives: Ordoliberalism vs. Euro-Currency Regime. *German Politics*, 28, 1-15. DOI: 10.1080/09644008.2018.1559832.

Anschrift des Autors:

Dr. Tobias Haas, Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU), Ihnestr. 22, 10249 Berlin, E-Mail: tobias.haas@fu-berlin.de und IASS Potsdam – Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung, Berlinerstr. 130, 14467 Potsdam.
E-Mail: tobias.haas@iass-potsdam.de.

Johannes Saurer

Transformationspfade in Energiesystemen – Steuerungsziele und -instrumente in Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Zusammenfassung

Deutschland, Frankreich und Großbritannien verfolgen langfristig, im Einklang mit dem internationalen Klimaschutzrecht und dem EU-Recht, das Ziel einer Transformation der nationalen Energiesysteme hin zu einer treibhausgas-neutralen Energieerzeugung und -versorgung. Sie setzen dazu zum Teil ähnliche rechtliche Instrumente ein, etwa bei der Förderung des Ausbaus Erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz. Hinsichtlich der Steuerungsinstrumente sind aber auch signifikante Divergenzen erkennbar. Am deutlichsten ist dies im Bereich der Kernenergie. Unterschiede bestehen aber auch hinsichtlich der Bedeutung von preisbasierten Instrumenten zur Minderung von Treibhausgasemissionen. In allen drei Rechtsordnungen bestehen Pfadabhängigkeiten, die durch den Einfluss des EU-Rechts teilweise abgeschwächt werden, den Verlauf der Transformation aber entscheidend beeinflussen. Die Pfadabhängigkeiten resultieren einerseits aus der Verfügbarkeit von Energiequellen, andererseits aber auch aus früheren Entscheidungen über Technologien und die Infrastruktur des Energiesystems.

Schlagwörter: Energierecht; Pfadabhängigkeit; Politikkonvergenz; Transformationsprozess

Abstract

Pathways of Energy Transformation. The Evolution of legal instruments in Germany, France and the United Kingdom

Germany, France and the United Kingdom are pursuing far-reaching processes of energy transition. In accordance with the long-term climate change mitigation goals of the Paris Agreement and EU law they are aiming towards greenhouse gas neutrality in energy generation and supply. The national sets of legal instruments are partially converging, e.g. with regard to the promotion of renewable energy and energy efficiency (areas with particularly strong influence of EU law). However, there are also substantial divergences. While Germany is phasing-out nuclear power, France and the United Kingdom are investing into new reactors. France and the United Kingdom have established price-based mechanisms for the reduction of CO₂ emissions that are unparalleled in Germany. In all three countries, the development of the law is shaped by various path dependencies resulting from the availability of energy sources, but also from prior political decisions on energy technology and infrastructure.

Key words: Energy law; Path dependence; Policy Convergence; Transformation process

1 Einleitung

Im Pariser Abkommen von Dezember 2015 haben sich fast 200 Vertragsparteien zu ambitionierten Klimaschutzzielen verpflichtet, darunter alle EU-Mitgliedstaaten und die EU selbst. Im Verlauf des 21. Jahrhunderts soll eine umfassende Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft hin zur CO₂-Neutralität gelingen. Besonders wichtig

ist dabei die Transformation des Energiesektors, der seit Beginn der Industrialisierung zu den Hauptverursachern der Überkonzentration von CO₂-Emissionen in der Atmosphäre zählt. Der folgende Beitrag geht den Transformationspfaden im Energiesektor in drei Industriestaaten vergleichbarer Größe nach, die zugleich Mitglieder der EU sind, nämlich in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Es werden normative und empirische Konturen der nationalen Transformationspfade herausgearbeitet, zugleich aber auch Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei Steuerungszielen und -instrumenten. Die nationalen Entwicklungen werden im gemeinsamen Rechtsrahmen des EU-Energierechts verortet.

Der Beitrag zeigt dazu zunächst die Mehrdimensionalität von Transformationszielen im Energiesektor auf (dazu 2). Weiterhin werden Indikatoren entwickelt, die einen Transformationsprozess identifizierbar machen (dazu 3). Die Untersuchung konkreter nationaler Transformationspfade widmet sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien (dazu 4). Die vergleichende Analyse weitreichender Veränderungen in Energieerzeugung und -versorgung erlaubt unter Beachtung des EU-Energierechts Schlussfolgerungen zu Konvergenzen und Divergenzen im Transformationsverlauf (dazu 5) und zeigt alte und neue Pfadabhängigkeiten auf (dazu 6).

2 Transformationsziele

Die über die Rechtsordnungen hinweg verlaufenden Transformationsprozesse im Energiesektor verfolgen jeweils ein Bündel von Transformationszielen (Saurer, 2016, S. 411, 422 f.). Zwar steht häufig in der tagespolitischen öffentlichen Wahrnehmung ein singuläres Transformationsziel im Vordergrund, etwa das der CO₂-Neutralität bzw. der Substitution fossiler Ressourcen durch Erneuerbare Energien. Jedoch lässt sich bei näherer Betrachtung der technologischen Dimension, der Implikationen für die Daseinsvorsorge, der volks- und betriebswirtschaftlichen sowie verbraucherpolitischen Bedeutung von Energiekosten stets eine Vielfalt von Transformationszielen ausmachen. So geht es neben dem Klimaschutz (Absenkung von CO₂-Emissionen im Energiesektor, Dekarbonisierung) auch um Versorgungssicherheit, Unabhängigkeit von Energieimporten (Energieautonomie), sozial- bzw. volkswirtschaftlich verträgliche Energiepreise, Energieeffizienz, die (Neu-)Organisation des Energietransports bzw. der Infrastrukturen, die Innovationsförderung und die Einhegung von technologischen Risiken.¹

Einzelne nationale Transformationspfade unterscheiden sich demgemäß weniger durch die Verfolgung gegenläufiger Transformationsziele als vielmehr darin, dass sie innerhalb des Bündels der Transformationsziele unterschiedlich gewichten.

3 Transformationsindikatoren

Für die Umsetzung der Transformationsziele lassen sich normative und empirische Transformationsindikatoren benennen. Normativ lässt sich zeigen, ob und inwieweit der Festlegung von Transformationszielen eine gesetzliche bzw. untergesetzliche Konkretisierung korrespondiert. Zu fragen ist etwa nach dem Entstehen von Rechtsregeln

zur Verringerung von CO₂-Emissionen im Energiesektor durch Förderung des Ausbaus Erneuerbarer Energien, durch ökonomische Instrumente wie den Handel mit Emissionszertifikaten oder die CO₂-Bepreisung oder auch durch ordnungsrechtliche Vorgaben zur Energieeffizienz, zu Grundentscheidungen über spezifische Energieträger, etwa zur Zukunft der Kohleförderung und -verstromung, des Erdgases, des Mineralöls, der Atomtechnologie und zum Aus- bzw. Umbau der Infrastruktur für die Energieversorgung.

Empirisch gibt zuvorderst die Entwicklung des Energiemixes Aufschluss über das Voranschreiten eines Transformationsprozesses, also des Anteils einzelner Energieträger am Gesamtenergieverbrauch. Zudem kann die (sektoral differenzierte) Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen in den Blick genommen werden.

Die folgende vergleichende Untersuchung konzentriert sich auf Transformationsprozesse im Stromsektor, der in den Rechtsordnungen von Deutschland, Frankreich und Großbritannien seit den 1990er Jahren die stärksten Veränderungen erlebt hat. Weitere Sektoren, die ebenfalls mittel- und langfristige Dekarbonisierungsziele zu erfüllen haben, wie der Verkehrs- und der Wärmesektor, werden hier ausgeklammert, ebenso die Digitalisierung des Energiesektors durch intelligente Netze, Mess- und Kommunikationseinheiten („smart grids“ bzw. „smart meter“), die sich als Herausforderung für alle drei Rechtsordnungen abzeichnet.

4 Konkrete Transformationspfade

4.1 Deutschland

In Deutschland beginnt der mit dem Begriff „Energiewende“ verbundene Transformationsprozess im Jahr 1990. Damals stammte im deutschen Energiemix die Elektrizität zu etwa 50% aus Braun- und Steinkohle, zu einem knappen Drittel aus Atomstrom und zu 4% aus der einzigen relevanten regenerativen Energiequelle, der Wasserkraft (Umweltbundesamt, 2019a). Das neu erlassene Stromeinspeisungsgesetz (StrEG) sah einen technologiespezifischen Mindestvergütungssatz für die Einspeisung Erneuerbarer Energien in das Stromnetz und eine Abnahmepflicht für die Energieversorgungsunternehmen vor (Stromeinspeisungsgesetz v. 07.12.1990, BGBl. I S. 2633). Über die 1990er Jahre hinweg kam es zu einem moderaten Anstieg der regenerativen Energieerzeugung: Im Jahr 2000 stammten ca. 6,5% der Bruttostromerzeugung aus Erneuerbaren Energien einschließlich Wasserkraft (Umweltbundesamt, 2019a). Das StrEG bereitete trotz der Unterschiede im Fördermechanismus (Niedersberg, 2001) den Weg für das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2000 (EEG v. 29.03.2000, BGBl. I S. 305). Der politische Entstehungskontext war geprägt von einer zweiten transformatorischen Leitentscheidung für den Energiesektor, die die seit 1998 bestehende Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN auf den Weg brachte, nämlich die im sog. Atomkonsens des Jahres 2000 (Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen v. 14.6.2000) fixierte und nachfolgend gesetzlich verankerte Beendigung der Stromerzeugung durch Atomtechnologie (Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität v. 22.4.2002, BGBl. I S. 1351). Vor diesem Hintergrund gewann das EEG politi-

sche Unterstützung durch die Sachnotwendigkeit der Schließung der durch den sukzessiv entfallenden Atomstrom entstehenden Versorgungslücke.

Quantitativ erwies sich das EEG 2000 mit seinen Kernprinzipien – technologiespezifische Festvergütung, langjährige (20-jährige) Vergütungsgarantie, EEG-Umlage, garantierter Netzzugang, Einspeisevorrang² – als ein überaus erfolgreiches Technologiefördergesetz zur Förderung der Stromerzeugung aus „Wasserkraft, Windkraft, solarer Strahlungsenergie, Geothermie, Deponiegas, Klärgas, Grubengas [und] Biomasse“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 EEG 2000). Der Anteil Erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch stieg zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2017 von 6,2% auf 36,0%; innerhalb der Erneuerbaren Energien sind heute Windenergie an Land (40,7%) und an See (8,2%), Photovoltaik (18,7%) und Biogas/-methan (14,9%) die wichtigsten Energiequellen (Umweltbundesamt, 2019b). Der Ausbau führte zu weitreichenden Veränderungen in der Struktur der Energieerzeuger. Während die Stromerzeugung in den Jahrzehnten der Dominanz von Nuklear- und Kohlekraftwerken weitgehend in Hand der vier großen Energieversorgungsunternehmen RWE, EON, EnBW und Vattenfall bzw. deren Rechtsvorgängern lag, stehen die Anlagen zur Erzeugung Erneuerbarer Energien in breitem Streubesitz. Es gibt allein etwa 1,6 Millionen Photovoltaik-Anlagen, die überwiegend von eigenständigen privaten Akteuren betrieben werden (Fraunhofer ISE, 2018, S. 5). Mit dem sukzessiven Ausbau der Erneuerbare-Energien-Kapazitäten geht in der Außenbilanz ein wachsender Stromüberschuss einher. Die Stromexporte übersteigen die -importe deutlich, gerade auch im Verhältnis zu Frankreich (Agora Energiewende, 2018, S. 30, 51).

Zunehmend schwierig gestaltete sich die Beziehung zum Unionsrecht, insbesondere bei der Integration Erneuerbarer Energien in den EU-Binnenmarkt. Das deutsche Fördermodell war historisch den ersten EU-Rechtsakten zur Erneuerbare-Energien-Förderung voraus. Unter dem Einfluss des Unionsrechts (Europäische Kommission, 2014; EuG, Urt. v. 10.5.2016, Rs. T-47/15, Deutschland/Kommission) wurde das Fördermodell im EEG 2014 und im EEG 2017 entscheidend geändert. Zugleich wurden damit nationale Reformziele verfolgt, insbesondere sollten im Interesse der Sozialverträglichkeit und volkswirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit die Gesamtkosten der Erneuerbare-Energien-Förderung (EEG-Umlage) strukturell gesenkt werden. Das Ausschreibungsmodell, d. h. die wettbewerbliche Ermittlung der Einspeisevergütung, wurde die Regel (§ 2 Abs. 3 S. 1 EEG 2017; EEG vom 21.07.2014, BGBl. I S. 1066 i.d.F. Gesetz v. 22. Dezember 2016, BGBl. I S. 3106). Für bestimmte kleinere EEG-Anlagen wird weiterhin eine Festvergütung gewährt (§§ 46 ff. EEG 2017). Das gesetzliche Ausbauziel für den Anteil Erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung liegt bei „mindestens 80 Prozent bis 2050“ (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 EEG 2017). Die zuletzt sehr häufigen Rechtsänderungen in den Förderstrukturen für Erneuerbare Energien, insbesondere auch beim Design des Ausschreibungsmodells (etwa hinsichtlich Privilegierung von Bürgergesellschaften und Garantien zur Verwirklichung bezuschlagter Anlagen), werden wegen Verschlechterung der langfristigen Planbarkeit als Schwächung der Investitionsbedingungen kritisiert (Allianz, 2018, pp. 4, 7). Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat mit Urteil v. 28. März 2019 entgegen der Rechtsauffassung der Kommission (s. o.) und des Gerichts erster Instanz der Europäischen Union (EuG) entschieden, dass das Fördermodell des EEG 2012 nicht unter den Beihilfebegriff des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fällt. Damit ist primärrechtlich die Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Erneuerbare-Energien-

Förderung erhöht, allerdings sind auch Neuerungen im Sekundärrecht zu beachten. Die neu gefasste Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2018/2001/EU verlangt u. a., dass mitgliedstaatliche Förderregelungen „Anreize für die marktbasierende und marktorientierte Integration von Elektrizität aus erneuerbaren Quellen in den Elektrizitätsmarkt“ zu setzen haben (Art. 4 Abs. 2 RL 2018/2001/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2018, L 328/82.).

Die strukturelle Verbindung des deutschen Rechts der Erneuerbare-Energien-Förderung zum Klimaschutzrecht ist seit jeher schwach ausgeprägt. Eine verbindliche Verschränkung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien mit der Zukunft der Kohleverstromung wurde lange nicht hergestellt, auch nicht durch den Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung (Bundesregierung, 2016) mit dem Ziel einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 80-95% (Hofmann, 2018, S. 49, 59 ff.). Das Gesetzesvorhaben eines Bundes-Klimaschutzgesetzes (Saurer, 2018), zu dem das Bundesumweltministerium im Frühjahr 2019 einen Referentenentwurf vorgelegt hat (Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, 2018), könnte eine solche Verschränkung zukünftig leisten.

Im Strom-Mix hat der schnell angewachsene Anteil erneuerbarer Energien hauptsächlich den entfallenden Atomstrom substituiert, kaum den Kohlestrom. Der Abbau von Braunkohle dauert an, die Verstromung ging von 1990 bis 2017 nur um etwa ein Achtel zurück und liegt bei noch 22,5% der Bruttostromerzeugung (Agora Energiewende, 2018, S. 9). Der Steinkohleabbau wurde inzwischen zwar eingestellt, die Verstromung blieb unter Rückgriff auf Kohleimporte aber auf relativ hohem Niveau (Rückgang um etwa ein Drittel in 2017 gegenüber 1990) auf noch 12,8% der Bruttostromerzeugung (Agora Energiewende, 2018, S. 9). Einen gänzlichen Ausstieg aus der Kohleverstromung hat erstmals die sog. Kohlekommission Anfang 2019 (Umsetzungsperspektive 2038) vorgesehen (s. auch 6). Eine gegenläufige Perspektive hat das Erdgas, dessen Anteil an der Stromerzeugung gegenwärtig etwa dem der Steinkohle entspricht (Agora Energiewende, 2018, S. 9). Wegen der besseren CO₂-Bilanz ist kurz- und mittelfristig eher mit einem steigenden Anteil zu rechnen, insbesondere in Kraft-Wärme-Kopplungs-(KWK)-Anlagen.

Der Transformationsprozess im deutschen Energiesektor hat auch eine geographische Dimension. Verschiedene Gründe wie der Ausbau der Offshore-Windenergie an der Nord- und Ostseeküste, tendenziell günstigere Windhöffigkeit in norddeutschen gegenüber süddeutschen Bundesländern, unterschiedliche Präferenzen für Windenergieanlagen auf Vollzugsebene in den Bundesländern (Wurster & Hagemann, 2018, pp. 610 ff.), aber auch das Fehlen rechtlicher Instrumente zur föderalen Diversifizierung des Ausbaus Erneuerbarer Energien führen zum Erzeugungsschwerpunkt der Windkraft in Norddeutschland. Dagegen betrifft der Wegfall der Kernenergie die südlichen Bundesländer besonders stark.

Das mit dem sukzessiven Atomausstieg wachsende Gefälle in der Stromerzeugung zieht einen erheblichen Bedarf nach Stromnetzausbau und -neubau nach sich. Die Rechtsgrundlagen für den Netzausbau wurden in einem Bündel von Bundesgesetzen geschnürt, dazu gehören das Energieleitungsausbaugesetz (ENLAG, 2009), das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG, 2011), das Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG, 2013) und Änderungen im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG, 2011) (Klement & Saurer, 2018, Kap. 5, Rn. 20, 25, 68, m. w. N.). Markante Merkmale des Netzausbaus sind

die Neuerrichtung von (teilweise mit Gleichstrom betriebenen) „Stromautobahnen“ zwischen Nord- und Süddeutschland sowie die Hochzonung von traditionell bei den Ländern liegenden Planungskompetenzen auf Bundesebene, namentlich in Zuständigkeit der Bundesnetzagentur (Klement & Saurer, 2018, Kap. 5, Rn. 76, 79).

4.2 Frankreich

Frankreich hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Energiewende eigener Art durchlaufen (Saurer, 2016, S. 411, 416 f.). Vor dem Hintergrund der geologisch bedingten Knappheit an einheimischen fossilen Ressourcen und des Aufstiegs der Atomtechnologie zur Leittechnologie der technologischen Modernisierung Frankreichs nach dem Zweiten Weltkrieg (Hecht, 1998, pp. 55 ff., 91 ff.) erfolgte eine weitgehende Umstellung der Stromerzeugung. Vorherrschend waren also lange Zeit – mit Blick auf Bündel der Transformationsziele – die Gesichtspunkte der Energieautonomie, der Versorgungssicherheit und der Technologieförderung im Bereich der Atomtechnik. Gegenwärtig stammen über 70% des in Frankreich produzierten Stroms aus der Atomenergie (71.6% in 2017); quantitativ die weltweit zweitgrößte Menge hinter den USA (International Atomic Energy Agency, 2018, pp. 134 f.). Die Atomtechnologie ist für Frankreich auch eine wichtige Exportbranche (s. noch 4.3.). Dagegen wurde der Kohleabbau in den frühen 2000er Jahren beendet, die -verstromung stark zurückgefahren (s.u.). Im Bereich der Erneuerbaren Energien gibt es traditionell einen starken Anteil der Wasserkraft, hingegen entwickelten sich Windkraft und Photovoltaik nur langsam (s.u.).

Traditionell ist die Aufgabenorganisation im Energiesektor vom Prinzip des *Service Public* beherrscht (Pielow, 2001, S. 170 ff.). Prägend ist die Dominanz der staatlichen Energieversorgungsgesellschaft *Électricité de France* (EDF), die alle heute bestehenden französischen Atomreaktoren betreibt (Buckler, 2017, S. 755 f.). Seit 2017/2018 ist die EDF zudem Mehrheitseignerin des Atomkonzerns AREVA (heute Framatome), der Bau und Instandhaltung von Atomkraftwerken betreibt (EDF, 2017). EDF betreibt auch über 80 % der Wasserkraftwerke, nur bei den sonstigen Erneuerbaren Energien stehen kleinere Betreibergesellschaften im Vordergrund, teilweise mit den Kommunen als Anteilseignern (Dreyfus & Allemand, 2018, p. 115). Die EDF ist zudem Stromversorgerin für den weitaus größten Teil der französischen Haushalte, der Marktanteil liegt bei knapp 80% (EDF, 2017).

Die gesetzliche Einführung von mehreren Förderinstrumenten für den Ausbau Erneuerbarer Energien im Jahr 2000 (Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité) – Ausschreibungen für den Anlagenbau und Einspeisevergütungen für Erneuerbare Energien mit Festlegung in Ankaufverträgen – schlug sich rechtspraktisch kaum nieder.³ Dies wird u. a. auf eine wenig lukrative Ausgestaltung der staatlichen Einspeisevergütung und die wenig investitionsfreundliche Ausgestaltung der Netzanschluss- und Einspeisegarantien zurückgeführt (Hazrat, 2017, S. 432 ff.). In neuerer Zeit änderten sich die Leitvorstellungen nochmals – hin zu einem verstärkten Ausbau Erneuerbarer Energien und einer verringerten Bedeutung der Kernkraft. Im Jahr 2009 wurde das sog. „Loi Grenelle I“ erlassen, das insbesondere Klimaschutzziele und mittelfristige Ausbauziele für Erneuerbare Energien festlegte (Loi no. 2009-697 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du

Grenelle de l'environnement (1)). Mit dem „Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte“ (Loi no. 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte), das im Sommer 2015 im Vorfeld des Pariser Klimaschutzgipfels COP 21 verabschiedet wurde, wurde die „transition énergétique“ zu einem politischen Leitbegriff. Das Artikelgesetz brachte u. a. Änderungen im *Code de l'énergie*, der zentralen Kodifikation im französischen Energierecht. Es verankerte ein Treibhausgas-minderungsziel gegenüber 1990 von 75% bis 2050 (Art. L 100-4 N°1 Code de l'énergie). Der Anteil des Atomstroms in der Stromerzeugung im Strommix soll im Zeitraum bis 2025 zugunsten Erneuerbarer Energien auf 50% reduziert werden (Art. L100-4 N°4-N°5 Code de l'énergie.). Zudem wurde ein Rechtsrahmen für eine mehrjährige Ausbauplanung für Erneuerbare Energien, die „Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE)“, geschaffen (Art. L141 Code de l'énergie), die in der Folgezeit 2016 durch Dekret des Präsidenten festgelegt wurde (Décret no. 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie).

Mit Amtsantritt des Präsidenten Emmanuel Macron 2017 wurde der Transformationspfad der Erneuerbaren Energien – ausgehend von einem Anteil der Wind- und Solarenergie am Stromverbrauch von ca. 8% und der traditionell starken Wasserkraft von ca. 11% (Réseau de transport d'électricité, Syndicat des Energies Renouvelables, ENEDIS & Association des Distributeurs d'Electricité en France, 2018) – unter Perpetuierung der Dominanz der Atomenergie gestärkt. Der für die Gesamtentwicklung aussagekräftigste Rechtsakt ist der *Plan Climat* 2017 der französischen Regierung (Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, 2017b) – allerdings ein exekutiver Rechtsakt ohne die Allgemeinverbindlichkeit eines nationalen Gesetzes. Neben einer allgemeinen Verschärfung der Klimaschutzanstrengungen (Ziel der CO₂-Neutralität bis 2050) enthält der *Plan Climat* die Ankündigung eines Verbots der Neuzulassung von Verbrennungsmotoren ab 2040 (Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, 2017b, p. 6). Die auch im Bergbaugesetz *Code minier* (Art. 111-6 code minier) verankerte Beendigung der Kohleverstromung soll bis 2022 erfolgen (Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, 2017b, p. 8).

Die französische Regierung setzt auch stark auf ökonomische Instrumente. So schuf das „Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte“ einen Rechtsrahmen für die finanzielle Förderung von Modellregionen zur lokalen Planung und Bündelung der Errichtung von Erneuerbare-Energien-Anlagen, Energieeffizienz und Senkung des Energieverbrauchs (sog. „territoires à énergie positive pour la croissance verte“), der vielfach genutzt wurde (Dreyfus & Allemand, 2018, pp. 125 ff.). Die Einführung einer CO₂-basierten Besteuerung scheiterte zunächst in der Ära von Präsident Nicolas Sarkozy am *Conseil Constitutionnel*, der die damalige Ausgestaltung wegen der Ausnahmeregelungen für die größten CO₂-Emittenten als Verstoß gegen den Gleichheitssatz verwarf (Conseil Constitutionnel, Décision n°2009-599 DC, 29.12.2009, Ziff. 78-83). Mit dem Haushaltsgesetz 2014 wurde die „contribution climat-énergie“ eingeführt, die von privaten und gewerblichen Verbraucherinnen und Verbrauchern erhoben wird und u. a. in den Verbrauchssteuern für Erdgas, Kohle und Mineralöl enthalten ist (Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, 2017a). Der Steuersatz liegt im Jahr 2018 bei 44,6 €/t CO₂ und soll in den kommenden Jahren weiter steigen (Durand, 2018). Ende 2018 wurde vor dem Hintergrund der sog. „Gelbwesten“ („gilets-jaunes“)-Proteste, die starke öffentliche Zustimmung erhalten hatten, eine geplante Erhöhung der Kraftstoffsteuern (*taxes sur les carburants*) aufgegeben (Le Monde, 2018).

4.3 Großbritannien

Großbritannien wies um 1990 einen ähnlichen Energiemix und eine ähnliche Bilanz der CO₂-Emissionen auf wie Deutschland. Der Anteil der Kohleverstromung lag mit fast 70% noch deutlich höher, der des Atomstroms mit knapp 20% niedriger (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2017, p. 25). Die Transformationspfade haben sich seitdem stark auseinanderentwickelt. Großbritannien rückte deutlich früher als Deutschland (und Frankreich) das Transformationsziel des Klimaschutzes mit dem Leitbild CO₂-Minderung in den Vordergrund. Die britische Premierministerin Margaret Thatcher thematisierte bereits Ende der 1980er Jahre u. a. vor der UN-Generalversammlung das Problem des anthropogenen Klimawandels und das damit verbundene Risiko grundstürzender Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen (Thatcher, 1989). Dies mündete kaum in konkrete gesetzliche Klimaschutzmaßnahmen,⁴ legte aber die Grundlagen für den langfristigen „climate consensus“ (Fankhauser, Averchenkova & Finnegan, 2018, p. 3) zwischen den großen politischen Parteien in Großbritannien.

In den 1990er Jahren lag der Schwerpunkt auf der Ersetzung von Kohle durch Erdgas in der Stromerzeugung (sog. „dash for gas“) (UK Energy Research Centre, 2016, pp. 2, 16). Der Ausbau Erneuerbarer Energien schritt nur zögerlich voran, ebenso nach der Jahrtausendwende. Als ein Hauptgrund gilt die fehlende Investitionssicherheit infolge des mehrfachen Wechsels bzw. der teilweisen Parallelität verschiedener Fördermodelle, zu denen Quotierungen wie „Renewables Obligation“, Einspeisevergütungen (*Feed-in Tariffs*) und Ausschreibungen von Fördervolumina zählen (Hazrat, 2017, S. 345 ff.). Daneben werden Ausbauehemnisse bei der Regulierung des Netzanschlusses und bei der Abnahmepflicht der Stromnetzbetreiber genannt (ebenda).

Mit dem britischen *Climate Change Act* (CCA) 2008 wurde die Entwicklung des Energiesektors eng mit dem Klimaschutzrecht verknüpft (Climate Change Act 2008). Das Gesetz benennt als Gesamtziel die Reduzierung des Kohlenstoffverbrauchs bis 2050 gegenüber 1990 um 80% (Art. 1 Abs. 1 CCA). Bis 2050 sind jeweils durch den Fachminister bzw. die Fachministerin unter Zustimmungsvorbehalt des Parlaments CO₂-Budgets für Fünf-Jahres-Abschnitte festzulegen,⁵ zuletzt Ende 2017 die „Clean Growth Strategy“ für die Budget-Perioden 2023–2027 und 2028–2032 (HM Government, 2017). Eine herausgehobene Rolle spielt das als unabhängiges Expertengremium ausgestaltete *Climate Change Committee*, das eine Beratungsaufgabe bei der Festlegung der Fünf-Jahres-Budgets hat, aber auch die zentralen Fortschrittsberichte zur Evaluierung der CO₂-Budgets und zur Erreichung der Klimaschutzziele Großbritanniens erstattet.

Ein besonders wirksames Instrument bei der Dekarbonisierung war die Einführung des sog. „carbon price floors“, eines Instruments der CO₂-Bepreisung. Ein nationaler CO₂-Mindestpreis dient der Kompensation von Funktionsschwächen des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS), das über Jahre hinweg wegen seines niedrigen Preisniveaus für einzelne Emissionszertifikate die für eine effektive Investitionslenkung erforderlichen Preisschwellen nicht erreicht hat.⁶ Ein ähnliches europaweites Modell hatte auch die Europäische Kommission vorgeschlagen, dies aber politisch nicht durchsetzen können (Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, KOM(2011) 169 endg., S.

38). In Großbritannien war zunächst ein sukzessives Ansteigen des CO₂-Mindestpreises über mehrere Jahre intendiert. Mit dem Haushaltsgesetz 2014 wurde aber beschlossen, den CO₂-Mindestpreis einzufrieren, auch mit Blick auf die Konkurrenzfähigkeit der britischen Wirtschaft in Europa. Gleichwohl ergaben sich auch auf dem relativ niedrigen „eingefrorenen“ Niveau von 18 Pfund/t CO₂ (House of Commons, 2018, pp. 3, 7 f.) signifikante Effekte. Denn mit dem CO₂-Mindestpreis wurde die Stromerzeugung in den britischen Gaswerken konkurrenzfähig mit den Kohlekraftwerken, sodass eine sukzessive Verlagerung der Kraftwerkskapazitäten erfolgte (Staffell, 2017, pp. 463, 473 f.). Umgekehrt verteuerte sich der Börsenstrompreis um umgerechnet 2 Eurocent je Kilowattstunde (Agora Energiewende, 2018, S. 31).

Als Zwischenergebnis des britischen Transformationspfads ist die Kohleverstromung inzwischen weitgehend ersetzt worden durch Erdgas, aber auch durch einen wachsenden Anteil Erneuerbarer Energien. Im Ergebnis sank zwischen 2010 und 2016 die absolute Menge der Treibhausgasemissionen im britischen Energiesektor von 207,2 MtCO₂e auf nur noch 120,2 MtCO₂e (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018, p. 15). Für die Zukunft setzt Großbritannien auch auf die Fortführung der Atomtechnologie. Nicht nur sollen die bestehenden Atomkraftwerke fortgeführt, sondern zwei neue Atomreaktoren im südenglischen Atomkraftwerk Hinkley Point (Hinkley Point C) hinzukommen. Die Neuerrichtung des aus französischer Produktion stammenden Reaktors wird realisiert durch ein Konsortium der französischen EDF (s. o. 4.2.) und einer staatlichen chinesischen Gesellschaft (House of Commons, Committee of Public Accounts, 2017, pp. 8 f.), wobei eine spätere Refinanzierung durch staatliche Strompreisgarantien mit Umlage auf die Stromverbraucherinnen und -verbraucher vorgesehen ist.⁷

Die Folgen des Brexit für die Transformation des Energiesystems in Großbritannien sind in Gänze noch kaum absehbar. Von Seiten der britischen Regierung stehen keine grundstürzenden Änderungen der Energiepolitik im Raum. Insbesondere sollen die weitreichenden nationalen Klimaschutzziele auch über den Brexit hinaus aufrechterhalten werden. Im Weißbuch zur künftigen Beziehung von Großbritannien und der Europäischen Union (EU) bekennt sich die Regierung zu den „world leading climate ambitions“ Großbritanniens und erklärt, diese aufrechterhalten zu wollen, gerade auch in den über die EU-Klimaschutzpolitik hinausgehenden Ambitionen (HM Government, 2018, p. 40). Wichtige Sachfragen mit erheblichem Veränderungspotential für das britische Energiesystem betreffen die Zukunft der im mittleren einstelligen Prozentbereich des jährlichen Stromverbrauchs liegenden Stromimporte aus der EU (Staffell, 2017, p. 469) und den Verbleib im EU-Emissionshandelssystem, den die britische Regierung als Option anführt (HM Government, 2018, p. 44). Die letztgenannten Punkte sind potentielle Regelungsgegenstände eines Brexit-Abkommens zwischen Großbritannien und der EU.⁸

5 Konvergenzen und Divergenzen

Auf der Zielebene besteht die deutlichste Konvergenz der Rechtsordnungen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens darin, dass sich alle drei einordnen in den transformativen Rechtsrahmen des internationalen Klimaschutzrechts, das mit dem Pariser Abkommen langfristig auf das Zwei-Grad-Ziel und CO₂-Neutralität ausgerichtet

ist. Die untersuchten Staaten haben sich demgemäß zu ambitionierten Klimaschutzzielen verpflichtet (s. oben 4, 1, 2 und 3) und im Rahmen des sog. *bottom-up*-Ansatzes des Pariser Abkommens entsprechende national festgelegte Beiträge abgegeben. Die Zielkonvergenz wird verstärkt durch das Klimaschutzrecht der EU, die ihrerseits Mitglied der Klimarahmenkonvention, aber auch des Kyoto-Protokolls und des Pariser Abkommens ist und die CO₂-Minderungslasten der EU-Mitgliedstaaten koordiniert (Entscheidung des Rates 2002/358/EG vom 25.4.2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. 2002, L 130/1). Das EU-Recht verpflichtet einerseits zahlreiche größere Emittenten zur Teilnahme am System des Treibhausgasemissionszertifikatehandels (erfasst etwa 40% aller EU-Treibhausgasemissionen) und weist andererseits den Mitgliedstaaten konkrete Emissionsbudgets für die sonstigen Treibhausgasemissionen zu, zuletzt für 2021-2030 (Art. 4 i.V.m. Anl. I Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. 2018, L 156/26.).

Auch auf der Instrumentenebene ergeben sich Konvergenzen, wiederum unter dem Einfluss der EU. Seit den 2000er Jahren erheben die EU-Organe einen wachsenden Gestaltungsanspruch bei den Erneuerbaren Energien. Dadurch werden in den Mitgliedstaaten bestehende Pfadabhängigkeiten teilweise abgeschwächt, etwa durch Relativierung vorherrschender nicht erneuerbarer Energieerzeugungstechnologien (Kohle-/Gasverstromung, Nukleartechnik), bleiben aber prägend (s. unten 6). Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zum Erneuerbare-Energien-Ausbau und enthält seit der Novelle 2009 (RL 2009/28/EG) verbindliche Ausbauziele für die Mitgliedstaaten bis 2020 (Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2009, L 140/16). Allerdings sieht die Neufassung der Richtlinie in Umsetzung des sog. Winterpakets der EU-Kommission (Ringel & Knodt, 2017) vor, dass die bisherigen Ausbauziele der Mitgliedstaaten nach 2020 als Mindestbeiträge fortgelten sollen, d. h. der weitergehende Ausbau Sache der Mitgliedstaaten ist (Erwägungsgrund (10), RL 2018/2001/EU, s.o. 4.1.). Weiterhin verpflichtet die Richtlinie nun auch zu einer marktnahen Ausgestaltung der Erneuerbare-Energien-Förderung (Art. 4 Abs. 2 RL 2018/2001/EU, s.o. 4.1.). Die bislang enthaltenen Regeln zur Privilegierung Erneuerbarer Energien im Stromnetz (Art. 16 Abs. 2 RL 2009/28/EG) wurden gestrichen, um in einem Rechtsakt des Elektrizitätsbinnenmarktrechts fortgeführt zu werden (Erwägungsgrund 60 RL 2018/2001/EU; Art. 4 Abs. 2 RL 2018/2001/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.12.2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. 2018, L 328/82.).

Aus dem Winterpaket ist auch die EU-Governance-Verordnung für die Energieunion und den Klimaschutz (Verordnung 2018/1999/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. 2018, L 328/1.) hervorgegangen, die prozedurale Konvergenzen bewirkt. Ähnlich wie bei den veränderten Ausbauzielen (s. o. zur RL 2018/2001/EU) bestehen auch hier Parallelen zur Umstellung des internationalen Klimaschutzrechts von den zentralen CO₂-Minderungsvorgaben des Kyoto-Protokolls hin

zum verfahrensorientierten *bottom-up*-Ansatz des Pariser Abkommens. Die Governance-Verordnung koordiniert die Klimaschutzbeiträge der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Pariser Abkommens und verpflichtet einheitlich jeweils für Zehn-Jahres-Zeiträume (beginnend ab 2021) zur Aufstellung integrierter nationaler Energie- und Klimapläne (Art. 3 Abs. 1 VO 2018/1999/EU) sowie zur Erstellung von Langfriststrategien zur Reduktion von Treibhausgasemissionen mit einer zeitlichen Perspektive von mindestens 30 Jahren (Art. 15 VO 2018/1999/EU).

Besonders hoch ist der Anteil EU-weit einheitlicher Instrumente im Energieeffizienzrecht, also etwa bei den EU-Rechtsakten zur Energieeffizienz von technischen Geräten (Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte, ABl. 2009, L 285/10), aber auch zur Festlegung von Obergrenzen für CO₂-Emissionen für PKW⁹ oder von Niedrigstenergiestandards für neu zu errichtende und Renovierungsstrategien für bestehende Immobilien (Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden i.d.F. Richtlinie 2018/844/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, ABl. 2018, L 156/75, Art. 9 Abs. 1 lit. (a), Art. 2a). Denn nach Art. 191 ff. AEUV sind Regelungen zur Energieeffizienz nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 294 AEUV und damit nach dem Mehrheitsprinzip festzulegen (anders als bei der Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen, s. sogleich).

Die deutlichste Divergenz betrifft die Grundsatzentscheidung über die Rolle der Atomkraft bei der Energieerzeugung. Während Deutschland den im Jahr 2000 beschlossenen und im Jahr 2011 nach dem Reaktorunglück von Fukushima im überparteilichen Konsens bekräftigten Atomausstieg (Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung vom 22.4.2002, BGBl. I S.1351 und das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes, 31.07.2011, BGBl. I S. 1704) sukzessive verwirklicht (s. o. 4.1), setzen Frankreich und Großbritannien – mit jeweils unterschiedlicher konzeptioneller und volkswirtschaftlicher Gesamtbedeutung – den Einsatz der Atomtechnologie in der Stromerzeugung fort (s. o. 4.1). Dabei kommt zum Tragen, dass die EU-Kompetenzordnung die Grundsatzentscheidung über die Atomtechnik der Mehrheitsentscheidung in Rat und Europäischem Parlament entzieht und das Einstimmigkeitsprinzip im Rat anordnet, sodass in der Sache jedem Mitgliedstaat ein Vetorecht zukommt. Denn ein in die eine oder andere Richtung harmonisierender EU-Rechtsakt wäre eine „Maßnahme, welche die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berührt“ gemäß Art. 192 Abs. 2 lit. c, Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV. Das EU-Beihilfenrecht steht der Unterstützung von Atomreaktoren durch ein Umlageverfahren unter Einbeziehung aller Stromverbraucher nach einem Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz nicht prinzipiell entgegen (Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. 2018, L 328/1.).

Auch bei anderen Energieträgern ergeben sich Divergenzen. Kohleförderung und Kohleverstromung sind im Kreis der drei untersuchten Rechtsordnungen nur noch in Deutschland wichtige Faktoren im Energiesystem. In Frankreich und Großbritannien sind sie bereits weitgehend aus der Stromerzeugung verdrängt, in Frankreich wesentlich durch die Atomtechnologie, in Großbritannien durch Erdgas. Dabei ist unverkenn-

bar, dass in allen drei Rechtsordnungen die geologischen Gegebenheiten eine Rolle spielen und unter industriepolitischen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten (beschleunigend oder hemmend) die Transformation im Energiesystem beeinflussen: In Deutschland das noch immer große Reservoir an Braunkohle, in Frankreich die Knappheit an verfügbaren heimischen Rohstoffen und in Großbritannien der Zugang zu heimischen Erdgasvorkommen in der Nordsee.

Die Divergenzen bei Transformationszielen und -instrumenten führen in einer Zwischenbilanz auch zu stark divergierenden Ergebnissen bei den jeweiligen mittel- und langfristigen Klimaschutzverpflichtungen bzw. CO₂-Minderungspflichten (s. o.). Im Gesamtvergleich der CO₂-Reduktion seit dem internationalen Referenzjahr 1990 liegt Großbritannien mit einer Gesamtreduktion von 39,4% (bis 2016) deutlich vorne (European Environment Agency, 2018, p. vii). Deutschland erreichte im selben Zeitraum eine Reduktion von 27,3% und Frankreich – ausgehend von der spezifischen Situation der in der CO₂-Bilanz vorteilhaften Dominanz der nuklearen Stromerzeugung – ein Minus von 16,1% (ebenda). Noch deutlicher fällt die Bilanz bei den CO₂-Emissionen pro Kopf aus. Hier hat Großbritannien den Pro-Kopf-Ausstoß von 1990 bis 2016 von 10,07 Tonnen auf 5,59 Tonnen reduziert, Frankreich von 6,61 auf 5,12 Tonnen. Deutschland reduzierte in demselben Zeitraum vom höchsten Ausgangswert 12,68 Tonnen auf 9,47 Tonnen CO₂ pro Kopf, lag also noch fast beim Zweifachen des französischen Werts (Planbureau voor de Leefomgeving, 2017, p. 43).

6 Alte und neue Pfadabhängigkeiten

Prägend für die Verlaufsstrukturen der nationalen Transformationspfade sind energiepolitische Neuorientierungen, vielfach aber auch Pfadabhängigkeiten, d. h. rechtstatistisch gewachsene Bindungen, die faktisch die Spielräume für die nachfolgende rechtliche Transformationsgestaltung verringern (so auch Benz & Czada, in diesem Heft). Die europarechtliche Überlagerung des nationalen Energierechts schwächt manche Pfadabhängigkeit (s. oben 5). Gleichwohl bleibt der Erklärungswert dieses Deutungsmusters für die spezifische Dynamik der Transformationsprozesse aus gegenwärtiger Sicht hoch. Es gibt zum einen „alte“ Pfadabhängigkeiten, die viele Jahrzehnte in die Industrie- und Technikgeschichte zurückweisen. Historisch gefestigte Grundentscheidungen für bestimmte Energieträger, geologische Gegebenheiten und die damit verbundene Herausbildung volkswirtschaftlich bedeutender Infrastrukturen beeinflussen transformatorische Konzeptionen vielfach erheblich.

Frankreich hat mit dem Ausbau der Atomtechnologie bis zu einem Anteil von über 70% am nationalen Stromverbrauch bis Mitte der 1980er Jahre enorme volkswirtschaftliche Ressourcen in diesen Sektor investiert. Hinzu kommen die Schaffung wissenschaftlich-technischer Kapazitäten in der Atomtechnik und deren Bedeutung als Leittechnologie der technologischen Modernisierung nach dem Zweiten Weltkrieg (s. o. 4.2). Diese Faktoren drängten darauf, auch unter dem Eindruck des Atomunglücks von Tschernobyl 1986 und der zunehmend erkennbaren Entsorgungsprobleme bei atomaren Abfällen an der Atomtechnologie festzuhalten und die einmal errichteten atomtechnischen Anlagen innerhalb der technisch bedingten Altersgrenzen weiter zu betreiben. Umgekehrt bremste die Pfadabhängigkeit in der Atomtechnologie in Frankreich den Ausbau von Erneuerbare-Energien-Technologien. Auch in Großbritannien kommt

im Atomsektor eine über Jahrzehnte gewachsene Pfadabhängigkeit zum Tragen, wenn auch im Vergleich zu Frankreich deutlich abgeschwächt. Das Reaktorneubauprojekt Hinkley Point C (s. o. 4.3) tritt funktional an die Stelle atomtechnischer Anlagen, die aus technischen Gründen nicht mehr genutzt werden können. So führt Großbritannien den gewachsenen Atomstromanteil von knapp 20% (s. o. 4.3) in die Zukunft fort.

In Deutschland bestehen die deutlichsten Pfadabhängigkeiten beim Energieträger Kohle, insbesondere bei der Braunkohle. Während es keine global bedeutenden deutschen Steinkohlereserven gibt (Umweltbundesamt, 2017, S. 11), sind die deutschen Braunkohlereserven sehr relevant. Deutschland verfügt mit 11,4% hinter Russland (28,6%) und Australien (24,2%) über den drittgrößten Anteil an den globalen Reserven (ebenda). In den betroffenen Regionen in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen bestehen vielfache ökonomische und kulturelle Bindungen an die industrielle Förderung und Verstromung der Braunkohle, die von den Energieversorgungsunternehmen und den Gewerkschaften, aber auch von den Landesregierungen deutlich artikuliert werden (Mitteldeutscher Rundfunk, 2019). Deren starke Stellung im Gefüge des deutschen Föderalismus spiegelt sich in der kontinuierlich großen Bedeutung der Kohle als Energieträger, die diese auch nach den o. g. gesetzlichen Weichenstellungen (s. o. 4.1.) behalten hat, aber auch im Schlussbericht der sog. Kohlekommission von Januar 2019, der einen Ausstieg aus der Verstromung der Kohle bis spätestens 2038 und u. a. umfangreiche Kompensationszahlungen sowie Infrastrukturmaßnahmen in den betroffenen Regionen empfiehlt (Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, 2019).

Zum anderen bilden sich mit dem Fortschreiten der Transformation im Energiesektor auf den (auch) durch alte Pfadabhängigkeiten geprägten Transformationspfaden neue Pfadabhängigkeiten heraus. So erzeugt in Großbritannien der steile Bedeutungsanstieg des Erdgases für die Stromerzeugung (s. o. 4.3.) faktische Bindungswirkungen eigener Art. Die umfassende Ausrichtung auf das Erdgas kann sich im weiteren Transformationsverlauf als problematisches Hemmnis erweisen. Denn im Hinblick auf das CO₂-Neutralitätsziel ist auch die Erdgasverstromung grundsätzlich als Übergangstechnologie anzusehen (UK Energy Research Centre, 2016, pp. 2 ff.). Kommt es im Verlauf der Dekarbonisierungsbestrebungen zu einem weiteren Ausbau Erneuerbarer Energien und entsprechender Angebotskonkurrenz auf dem Energiemarkt, so ist zu erwarten, dass der Einwand frustrierter Investitionsentscheidungen im Raum steht und betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte auf eine Fortführung der Gaskraftwerkskapazität drängen.

In Frankreich zeichnet sich im Atomsektor eine neue Pfadabhängigkeit ab. Einerseits wird die oben aufgezeigte „alte“ Pfadabhängigkeit, die aus der Dominanz des bestehenden atomtechnischen Anlagenparks resultierte, schwächer, weil die technisch bedingte Stilllegung von Altanlagen ansteht. Andererseits setzt Frankreich auf sog. Kernreaktoren der dritten Generation in Gestalt des Europäischen Druckwasserreaktors (EPR) – sowohl bei der Erweiterung und Erneuerung des bestehenden nuklearen Anlagenparks als auch beim Export. In Flamanville/Nordfrankreich gibt es bislang ein konkretes Vorhaben zur Errichtung eines EPR-Reaktors, der nach erheblichen Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen Ende 2019 in Betrieb gehen soll (EDF, 2019, p. 15), zudem mehrere unter Federführung bzw. Beteiligung von EDF bzw. AREVA/Framatome im Ausland in China, Finnland und Großbritannien (Hinkley Point C., s. o.).

Vor diesem Hintergrund lässt die Inbetriebnahme der ersten EPR-Reaktoren eine neue Pfadabhängigkeit erwarten, die nahelegt, auch an anderen Kernkraftwerksstandor-

ten stillzulegende Atomreaktoren durch die neue Reaktortechnik zu ersetzen, wie es die ursprüngliche industrie- und energiepolitische Zielsetzung bei Beginn der Entwicklung des EPR vorsah. So bewertet die EDF die technische Realisierung des EPR in Frankreich als wesentliche Etappe auf dem Weg zur Erneuerung ihres gesamten atomtechnischen Anlagenparks (EDF, 2019). Eine mit den EPR-Reaktoren fortbestehende Dominanz der Atomtechnologie würde die Spielräume für den Ausbau von alternativen, insbes. auch regenerativen Energieerzeugungstechnologien wiederum faktisch verringern.

In Deutschland entfaltet die Transformation der Stromerzeugung hin zu den Erneuerbaren Energien faktische Bindungswirkungen für Planung und Ausbau der Stromnetze. Wie gezeigt, haben geographische, politische und rechtliche Faktoren dazu geführt, dass in Deutschland ein starkes Nord-Süd-Gefälle bei den Erzeugungskapazitäten für Erneuerbare Energien entstanden ist. Damit sind Bedingungen gesetzt, die im weiteren Verlauf einen erheblichen Ausbaubedarf für die Transportkapazitäten für Strom zwischen Nord- und Süddeutschland nach sich ziehen. Daraus entsteht eine Pfadabhängigkeit, die sich etwa in den weitreichenden Ausbauplänen der Netzentwicklungspläne der Übertragungsnetzbetreiber für Stromtrassen zwischen Nord- und Süddeutschland (50Hertz, Amprion GmbH, TenneT TSO GmbH & TransnetBW GmbH, 2017) und deren rechtlicher Umsetzung (s. 4.1) realisiert.

Anmerkungen

- 1 Vgl. die Zielvielfalt der Energiepolitik der EU gem. Art. 194 Abs. 1 AEUV: Funktionieren des Energiemarkts, Energieversorgungssicherheit, Energieeffizienz, Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen, Interkonnexion der Energienetze.
- 2 § 3 Abs. 1 S. 1 EEG 2000: „Netzbetreiber sind verpflichtet, Anlagen zur Erzeugung von Strom nach § 2 an ihr Netz anzuschließen, den gesamten angebotenen Strom aus diesen Anlagen vorrangig abzunehmen und den eingespeisten Strom nach §§ 4 bis 8 zu vergüten.“
- 3 2011 betrug der Anteil erneuerbarer Energien ohne Wasserkraft nur etwa 3%; Wasserkraft ohne Pumpspeicher lag bei etwa 9% der Stromerzeugung (Ecofys & Fraunhofer ISI, 2015, S. 18).
- 4 Einordnung in den zeitlichen und politischen Kontext bei John Vidal (2013).
- 5 Genauer, auch zur Pflicht zur langfristigen Festlegung Johannes Saurer (2018, S. 581, 583).
- 6 Vgl. aber den deutlichen Preisanstieg der CO₂-Emissionszertifikate 2018 auf zeitweise über 20€ pro Tonne, dazu EEX (2019).
- 7 Gem. EuG, Rs. T-356/15, Urt. v. 12.07.2018, ECLI:EU: T:2018:439 ist das Finanzierungsmodell für Hinkley Point C mit dem EU-Beihilfenrecht vereinbar.
- 8 Ob ein „Brexit Deal“ zwischen der EU und Großbritannien zustande kommt, war zum Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskripts (25.01.2019) ungewiss.
- 9 Begrenzung der zulässigen CO₂-Emissionen auf 95 g CO₂/km für die Neuwagenflotte (ab 2020), Art. 1 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. 2009, L 140/1.

Literatur

50Hertz Transmission GmbH, Amprion GmbH, TenneT TSO GmbH, TransnetBW GmbH (2017, 02. Mai). *Netzentwicklungsplan Strom 2030, Version 2017. Zweiter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber*. Verfügbar unter: https://www.netzentwicklungsplan.de/sites/default/files/paragraphs-files/NEP_2030_2_Entwurf_Teil1.pdf [24. Januar 2019].

- Agora Energiewende (2018). *Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2017*. Verfügbar unter: <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/die-energiewende-im-stromsektor-stand-der-dinge-2017/> [01. Februar 2019].
- Allianz (2018). *Allianz Climate and Energy Monitor, 2018*. Verfügbar unter: https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/sustainability/document/s/Allianz_Climate_and_Energy_Monitor_2018.pdf [01. Februar 2019].
- Benz, Arthur & Czada, Roland (2019). Politische Steuerung von Transformation – das Beispiel der Energiepolitik. *dms – der moderne staat*, 12 (2), 243-250.
- Buckler, Julius (2017). Energiewende à la française. *Die Öffentliche Verwaltung*, 70, 755-765.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2018). *Öffentlichkeitsinformation zum Entwurf eines Klimaschutzgesetzes*. Verfügbar unter: <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzgesetz/> [29.07.2019]
- Bundesregierung (2016). *Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung*. Verfügbar unter: www.bmu.de/download/klimaschutzplan-2050 [01. Februar 2019].
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2017). *UK Energy in Brief 2017*. Verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/statistics/uk-energy-in-brief-2017> [01. Februar 2019].
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2018). *2016 UK Greenhouse Gas Emissions, Final Figures, National Statistics*. Verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/statistics/final-uk-greenhouse-gas-emissions-national-statistics-1990-2016> [01. Februar 2019].
- Dreyfus, Magali & Allemand, Roselyne (2018). Three Years After the French Energy Transition for Green Growth Law: Has the 'Energy Transition' Actually Started at the Local Level?. *Journal of Environmental Law*, 30, 109-133.
- Durand, Anne-Aël (2018, 7. Dezember). Comprendre la taxe carbone en huit questions. *Le Monde vom 7.12.2018*. Verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/12/07/comprendre-la-taxe-carbone-en-huit-questions_5394292_4355770.html [08. Oktober 2019].
- Ecofys & Fraunhofer ISI (2015, Juni). *Strommärkte im internationalen Vergleich*. Verfügbar unter: https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccx/2015/Industriestrompreise_Strommaerkte.pdf [02. Dezember 2018].
- EEX (2019). European Emission Allowances. Verfügbar unter: <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/spotmarkt/european-emission-allowances#/1/2019/01/25> [25. Januar 2019].
- Électricité de France (EDF) (2017, 22. Dezember). *Communiqué de presse*. Verfügbar unter: <https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/journalistes/tous-les-communiqués-de-presse/signature-des-accords-engageants-definitifs-pour-la-cession-des-activités-d-areva-np> [25. Januar 2019].
- Électricité de France (2019). *Dossier de presse, La centrale nucléaire de Flamanville*. Verfügbar unter: <https://www.edf.fr/groupe-edf/producteur-industriel/carte-des-implantations/centrale-nucleaire-de-flamanville-3/presentation> [02. Februar 2019].
- Europäische Kommission (2014). Mitteilung: Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020, ABl. 2014, C 200/23.
- European Environment Agency (2018). *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2016 and inventory report 2018*. EEA Report. Verfügbar unter: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2018> [01. Februar 2019].
- Fankhauser, Sam, Averchenkova, Alina & Finnegan, Jared (2018). *10 years of the UK Climate Change Act*. Verfügbar unter: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/10-years-climate-change-act/> [01. Februar 2019].
- Fraunhofer ISE (2018, 15. November). *Aktuelle Fakten zur Photovoltaik*. Verfügbar unter: <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/aktuelle-fakten-zur-photovoltaik-in-deutschland.pdf> [29. November 2018].

- Hazrat, Jessika (2017). *Die Förderung Erneuerbarer Energien in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich*. Baden-Baden: Nomos.
- Hecht, Gabrielle (1998). *The Radiance of France. Nuclear Power and National Identity after World War II*. Cambridge/Mass.: MIT Press.
- HM Government (2017). *The Clean Growth Strategy*. Verfügbar unter: www.gov.uk/government/publications/clean-growth-strategy [11. Juni 2018].
- HM Government (2018). *Whitebook: The future relationship between the United Kingdom and the European Union*. Verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union> [01. Februar 2019].
- Hofmann, Ekkehard (2018). Der Klimaschutzplan 2050 in rechtlicher Perspektive. Nur symbolische Politik oder wirksame Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen? In Timo Hebel et al. (Hrsg.). *Die Zukunft der Energiewende* (UTR 135) (49-69), Berlin: Erich Schmidt.
- House of Commons (2018). *Carbon Price Floor (CPF) and the price support mechanism*. Briefing Paper Nr. 05927. Verfügbar unter: <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05927#fullreport> [01. Februar 2019].
- House of Commons, Committee of Public Accounts (2017). *Hinkley Point C*. HC 393. Verfügbar unter: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubacc/393/393.pdf> [01. Februar 2019].
- International Atomic Energy Agency (2018). *IAEA Annual Report 2017*. Verfügbar unter: <https://www.iaea.org/opic/annual-report-2017> [01. Februar 2019].
- Klement, Jan Henrik & Saurer, Johannes (2018). Umweltschutz und Fachplanung. In Eckard Rehbinde & Alexander Schink (Hrsg.). *Grundzüge des Umweltrechts* (335-409), Berlin: Erich Schmidt.
- Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (2019). *Abschlussbericht Januar 2019*. Verfügbar unter: https://www.kommission-wsb.de/WSB/Redaktion/DE/Downloads/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile&v=4 [02. Februar 2019].
- Le Monde (2018, 6. Dezember). „Gilets jaunes“: la hausse de la taxe carbone „abandonnée“ pour 2019. *Le Monde vom 6.12.2018*. Verfügbar unter: https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/12/05/gilets-jaunes-emmanuel-macron-s-oppose-a-tout-retablissement-de-l-isf_5393233_3224.html [08. Oktober 2019].
- Mitteldeutscher Rundfunk (2019, 15. Januar). *Umschau*. Verfügbar unter: <https://www.mdr.de/umschau/umschau-exklusiv-ministerpraesidenten-fordern-konkrete-zusagen-fuer-kohleausstieg-100.html> [23. Januar 2019].
- Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (2017a). *Fiscalité carbone*. Verfügbar unter: www.ecologique-solidaire.gouv.fr/fiscalite-carbone [01. Februar 2019].
- Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (2017b, 06. Juli). *Plan Climat*. Verfügbar unter: <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2017.07.06%20-%20Plan%20Climat.pdf> [22. Januar 2019].
- Niedersberg, Jörg (2001). Das Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG). *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2001, 21-24.
- Pielow, Johann-Christian (2001). *Grundstrukturen öffentlicher Versorgung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2017). *Trends in global CO₂ and total greenhouse gas emissions*. Report. Verfügbar unter: https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-trends-in-global-co2-and-total-greenhouse-gas-emissions-2018-report_3125.pdf [01. Februar 2019].
- Réseau de transport d'électricité (RTE), Syndicat des Energies Renouvelables, ENEDIS & Association des Distributeurs d'Electricité en France (2018, 31. März). *Panorama de l'électricité renouvelable*. Verfügbar unter: <https://www.rte-france.com/sites/default/files/panorama-31mars18.pdf> [30. November 2018].
- Ringel, Marc & Knodt, Michèle (2017). Governance der Energieunion: Weiche Steuerung mit harten Zügen? *integration*, 40(2), 125-140.

- Saurer, Johannes (2016). Rechtsvergleichende Betrachtungen zur Energiewende. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts n. F.*, 64, 411-430.
- Saurer, Johannes (2018). Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes. *Natur und Recht*, 40, 581-587.
- Staffell, Iain (2017). Measuring the progress and impacts of decarbonising British electricity. *Energy Policy*, 102, 463-475.
- Thatcher, Margaret (1989). *Speech to the United Nations General Assembly*. Verfügbar unter: www.margaretthatcher.org/document/107817 [17. November 2018].
- UK Energy Research Centre (2016). *The future role of natural gas in the UK*. Verfügbar unter: <http://www.ukerc.ac.uk/publications/the-future-role-of-natural-gas-in-the-uk.html> [01 Februar 2019].
- Umweltbundesamt (2017). *Daten und Fakten zu Braun- und Steinkohlen*. Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/171207_uba_hg_braunsteinkohle_bf.pdf [01. Februar 2019].
- Umweltbundesamt (2019a). *Stromerzeugung erneuerbar und konventionell*. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/stromerzeugung-erneuerbar-konventionell#textpart-3> [02. Februar 2019].
- Umweltbundesamt (2019b). *Erneuerbare Energien in Zahlen*. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#statusquo> [02. Februar 2019].
- Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen v. 14.6.2000*. Verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/atomkonsens.pdf [12. Januar 2019].
- Vidal, John (2013, 09. April). Margaret Thatcher: an unlikely green hero? *The Guardian*. Verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2013/apr/09/margaret-thatcher-green-hero> [17. November 2018].
- Wurster, Stefan & Hagemann, Christian (2018). Two ways to success expansion of renewable energies in comparison between Germany's federal states. *Energy Policy*, 119, 610-619.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Johannes Saurer, LL.M. (Yale), Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umweltrecht, Infrastrukturrecht und Rechtsvergleichung, Juristische Fakultät, Universität Tübingen, Geschwister-Scholl-Platz, 72074 Tübingen,
E-Mail: johannes.saurer@uni-tuebingen.de.

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 stellten. 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 Kohleversromung 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 Netzinfrastuktur 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 führe. 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 (Quitow 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 De-temple & 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 Weggabelung 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-

litischer Dynamik, der von sich selbst verstärkenden Prozessen unterschieden werden kann (Falleti & Mahoney, 2015). Im Fall einer sich selbst verstärkenden Dynamik stabilisieren sich erste Reformschritte im Zeitverlauf und schaffen einen neuen Entwicklungspfad. Eine solche Stabilisierungsdynamik unterbleibt im Fall reaktiver Sequenzen, die durch eine Entwicklungsdynamik von Aktion und Gegenreaktion gekennzeichnet sind.

Die kritische Weggabelung in der kanadischen Klimaschutzpolitik resultierte erstens aus einem sich inkrementell und kumulativ zuspitzenden strukturellen Zielkonflikt in der kanadischen Politik zwischen den 1980er Jahren und der Wahl Stephen Harpers 2006. Auf der einen Seite zählt Kanada nicht nur zu den Ländern mit dem weltweit höchsten Pro-Kopf-Verbrauch an Energie. Der Energie- und Ressourcensektor sind seit jeher auch von enormer Bedeutung für den wirtschaftlichen Wohlstand Kanadas generell sowie für einzelne Provinzen im Besonderen. Auf der anderen Seite fanden transnationale Diskurse über nachhaltige Entwicklung und den Klimawandel bereits seit den 1980er Jahren starken Widerhall in der kanadischen Politik. Nach einer landesweiten Umfrage im November 2017 befürchten mehr als 85 Prozent der Kanadier schwerwiegende Konsequenzen ohne klimaschutzpolitische Maßnahmen (Anderson, 2017). Der Klimawandel wird in der Tat auch in Kanada zusehends erfahrbar aufgrund von Waldbränden und Überschwemmungen neuen Ausmaßes. Eine im April 2019 vom Umweltministerium in Auftrag gegebene Studie zum Klimawandel kommt zu dem Ergebnis, dass die Erwärmung Kanadas deutlich schneller verläuft als bislang angenommen, und zwar doppelt so schnell wie im globalen Durchschnitt (Bush & Lemmen, 2019).

Dieser strukturelle Konflikt zwischen politisch-ökonomischen und politisch-ökologischen Zielen wird – zweitens – institutionell vermittelt durch Westminster-Demokratie und dualen Föderalismus. Beide Elemente des kanadischen Regierungssystems konzentrieren Machtressourcen auf Provinz- und Bundesebene und fördern institutionellen wie politischen Wettbewerb zwischen Systemebenen und politischen Parteien. Beide Bedingungen schaffen einerseits einen Anreiz für Regierungen auf Bundes- und Provinzebene, ambitionierte Reformvorhaben zu verabschieden. Sie erschweren andererseits die mittel- bis langfristige Konsolidierung von Strukturreformen insbesondere dann, wenn diese nicht von einer relativ breiten Koalition aus Gesellschaft und Politik getragen werden. Genau diese notwendige „Rekonfiguration politischer Dynamiken“ (Patashnik, 2008) durch eine breit angelegte Reform, die nicht nur die Policy-Ebene selbst, sondern auch die Governance-Strukturen und Prozesse erfasst und so die Stabilisierung eines neuen Pfades befördert, ist weder der konservativen Harper-Regierung noch der liberalen Trudeau-Regierung bislang gelungen.

2 Politische Steuerung in Kanada: Rahmenbedingungen der Energietransformation

Die Extraktion und der Export natürlicher Ressourcen haben seit jeher eine existentielle Funktion für den wirtschaftlichen Wohlstand Kanadas.² Aus Sicht der kanadischen politischen Ökonomie resultieren daraus eher begrenzte Steuerungspotentiale für den kanadischen Staat. Zwar handelt der Staat durchaus mit einer gewissen Distanz zu Kapitalinteressen, um das System langfristig zu sichern, seine zentrale Funktion wird allerdings in der Förderung des Handels mit natürlichen Ressourcen gesehen. Dessen

bestenfalls „relative“ Handlungsautonomie (Albo & Jenson, 1989) ist zum einen eine Folge der extremen wirtschaftlichen Außenabhängigkeit, zum anderen der ökonomischen Regionalisierung und den daraus resultierenden Konflikten zwischen rohstoffreichen und rohstoffarmen Provinzen. Beide Faktoren verstärken sich wechselseitig. Ein Ansteigen der Ölpreise auf dem Weltmarkt führte beispielsweise zu wiederkehrenden Debatten über die Frage, ob Kanada Symptome der sogenannten „Holländischen Krankheit“ aufweist (so zuletzt 2012). Während der hohe Ölpreis Provinzen wie Alberta, Saskatchewan und Newfoundland einen Wirtschafts- und Einnahmenboom bescherte, sahen Politiker im kanadischen Zentrum darin eine Gefahr für den vor allem in Ontario und Quebec konzentrierten industriellen Sektor, der wegen des starken kanadischen „Petro“-Dollars mit Absatzproblemen konfrontiert war (Martin, 2012; Ibbotson, 2012; Gollom, 2012). Aus politikökonomischer Sicht stellen diese inter-regionalen Konflikte eine zentrale Restriktion für aktive politische Steuerung dar, da es für Bundesregierungen ausgesprochen schwierig ist, sie zu überbrücken und ein weitgehend akzeptiertes gesamtkanadisches Ziel zu formulieren.

Neo-institutionalistische Ansätze erkennen diese Handlungsrestriktionen an, sprechen dem kanadischen Staat allerdings ein größeres Maß an autonomer Steuerungsfähigkeit zu (Cairns, 1986; Lecours, 2005). Für Alan Cairns (1986) können beispielsweise die Handlungen politischer Parteien und staatlicher Akteure nicht auf rein ökonomische oder kulturelle gesellschaftliche Forderungen reduziert werden. Regierungen und bürokratische Akteure auf beiden Systemebenen versuchen demnach durchaus, politische und institutionelle Eigeninteressen zu formulieren und durchzusetzen. Die Voraussetzungen für erfolgreiche politische Steuerung haben sich mit der Transformation von Staatlichkeit im zwanzigsten Jahrhundert allerdings zusehends verschlechtert: Die Ausdifferenzierung und institutionelle Fragmentierung des politischen Systems, die Ausweitung und Politisierung von Staatstätigkeit sowie die zunehmende Verflechtung von Gesellschaft und Staat haben im Zeitverlauf Pfadabhängigkeiten geschaffen, die sich einer rationalen politischen Planung und Steuerung weitgehend entziehen. Politische Handlungsautonomie ist demzufolge zusehends durch Interdependenz begrenzt (Cairns, 1986, p. 57).

In der Tat erzeugten der Wandel von Staatlichkeit in Kanada in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Allgemeinen sowie die Entwicklung einer auf Ressourcenextraktion und -export basierenden „staples economy“ im Besonderen vielfach Pfadabhängigkeiten (Howlett & Brownsey, 2007; Innis, 2017; Wellstead, 2007). Aus einer vergleichenden Perspektive hingegen sind die institutionellen Rahmenbedingungen für innovative Politik indessen durchaus günstiger, als von kanadischen Vertretern oftmals unterstellt wird (Broschek, 2009).

Von Bedeutung ist dabei insbesondere die Kombination von Westminster-Demokratie und dualem Föderalismus. Beide Strukturmerkmale konzentrieren Handlungsressourcen sowohl auf Bundes- als auch auf Provinzebene, während die u. a. für Deutschland typischen innerstaatlichen Verhandlungskonstellationen in Gestalt von zwangsbasierter Politikverflechtung, Koalitionsregierungen oder korporatistischen Arrangements kaum existieren. Konkret verfügen Bund und Provinzen unabhängig voneinander über wichtige Kompetenzen in der Energie- und Klimaschutzpolitik. Die Bundeskompetenzen umfassen zunächst vor allem natürliche Ressourcen außerhalb der Provinzgrenzen (z. B. in den *Territories* oder an der Küste), die Atomenergie, interprovinziellen und internationalen Handel, überregionalen Umweltschutz sowie Politiken

im allgemeinen „nationalen“ Interesse (Wirtschaftsentwicklung, Forschung und Entwicklung, Energiesicherheit und -versorgung etc.) (Brownsey, 2006; Fertel, Bahn, Vaillancourt & Waaub, 2013). Qua Verfassung haben die Provinzen die Kompetenzen für natürliche Ressourcen wie Öl und Erdgas, die Regulierung ihres Elektrizitätsmarktes, sowie regionale Wirtschaftspolitik und -förderung.

Trotz der (tatsächlichen oder vermeintlichen) Intention der Verfassungsgeber, die Kompetenzen zwischen Bund und Provinzen „exklusiv“ durch zwei Listen (Secs. 91 und 92) zu trennen, wies der kanadische Föderalismus allerdings von Beginn an ein hohes Maß an institutioneller Ambiguität auf, die durch das dem Westminsterparlamentarismus inhärente Prinzip der Parlamentssouveränität weiter verstärkt wird (Broschek, 2020). Wichtig in diesem Zusammenhang sind die unterschiedlichen Reserve- und Residualkompetenzen und deren jeweilige Auslegung durch Gerichte³, da die Kompetenzen über Umwelt- und Klimaschutzpolitik in der ursprünglichen Verfassung, dem *British North America Act* von 1867, nicht formal geregelt wurden. So erlaubt die vom *Judicial Committee of the Privy Council* (JCPC) im frühen 20. Jahrhundert in mehreren Urteilen sehr breit ausgelegte „property and civil rights clause“ den Provinzen, kommerzielle Aktivitäten, insbesondere Arbeitsmarktbeziehungen und die Regulierung von Handel und Industrie, innerhalb der Provinzen zu regeln. Dies umfasst auch klima- und energiepolitisch relevante Regelungen im Bereich des Umwelt-, Gesundheits- oder Konsumentenschutzes. Der Bund seinerseits beruft sich vor allem auf die „peace, order and good governance clause“ (POGG) sowie die sogenannte „spending power“, um bestimmte Maßnahmen zu begründen, die unter Umständen sogar die exklusiven Kompetenzen der Provinzen verletzen. Letztere erlaubt es ihm, Einnahmen „by any mode or system of taxation“ zu erheben und diese Mittel zudem relativ freizügig zu verwenden. Das JCPC und das *Supreme Court* haben in der Vergangenheit die Reichweite der POGG unterschiedlich ausgelegt. Drei Formen sind dabei von Bedeutung: Als eine Notfallkompetenz in außerordentlichen Situationen („emergency branch“), als eine klassische Residualkompetenz („residual branch“) sowie – wie oben bereits erwähnt – als generelle Kompetenz zur Regelung von Problemen im nationalen Interesse („national concern branch“).

Handlungsrestriktionen existieren dabei durchaus. Eine ausgesprochen wichtige Funktion kommt hier dem *Supreme Court* zu. Dessen Bedeutung hat nach Einführung der *Charter of Rights and Freedoms* und des *Constitution Act* im Jahr 1982 nochmals deutlich zugenommen. In Sec. 25 der *Charter* und Sec. 35 des *Constitution Act* wurden etwa weitreichende Selbstbestimmungsrechte für indigene Bevölkerungsgruppen verankert, die das *Supreme Court* auch relativ breit auslegt. Daraus ergibt sich zwar nicht automatisch ein formales Vetorecht für indigene Gruppen, allerdings hat das *Supreme Court* mehrmals entschieden, dass im Konfliktfall alle beteiligten Parteien einen konsensualen Ausgleich herbeiführen sollen. Diese institutionelle Restriktion spielt gerade für die Energiepolitik eine wichtige Rolle. So hat im August 2018 eine vorgelagerte Instanz, das *Federal Court of Appeal*, die geplante Erweiterung der *Trans Mountain Pipeline* von Edmonton/Alberta nach Burnaby/British Columbia in der gegenwärtigen Form als rechtswidrig zurückgewiesen, da die Bundesregierung die indigenen Bevölkerungsgruppen nicht in ausreichendem Maße konsultiert hat (McCarthy, Stueck & Lewis, 2018).

Die institutionelle Machtkonzentration befördert zudem einerseits Wandel, schafft dadurch aber auch ihre eigenen Probleme für eine Konsolidierung von Transforma-

tionspfaden. Politische Reformen bestehen immer aus zwei Phasen (Patashnik, 2008): Die Initiierung und erfolgreiche legislative Verabschiedung einer Reform einerseits, die mittel- bis langfristige Konsolidierung der Reform andererseits. Für den kanadischen Fall gilt ebenfalls, was Eric Patashnik (2008, p. 19) in seiner Studie „Reforms at Risk“ für die Vereinigten Staaten festgestellt hat: Die zweite Phase ist wichtiger als die erste. Nur wenn es entsprechend gelingt, den Policy-Wandel durch eine breitere Rekonfiguration der Governance-Struktur dauerhaft abzusichern, ist eine langfristig erfolgreiche Transformationspolitik möglich.

Diese langfristige Stabilisierung von Reformpfaden wird in Kanada insbesondere durch zwei Faktoren erschwert: Die Logik des Parteienwettbewerbs sowie die relativ schwache Institutionalisierung intergouvernementaler Beziehungen. Richard Johnston hat jüngst in seiner umfassenden historisch-komparativen Studie das kanadische Parteiensystem treffend als „polarisierten Pluralismus“ charakterisiert, das sich in mehrfacher Hinsicht von anderen Mehrheitsdemokratien unterscheidet (Johnston, 2017). Hierzu zählen insbesondere die in der Vergangenheit dominante Position der Liberalen Partei auf Bundesebene, herausgefordert durch die Konservativen (seit 2003 *Conservative Party of Canada*) von rechts sowie der sozialdemokratischen *New Democratic Party* (NDP) von links, das hohe Maß an Volatilität in der Wählerschaft, das sich immer wieder in erdrutschartigen Gewinnen und Verlusten für einzelne Parteien bei Unterhauswahlen entlädt, sowie die relativ unzusammenhängenden Entwicklungen in den Parteiensystemen auf Bundes- und Provinzebene. Für die energie- und klimapolitische Transformationspolitik von Belang ist gegenwärtig dabei vor allem die politische und wahlkampfstrategische Bedeutung des Themas, verbunden mit einem hohen Maß an Polarisierung.

Die parteipolitische Polarisierung prägt – zweitens – unmittelbar die intergouvernementalen Beziehungen, die selbst vergleichsweise schwach institutionalisiert sind. Policy-Interdependenzen werden durch eine Vielzahl unterschiedlicher Interaktionsmodi bewältigt. Diese entstehen oft ad hoc und variieren nach Intensität und zwischen Politikfeldern. Sie umfassen bloße Konsultation ebenso wie intensivere Kooperation zwischen Bund und Provinzen oder zwischen den Provinzen (und zunehmend unter Einschluss der drei Territorien). Für die Umwelt- und Energiepolitik ist dabei vor allem auf zwei intergouvernementale Gremien hinzuweisen: Der *Canadian Council of Ministers of the Environment* (CCME) bietet den Umweltministern von Bund, Provinzen und Territorien einen Rahmen für gemeinsame Initiativen im Bereich der Umweltpolitik. Im Jahr 1998 einigten sich die Regierungen durch Kooperation im CCME beispielsweise auf ein Rahmenabkommen im Bereich der Umweltpolitik, den *Canadawide Accord on Environmental Harmonization* (Canadian Council of Ministers of the Environment, 1998; siehe auch Gattinger, 2015). Wichtig ist in diesem Kontext zudem der im Jahr 2004 gegründete und ausschließlich horizontale *Council of the Federation* (CoF). Dieser verfügt zwar nur über eine geringe institutionelle Kapazität mit einem kleinen Sekretariat in Ottawa, hat sich aber in den vergangenen Jahren intensiv mit der Energiepolitik befasst und sich im Jahr 2015 auf einen Rahmen für die zukünftige Entwicklung geeinigt, die sogenannte *Canadian Energy Strategy* (Council of the Federation, 2015).

Insgesamt schafft dieser institutionelle Handlungsrahmen günstige Voraussetzungen für Politikwechsel, und zwar auf beiden Ebenen des föderalen Systems. Die Kehrseite ist allerdings, dass Politikwechsel ebenso einfach wieder rückgängig gemacht oder durch Gegenmaßnahmen konterkariert werden können. Eine entscheidende Vo-

raussetzung stellt deshalb die Koordination der Aktivitäten auf beiden Handlungsebenen dar, um die Konsolidierung des Transformationspfades langfristig zu gewährleisten.

3 Transformationsmuster

3.1 Inkrementelle Umsteuerung von Mulroney zu Martin (1984 – 2006)

Seit etwa der Mitte der 1980er Jahre sieht sich die kanadische Energie- und Klimaschutzpolitik mit widersprüchlichen Handlungsanforderungen konfrontiert, die primär aus paradigmatischen Veränderungen im transnationalen Raum resultierten (Brownsey, 2006; VanNijnatten & MacDonald, 2003). Im Kontext des sich langsam entwickelnden transnationalen Diskurses über Klimaveränderung versuchte zunächst die konservative Regierung unter Brian Mulroney (1984 - 1993), Kanada als ökologischen Vorreiter zu positionieren. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang vor allem auf Kanadas aktive Rolle bei der Schaffung des internationalen Abkommens zum Schutz der Ozonschicht 1987 (*Montreal Protocol*) sowie der Vorbereitung der Rio-Konferenz 1992. Dieses klimapolitische Engagement fand nicht zuletzt Ausdruck in der Tatsache, dass Kanada als erstes Land das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen sowie die Biodiversitätskonvention unterzeichnete. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass Mulroney diese umweltpolitischen Initiativen selbstbewusst gegen die George Bush-Administration verteidigte (May, 2007, pp. 90 ff.). Auf der anderen Seite machte Mulroney wichtige Zugeständnisse an die Westprovinzen. Hierzu zählte insbesondere seine Deregulierungs- und Privatisierungspolitik im Energiesektor sowie das Freihandelsabkommen mit den USA (erweitert um Mexiko zum *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) 1994).

Der Grundwiderspruch zwischen einer konsequenten Klimaschutzpolitik und dem ökonomischen Imperativ der Ressourcenentwicklung verschärfte sich in der Folgezeit unter den liberalen Regierungen Jean Chretien (1993-2003) und Paul Martin (2003-2006). Eine ambitionierte Umweltpolitik war auch zentraler Bestandteil des liberalen Wahlprogramms von 1993. Insbesondere die Reduktion der CO₂-Emissionen geriet zusehends in den Fokus dieser Bemühungen. Bereits 1990, noch unter Mulroney, verpflichtete sich Kanada, die CO₂-Emissionen innerhalb von zehn Jahren auf dem Niveau dieses Jahres zu stabilisieren. Die Liberalen versprachen im Wahlkampf weitergehende Maßnahmen mit dem Ziel, die Emissionen bis 2005 im Vergleich zum Referenzjahr 1988 um 20 Prozent zu senken (VanNijnatten & MacDonald, 2003, p. 77). Nach langwierigen innenpolitischen Auseinandersetzungen verkündete die Chretien-Regierung zudem im Dezember 2002, dass sie das Kyoto-Protokoll ratifizieren würde, und legte hierzu einen Ratifikationsplan vor, den *Climate Change Plan for Canada* (Government of Canada, 2002). Auf dieses Rahmenabkommen einigten sich im Oktober die Energie- und Umweltminister von Bund und Provinzen in einer intergouvernementalen Konferenz.

Seine klimapolitischen Zielsetzungen verfehlte Kanada allerdings weitgehend. Zum einen fehlte es den konservativen wie liberalen Bundesregierungen an der notwendigen Entschlossenheit, den energie- und Klimaschutzpolitischen Policy-Wandel konsequent umzusetzen, insbesondere durch einen breit angelegten Ansatz, der auch

die Governance-Strukturen umfasst. Die Klimaschutzpolitik hatte damals noch nicht den gleichen wahlkampfstrategischen Stellenwert wie in jüngerer Zeit. Im Vordergrund standen stattdessen bis etwa Mitte der 1990er Jahre der ungelöste Verfassungskonflikt mit Quebec, gefolgt von der Gesundheitspolitik oder Konflikten zwischen Bund und Provinzen über den Finanzausgleich.

Zum zweiten hat die Regionalisierung der politischen Ökonomie in Kombination mit dem dualen Föderalismus eine effektive Transformationspolitik erschwert. Provinzen mit reichen Öl- und Gasvorkommen, insbesondere Alberta, Saskatchewan und Newfoundland, aber auch andere Energieexporteure wie Quebec (Wasserkraft) haben in der Vergangenheit in enger Zusammenarbeit mit der ausgesprochen mächtigen Ressourcenindustrie nicht nur die Liberalisierung und Intensivierung der Nord-Süd-Integration weiter vorangetrieben, sondern auch die Bemühungen der klimaschutzpolitischen Umsteuerung durch den Bund oftmals zu konterkarieren versucht. Zu nennen ist hier allen voran die *Canadian Association of Petroleum Producers* (CAPP) mit Hauptsitz in Calgary, Alberta. Die CAPP repräsentiert ungefähr 150 Unternehmen, die insgesamt ca. 98 Prozent der kanadischen Öl- und Gasproduzenten ausmachen (Brownsey, 2006, p. 87), ist extrem gut vernetzt und verfügt über signifikante finanzielle, organisatorische und politische Ressourcen, die sie unter anderem dafür einsetzt, die Integration der kanadischen und US-amerikanischen Energiesektoren zu fördern. Insbesondere für den kanadischen Westen sind dabei die tatsächlichen oder vermeintlichen Kosten einer energiepolitischen Umsteuerung von existentieller Bedeutung. Bereits in den 1990er Jahren war die Provinz Alberta verantwortlich für mehr als 60 Prozent der Energieproduktion in Kanada. Die Ölsände im Norden der Provinz beinhalten ungefähr ein Drittel des weltweiten Ölvorkommens (VanNijnatten & MacDonald, 2003, p. 76). Zwischen 2009 und 2014 machten Einnahmen aus dem Erlös nicht-erneuerbarer Ressourcen 20 bis 30 Prozent der Gesamteinnahmen der Provinz aus. Die Nachbarprovinz Saskatchewan ist der zweitgrößte Ölproduzent des Landes. Sie besitzt eine stärker diversifizierte Energiewirtschaft mit Öl, Uran, Kohle sowie Erdgas, das durch neue technische Möglichkeiten erschlossen werden kann. Der Ölsektor allein trug im gleichen Zeitraum zu zwischen 13 und 24 Prozent der Provinzeinnahmen bei. Beide Provinzen sind nicht nur die größten Energieproduzenten, sondern auch die größten Energiekonsumenten, nicht zuletzt wegen der energieintensiven Erschließung und Verarbeitung des Rohöls. Die Ölsandindustrie Albertas verursachte im Jahr 2014 8,5 Prozent der gesamtkanadischen CO₂-Emissionen, der Öl- und Gassektor in Saskatchewan war für 32 Prozent der Provinzemissionen verantwortlich (Carter, Fraser & Zalik, 2017; Carter, 2018). Eine Kombination aus politisch-ökonomischen und institutionellen Faktoren erklärt daher den Widerstand vor allem der westkanadischen Provinzregierungen gegen eine ambitionierte Klimaschutzpolitik des Bundes.

3.2 Reaktive Sequenz I: Wandel der Transformationspolitik unter Harper (2006-2015)

Mit der Wahl der konservativen Regierung Stephen Harpers veränderte sich die Transformationsdynamik. Der inkrementelle Transformationspfad befindet sich seither in einer kritischen Weggabelung, die durch die Abfolge zweier reaktiver Sequenzen charakterisiert ist. Der strukturelle Zielkonflikt zwischen einer effektiven Klimaschutzpolitik

einerseits, einer wirtschaftspolitischen Strategie, die der Ressourcenextraktion und dem Export von Öl und Gas Priorität einräumt, andererseits hat sich während der letzten zehn Jahre weiter zugespitzt und konfrontierte die politischen Akteure auf Bundes- und Provinzebene mehr als in der Vergangenheit mit der Notwendigkeit, sich mit alternativen Reformkonzepten zu positionieren. Im Kern geht es dabei um die Frage, inwieweit das klassische Entwicklungsmodell der „staples economy“ und die damit verbundenen Investitionskosten (in Infrastrukturprojekte und die kostenintensive Extraktion) angesichts vielfacher Unwägbarkeiten – allen voran die mögliche Energieunabhängigkeit der USA sowie die Volatilität des Ölpreises auf dem Weltmarkt – überhaupt noch zukunftsweisend ist. Zudem verschärfen sich die Legitimationsprobleme dieser Politik in dem Maße, wie die Folgen des Klimawandels auch in Kanada spürbar werden. Die Häufung von Naturkatastrophen seit 2013 (Überschwemmungen in Alberta 2013 und in Quebec und Ontario im Frühjahr 2017; Waldbrände in Alberta 2016 und British Columbia 2017 und 2018) bestimmt zusehends die Medienberichterstattung und politische Diskussion über die Folgen des Klimawandels. Auch der volkswirtschaftliche Schaden ist kaum mehr von der Hand zu weisen. In einem 2016 vorgelegten Report des parlamentarischen Beauftragten für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung wird beispielsweise ein sprunghafter Ausgabenanstieg des *Disaster Financial Assistance Arrangement Programmes* seit 2009 dokumentiert (Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 2016, p. 2).

In seiner Programmatik gab Harper dabei von Beginn an zu erkennen, dass er einen klaren Strategiewechsel in der Energiepolitik anstrebte. Sein Ziel war es, Kanada als globale „Energie-Supermacht“ (*energy super power*) zu etablieren (Brownsey, 2007; 2013). Indem er auf den starken Ausbau der Ressourcenextraktion und -export vor allem im Westen baute, löste er den Grundkonflikt zwischen klimaschutz- und energie-wirtschaftlichen Zielen einseitig zu Gunsten letzteren auf. Entsprechend wurde der Förderung infrastrukturpolitischer und regulativer Maßnahmen Priorität eingeräumt, um den Ressourcenexport in die USA und nach Asien zu steigern. Zwar unterzeichnete Kanada den *Copenhagen Accord*, der eine Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2020 um 17 Prozent vorsah (Referenzjahr 2005), allerdings nur, weil es ein nicht-bindendes Abkommen war. Dagegen verkündete Kanada im Dezember 2011 den Ausstieg aus dem verbindlichen Kyoto-Protokoll. In der Energiepolitik selbst konzentrierte sich die Harper-Regierung vor allem auf den massiven Ausbau von Pipelines, so etwa die hochgradig umstrittene *Trans Mountain Pipeline* oder die *Keystone Pipeline* von Alberta nach Texas.

Ganz im Sinne Patashniks (2008) umfasste der Policy-Strategiewechsel unter Harper auch die Governance-Ebene. Ein Kernelement von Harpers konservativer Transformationspolitik stellte sein Konzept des „open federalism“ dar, das eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Bund und Provinzen durch eine strikte Trennung der Aufgabenverantwortung beinhaltete. Durch diese „orthodoxe“ Interpretation des dualen Föderalismus sollten Interdependenzen und Kooperation mit den Provinzen und Territorien auf das minimal notwendige Maß reduziert werden. Mehr als seine Vorgänger konzentrierte er zudem die Macht im Prime Ministerial Office (PMO) und brachte entsprechende Gesetzesvorhaben durch *Omnibus Bills* im Schnellverfahren durch den parlamentarischen Prozess. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die zweifache Reform des *Navigable Waters Protection Act* im Jahr 2009 und 2012, im Rahmen derer die Anzahl der Gewässer sowie deren Schutz vor Umweltschäden durch Pipelines oder anderen

Folgewirkungen der Ressourcenextraktion drastisch reduziert und die Review- und Konsultationsvorgaben aufgeweicht wurden (Brownsey, 2013).

Die Provinzen ihrerseits passten sich den neuen Rahmenbedingungen auf unterschiedliche Weise an. Auf der einen Seite verschaffte die Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik vor allem den rohstoffreichen Provinzen neue Handlungsspielräume, den Ressourcenexport voranzutreiben. Auf der anderen Seite traten diese auch zunehmend mit umwelt- und Klimaschutzpolitischen Initiativen in Erscheinung. Nahezu alle Provinzen initiierten teilweise recht ambitionierte Pläne zur Bekämpfung des Klimawandels, die auch in administrativen Reformen ihren Ausdruck fanden. So gründeten Newfoundland 2009 das *Office of Climate Change, Energy Efficiency and Emissions Trading*, Saskatchewan 2007 ein *Climate Change Secretariat* oder Alberta bereits 2003 den *Climate Change Emissions Management Act* (CCEMA). Dies ist insofern bemerkenswert, als gerade Alberta damit die erste Provinz war, die gesetzgeberische Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen erlies (Carter, 2018). Die neue, 2015 gewählte sozialdemokratische Provinzregierung unter Rachel Notley führte zudem noch im selben Jahr eine neue Klimawandelstrategie ein, die unter anderem die Einführung einer CO₂-Steuer und den Ausstieg aus kohlebasierter Energieerzeugung vorsah.

Zwei energie- und Klimaschutzpolitische Innovationen in British Columbia, Quebec und Ontario hatten dabei eine besondere Bedeutung, da sie den Transformationsprozess im gesamtkanadischen Kontext nachhaltig prägen sollten. Die liberale Regierung British Columbias führte 2008 als erste Provinz eine CO₂-Steuer ein, die in den Folgejahren schrittweise erhöht und erweitert wurde. Diese Reform erwies sich als weitgehend erfolgreich, da dadurch der Verbrauch fossiler Brennstoffe deutlich reduziert werden konnte, in den ersten fünf Jahren um mehr als 17 Prozent pro Kopf (Elgie & McClay, 2013). Ein alternativer Pfad zur Besteuerung von Treibhausgasen wurde von Quebec und Ontario beschritten. Bereits 2009 verabschiedete die liberale Provinzregierung Ontarios den *Green Energy Act*. Damit beschloss die Provinz als erste Gebietskörperschaft in Nordamerika den kompletten Ausstieg aus kohlebasierter Energieerzeugung und verbesserte die Förderung erneuerbarer Energien. Sechs Jahre später kündigte die Regierung ein neues erweitertes Programm an, das zudem den Einstieg in die Besteuerung von Treibhausgasemissionen vorsah. Anders als British Columbia entschied sich Ontario für den Einstieg in ein im Entstehen begriffenes nordamerikanisches Emissionshandelssystem. Dieser Policy-Pfad baute auf ein bereits 2007 geschaffenes Kooperationsabkommen zwischen US-amerikanischen und kanadischen Gliedstaaten auf, die sogenannte *Western Climate Initiative* (WCI), das darauf zielte, ein nordamerikanisches Emissionshandelssystem zu etablieren (siehe auch Western Climate Initiative, 2013). Innerhalb dieser Initiative vereinbarten zunächst Kalifornien und Quebec 2014 ein Emissionshandelssystem. Ontario trat diesem im Rahmen des *Climate Change Action Plans* 2017 bei.

Beide Initiativen lenkten die öffentliche Diskussion verstärkt auf die Besteuerung von CO₂-Emissionen als Kernelement einer erfolgreichen energie- und Klimaschutzpolitischen Umsteuerung. Diese Debatte ist einerseits hochgradig politisiert, denn die Besteuerung von Emissionen wird von den meisten Konservativen auf Provinz- wie Bundesebene vehement kritisiert. Andererseits demonstrieren die beiden unterschiedlichen Modelle auf Provinzebene die Flexibilität dieses Instruments und erlauben zudem, die jeweiligen Effekte unterschiedlicher Ausgestaltungen besser abzuschätzen.

Neben den uni- und bilateralen Initiativen versuchten die Provinzen darüber hinaus, ihren Führungsanspruch ungeachtet substantieller Interessendivergenzen durch

multilaterale horizontale Aktivitäten zu untermauern. In diesem Kontext spielte der CoF eine wichtige Rolle. Wegen der relativ geringen institutionellen Kapazität dieses intergouvernementalen Gremiums fokussieren die Provinzen sich auf wenige Themen, denen sie über einen gewissen Zeitraum Priorität einräumen. Die Energiepolitik steht interessanterweise seit 2007 kontinuierlich auf der Agenda. Die Provinzen einigten sich zunächst auf verschiedene Positionspapiere, die 2015 zur Formulierung eines Rahmenabkommens führten, der *Canadian Energy Strategy* (Council of the Federation, 2015). In diesem Abkommen bekräftigten sie die Notwendigkeit einer dauerhaften Kooperation, um die negativen Effekte der Energieextraktion sowie des Ressourcentransports zu minimieren und den Energieverbrauch zu reduzieren. Innerhalb dieser „shared vision“ wird gleichzeitig konstatiert, dass einzelne Provinzen in sehr unterschiedlicher Weise von der Energietransformationspolitik betroffen sind, was wiederum eine Offenheit für variable Ansätze bei der Implementation erforderlich macht.

3.3 Reaktive Sequenz II: Die energiepolitische Wende des Bundes unter Trudeau seit 2015

Die Ablösung der Harper-Regierung nach fast zehn Jahren im Amt durch die liberale Bundesregierung unter Justin Trudeau führte erneut zu einem drastischen Politikwechsel. In der Tat können die Entwicklungen seit 2015 als zweite reaktive Sequenz beschrieben werden, was die Offenheit der gegenwärtigen Transformationspolitik verdeutlicht. Die Trudeau-Regierung demonstrierte von Beginn an Entschlossenheit, Kanadas klimaschutzpolitische Rückständigkeit durch tiefgreifende Reformen und eine neue Führungsrolle des Bundes zu beenden. Wie unter Harper beinhaltete der Regierungswechsel nicht nur programmatisch neue Policy-Initiativen, sondern auch prozedural eine Rekonfiguration der Governance-Strukturen durch eine Revitalisierung des kooperativen Föderalismus sowie breitangelegte Konsultationen u. a. mit indigenen Bevölkerungsgruppen, Wissenschaftlern, oder Vertretern der Kommunen.

Zu Trudeaus ersten Amtshandlungen zählte die Einberufung einer *First Ministers Conference* im November 2015 mit dem Ziel, ein ambitioniertes und verbindliches Rahmenabkommen zur Bekämpfung des Klimawandels zu formulieren. Das erste Treffen diente zunächst zur Vorbereitung der Pariser Klimaschutzkonferenz, die vom 30. November bis 12. Dezember stattfand und zu der Trudeau Vertreter der Provinzen, Territorien und indigenen Gruppen als Teil der kanadischen Delegation einlud. Kanada sollte entsprechend auf internationaler Ebene wieder eine wichtige Rolle im Klimaschutz einnehmen.

Dieser bundespolitische Strategiewechsel stand offenkundig in starkem Kontrast zur Politik unter Stephen Harper. Während dieser wissenschaftliche Expertise über den Klimawandel nicht nur ignorierte, sondern den Einfluss von Wissenschaftlern zum Beispiel durch öffentliche Anhörungen zu unterminieren suchte, lud Trudeau diese zu *Briefings* im Rahmen der intergouvernementalen Treffen mit den Provinzpremiers. Gleichzeitig lancierte die Bundesregierung eine enge Zusammenarbeit nicht nur der Regierungschefs, sondern auch auf den nachgeordneten Ebenen. Im Rahmen einer zweiten *First Ministers Conference* im März 2016 einigten sich die Vertreter auf die *Vancouver Declaration*, die wiederum auf der *Canadian Energy Strategy* des CoF so-

wie des Pariser Klimaschutzabkommens (*Conference of Parties* (COP) 21) basierte (Chahal, Jacques, Quintaneiro & Toner, 2017). Eine dritte Konferenz im Dezember 2016 beschloss schließlich das *Pan-Canadian Framework on Clean Growth and Climate Change* (PCF), das alle Beteiligten mit Ausnahme der konservativen Provinzregierungen Saskatchewans und Manitobas unterzeichneten.

Zusammen mit einer Reihe anderer Maßnahmen⁴, die die neue Bundesregierung 2016 und 2017 einführte, demonstriert dieser abrupte Strategiewechsel abermals die Innovationsfähigkeit kanadischer Politik. Zu Tage traten allerdings auch die typischen strukturellen Herausforderungen, derartige Politikwechsel zu stabilisieren. Gegenwärtig zeigt sich dies vor allem an zwei Konflikten, die seit 2017 die kanadische Politik bestimmt haben. Auf heftigen Widerstand seitens konservativer Politiker und Provinzregierungen stieß der im Juni 2018 verabschiedete *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*. Ein Kernelement dieses Pakets ist die Einführung einer CO₂-Steuer auf Bundesebene, die allerdings nur in den Provinzen wirksam wird, die bis Ende 2018 keine solche Steuer eingeführt haben. Unerheblich ist dabei, ob die Provinzen dem Modell des Emissionshandels oder der direkten Besteuerung folgen, solange die Besteuerung vom Bund definierte Mindeststandards erfüllt. Die konservativen Regierungen Ontarios (seit 2018), Manitobas, Saskatchewans, Albertas (seit Mai 2019) sowie New Brunswicks (2018) versuchen gegenwärtig unter Ausschöpfung aller verfassungspolitischen Möglichkeiten dies zu verhindern, allerdings bislang ohne Erfolg. In zwei Urteilen haben die höchsten Provinzgerichte in Saskatchewan sowie Ontario unlängst die Verfassungskonformität der CO₂-Steuer bestätigt – ein wichtiger Etappensieg für die liberale Bundesregierung, die diese Maßnahme primär mit der POGG rechtfertigte.

Ob der von der Trudeau-Regierung eingeleitete Politikwandel mittel- bis langfristig konsolidiert werden kann, hängt aber auch vom Ausgang der Unterhauswahl im Oktober 2019 ab. Die Klimaschutz- und Energiepolitik wird den Wahlkampf als zentrales Thema bestimmen. Ein Problem für die liberale Regierung ist dabei nicht nur die Mobilisierung gegen die CO₂-Steuer von konservativer Seite, sondern auch die Frustration vieler ehemaliger Trudeau-Wähler, denen die Umsteuerung nicht weit genug geht. Im Zentrum der Kritik steht dabei die liberale Strategie, eine drastische Reduktion der Treibhausgasemission in Kanada mit der gleichzeitigen Steigerung der Öl- und Gasexporte zu kombinieren (vgl. hierzu im Detail Dagg, Lippett, Masters & Toner, 2018; Toner, Cherniak & Force, 2016). Auf vehemente Kritik stieß insbesondere die Entscheidung, den Ausbau der *Trans Mountain Pipeline* nicht zu stoppen, sondern voranzutreiben. Als Anfang 2018 aufgrund eines Urteils des *Federal Court of Appeals* eine neue Verzögerung drohte und sich der Pipelinebetreiber Kinder Morgan daraufhin aus dem Projekt zurückzog, erklärte die Trudeau-Regierung kurzerhand, die Pipeline zu verstaatlichen und nach einem neuen Konsultationsverfahren durchzusetzen (McCarthy, Stueck & Lewis, 2018). Beachtliche Wahlerfolge Grüner Parteien auf Provinzebene zeigen, dass der liberale Ansatz an Grenzen stößt. So erzielten die Grünen bei den Provinzwahlen in British Columbia 16,8 Prozent (2017), in Quebec (Quebec solidaire) 16,1 Prozent (2018), New Brunswick 11,8 Prozent (2018) und in Prince Edward Island 30,6 Prozent (2019). Ein starkes Abschneiden der Grünen bei den Unterhauswahlen könnte dabei entweder den Konservativen zur Mehrheit verhelfen oder alternativ eine liberale Minderheitsregierung begünstigen, die dann auf die Unterstützung der NDP und möglicherweise einzelner Grüner Abgeordneter angewiesen wäre.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Im Zentrum dieses Beitrages stand die Frage nach den Erfolgsbedingungen für langfristig angelegte, umfassende Politikwechsel im kanadischen Bundesstaat. Wie gezeigt wurde, befindet sich die Energie- und Klimaschutzpolitik in Kanada seit der Wahl Stephen Harpers in einer kritischen Weggabelung, die auf eine längere Phase inkrementeller Anpassungsversuche liberaler wie konservativer Regierungen folgte. Diese kritische Weggabelung ist dabei charakterisiert durch reaktive Sequenzen, das heißt gegenläufige politische Reformmaßnahmen, die darauf zielen, zeitlich vorgelagerte Schritte zu konterkarieren und rückgängig zu machen. Insgesamt erschwert diese Dynamik die dauerhafte Stabilisierung eines Reformpfades.

Die Harper-Regierung versuchte zunächst einen Pfadwechsel einzuleiten, indem sie klimaschutzpolitische Zielsetzungen weitgehend aufgab und stattdessen einseitig die Förderung der Extraktion und des Exports nicht-regenerativer Ressourcen vorantrieb. Während dieser Phase, die als erste reaktive Sequenz charakterisiert werden kann, traten zudem die Provinzen mit eigenen Initiativen stärker in den Vordergrund. Unter der liberalen Regierung Trudeau folgte sodann eine zweite reaktive Sequenz, in der der Bund eine Führungsrolle in der Klimaschutzpolitik anzustreben versuchte, ohne jedoch einen zumindest langfristigen Ausstieg aus dem wirtschaftspolitischen Entwicklungsmodell der „staples economy“ anzustreben. Im Kontext einer sich verschärfenden parteipolitischen Polarisierung sowie des transnationalen wie landesweiten öffentlichen Diskurses über die immer deutlicher erfahrbar werdenden Folgen des Klimawandels sieht sich die Trudeau-Regierung mehr als alle Vorgängerregierungen mit dem Grundwiderspruch konfrontiert, wirtschaftlich-energiepolitische wie ökologische Zielsetzungen auszutarieren.

Sowohl Harper als auch Trudeau hatten einen ganzheitlichen Reformansatz insofern, als sie versuchten, die programmatischen und prozeduralen Voraussetzungen, die für eine erfolgreiche Transformationspolitik entscheidend sind, zu schaffen. Der Ansatz der Trudeau-Regierung scheint dabei vielversprechender zu sein. Die Praxis von Transformationspolitik im kanadischen Föderalismus, wie etwa im Kontext des Auf- und Ausbaus des Wohlfahrtsstaates im 20. Jahrhundert, zeigt, dass sich Strukturreformen am ehesten durch eine Kombination von bundespolitischer Führung und kooperativer intergouvernementaler Zusammenarbeit bewerkstelligen lassen.

Die Analyse des kanadischen Falles bestätigt somit Patashniks (2008) Untersuchung der Erfolgsbedingungen von groß angelegten Policy-Reformen im US-amerikanischen Regierungssystem. Ob solche Reformen gelingen, lässt sich erst langfristig nach der formalen Verabschiedung eines Reformpakets bestimmen. Das entscheidende Kriterium für eine erfolgreiche Reform ist nicht deren Verabschiedung selbst, sondern die breitere Rekonfiguration politischer Dynamiken, die dem Policy-Wandel Stabilität und Dauerhaftigkeit verleiht. In der Tat sind die institutionellen Rahmenbedingungen für Politikwechsel in Kanada günstig. Dies kann von Vorteil sein, denn Veto-Positionen sind vergleichsweise schwach und die Voraussetzungen für Policy-Innovationen auf beiden Systemebenen günstig. Gleichzeitig birgt diese institutionelle Konfiguration den Nachteil, dass Transformationspfade anfällig sind für reaktive Sequenzen und ihre Absicherung und Konsolidierung entsprechend schwierig ist. Dies gilt umso mehr, wenn es um ein hochgradig konfliktintensives Politikfeld geht wie die Energie- und Klimaschutzpolitik, die in den vergangenen Jahren zusehends den politischen und insti-

tutionellen Wettbewerb zwischen politischen Parteien und Systemebenen in Kanada bestimmt hat. Eine langfristige Konsolidierung des seit 2015 eingeschlagenen Reformpfades unter Trudeau wurde dadurch bislang erschwert.

Ob sich die seit Ende 2015 eingeleitete zweite reaktive Sequenz in der Energie- und Klimaschutzpolitik in einen langfristigen Transformationspfad überführen lässt, wird sich höchstwahrscheinlich in den kommenden Monaten entscheiden. Nach einigen Rückschlägen zeichnet sich zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrages ab, dass der liberale Politikwechsel im Schatten der Hierarchie möglicherweise konsolidiert werden kann. In jüngsten Wahlumfragen (Juli 2019) liegen die Liberalen erstmals seit längerem wieder vor den Konservativen, und zwar vor allem in den strategisch wichtigen Provinzen Ontario, Quebec und British Columbia (Fournier, 2019). Eine liberale Minderheitsregierung, unterstützt von der NDP und Grünen Unterhausabgeordneten, ist gegenwärtig ein durchaus realistisches Szenario für die Unterhauswahl 2019. Die Urteile des Ontario und Saskatchewan *Court of Appeal* deuten zudem darauf hin, dass die Einführung der CO₂-Steuer durch den Bund keine Kompetenzüberschreitung darstellt. Sollte sich diese Auffassung im weiteren Verlauf durchsetzen, wird das *Supreme Court* sich dieser Interpretation wahrscheinlich anschließen und auf eine eigene Rechtsprechung verzichten. In dieser möglichen Konstellation müssten sich selbst die konservativen *Hardliner* in Provinzen wie Alberta, Saskatchewan und Ontario wieder verstärkt um verhandlungsbasierte Lösungen bemühen und mit konstruktiv-realistischen Vorschlägen den Policy-Wandel begleiten.

Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.
- 2 Die wirtschaftshistorische und wirtschaftspolitische Forschung hat hierfür den Begriff der „staples economy“ eingeführt (Innis, 2017). Für Harold Innis kann die Geschichte Kanadas aus der sequentiellen Entwicklung einzelner „staples“ verstanden werden. Entsprechend bestimmte die historische Dominanz jeweils einer für den Export bestimmten Primärressource (z. B. Biberfelle, Kabeljau, Holz, Getreide) die Herausbildung von spezifischen Siedlungsmustern, Infrastrukturprojekten und politischen Institutionen. Obwohl die kanadische Wirtschaft heute wesentlich stärker diversifiziert ist als im 19. und 20. Jahrhundert (Howlett & Brownsey, 2007; Wellstead, 2007), ist unbestritten, dass der Export nicht-erneuerbarer Ressourcen – vor allem Öl und Gas – eine maßgebliche Rolle für den wirtschaftlichen Wohlstand spielt.
- 3 Bis 1949 entschied das *Judicial Committee of the Privy Council* (JCPC) in London über Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Provinzen, seitdem das *Supreme Court of Canada* (SCC).
- 4 Das erste Budget der liberalen Regierung umfasste etwa Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, Infrastruktur und Forschung im Volumen von sieben Milliarden Dollar. Das zweite Budget fokussierte vor allem infrastrukturpolitische Instrumente im Volumen von knapp 22 Milliarden Dollar (Chahal, Jacques, Quintaneiro & Toner, 2017).

Literatur

- Albo, Gregory & Jenson, Jane (1989). A Contested Concept: The Relative Autonomy of the State. In Wallace Clement & Glen Williams (Eds.). *The New Canadian Political Economy* (180-211). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Anderson, Bruce (2017). *For Canadian politicians, it's riskier to ignore climate change than it is to propose solutions*. Political Risk & Climate Action. Verfügbar unter: <http://abacusdata.ca/political-risk-climate-action/> [22. November 2018].

- Broschek, Jörg (2009). *Der kanadische Föderalismus. Eine historisch-institutionalistische Analyse*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Broschek, Jörg (2020). Bicameralism and the Consequences of Political Structuring in Canada: Lost Alternatives, Future Options. In Johanne Poirier & Alain G. Gagnon (Eds.). *Canadian Federalism and its Future: Actors and Institutions*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press (i.E.).
- Bush, Elizabeth & Lemmen, Donald S. (2019). *Canada's Changing Climate Report*. Government of Canada: Ottawa.
- Brownsey, Keith (2006). Canadian Energy Policy: Supply, Sustainability, and a Policy Vacuum. In Bruce Doern (Ed.). *How Ottawa Spends, 2006-2007: In From the Cold: The Tory Rise and the Liberal Demise* (73-94). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Brownsey, Keith (2007). Energy Shift: Canadian Energy Policy Under the Harper Conservatives. In Bruce Doern (Ed.). *How Ottawa Spends, 2007-2008: The Harper Conservatives – Climate of Change* (143-160). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Brownsey, Keith (2013). Energy Strategy under the Harper Government: Provincial and Industry-Led. In Bruce Doern & Christopher Stoney (Eds.). *How Ottawa Spends, 2013-2014, The Harper Government: Mid-Term Blues and Long-Term Plans* (127-145). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Cairns, Alan (1986). The Embedded State: State-Society Relations in Canada. In Keith Banting (Ed.). *State and Society. Canada in Comparative Perspective* (53-86) (Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 31). Toronto: University of Toronto Press.
- Canadian Council of Ministers of the Environment (1998). *Canada-wide Accord on Environmental Harmonization*. Verfügbar unter: https://www.ccmce.ca/files/Resources/harmonization/accord_harmonization_e.pdf [29. Januar 2018].
- Carter, Angela (2018). Policy Responses to the Climate Crisis in Canada's Petro-Provinces: Varieties of Carbon Entrenchment. *Studies in Political Economy*, 99 (2), 151-174.
- Carter, Angela, Fraser, Gail & Zalik, Anna (2017). Environmental Policy Convergence in Canada's Fossil Fuel Provinces? Regulatory Streamlining, Impediments, and Drift. *Canadian Public Policy*, 43 (1), 61-76.
- Chahal, Aman, Jacques, Zak, Quintaneiro, Marc & Toner, Glen (2017). Politics and Policy on the Federal- Provincial Journey to a Low-Carbon Future: A New Era of Canadian Energy/Environmental Federalism? In Katherine A. H. Graham & Allan M. Maslove (Eds.). *How Ottawa Spends: 2017-2018* (158-179). Carleton University: School of Public Policy and Administration.
- Commissioner of the Environment and Sustainable Development (2016). *Reports of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development*. REPORT 2 Mitigating the Impacts of Severe Weather. Ottawa.
- Council of the Federation (2015). *Canadian Energy Strategy*. Verfügbar unter: http://canadaspremiers.ca/wp-content/uploads/2013/03/canadian_energy_strategy_eng_fnl.pdf [17. Juli 2018].
- Dagg, Travis, Lippett, Jonathan, Masters, Derek & Toner, Glen (2018). A Pan-Canadian Experiment: Pipelines, Carbon Pricing, and Partisan Politics Test the New Era of Energy/Environmental Federalism. In Katherine Graham & Allan Maslove (Eds.). *How Ottawa Spends 2018-19* (95-115). Carleton University: School of Public Policy and Administration.
- Elgie, Stewart & McClay, Jessica (2013). BC's Carbon Tax Shift Is Working Well after Four Years ("Attention Ottawa"). *Canadian Public Policy*, 39, 1-10.
- Falletti, Tullia & Mahoney, James (2015). The Comparative Sequential Method. In James Mahoney & Kathleen Thelen (Eds.). *Advances in Comparative-Historical Analysis* (211-239). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fertel, Camille, Bahn, Olivier, Vaillancourt, Kathleen & Waaub, Jean-Philippe (2013). Canadian energy and climate policies: A SWOT analysis in search of federal/provincial coherence. *Energy Policy*, 63, 1139-1150.
- Fournier, Philippe (2019). This Week's 388Canada Projection: All Bets are Off. *Maclean's*, July 14, 2019. Verfügbar unter: <https://www.macleans.ca/politics/ottawa/this-weeks-388canada-projection-all-bets-are-off/>.

- Gattinger, Monica (2015). A National Energy Strategy for Canada: Golden Age or Golden Cage of Energy Federalism? In Juneau Berdahl & Carolyn H. Tuohy (Eds.). *Canada: The State of the Federation 2012-2013* (39-69). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Gollom, Mark (2012, 18. Mai). Is Canada suffering from the Dutch Disease?. *CBC News*, 18. Mai 2012. Verfügbar unter: <https://www.cbc.ca/news/canada/is-canada-suffering-from-dutch-disease-1.1140014> [26.08.2019].
- Government of Canada (2002). *Climate Change Plan for Canada*. Verfügbar unter: <http://publications.gc.ca/site/eng/9.648655/publication.html> [26.08.2019].
- Government of Ontario (2018). *Ontario Introduces Legislation to End Cap and Trade Carbon Tax Era in Ontario*. Press Release. Verfügbar unter: <https://news.ontario.ca/ene/en/2018/07/ontario-introduces-legislation-to-end-cap-and-trade-carbon-tax-era-in-ontario.html> [25. Juli 2018].
- Howlett, Michael & Brownsey, Keith (2007). Introduction: Towards a Post Staples State? *Canadian Political Science Review*, 1 (1), 1-7.
- Ibbittson, John (2012, 16. Mai). East vs. West: Political success involves pitting group against group. *Globe and Mail*, 16. Mai 2012. Verfügbar unter: <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/east-vs-west-political-success-involves-pitting-group-against-group/article4184570/> [26.08.2019].
- Innis, Harold (2017). *Essays in Canadian Economic History*. Toronto: University of Toronto Press.
- Johnston, Richard (2017). *The Canadian Party System. An Analytic History*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Lecours, André (Ed.) (2005). *New Institutionalism. Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press.
- Martin, Lawrence (2012, 15. Mai). As an industrial nation, Canada is divided against itself. *Globe and Mail*, 15. Mai 2012. Verfügbar unter: <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/as-an-industrial-nation-canada-is-divided-against-itself/article4178717/> [26.08.2019].
- May, Elizabeth (2007). Brian Mulroney and the Environment. In Raymond Blake (Ed.). *Transforming the Nation. Canada and Brian Mulroney* (381-392). Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- McCarthy, Shawn, Stueck, Wendy, Lewis, Jeff (2018, 29. August). Trans Mountain Expansion halted as appeals court quashes Ottawa's approval. *Globe and Mail*, 29. August 2018. Verfügbar unter: <https://www.theglobeandmail.com/business/industry-news/energy-and-resources/article-court-quashes-ottawas-approval-of-trans-mountain-expansion/> [26.08.2019].
- Patashnik, Eric (2008). *Reforms at Risk. What Happens after Major Policy Changes are Enacted*. Princeton: Princeton University Press.
- Toner, Glen, Cherniak, David & Force, Kevin (2016). Liberal Energy and Climate Change Governance: Rebalancing Energy/Environment Domain Post-Harper. In Bruce G. Doern & Christopher Stoney (Eds.). *How Ottawa Spends 2016-17: The Trudeau Liberals in Power* (167-190). Carleton University: School of Public Policy and Administration.
- VanNijnatten, Debora & MacDonald, Douglas (2003). Reconciling Energy and Climate Change Policies: How Ottawa Blends. In Bruce Doern (Ed.). *How Ottawa Spends, 2003-2004: Regime Change and Policy Shift* (72-88). Oxford: Oxford University Press.
- Wellstead, Adam (2007). The (Post) Staples Economy and the (Post) Staples State in Historical Perspective. *Canadian Political Science Review*, 1 (1), 8-25.
- Western Climate Initiative (2013). *Western Climate Initiative*. Verfügbar unter: <http://westernclimateinitiative.org/index.php> [26.08.2019].

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Jörg Broschek, Wilfrid Laurier University, Department of Political Science,
75 University Ave West, Waterloo, ON, N2L 3C5, Kanada
E-Mail: jbroschek@wlu.ca

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,

2018) – oder zu korrigieren (Linder & Mueller, 2017; Vatter, 2018a) –, fördert schließlich den Einbezug unterschiedlicher Meinungen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (Konkordanz).

Von diesen drei Kerninstitutionen, welche die Basis der Schweizer Konsensdemokratie bilden und deren Zusammenspiel ihr Funktionieren prägen, gehen aus theoretisch-konzeptioneller Sicht unterschiedliche Dynamiken aus, die den Entscheidungsprozess, die schweizerische Energiepolitik zu transformieren, beschleunigen und/oder verlangsamen können. Auf der einen Seite fördert die breite Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen während der Politikformulierung eine inhaltliche Fundierung anstehender Entscheidungen. Auf der anderen Seite vergrößert dies jedoch die latente Gefahr, dass ein Erlassentwurf scheitert, wenn keine Einigung erzielt wird oder eine Vorlage am Ende des politischen Prozesses von den Stimmberechtigten abgelehnt wird.

Eine empirische Untersuchung dieser konkurrierenden Wirkungsannahmen von direkter Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie von deren loser Kopplung leistet einen dreifachen Beitrag zur bestehenden Literatur. Erstens sind bisherige Analysen im Bereich der schweizerischen Energietransformation stark von der Policy-Forschung geprägt. Der vorliegende Beitrag setzt hingegen bei den institutionellen Bedingungen politischer Steuerung an und erlaubt es so, bestehende Policy-Studien unter einem neuen Aspekt zu systematisieren. Während die jüngsten energiepolitischen Entwicklungen eine Vielzahl an Untersuchungen anregten (Dermont & Stadelmann-Steffen, 2019; Fischer, 2015; Kammermann & Ingold, 2018; 2019; Kriesi & Jegen, 2000; 2001; Markard, Suter & Ingold, 2016; Sager, Bürki, & Luginbühl, 2014; Schmidt & Sewerin, 2018; Steurer, Clar & Casado-Asensio, 2019; Strebel, 2011), bleibt die auf Spezialisierung angelegte Forschung trotz jüngster Verdichtungsversuche – etwa in Form von Lehrbüchern (Knoepfel, Nahrath, Savary, Varone & Dupuis, 2010; Ingold, Lieberherr, Schläpfer, Steinmann & Zimmermann, 2016) oder von Schlussberichten groß angelegter Nationaler Forschungsprogramme (Stadelmann-Steffen, Ingold, Rieder, Dermont, Kammermann & Strotz, 2018) – weiterhin fragmentiert. Dass sich der Blick vorliegend nicht nur auf die Wirkungen der drei für die schweizerische Konsensdemokratie zentralen Kerninstitutionen richtet, sondern deren fallspezifisches Zusammenspiel mitberücksichtigt wird, unterstützt zweitens den Wissenstransfer über die Landesgrenzen hinweg. So fördert eine Untersuchung ebendieser Interdependenzverhältnisse einerseits das Verständnis für die Steuerbarkeit von energiepolitischen Transformationsprozessen anderswo. Andererseits reiht sich der Beitrag so in die aktuelle Diskussion über neue Formen der Demokratie und Governance im Energiebereich ein (siehe z. B. Goldthau & Sitter, 2019; Szulecki, 2017). Drittens stellt die Schweiz als generell „wichtiges Anwendungsfeld für die Policy-Analyse“ (Sager, Ingold & Balthasar, 2017, S. 260-62) ein interessantes Beispiel eines politisch wie gesellschaftlich verhandelten, bereits beschlossenen Entscheides zur Transformation der Energiepolitik dar, der jedoch weiterhin in der Umsetzung begriffen ist.

Nachstehend werden in einem ersten Schritt der theoretische Rahmen und die drei Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie (d. h. direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz) näher vorgestellt sowie Erwartungen zu ihrer transformationsfördernden bzw. -hemmenden Wirkungsweise formuliert, ehe auf die für die schweizerische Konsensdemokratie konstituierende lose Kopplung der drei Institutionen eingegangen wird (Abschnitt 2). Während in Abschnitt 3 das Forschungsdesign

geschildert wird, folgt in Abschnitt 4 ein kurzer Abriss über die wichtigsten Entwicklungen in der schweizerischen Energiepolitik, um diejenigen wegweisenden Strategiewechsel hervorzuheben, die in der Schweiz dazu geführt haben, einen strukturellen Transformationspfad einzuschlagen. Darauf folgend wird der Effekt der drei Kerninstitutionen in den unterschiedlichen Etappen des energiepolitischen Transformationsprozesses analysiert, wobei begünstigende und/oder verlangsamende Wirkungen im Fokus stehen (Abschnitt 5). Der Beitrag schließt mit übergeordneten Schlussfolgerungen und lotet sodann Chancen und Grenzen einer Übertragbarkeit des schweizerischen Konsenssystems auf transformative Bestrebungen in anderen Ländern aus (Abschnitt 6).

2 Institutionen der schweizerischen Konsensdemokratie

Um zu untersuchen, wie die drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik wirken, wird in theoretischer Hinsicht auf neo-institutionalistische Prämissen abgestellt. Beim Neo-Institutionalismus handelt es sich um eine Vielzahl unterschiedlicher Stoßrichtungen, die seit den 1980er Jahren in Reaktion auf das in den 1960er- und 1970er Jahren dominante behaviouralistische, methodologisch individualistische und größtenteils institutionenblinde Paradigma entstanden. Obwohl Peter A. Hall und Rosemary C. R. Taylor (1996, p. 937) drei weitgehend voneinander unabhängige „Denkschulen“ ausmachen (d. h. Historischer Institutionalismus, Rational-Choice-Institutionalismus, Soziologischer Institutionalismus), liegt ein trotz bestimmter Schattierungen mehrheitlich geteiltes Institutionenverständnis zugrunde. Im Anschluss an James G. March und Johan P. Olsen (1989) beschreibt eine „Institution“ demnach eine relativ beständige Sammlung von formal kodifizierten und/oder informellen Regeln sowie organisationellen Praktiken mit Ordnungs- bzw. Regelungscharakter. Damit stellen Institutionen „[...] einen Kontext dar, in dem sich Akteure bewegen, der die Beziehung zwischen den Akteuren in Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen strukturiert und somit auch die Machtverteilung zwischen politischen Akteuren determiniert“ (Sager, Ingold & Balthasar, 2017, S. 188).

Obwohl neo-institutionalistische Theorieansätze nicht auf der Linie der im Kontext von Policy-Wandel bekannten Ansätze liegen (hierzu Ingold, Lieberherr, Schläpfer, Steinmann & Zimmermann, 2016; Sager, Ingold & Balthasar, 2017), kann eine Untersuchung von tiefgreifenden Steuerungs- und Transformationsprozessen nicht über die Bedeutung der Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie sowie von deren Zusammenspiel hinwegsehen. Wie Fritz Sager, Karin Ingold und Andreas Balthasar (2017, S. 31) herausstreichen, führt das Institutionengefüge zu „spezifischen Eigenschaften politischer Prozesse in der Schweiz, die für die öffentliche Politik zentral sind [...]“. In einem ersten Schritt werden demnach die drei für das politische System der Schweiz charakteristischen institutionellen Komponenten vorgestellt. Für ein realitätsnahes Verständnis tiefgreifender Steuerungs- und Transformationsprozesse ist es ferner unerlässlich, die drei Kerninstitutionen nicht bloß als unabhängig voneinander operierende Teilkomponenten zu betrachten, sondern in einem zweiten Schritt deren loser Kopplung (Benz & Sonnicksen, 2017) Aufmerksamkeit zu schenken.

2.1 Direkte Demokratie

Das Prinzip der unmittelbaren Volkssouveränität wird in keinem anderen Land „so konsequent umgesetzt wie in der Schweiz“ (Vatter, 2018a, S. 361), die trotz der seit den 1960er Jahren weltweiten Zunahme an sachunmittelbaren Referenden (Morel & Qvortrup, 2018) weiterhin als unangefochtener „world champion of direct democracy“ (Altman, 2014, p. 49) gilt. Dies kommt bei den auf sämtlichen Staatsstufen offenstehenden direktdemokratischen Mitsprachemöglichkeiten zum Tragen: Während gesamtschweizerisch 100.000 Stimmberechtigte innerhalb von 18 Monaten mit einer Volksinitiative eine Partialrevision der Bundesverfassung verlangen können (Art. 139 BV) und 50.000 Stimmberechtigte binnen 100 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung eines Bundesgesetzes mit Hilfe eines fakultativen Gesetzesreferendums einen Volksentscheid verlangen können (Art. 141 BV), zeichnet sich das direktdemokratische Instrumentarium auf Kantonsebene durch eine im Vergleich zum Bund deutlich größere institutionelle Vielfalt aus („rules-in-form“; Vatter, 2018b, pp. 127-34). Ferner werden Volksinitiativen auf der untergeordneten Staatsebene reger und erfolgreicher genutzt („rules-in-use“; Vatter, 2018a, S. 373).

In Bezug auf weitreichende Politikwenden hat die sachunmittelbare Referendumsdemokratie zwei zentrale Implikationen: Aus einer Input-Perspektive betrachtet fördert direkte Demokratie die Artikulation, Kanalisation und Repräsentation der divergierenden Interessen einer Vielzahl an Akteuren (Bevölkerung, Parteien, Verbände, etc.). Seit der Analyse von Leonhard Neidhart (1970) gilt es als unbestritten, dass die wirkungsmächtigen Volksrechte wie ein „Damoklesschwert“ über dem gesamten politischen Prozess schweben und dazu verpflichten, „referendumsfeste“ Vorlagen auszuhandeln (siehe auch Fischer, 2015, p. 526). Dies führt zu – wenn auch mit erheblichem Zeitaufwand erarbeiteten – breit getragenen und in Pierre Rosanvillons (2010) Sinne legitimen Kompromissen, die tiefgreifenden Steuerungs- und Transformationsprozessen den Weg ebnen. Trotzdem besteht aus der Sicht der „Vetospieler-Theorie“ (Tsebelis, 2002) das latente Risiko, dass transformative Weichenstellungen am direktdemokratischen Nachentscheid scheitern, was einer transformationsbremsenden Wirkung der direkten Demokratie entspricht.

2.2 Föderalismus

Aus einer vergleichenden Perspektive betrachtet gilt die Schweizerische Eidgenossenschaft als „one of the few examples of real federalism in the world“ (Lane, 2001, p. 7). Auch wenn der Grad der legislativen Dezentralisierung seit der Bundesstaatsgründung (1848) merklich abgenommen hat (Dardanelli & Mueller, 2019), verfügt die Schweiz weiterhin über äußerst dezentrale Einnahme- und Ausgabestrukturen (Vatter, 2018b). Als eigentliche „Kernstücke“ des dreistufigen und enorm kleinräumigen Staatsaufbaus mit der Zentralebene, den 26 Kantonen und den 2.212 Gemeinden streicht Adrian Vatter (2018a, S. 443) die Staatlichkeit der Kantone mit einem Territorium, einer Verfassung und Organisations- und Personalhoheit, die verfassungsmäßig garantierte Kantonsautonomie (Art. 3 BV), die kantonale Mitwirkung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundes (Art. 45 BV) sowie die Pflicht zur horizontalen Zusammenarbeit heraus. Mit der im Jahre 2004 per Volksentscheid angenommenen und

anfangs 2008 in Kraft getretenen *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung* (NFA) erfuhr die föderale Architektur ihre bislang weitreichendste Reform (Arens, Arnold, Mueller & Vatter, 2017).

Übertragen auf den vorliegenden Problemkomplex sichern die vertikalen Institutionen des Föderalismus (u. a. Ständerat) erstens die Berücksichtigung kantons- und regionsspezifischer Forderungen im parlamentarischen Prozess des Bundes, welcher dadurch verzögert wird. Zweitens sind die Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Vollzugskompetenzen der untergeordneten Staatsebenen (Dardanelli & Mueller, 2019) gerade für die Steuerung energiepolitischer Transformationsprozesse von herausragender Bedeutung. So treten die Kantone gleichsam als Programm- als auch als Vollzugsinstanzen in Erscheinung, womit den intergouvernementalen Organisationen (d. h. den interkantonalen Konferenzen) für die politikfeldspezifische Koordination und Diffusion von Policies eine bedeutende Rolle zukommt (Strebel, 2011; Schnabel & Mueller, 2017). Als Implementationsmuster hat sich der föderale Politikvollzug im Zuge des 20. Jahrhunderts zu einem Verfassungsgebot verfestigt (Art. 46 BV), wobei die untergeordneten Staatsstufen keinesfalls auf den Status reiner Vollzugsagenturen degradiert werden. Vielmehr ermöglicht die gerade im Energiesektor gängige Form der Rahmengesetzgebung auf Bundesebene eine auf die örtlichen Begebenheiten angepasste, variable Politikumsetzung, die bisweilen experimentelle Züge annehmen kann. Ebendiese Prozesse sind von Vollzugsdefiziten jedoch nicht gefeit (Sager, Ingold & Balthasar, 2017, S. 121-122; für umweltpolitische Beispiele Ingold, Lieberherr, Schläpfer, Steinmann & Zimmermann, 2016, S. 144), vermögen im „föderalen Labor“ gleichzeitig aber auch, Politikinnovation herbeizuführen oder energiepolitische Zielsetzungen bedürfnisspezifisch in das bestehende Geflecht kantonaler bzw. lokaler Politiken zu integrieren (Knoepfel, 1993, S. 21; Steurer, Clar & Casado-Asensio, 2019).

2.3 Konkordanz

Die Herausbildung konkordanzdemokratischer Strukturen wird als direkte Konsequenz des Kompromisszwanges beschrieben, der von der direkten Demokratie und dem Föderalismus ausgeht (u. a. Neidhart, 1970). Allerdings evoziert der in der Schweiz im Jahre 2003 zum „Wort des Jahres“ gekürte Begriff der „Konkordanz“ eine Vielzahl möglicher Bedeutungen. Nicht selten sind sich die politischen Entscheidungsträger selbst nicht darüber einig, „was Konkordanz konkret bedeutet“. Das dem Lateinischen entlehnte *concordantia* lässt sich mit „Übereinstimmung“ übersetzen (Schmidt, 2010, S. 420). Wichtiger als das utopische Endziel vollständiger Eintracht ist jedoch das *prozedurale* Element der Konkordanz als eine politische Praxis, in der sämtliche wichtige Kräfte einbezogen werden, die sich durch „Betroffenheit“ (Hendriks, 2008; Newig & Fritsch, 2009) und/oder „Verhinderungsmacht“ (Olson, 1965) auszeichnen. In der Konsequenz münden die entsprechenden Inklusions- und Integrationsbemühungen in konkordantem, d. h. in einem durch Kooperationswillen gekennzeichneten Eliteverhalten, welches je nach institutionellem Kontext unterschiedliche Ausprägungen annehmen kann (Freiburghaus & Vatter, 2019) und schließlich „Entscheide *qua* gütlichem Einvernehmen“ – „decision by amicable agreement“ (Steiner & Dorff, 1980) – herbeiführt (Lehmbruch, 2003). Augenfälligste Form des konkordanten Eliteverhaltens sind die trotz der merklichen parteipolitischen Veränderungen weiterhin auf allen drei

Staatsstufen anzutreffenden übergroßen Regierungskoalitionen – der „mit Abstand am häufigsten auftretend[e] Koalitionstyp“ (Vatter, 2018a, S. 233), welcher den vielfältigen partei-, sprach- und regionsproportionalen Ansprüchen genügt. Im Hinblick auf die politische Steuerung von Transformation ist entscheidend, dass „Entscheide *qua* göttlichem Einvernehmen“ innerhalb von parteipolitisch sehr breit abgestützten Exekutiven gerade in von ideologischen Gegensätzen geprägten Politikfeldern wie der Energiepolitik letztlich nur in der Form eines überparteilichen Kompromisses zustande kommen und aus systemischen Gründen schließlich kollegial getragen werden müssen (Kammernann & Ingold, 2018).

Im Hinblick auf eine signifikante Politikänderung hat Konkordanz zwei Folgen: Auf der einen Seite ist umfassende Elitekooperation gerade im Falle anhaltender Dissonanzen ein äußerst zeitintensiver Prozess, was tiefgreifende Steuerungs- und Transformationsprozesse aufgrund des „institutionellen Zwang[s] zur politischen Kompromissfähigkeit“ (Sager, Ingold & Balthasar, 2017, S. 30) verlangsamt. Auf der anderen Seite stiftet das prozedurale Element der Konkordanz jedoch dynamische und fluide Legitimität im Sinne Pierre Rosanvillons (2010, S. 15): So lange sich diese Praxis des Einbeziehens aller Betroffenen und/oder aller mit Verhinderungsmacht ausgestatteten Akteure in der gesellschaftlichen Wahrnehmung bewährt (ebd.), ist prozedurale Konkordanz dem Gelingen entsprechender Umwälzungen zuträglich.

2.4 Lose gekoppelte Kerninstitutionen

Die drei bisher isoliert voneinander betrachteten Kerninstitutionen stellen in der Realität keine unverknüpften Teilkomponenten dar. Vielmehr bestehen zwischen ihnen mannigfache Wechselwirkungen, die für die Wirkungs- und Funktionsweise der schweizerischen Konsensdemokratie konstituierend sind (Linder & Mueller, 2017; Vatter, 2018a; 2018b). Insofern empfiehlt es sich, auf die fallspezifische Kopplung institutioneller Größen („coupling“) – verstanden als „the intensity of linkage or ties to institutional rules the individual bodies or actors are subject to“ (Benz & Sonnicksen, 2017, p. 13) – abzustellen. Dieses ursprünglich der Systemtheorie entlehnte Konzept scheint für die Schweiz besonders passend. Eine lose Kopplung zeichnet sich durch eine sich im Zuge des Entscheidungsprozesses flexibel entwickelnde Kombination der unterschiedlichen institutionellen Modi aus, die aufgrund von Kommunikation, Informationsflüssen und/oder gegenseitigem Anpassen resultiert (Benz, 2009, S. 218; Landau, 1973, p. 190).

Entsprechend gilt es, die jeweilige Kopplungsintensität fallspezifisch zu beurteilen. Für die politische Steuerung der Energietransformation besonders hervorzuheben ist die Multiplikation der konkordanzdemokratischen Zwänge über die drei Staatsstufen Bund, Kantone und Gemeinden (Föderalismus) – allesamt durch machtheilende institutionelle Einrichtungen geprägt (u. a. direkte Demokratie, übergroße Regierungskoalitionen; Vatter, 2018a; 2018b) –, was je nach Zusammenspiel transformationsförderndes und/oder -hemmendes Potential birgt.

3 Forschungsdesign

Der empirische Teil des vorliegenden Beitrages basiert auf einer prozessanalytischen, qualitativen Einzelfallstudie (Wolf, Heindl & Jäckle, 2017). So wird nachfolgend eine dreiteilige Chronologie der wichtigsten Ereignisse präsentiert, die im Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik mündeten (Abschnitt 4), ehe die Wirkung der drei Kerninstitutionen und deren loser Kopplung beurteilt wird (Abschnitt 5). Dabei stützt sich die Unterteilung der chronologischen Etappen sowohl auf einschlägige Forschungsbeiträge zum Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der schweizerischen Konsensdemokratie (u. a. Sciarini, 2014) als auch auf fallspezifische Wegmarken wie etwa externe Ereignisse. Als Datengrundlage dient einerseits eine absichtsvolle Auswahl („purposive sampling“) an Dokumenten wie etwa Medienmitteilungen bedeutender Akteure (Parteien, interkantonale Konferenzen, etc.) oder amtliche Berichte. Andererseits wird Sekundärliteratur in Form von einschlägigen Policy-Forschungsstudien herangezogen. Letztere werden mit Blick auf das vorliegende Erkenntnisziel systematisch ausgewertet. Die qualitative Einzelfallanalyse erlaubt eine literatur- und quellengestützte Beurteilung, wie sich die Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik auswirken.

4 Chronologie der energiepolitischen Transformation in der Schweiz

4.1 Entwicklungen kurz nach Fukushima (2011)

In den Jahren vor den Ereignissen in Fukushima setzte sich eine Koalition aus bürgerlichen Parteien, Industrie und Kantonen für eine kernenergiefreundliche Politik ein (Kriesi & Jegen, 2001; Sager, 2014). Da die schweizerischen Kernkraftwerke heute mit zu den ältesten der Welt gehören, zeigte sich ebendiese Akteursgruppe offen für deren Ersatz. Zu diesem Zwecke reichten die Betreiber der Kernkraftwerke Mühleberg, Bznau und Gösgen beim zuständigen Bundesamt für Energie (BFE) Rahmenbewilligungsgesuche ein (Rieder & Strotz, 2018). Die Reaktorkatastrophe in Fukushima führte jedoch zu einer umgehenden Sistierung dieser Verfahren. Bereits am 25. Mai 2011 beschloss der Bundesrat in einem „historischen Entscheid“ (Tagesanzeiger vom 25. Mai 2011) – getragen von einer Mitte-links Mehrheit aus SP (Sozialdemokratische Partei der Schweiz), CVP (Christlichdemokratische Volkspartei) und BDP (Bürgerlich-Demokratische Partei) – den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie. Diesem Entscheid folgte das Parlament ebenfalls mit einer *ad hoc* Koalition bestehend aus Grünen, SP, CVP und BDP. Eine Schlüsselrolle kam in dieser Phase den Christdemokraten (CVP) und deren Bundesrätin Doris Leuthard zu, welche bis dahin als große Verfechterin der Kernenergie galt (Markard, Suter & Ingold, 2016). Leuthard bewies jedoch Wandlungsfähigkeit und politischen Instinkt; fortan sollte sie sich vehement für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie und einen Zubau bei den Erneuerbaren einsetzen. Dieser Politikwechsel geschah auch mit Blick auf die bevorstehenden Parlamentswahlen von 2011, welche vom Energiethema dominiert wurden (Lutz, 2012). Die

Annahme der parlamentarischen „Motion Schmidt“, welche den Ausstieg aus der Kernenergie forderte, und die erfolgreiche Lancierung einer weiteren, mehrheitlich von den Grünen forcierten Atomausstiegsinitiative lösten sodann eine Totalrevision des Energiegesetzes aus – ausgearbeitet vom zuständigen BFE. Diese Totalrevision sollte die damals noch junge Energiestrategie des Bundes von 2007 ersetzen (Rieder & Strotz, 2018).

4.2 Die Ausarbeitung der Energiestrategie 2050 (2012-2015)

Das Konsultationsverfahren (sog. Vernehmlassung) für die Totalrevision der Energiestrategie begann im Jahre 2012 und wurde 2013 mit einem umfassenden Bericht abgeschlossen. Im Zuge der Konsultation ließen sich mehr als 400 Akteure vernehmen und nutzten so den ihnen offenstehenden Kanal, um die eigenen Präferenzen einzubringen. Dabei zeigte sich, dass die aus den 1990er Jahren bekannten Akteurskoalitionen weiterhin existierten. Jedoch entfernten sich zentrale Akteure von der „pro-Wirtschaft-Koalition“ und bildeten fortan eine Brücke zwischen den beiden Gruppen (u. a. die CVP sowie die Grünliberale Partei GLP bzw. die bürgerlich-demokratische Partei BDP als zwei weitere Mitte-Parteien) (Kammermann & Strotz, 2014). Diese neue Mehrheit spiegelte sich später im parlamentarischen Prozess und dominierte bis zu den eidgenössischen Wahlen von 2015 die Ausarbeitung der Energiestrategie.

Es gelang dem neuen Bündnis, in der ES2050 drei Pfeiler zu verankern: Ein Verbot, neue Kernkraftwerke zu bauen, sowie die beiden Zielsetzungen, die erneuerbare Stromproduktion auszubauen und den Stromverbrauch durch Effizienzsteigerung zu senken (Curia Vista, 2013-2016). Das Verbot, neue Kernkraftwerke zu bauen, bzw. die alten Reaktoren nicht zu ersetzen, wurde mittels einer weichen Formulierung durchgesetzt. Diese besagt, dass die heutigen Reaktoren solange in Betrieb bleiben können, bis ihre sicherheitstechnische Betriebsdauer erreicht ist (Bundesamt für Energie BFE, 2017a). Dadurch können die Betreibergesellschaften die Reaktoren zum Teil bis 2035 betreiben, was den Druck auf die Politik verringert, da der Anteil der Kernenergie am Strommix erst graduell wegfällt. Die Förderung der erneuerbaren Energien mittels einer kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) wurde mit der ES2050 bis 2022 beschränkt. Danach muss eine neue Finanzierungsquelle gefunden werden. Die Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich bleibt zudem hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone, welche diese Aufgabe subsidiär bereits umgesetzt hatten. Um im föderalen System die Kohärenz zwischen den Kantonen in einem erforderlichen Maß sicherzustellen, vereinbaren die Kantone weiterhin die sogenannten „Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich“. Diese enthalten eine breite Palette an Richtlinien bzgl. Energieeffizienz und -verbrauch im Gebäudebereich (Strebel & Widmer, 2012; dazu auch Sager, Bürki, & Luginbühl, 2014, pp. 353-354). Die Regulierung der Effizienz in anderen Bereichen (z. B. Mobilität) bleibt hauptsächlich in der Kompetenz des Bundes (Rieder & Strotz, 2018).

Die Wahl von 2015 veränderte jedoch das Kräfteverhältnis im schweizerischen Nationalrat: Die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) sowie die Schweizerische Volkspartei (SVP) stellten nun eine rechtsbürgerliche absolute Mehrheit und vermochten es, in der Energiepolitik mit Hilfe von revisionistischen Entscheidungen das bisherige Mitte-links-Bündnis auszubremsen. Bis zur Schlussabstimmung im Jahr 2016 folgte ein

zähes Ringen um die weiteren inhaltlichen Schwerpunkte der ES2050, im Zuge dessen die FDP als Mehrheitsbeschafferin ihre zentralen Anliegen durchsetzen konnte. Die ES2050 wurde schließlich gegen Willen von SVP und Teilen der FDP verabschiedet (Curia Vista, 2013-2016).

4.3 Die direktdemokratische Phase (2016-2017)

Im Herbst 2016, d. h. kurz nach der parlamentarischen Schlussabstimmung, initiierten die SVP und wesentliche der die energieintensiven Branchen vertretenden Verbände ein fakultatives Gesetzesreferendum gegen das erste Maßnahmenpaket der ES2050. Dieser Rückgriff auf ein direktdemokratisches Kerninstrument richtete sich gegen die ambitionierten Umsetzungspläne der schweizerischen Energietransformation. Nach einer Kampagne, in welcher vor allem die Kosten und das Verhältnis von Staat und Markt diskutiert wurden (Bernhard & Lauener, 2017), sprach sich am 21. Mai 2017 eine komfortable Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden für das revidierte Energiegesetz (EnG) aus – und somit für das erste Maßnahmenpaket zur Umsetzung der ES2050. Dank des wohlwollenden Volksentscheids wurde das neue Energiegesetz per 1. Januar 2018 rechtskräftig (Rieder & Strotz, 2018).

5 Die Relevanz der drei Kerninstitutionen und deren loser Kopplung für den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik

Der nachfolgende Abschnitt greift die chronologische Darstellung, die in *Tabelle 1* zusammengefasst ist, auf und erörtert, wie die drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik wirkten. Im Fokus stehen dabei deren fördernde und bremsende Effekte.

5.1 Entwicklungen kurz nach Fukushima (2011)

Beim Entscheid des Bundesrates über den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie entfaltete die Konkordanz eine fördernde Wirkung: Anders als in parlamentarischen Regierungssystemen, in denen die Kabinettsmitglieder an starre Koalitionsverträge gebunden sind, können die Mitglieder des Bundesrates situativ flexible Entscheidungen treffen. Voraussetzung dafür ist jedoch ein „*konkordante[r] Politikstil*“ (Vatter, 2018a, S. 552): Werden dessen Kennzeichen – insbesondere eine hohe Kompromissbereitschaft, Mitverantwortlichkeit und „gegenseitiges Entgegenkommen zur Konfliktreglung“ (ebd.) – von den Mitgliedern des Bundesrates hochgehalten, ermöglicht Konkordanz weitreichende Entscheide, die tiefgreifenden Transformations- und Steuerungsprozessen zuträglich sind. Diese Bereitschaft, einen gemeinsamen Kompromissvorschlag zu akzeptieren, schien im Falle der ES2050 gegeben: Obwohl Bundesratssitzungen nicht öffentlich sind und bei zentralen Entscheiden auf eine Abstimmung verzichtet wird, um die kollegiale, kooperative Arbeitsweise keiner unnötigen Belastung aus-

zusetzen (Freiburghaus & Vatter, 2019), kann im vorliegenden Fall von einer situativen Mitte-links-Allianz ausgegangen werden, die sich im Regierungsgremium gegen rechtsbürgerlichen Opponenten behauptete. Der Föderalismus und die Volksrechte spielten bei der bundesratsinternen Entscheidungsfindung zum schrittweisen Atomausstieg hingegen keine Rolle.

Im Zuge der parlamentarischen Beratungen über den schrittweisen Atomausstieg unterstützte die Konkordanz die Energietransformation ebenfalls: In der schweizerischen Bundesversammlung besteht Potential für eine „variabl[e] Geometrie wechselnder Mehrheiten nach Sachthemen“ (Vatter, 2018a, S. 317). Diese besteht anstelle von fixen Allianzen nach der Logik eines parlamentarischen Regierungs-Oppositions-Gegensatzes, sofern sich die politische Elite auch im Parlament kompromissbereit zeigt und insbesondere die Parteien der Mitte flexible Bündnisse mit linken und rechten Parteien eingehen. In vorliegenden Fall lag diese Bereitschaft vor, was das Abrücken wichtiger Mitteparteien wie insbesondere der Christdemokraten (CVP) von der „pro-Wirtschaft-Koalition“ illustrierte (Rieder & Strotz, 2018).

5.2 Die Ausarbeitung der Energiestrategie 2050 (2012-2015)

Der Föderalismus an sich war der Ausarbeitung der ES2050 weder zu- noch abträglich. Während der Konsultationsphase gehören die Kantone und die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete zwar zum Kreis der ständigen Vernehmlassungsadressaten, die vom Bundesrat stets zu einer Stellungnahme eingeladen werden (Abs. 4 Abs. 2 VIG). Gleichzeitig sehen sich gerade kleinere Kantone angesichts der steigenden Anzahl entsprechender Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren zusehends überfordert, sich zeitnah zu äußern (Vatter, 2018b, p. 53). Während der parlamentarischen Beratungen bleibt den kantonalen Regierungsmitgliedern wegen der nach dem „Senatsmodell“ konzipierten Vertretung der Kantone im Bund (direkte Volkswahl, Instruktionsverbot) – dem Ständerat – eine direkte Einflussnahme auf den legislativen Entscheidungsprozess generell verwehrt (Vatter, Freiburghaus & Triaca, 2017); anders als im deutschen „Bundesratsmodell“ werden die „Standardinteressen“ der territorialen Regierungen“ (Braun, 2003) kaum repräsentiert.

Während bei den direkt auf die Nuklearkatastrophe von Fukushima folgenden Entwicklungen die Konkordanz einen tiefgreifenden Steuerungs- und Transformationsprozess begünstigte, fällt deren Wirkung während der Ausarbeitung der ES2050 weniger eindeutig aus: Einerseits bezweckte das Vernehmlassungsverfahren „die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes“ (Art. 2 Abs. 2 Vernehmlassungsgesetz [nachstehend VIG]). Entsprechend wurde der Einbezug sämtlicher wichtiger und „referendumsfähiger“ Akteure – einschließlich der subnationalen Entitäten als spätere Vollzugsinstanzen – in aufwändigen Anhörungs- und Rückkopplungsprozessen institutionell sichergestellt (Neidhart, 1970). Dabei ebnete die situative Kopplung des föderalen Mehrebenensystems mit den Verfahren prozeduraler Konkordanz einem kooperativen Eliterverhalten den Weg. Eine solch lose und situative Koppelung ist typisch für das politische System der Schweiz (Benz & Sonnicksen, 2017). In der Konsultation wirkte sich die Konkordanz mit dem Einbezug der föderalen Kräfte und unter dem Eindruck erster informeller Referendumsdrohungen entsprechend transformationsförderlich aus (Fischer, 2015). Anderer-

seits drohen die Integrationsbemühungen zu einem hinderlichen Umstand zu verkommen, wenn die Teilnehmerzahl in der Vernehmlassung ein kritisches Maß überschreitet. Dies geschah bei der ES2050, zu der insgesamt 459 Stellungnahmen eingingen. Dies führte zu einer Polarisierung abweichender Meinungen, die während der Parlamentsdebatten deutlich zu Tage traten und sich mitunter in umkämpften Detailberatungen äußerten (Curia Vista, 2013-2016; Markard, Suter & Ingold, 2016; Kammermann & Dermont, 2018). Die zeigte sich zum Beispiel, als die „Gebirgskantone“ entschieden dafür eintraten, die für die Nutzung der Wasserkraft zwecks Energieerzeugung fälligen Abgaben zu erhalten (sogenannter „Wasserzins“; Kammermann, 2018).

Ist die Wirkungsrichtung der Konkordanz sowie deren fallspezifischer Kopplung mit den beiden übrigen Kerninstitutionen in dieser Phase also nicht eindeutig, übten die ausgebauten Volksrechte in der Ausarbeitungsphase isoliert betrachtet einen die Energietransformation bremsenden Effekt aus: Das „Damoklesschwert“ des fakultativen Gesetzesreferendums verhinderte materiell weiterreichende parlamentarische Entscheidungen, da sich die aus den 1990er Jahren bekannte, potentiell „referendumsfähige“ „pro-Wirtschaft-Koalition“ (insb. SVP und FDP) gewillt zeigte, unliebsame Maßnahmen durch einen Volksentscheid zurückzubinden (Kriesi & Jegen, 2001; Kammermann & Strotz, 2014).

5.3 Die direktdemokratische Phase (2016-2017)

In der nachfolgenden direktdemokratischen Phase aktivierten die Referendumsführer um die SVP das fakultative Gesetzesreferendum explizit als Bremse, um das „ruinöse Energiegesetz“ (Schweizerische Volkspartei SVP, 2016) bzw. das „verantwortungslose Gesetzespaket“ (ebd.) nach dessen Verabschiedung von Regierung und Parlament an der Urne zu stoppen. Das Ergreifen des fakultativen Gesetzesreferendums entspricht einem versuchten Veto, was einem verlangsamenden Einfluss der direkten Demokratie gleichkommt. Im Zuge der Abstimmungskampagne verkehrte sich der transformationsbremsende jedoch in einen transformationsfördernden Effekt: Mit dem Volksentscheid verlieh die stimmberechtigte Bevölkerung der neu eingeschlagenen Richtung der Energiepolitik das nötige Maß an symbolischer Legitimation (Dermont & Stadelmann-Steffen, 2019).

Indes stellte das konkordante Eliterverhalten – innerhalb des föderalen Mehrebenensystems fallspezifisch mit den territorialen Kräften gekoppelt und durch die Existenz der Volksrechte strukturiert – eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung dafür dar, dass ein Projekt, welches tiefgreifende Steuerungs- und Transformationsprozesse nach sich zieht, die direktdemokratische Hürde erfolgreich nahm: Mit Ausnahme der SVP empfahlen schließlich sämtliche Regierungsparteien sowie die Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) die ES2050 zur Annahme und warben bei den Stimmberechtigten mit demonstrativ bewiesener Geschlossenheit für ein „Ja“ (Konferenz Kantonaler Energiedirektoren EnDK, 2017).

Tabelle 1 zeigt die politischen Ereignisse bezüglich der Energiestrategie 2050 und die Relevanz der drei Kerninstitutionen sowie deren loser Kopplung schematisch auf. Wie aus der prozessanalytischen, qualitativen Einzelfallanalyse hervorgeht, scheint die fallbasierte lose Kopplung von direkter Demokratie, Föderalismus und Konkordanz vor allem in der Konsultationsphase sowie im Vorfeld des Volksentscheids bedeutend.

Tabelle 1: Politische Ereignisse bezüglich der Energiestrategie 2050 und die Relevanz der drei Kerninstitutionen sowie deren loser Kopplung

Periode/Ereignis	Direkte Demokratie	Föderalismus	Konkordanz
Entwicklungen kurz nach Fukushima (2011)			
Regierungsentscheid zum schrittweisen Atomausstieg			+
Parlamentsentscheid zum schrittweisen Atomausstieg			+
Ausarbeitung ES2050 (2012-2015)			
Konsultation	-	=	+/-
Parlamentarischer Prozess	-		+/-
direktdemokratische Phase (2016-2017)			
Auflösung	-		
Volksabstimmung	+/-	+	+/-

Legende:

+ fördernder Effekt auf die schweizerische Energietransformation;

- bremsender Effekt auf die schweizerische Energietransformation;

= kein isolierter Effekt;

gelb hinterlegter Kasten: besondere Relevanz der fallspezifischen losen Kopplung der drei Kerninstitutionen („coupling“).

Quelle: Eigene Darstellung.

6 Schlussbetrachtungen

Der vorliegende Beitrag nahm den Wandel der schweizerischen Energiepolitik zum Anlass, die Wirkung der Kerninstitutionen und deren fallspezifische lose Kopplung für die politische Steuerung tiefgreifender Steuerungs- und Transformationsprozesse in der schweizerischen Konsensdemokratie zu betrachten. Konkret wurde untersucht, wie sich die drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik auswirken. Hierfür wurde der reiche Fundus an Policy-Forschungsbeiträgen unter einem bestimmten Aspekt – d. h. der institutionellen Rahmenbedingungen politischer Steuerung – systematisiert.

Der prozessanalytische, qualitative Abriss über die wichtigsten politischen Etappen, die zum Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik führten, illustriert, dass je nach Phase sowohl die direkte Demokratie als auch kooperatives Eliterverhalten und übergroße Regierungskoalitionen – d. h. die *prozeduralen* Aspekte der Konkordanz – einen transformationsfördernden oder -hemmenden (bzw. -verzögernden) Einfluss entfalten können. Insbesondere in der Ausarbeitungsphase und im Zuge des direktdemokratischen Nachentscheids erweist sich die Wirkungsweise der beiden Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie insofern als situativ wandelbar. Deren, isoliert betrachtet, transformationshemmende Wirkung verkehrt sich dank einer fallspezifischen losen Kopplung in eine transformations**begünstigende** Richtung. Für die politische Steuerung von Transformationsprozessen scheint also das Zusammenspiel der drei Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie vor

allem in der vorparlamentarischen Phase (der Konsultation) und im Vorfeld einer Volksabstimmung (d. h. während der Kampagne) bedeutend.

Die gegenläufigen Wirkungen des Föderalismus – mit Ausnahme von dessen transformationsfördernder Wirkung in der „heißen“ direktdemokratischen Phase (Freiburghaus, 2018) wurden weitgehend nivelliert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Implementation der neuen Energiepolitik im vorliegenden Beitrag vollends ausgeklammert wurde, da diese noch nicht abgeschlossen ist. Der für den schweizerischen Bundesstaat konstituierende „Vollzugsföderalismus“ gibt den untergeordneten Staatsstufen jedoch ein sich in der Vergangenheit wiederholt als wirkungsmächtig erwiesenes Vetoinstrument an die Hand, unliebsame Transformationsprozesse *qua* Nicht- bzw. unvollständiger Umsetzung der Rahmengesetzgebung zu desavouieren (Linder & Mueller, 2017; Vatter, 2018b; 2018a). Der angemessene Vollzug der Rahmengesetzgebung – und damit unliebsame Transformationsprozesse – können so im Nachhinein verhindert werden (Linder & Mueller, 2017; Vatter, 2018b; 2018a). In der Tat liegen erste Anzeichen dafür vor, dass sich der Föderalismus in der Implementation bremsend auf die schweizerische Energietransformation auswirken könnte: Einige kantonale Parteisektionen und regionale Hauseigentümergeverbeinde erachten die für den Vollzug der ES2050 notwendigen kantonalen Umsetzungsgesetze keineswegs als logische Fortführung des auf Bundesebene eingeschlagenen Transformationspfades. Es ist denn auch die Organisationshoheit der Kantone (Häfelin, Haller, Keller & Thurnherr, 2016) – genauer die auf kantonalen Ebene weitaus stärker ausgebaute direkte Demokratie –, die es den Gegnern der Energietransformation erlaubt, die entsprechenden kantonalen Umsetzungsgesetzgebungen durch Auslösung eines Volksentscheids anzufechten. Insofern scheint sich der für die direktdemokratische Phase auf Bundesebene beobachtete Wirkungsmechanismus der Volksrechte auf den untergeordneten Staatsstufen zu wiederholen: Mag sich der Umsetzungsprozess des eingeschlagenen transformativen Pfades durch die Auslösung eines kantonalen Gesetzesreferendums zunächst verzögern, verleiht ein erneut wohlwollendes „Volksverdikt“ der energetischen Umwälzung zusätzliche Legitimität.

Wie lassen sich die empirischen Befunde zum Einfluss der schweizerischen Konsensdemokratie auf die politische Steuerung von Transformation abschließend bewerten? Übergeordnet haben die Ergebnisse sowohl theoretisch-konzeptionelle als auch praktische Implikationen. In Bezug auf die empirische Frage, wie Kerninstitutionen eines politischen Systems auf tiefgreifende Transformations- und Steuerungsprozesse wirken, zeigte sich, dass die charakteristischen Institutionen der Machtteilung in Bezug auf den Wandel der schweizerischen Energiepolitik weder isoliert noch lose gekoppelt eine *ausschließlich* transformationshemmende Wirkung entfalteten. Vielmehr überwiegt in der Gesamtschau die einem Strukturwandel zuträgliche Eigenschaft der schweizerischen Konsensdemokratie, welche sich – auf den ersten Blick paradoxerweise – gerade aus der zunächst transformationsverzögernden Wirkung von deren Kerninstitutionen ergibt. Das in einem ersten Schritt Verlangsamende kann in einem zweiten Schritt durch fallspezifische lose Kopplung in eine transformationsfördernde Richtung gedreht werden. So zeigt die Analyse auf, dass institutionelle Aspekte, welche in vielen Policy-zentrierten Studien vernachlässigt werden, einen ebenso relevanten Faktor darstellen, den es bei der Untersuchung von tiefgreifenden Steuerungs- und Transformationsprozessen zu berücksichtigen gilt. Unterschiede bezüglich des materiellen Gehalts und der zeitlichen Dynamik eines Politikwandels lassen sich durch rein akteurszentrierte Grö-

ßen offenbar nicht hinreichend erklären. Vielmehr sollten künftig Ansätze gewählt werden, welche policy-forschungsspezifische Komponenten mit institutionellen Aspekten verbinden.

Dass den drei Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie keine eigenständige Wirkung zugeschrieben werden kann, hat überdies eine wichtige praktische Implikation. Weil das transformationsfördernde bzw. -bremsende Potential des Gesamtsystems erst in Kombination mit der jeweiligen fallspezifischen Kopplungsdensität zwischen den drei machteilenden Teilkombinationen realitätsnah nachgezeichnet werden kann, sollte nicht vorschnell auf eine Adaption auf andere Kontexte geschlossen werden. Anhand der kollegialen Mehrparteienregierung und der direkten Demokratie schweizerischer Prägung, die in Uruguay („la Suiza de América“) übernommen wurden, zeigte David Altman (2008, p. 486) etwa auf, dass „transplanted institutions have very dissimilar impact, effect, and functioning in a comparable setting“. So gesehen ist in weiterführenden Untersuchungen nicht bloß die „Exportfähigkeit“ einzelner Kerninstitutionen in Rechnung zu stellen. Vielmehr ist das Augenmerk auf die mannigfachen Wechselwirkungen („coupling“) zu richten. Erst damit lassen sich Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit einer so gearteten politischen Steuerung von Transformation auf entsprechende Bestrebungen in anderen Ländern hinreichend abschätzen.

Literatur

- Altman, David (2008). Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results. *Swiss Political Science Review*, 14, 483-520.
- Altman, David (2014). *Direct Democracy Worldwide*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Arens, Alexander, Arnold, Tobias, Mueller, Sean & Vatter, Adrian (2017). Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismusreform NFA. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2017* (S. 184-196). Tübingen: Nomos.
- Benz, Arthur (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, Arthur & Sonnicksen, Jared (2017). Patterns of Federal Democracy: Tensions, Friction, or Balance between two Government Dimensions. *European Political Science Review*, 9, 3-25.
- Bernhard, Laurent & Lauener, Lukas (2017). *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung*. Lausanne/Aarau/Luzern: FORS.
- Braun, Dietmar (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 9, 57-89.
- Bundesamt für Energie BFE (2017a). *Energiestrategie 2050: Chronologie*. Bern.
- Bundesamt für Energie BFE (2017b). *Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2016*. Bern.
- Curia Vista (2013-2016). Geschäftsverlauf zum Beratungsgegenstand 13.074 der Schweizerischen Bundesversammlung: Energiestrategie 2050, erstes Massnahmenpaket. Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative). Volksinitiative. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20130074>.
- Dardanelli, Paolo & Mueller, Sean (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848—2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49, 138-165.
- Dermont, Clau & Stadelmann-Steffen, Isabelle (2019). The Role of Policy and Party Information in Direct-Democratic Campaigns. *International Journal of Public Opinion Research* (im Erscheinen).
- Fischer, Manuel (2015). Collaboration Patterns, External Shocks and Uncertainty: Swiss Nuclear Energy Politics Before and After Fukushima. *Energy Policy*, 86, 520-528.

- Freiburghaus, Rahel (2018). Broadening the Outlook. The Role of Subnational Entities in the Direct-Democratic Scene of Federal Policy-Making. Konferenzpapier ECPR General Conference. Hamburg.
- Freiburghaus, Rahel & Vatter, Adrian (2019). The Political Side of Consociationalism Reconsidered. Switzerland between a Polarized Parliament and Delicate Government Collegiality. *Swiss Political Science Review*, (EarlyView).
- Goldthau, Andreas & Sitter, Nick (2019). Regulatory or Market Power Europe? EU Leadership Models for International Energy Governance. In Jakub M. Godzimirski (Eds.). *New Political Economy of Energy in Europe* (Bd. 13) (pp. 27-47). Cham: Springer International Publishing.
- Häfelin, Ulrich, Haller, Walter, Keller, Helen & Thurnherr, Daniela (2016). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Hendriks, Carolyn M. (2008). On inclusion and Network Governance: The Democratic Disconnect of Dutch Energy Transitions. *Public Administration*, 86, 1009-1031.
- Ingold, Karin, Lieberherr, Eva, Schläpfer, Isabelle, Steinmann, Kathrin & Zimmermann, Willi (2016). *Umweltpolitik in der Schweiz. Ein Lehrbuch*. Zürich/St. Gallen: Dike.
- Joskow, Paul L. & Parsons, John E. (2012). The Future of Nuclear Power After Fukushima. *Economics of Energy & Environmental Policy*, 1, 99-114.
- Kammermann, Lorenz (2018). Factors Driving the Promotion of Hydroelectricity: A Qualitative Comparative Analysis. *Review of Policy Research*, 35, 213-237.
- Kammermann, Lorenz & Dermont, Clau (2018). How Beliefs of the Political Elite and Citizens on Climate Change Influence Support for Swiss Energy Transition Policy. *Energy Research & Social Science*, 43, 48-60.
- Kammermann, Lorenz & Ingold, Karin (2018). Die Akzeptanz energiepolitischer Instrumente in den Kantonen. In Isabelle Stadelmann-Steffen, Karin Ingold, Stefan Rieder, Clau Dermont, Lorenz Kammermann & Chantal Strotz (Hrsg.). *Akzeptanz erneuerbarer Energie* (S. 58-85). Bern/Luzern/Dübendorf: Universität Bern; Interface Politikstudien Forschung Beratung; EAWAG.
- Kammermann, Lorenz & Ingold, Karin (2019). Going Beyond Technocratic and Democratic Principles. Stakeholder Acceptance of Instruments in Swiss Energy Policy. *Policy Sciences*, 52, 43-65.
- Kammermann, Lorenz & Strotz, Chantal (2014). Akteure und Koalitionen in der Schweizer Energiepolitik nach Fukushima. Bern: Universität Bern.
- Knoepfel, Peter (1993). Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme. Erfahrungen aus westeuropäischen Staaten. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Knoepfel, Peter, Nahrath, Stéphane, Savary, Jérôme, Varone, Frédéric & Dupuis, Johann (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zürich: Rüegger.
- Konferenz Kantonalen Energiedirektoren EnDK (2017, 27. März). *Kantonale Energiedirektoren stehen hinter dem neuen Energiegesetz* (Medienmitteilung vom 27. März 2017). URL: <https://endk.ch/de/dokumentation/aktuelles/kantonale-energiedirektoren-stehen-hinter-dem-neuen-energiegesetz>.
- Kriesi, Hanspeter & Jegen, Maya (2000). Decision-Making in the Swiss Energy Policy Elite. *Journal of Public Policy*, 20, 21-53.
- Kriesi, Hanspeter & Jegen, Maya (2001). The Swiss Energy Policy Elite: The Actor Constellation of a Policy Domain in Transition. *European Journal of Political Research*, 39, 251-287.
- Landau, Martin (1973). Federalism, Redundancy and System Reliability. *Publius: The Journal of Federalism*, 3, 173-196.
- Lane, Jan-Erik (2001). Introduction: Switzerland – Key Institutions and Behavioural Outcomes. *West European Politics*, 24, 1-18.
- Lehmbruch, Gerhard (2003). Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre. Wiesbaden: VS Verlag.
- Linder, Wolf & Mueller, Sean (2017). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt Verlag.

- Lutz, Georg (2012). *Eidgenössische Wahlen 2011. Wahlteilnahme und Wahlentscheid*. Lausanne: Se-lects – FORS.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, N.Y.: Free Press.
- Markard, Jochen, Suter, Marco & Ingold, Karin (2016). Socio-technical Transitions and Policy Change – Advocacy Coalitions in Swiss Energy Policy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 18, 215-223.
- Morel, Laurence & Qvortrup, Matt (Eds.) (2018). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. Milton Park, Abingdon/Oxon/New York, N.Y.: Routledge.
- Neidhart, Leonhard (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.
- Newig, Jens & Fritsch, Oliver (2009). Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective? *Environmental Policy and Governance*, 19, 197-214.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Rieder, Stefan & Strotz, Chantal (2018). Die schweizerische Energiepolitik. In Isabelle Stadelmann-Steffen, Karin Ingold, Stefan Rieder, Clau Dermont, Lorenz Kammermann & Chantal Strotz (Hrsg.), *Akzeptanz erneuerbarer Energie* (S. 22-44). Bern/Luzern/Dübendorf: Universität Bern; Interface Politikstudien Forschung Beratung; EAWAG.
- Rosanvallon, Pierre (2010). Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe. Ham-burg: Hamburger Edition, HIS.
- Sager, Fritz (2014). Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse* (S. 721-748). Zürich: NZZ Libro.
- Sager, Fritz, Bürki, Marietta & Luginbühl, Jennifer (2014). Can a Policy Program Influence Policy Change? The Case of the Swiss EnergieSchweiz program. *Energy Policy*, 74, 352-365.
- Sager, Fritz, Ingold, Karin & Balthasar, Andreas (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonder-heiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Sciarini, Pascal (2014). Eppure si muove: The Changing Nature of the Swiss Consensus Democracy. *Journal of European Public Policy*, 21, 116-136.
- Schmidt, Manfred G. (2010). *Wörterbuch zur Politik*, 3. Auflage, Stuttgart: A. Kröner.
- Schmidt, Tobias S. & Sewerin, Sebastian (2018). Measuring the Temporal Dynamics of Policy Mixes – An Empirical Analysis of Renewable Energy Policy Mixes' Balance and Design Features in Nine Countries. *Research Policy (EarlyView)*.
- Schnabel, Johanna & Mueller, Sean (2017). Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Pur-pose of Intergovernmental Councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27, 549-572.
- Schweizerische Volkspartei SVP (2016). *Überparteiliches Komitee ergreift Referendum gegen das Energiegesetz* (Medienmitteilung vom 7. Oktober 2016).
URL: <https://www.svp.ch/news/artikel/medienmitteilungen/ueberparteiliches-komitee-ergreift-referendum-gegen-das-energiegesetz/>.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle, Ingold, Karin, Rieder, Stefan, Dermont, Clau, Kammermann, Lorenz & Strotz, Chantal (2018). *Akzeptanz erneuerbarer Energie (Schlussbericht NFP71)*. Bern/Luzern/Dübendorf: Universität Bern, Interface Politikstudien, EAWAG.
- Steiner, Jürg & Dorff, Robert H. (1980). *A Theory of Political Decision Modes. Intraparty Decision Making in Switzerland*. Chapel Hill, N.C.: The University of Chapel Hill Press.
- Steurer, Reinhard, Clar, Christoph & Casado-Asensio, Juan (2019). Climate Change Mitigation in Austria and Switzerland: The Pitfalls of Federalism in Greening Decentralized Building Policies. *Natural Resources Forum – A United Nations Sustainable Development Journal (EarlyView)*.
- Strebel, Felix (2011). Inter-governmental Institutions as Promoters of Energy Policy Diffusion in a Federal Setting. *Energy Policy*, 39, 467-476.
- Strebel, Felix & Widmer, Thomas (2012). Visibility and Facility in Policy Diffusion: Going Beyond the Prevailing Binarity. *Policy Sciences*, 45, 385-398
- Szulecki, Kacper (2017). Conceptualizing Energy Democracy. *Environmental Politics*, 27, 21-41.

- Tagesanzeiger (2011, 13. Mai). Bundesrat entscheidet am 25. Mai über AKW-Ausstieg. *Tagesanzeiger* vom 13. Mai 2011. Verfügbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bundesrat-entscheidet-am-25-Mai-ueber-AKW-Ausstieg/story/18496484> [24.10.2019].
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Vatter, Adrian, Freiburghaus, Rahel & Triaca, Ladina (2017). Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme: Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 48, 741-763.
- Vatter, Adrian (2018a). *Das politische System der Schweiz*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian (2018b). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London/New York, N.Y.: Routledge.
- Wolf, Frieder, Heindl, Andreas & Jäckle, Sebastian (2017). Prozessanalysen und (vergleichende) Einzelfallstudien. In Achim Hildebrandt, Sebastian Jäckle, Frieder Wolf & Andreas Heindl (Hrsg.), *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft* (S. 215-240). Wiesbaden: VS Verlag.

*Anschriften der Autor*innen:*

Dr. Lorenz Kammermann, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, Fabrikstrasse 8, CH-3012 Bern, Schweiz & Eawag, Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology, Überlandstrasse 133, CH-8600 Dübendorf, Schweiz.
E-Mail: lorenz.kammermann@ipw.unibe.ch.

Rahel Freiburghaus, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, Fabrikstrasse 8, CH-3012 Bern, Schweiz.
E-Mail: rahel.freiburghaus@ipw.unibe.ch.

Elisabeth Musch

Politische Steuerung der Energietransformation in der niederländischen Konkordanzdemokratie*

Zusammenfassung

Die niederländische Regierung verfolgt eine bewährte Verhandlungsstrategie, auch bekannt als Poldermodell, um eine umfassende Transformation des Energiesystems und der Wirtschaft zu erreichen. Neben der Umstrukturierung des Energiesektors und Klimaschutzprojekten erstreckt sich der Ansatz auf die Förderung des Wirtschaftswachstums, nationale und internationale Marktentwicklungen, Technologie- und Innovationspolitik sowie Reformen des Verkehrssektors und Maßnahmen der Arbeitsmarktförderung. 2013 hat die Regierung unter Federführung des Sozialökonomischen Rates (SER) mit verschiedenen Interessengruppen, darunter Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Umweltverbände, einen Energiepakt für nachhaltiges Wachstum (*Energieakkoord*) ausgehandelt. Im Jahr 2018 folgten Verhandlungen über einen Klimapakt (*Klimaataakkoord*) mit Unternehmen, Interessengruppen, den Provinzen und Kommunen. Die umfassende niederländische Politik der Energiewende und das zugrunde liegende Zusammenspiel von Regierungsinitiativen, korporatistischer Interessenvermittlung und Politikberatung kann als Musterbeispiel für ausgehandelte Transformationspolitiken betrachtet werden.

Schlagworte: Energiepolitik, Konkordanzdemokratie, Verhandlung, Politikberatung, Transformation

Abstract

Governing the Energy Transformation in the Dutch Consociational Democracy

The Dutch government applies the traditional negotiating strategy, also known as the *polder model*, to achieve a comprehensive transformation of the energy system and the economy. Beyond the restructuring of the energy sector and climate protection projects, the approach extends to fostering of economic growth, national and international market developments, technology and innovation policies, as well as reforms of the transport sector and development of the labour market. In 2013, the government negotiated an Energy Pact for Sustainable Growth (*Energieakkoord*) with various interest groups, including trade unions, employers' associations and environmental associations, under the auspices of the Social and Economic Council (SER). In 2018, negotiations with companies, interest groups, provinces and municipalities on a Climate Pact (*Klimaataakkoord*) followed. The comprehensive Dutch policy of energy transformation and its underlying interplay of government initiatives, corporatist interest intermediation and policy advice can be seen as a prime example of negotiated transformation.

Keywords: Energy policy, Consociational democracy, Negotiation, Policy advice, Transformation

1 Einleitung¹

Im September 2013 schloss die niederländische Regierung mit Interessenverbänden, darunter den Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden, Naturschutz- und Umweltverbänden sowie weiteren Interessengruppen den Energiepakt für nachhaltiges Wachstum

(*Energieakkoord voor duurzame groei*). Das federführende Wirtschaftsministerium übertrug die Verhandlungsführung und die Koordinierung der Implementation des Paktes dem Sozialökonomischen Rat (*Sociaal Economische Raad*, SER). Mit den Paktvereinbarungen sollen die aus den EU-20-20-20-Zielen resultierenden nationalen Zielvorgaben umgesetzt werden. Die Unterzeichner des Paktes sind zur Umsetzung der sie betreffenden Maßnahmen verpflichtet. Sie werden dabei von einem beim SER angesiedelten Prüfungsausschuss beaufsichtigt (SER, 2013a; 2013b). Auf den Energiepakt folgten im Februar 2018 Verhandlungen zum Abschluss eines Klimapaktes (*Klimaatakkoord*). Diese leitet das Wirtschaftsministerium des seit Oktober 2017 amtierenden dritten Kabinetts unter Ministerpräsident Mark Rutte von der rechtsliberalen VVD (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*).² Angelehnt an das Pariser Übereinkommen von 2015 erarbeiteten Regierungsvertreter und Referenten des SER mit Unternehmen, Interessenorganisationen sowie Provinzen und Gemeinden Maßnahmen, die das Ziel der Regierung, die CO₂-Emissionen bis 2030 um 49% zu reduzieren, umsetzen sollen. Ende Juni 2019 legte der Klimarat (*Klimaatberaad*) eine neue Fassung des Klimapaktes vor (Klimaataakkoord, 2019a; 2019b). Anfang Juli 2019 debattierte die Zweite Kammer über den Pakt, der nun der Zustimmung aller beteiligten Akteure bedarf. Ihm war im Dezember 2018 eine Entwurfsversion vorausgegangen, die jedoch von den Umweltverbänden und der Gewerkschaft FNV nicht mitgetragen worden war (Rijksoverheid, 2018a; Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), 2018a). Die überarbeitete Version entstand auf Grundlage der im März 2019 veröffentlichten Prüfberichte der niederländischen Umweltbewertungsbehörde (*Planbureau voor de Leefomgeving*, PBL) und des niederländischen Büros für Wirtschaftspolitikanalyse (*Centraal Planbureau*, CPB) und nach der Debatte über den Entwurf und die Prüfberichte im Parlament (Klimaataakkoord, 2019a; 2019b).

Das Verfahren folgt etablierten Routinen der niederländischen Verhandlungsdemokratie. In Anlehnung an das aus der Versäulung hervorgegangene Handlungsreertoire, auch bekannt als Poldermodell, initiiert die niederländische Regierung Konsultationen zwischen den relevanten Interessengruppen mit dem Ziel, Konsens zu mobilisieren und Konflikte durch Kompromisse zu befrieden. Die Einbindung gesellschaftlicher Gruppen bezieht sich dabei nicht nur auf Verhandlungen, sondern umfasst auch den Implementationsprozess (Lijphart, 1968; Visser & Hemerijck, 1998). Bei den Energiepakt- und Klimapaktverhandlungen liegt insofern eine Pfadabhängigkeit vor, die mit inkrementellem institutionellen Wandel einhergeht. Der Theorie der Pfadabhängigkeit zufolge bringt ein Ereignis in der Vergangenheit (*critical juncture*) ein bestimmtes Politikmuster hervor. Dieses Muster wird in darauf folgenden Politikprozessen wiederholt reproduziert (*increasing returns*), obwohl die ursprüngliche historische Konstellation nicht mehr besteht (Pierson, 2000, p. 263; 2004, pp. 51-53, 95). Der inkrementelle Wandel kann in Anlehnung an Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen (2005) als Prozess des *layering* verstanden werden. Das historisch etablierte Governance-Arrangement wird um neue Regelungen ergänzt. Sie bestehen in der Energie- und Klimapolitik in verbesserten Verfahren der Implementationskontrolle und neuen Formen der Bürgerbeteiligung.

Der für die Niederlande typische Governance-Ansatz einer verhandlungsförmigen Politikentwicklung soll in dem Beitrag dargelegt werden, und es soll erklärt werden, warum die niederländische Regierung zur Bewältigung der Energietransformation erneut darauf zurückgreift. Die Datenbasis der Fallstudie bilden vorwiegend amtliche

Dokumente, die um Informationen aus Experteninterviews und der Medienberichterstattung ergänzt werden. Im Folgenden werden zunächst Merkmale der niederländischen Verhandlungsdemokratie vorgestellt. Daran schließt ein Überblick über den Energiemix und die Energiestruktur in den Niederlanden an. Es folgt ein Abriss zentraler Eckdaten der Energie- und Klimapolitiken. Daraufhin werden die Verhandlungen des Energiepaktes und des Klimapaktes analysiert. Im Fazit werden die Ergebnisse diskutiert.

2 Die niederländische Verhandlungsdemokratie

Die Niederlande zählen zu den stark koordinierten Marktwirtschaften. Konkordanzdemokratie und Korporatismus haben hier eine lange Tradition (Hemerijck & Schludi, 2000; Katzenstein, 1985; Lijphart, 1968), die in die Zeit der Versäulung (*verzuiling*) (1917-1967) zurückreicht. Die Befriedung (*pacificatie*) zwischen den Eliten der protestantisch-calvinistischen, der katholischen und der säkularen (sozialdemokratisch, liberal) sozialen „Säulen“ etablierte eine Politik, deren Spielregeln Kooperation und Kompromissfindung sowie politische Stabilität gewähren sollten (Andeweg & Irwin, 2014; Daalder, 1996; Kleinfeld, 1997; Lijphart, 1968; Van Waarden, 2002). Die Befriedung von 1917 bildet die historische Weichenstellung (*critical juncture*), aus der ein Prozess institutioneller Pfadabhängigkeit hervorging. Staatliche Akteure folgten in der Vergangenheit immer wieder diesem Pfad der Befriedungspolitik. Konkordanzdemokratie und Korporatismus weisen somit ein hohes Maß an Beständigkeit auf. Sie besteht darin, dass wiederholt ein Politikmuster ausgehandelter Reformen praktiziert wurde (Hemerijck & Schludi, 2000, p. 227). In den 1980er und 1990er Jahren bewirkte das Poldermodell eine Konzertierung der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im Konsens mit den Sozialpartnern (Visser & Hemerijck, 1997; 1998). In den Jahren darauf wurden rund 18 Sozialverträge geschlossen und damit etwa ein Vertrag pro Jahr (Keune, 2016, S. 15). Die Regierung griff auch in der Minderheitenpolitik der 1980er Jahre und später in den 2000er Jahren bei der Integration von Muslimen auf das korporatistische Handlungsrepertoire zurück (Musch, 2011, S. 324, 318 f.). In ihrem Vergleich der verschiedenen Pakte, die unter dem Kabinett Rutte-Asscher (2012-2017) verhandelt wurden, stellen Anton Hemerijck und Marc van der Meer (2016) heraus, dass mit dem im Jahr 2013 zwischen der Regierung und den Sozialpartnern beschlossenen sog. *Mondriaan-akkoord* ein neuer umfassender Sozialpakt vorliege. Anders als in den 1980er und 1990er Jahren beinhalte dieser aber eine geteilte Agenda für den zukünftigen Arbeitsmarkt und die soziale Sicherheit. Bei den anderen Vereinbarungen handelte es sich hingegen um ad hoc ausgehandelte Pakte in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnen, Technik und Energie. Diese sektoralen Verhandlungen, denen keine institutionalisierte Verhandlungsstruktur zugrunde lag, setzten sich entsprechend sektorspezifisch aus unterschiedlichen Fachverbänden, Industrieverbänden und Interessengruppen zusammen (Hemerijck & Van der Meer, 2016, S. 185 f.). Der Energiepakt von 2013 und der seit 2018 verhandelte Klimapakt sind Gegenstand dieses Beitrags.

Das besondere nationale System der Politikberatung erfüllte zentrale Funktionen der Expertise und Legitimation. Trotz eines zunehmend ausdifferenzierten politischen Systems und einer insgesamt wachsenden Politisierung und Polarisierung im Parteiensystem blieben die Beratungsstrukturen hochentwickelt, formal institutionalisiert und

stabil (Andeweg & Irwin, 2014, p. 192). Der Sozialökonomische Rat (SER), dem in der Energietransformation eine zentrale Rolle zukommt, wurde 1950 als oberstes Beratungsgremium der Regierung in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen gegründet und setzt sich drittelparitätisch aus Mitgliedern der Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und von der Regierung berufenen unabhängigen Sachverständigen, sog. Kronmitgliedern (*kroonleden*), zusammen (Lepszy, 2006, S. 371-372; SER, 2019a).³ Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände haben ihre feste Funktion als Berater in dem Gremium und sind im ständigen Dialog miteinander, den Kronmitgliedern, weiteren Wissenschaftlern und der Politik. Empfehlungen des SER haben nach wie vor großes Gewicht (Keune, 2016, S. 15). Mit der Zeit dehnte sich die Gutachtertätigkeit des SER auf ein breiteres Themenfeld aus, darunter die Agrarpolitik, Bildung, Gesundheit, Wohnungswesen, Raumplanung, europäische und internationale Politik sowie über Fragen der Nachhaltigkeit, Energie und Umwelt (Schrijvers, 2012, S. 162; SER, 2019a). Der Beratungstätigkeit liegt ein Gemeinwohlkonzept zugrunde, das ökonomische, ökologische und soziale Dimensionen berücksichtigen soll (SER, 2017, S. 8). Mit der Tätigkeitserweiterung ging die Integration von Verbraucherverbänden und Umweltverbänden in die Ausschussarbeit des SER einher (Peet, 2010, S. 241-243; Schrijvers, 2012, S. 227; Interview-NL2).

3 Die Entwicklung des Energiesystems in den Niederlanden

Erdgas, Erdöl und Kohle sind noch wesentliche Energieträger in den Niederlanden. Eine erste Transformation erfolgte in den 1960er Jahren, als nach Erdgasfunden in Groningen auf Gas umgestellt wurde. Kohle und Kohleprodukte werden seitdem ausschließlich importiert. 2016 lag der Anteil von Erdgas bei rund 40% und von Erdöl bei 37,6% am Gesamtenergieverbrauch und der von Kohle und Kohleprodukten bei 13,5%. Im Jahr 2018 lagen die Werte bei 41,3% (Erdgas), 37,6% (Erdöl) und rund 11% (Kohle und Kohleprodukte) (vorläufige Zahlen) (Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2018a). Es wird geschätzt, dass die Vorräte im Gasfeld Groningen noch ca. 30 Jahre ausreichen, um den nationalen Gesamtbedarf zu decken (Correljé, Linde & Westerwoudt, 2003, pp. 151, 201; Deutsch-Niederländische Handelskammer (DNHK), 2018, S. 12). Die Regierung erklärte jedoch Ende März 2018 die Erdgasförderung in der Provinz Groningen bis 2030 vollständig einstellen zu wollen. Der Entscheidung lagen Sicherheitsbedenken zugrunde, die in den durch die Gasförderung ausgelösten Erdbeben in der Region begründet liegen. Durch die Stilllegung soll die Sicherheit in der Provinz gewährleistet werden (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK), 2018; Ministerie van EZK, 2018b). Das Fördervolumen mit Stand von 2018 von 21,6 Mrd. Kubikmetern in einem Jahr mit durchschnittlichen Temperaturen und 27 Mrd. Kubikmetern in einem kalten Jahr soll bis 2022 jährlich auf 12 Mrd. Kubikmeter reduziert werden. Spätestens ab Oktober 2022 und gegebenenfalls schon früher ist eine Reduzierung auf 7,5 Mrd. Normkubikmeter vorgesehen. Bis 2030 soll die Gasförderung dann ganz auslaufen. In Anlehnung an die Empfehlungen des Übertragungsnetzbetreibers Gasunie Transport Services (GTS) sieht die Regierung verschiedene Maßnahmen vor, um diese Ziele zu erreichen. Hochkalorisches Erdgas aus anderen Quellen soll durch Beimischung von Stickstoff das niederkalorische Groningen-Gas ersetzen. Die notwendige zusätzliche Stickstoffproduktion soll ab 2011 über eine neue Stickstoffan-

lage in Zuidbroek gedeckt werden. Deren Kosten von 500 Mio. Euro werden auf die Verbraucher umgelegt. 170 industrielle Großverbraucher sind aufgefordert bis 2022 auf hochkalorisches Erdgas oder andere Quellen umzurüsten. Des Weiteren soll der Export von Groningen-Gas nach Deutschland, Frankreich und Belgien reduziert und ab 2029 beendet werden. Schließlich soll der Gasbedarf im Gebäude- und Gewächshaussektor reduziert und durch nachhaltige Quellen ersetzt werden (Ministerie van EZK, 2018b; 2019a; 2019b).

Die Teilnehmer der Energiepaktverhandlungen vereinbarten, von den zehn in den Niederlanden bestehenden Kohlekraftwerken die fünf ältesten Kraftwerke aus den 1980er Jahren stillzulegen. Im Gegenzug sicherte die Regierung zu, die Stromerzeugung der verbleibenden Anlagen von der Kohlesteuer freizustellen. Der daraus resultierende Steuerverlust sollte durch eine Erhöhung der allgemeinen Energiesteuer kompensiert werden, die zu jeweils 50% von den Haushalten und Betrieben getragen wird (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) & International Energy Agency (IEA), 2014, pp. 166-167; SER, 2013a, S. 20-21). Die Behörde für Verbraucher und Märkte (*Autoriteit Consument en Markt*, ACM) hielt die Vereinbarung für wettbewerbsbeschränkend und verbot sie. In der Folge einigte sich Wirtschaftsminister Henk Kamp (VVD) mit den Energieunternehmen und Umweltorganisationen darauf, drei der fünf Kohlekraftwerke 2016 und die beiden anderen 2017 zu schließen (OECD & IEA, 2014, p. 167). In Bezug auf die noch verbleibenden fünf aktiven Kohlekraftwerke entschied das dritte Kabinett Rutte im Mai 2018, dass hiervon die beiden älteren Kraftwerken bis Ende 2024 den Betrieb mit Kohle einstellen sollen und die drei neuesten bis spätestens Ende 2029. In der Zwischenzeit können die Eigentümer der Kraftwerke diese auf andere Brennstoffe, wie z. B. Biomasse zur Stromerzeugung umrüsten (Regeerakkoord, 2017, S. 38; Rijksoverheid, 2018b). Hierzu ist vom Wirtschaftsministerium ein Gesetzentwurf zum Verbot der Stromerzeugung aus Kohle (*Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie*) vorgelegt worden, der von der Zweiten Kammer am 4. Juli 2019 angenommen wurde (Eerste Kamer, 2019a).

Der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch lag 2016 bei rund 5%. Davon entfielen 3,8% auf Biomasse, 1% auf Windenergie und 0,2% auf Solarenergie (CBS, 2018a). Im Jahr 2018 lagen die vorläufigen Werte bei 4,4% Biomasse, Windenergie 1,2% und Sonnenenergie 0,4%. Kernenergie (2016: 1,2%, 2018: 1,1%) spielt eine geringe, aber konstante Rolle im Energiemix, nachdem die Laufzeit des einzigen Kernkraftwerks in Borssele bis 2033 verlängert wurde.

Zu den größten Energieversorgern zählen Essent als Teil der RWE-Gruppe, Eneco Energie und Nuon, das Teil der Vattenfall-Gruppe ist (DNHK, 2018, S. 50-51). Gasunie Transport Services (GTS) und TenneT TSO sind die Übertragungsnetzbetreiber für Gas und Strom. Sie sind jeweils Tochterunternehmen der TenneT Holding bzw. von Gasunie, die zu 100% dem niederländischen Staat gehören. Acht Verteilernetzbetreiber betreiben die Strom- und Gasverteilnetze und ein weiterer betreibt ausschließlich ein Gasverteilnetz (ACM, 2017, p. 3; E-Bridge et al., 2014, S. 31; Roggenkamp, 2016, pp. 766-767).

Die CO₂-Emissionen sind im Zeitraum 1990 bis 2016 insgesamt eher langsam gesunken. Aufgrund eines hohen Anteils fossiler Energien in der Industrie und der Stromerzeugung verursacht der Energiesektor die meisten Emissionen. 2017 betrug der CO₂-Ausstoß 193 Mrd. Tonnen CO₂-Äquivalente und lag damit 1% niedriger als im Vorjahr und 13% niedriger als 1990 (CBS, PBL & Wageningen UR, 2017; CBS, 2018b). Infolge des Urgenda-Urteils des Bezirksgerichts Den Haag aus dem Jahr 2015

müssen die CO₂-Emissionen bis 2020 um mindestens 25% im Vergleich zum Jahr 1990 gesenkt werden. Im Berufungsverfahren wurde das Urteil im Oktober 2018 bestätigt und die Regierung ermahnt, ihrer Fürsorgepflicht gegenüber den Bürgern nachzukommen (de Rechtspraak, 2018; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2018; Saurer & Purnhagen, 2016; Van Santen & Luttikhuis, 2018).⁴ Mit dem Ziel, CO₂-Emissionen bis 2030 um 49% im Vergleich zu 1990 zu reduzieren, ging das dritte Kabinett Rutte über das EU-Reduktionsziel von 40% hinaus. Die Niederlande streben zudem im europäischen Kontext eine Erhöhung der Reduktion auf 55% an (Ministerie van EZK, 2017; Regeerakkoord, 2017, S. 37 f.; SER, 2018a, S. 7).

Die Niederlande schneiden vergleichsweise schlecht ab, wenn es um den Ausbau erneuerbarer Energien, das Einsparen von Energie und die Reduzierung der CO₂-Emissionen geht. Dies zeigt sich auch im *Energy Transition Index* (ETI) von 2019 des Weltwirtschaftsforums.⁵ Hier liegen die Niederlande mit einem ETI-Wert von 69% auf Platz neun. Deutschland (65%, Platz 17) und Luxemburg (66%, Platz 15) schneiden recht ähnlich ab. Schweden, die Schweiz und Norwegen sind international führend in der Transformation ihrer Energiesysteme (World Economic Forum, 2019). Deutschland verfehlt trotz des intensiven Ausbaus von Erneuerbaren Energien seine klimapolitischen Ziele, was vor allem in Koordinations- und Steuerungsproblemen begründet liegt (siehe hierzu die Beiträge von Benz und Czada in diesem Heft). Luxemburgs Platzierung erklärt sich großteils über den vergleichsweise hohen Energieverbrauch pro Kopf (rund 10.654 kWh bei einem Gesamtverbrauch von 6,48 Mrd. kWh, Laenderdaten.info, 2019). Die Index-Ergebnisse weisen darauf hin, dass neben der unterschiedlichen CO₂-Intensität der Energiemixe, der Energiesystemstrukturen und der Ressourcenausstattung, institutionelle Governancefaktoren relevant sind. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die Niederlande hier durch Rückgriff auf das verhandlungsdemokratische Strategierepertoire begünstigt sind.

4 Die niederländische Energie- und Klimapolitik: Ein Rückblick

In den 1980er und 1990er Jahren traf die Regierung über 70 Vereinbarungen (*convenanten*) mit der Industrie, in der sich letztere zur Reduzierung von Umweltschäden verpflichtete (Andeweg & Irwin, 2014, p. 195; Van Waarden, 2002, p. 59). Bereits der erste nationale Umweltplan (*Nationaal Milieubeleidsplan*, NMP 1) von 1989 adressiert den Klimawandel (Tweede Kamer, 1989). Darin werden kohärente und integrative, langfristig angelegte und mit Vertretern der Landwirtschaft, Industrie und Verbraucher abgestimmte Maßnahmen vorgezeichnet. Damit zielte der NMP 1 auf die für die Niederlande typischen zentralisierten, konsensorientierten Verhandlungen zwischen der Regierung und gesellschaftlichen Gruppen (Bekkers, Buuren, Edwards & Fenger, 2018; Pettenger, 2007, p. 59). In Anlehnung an den Erfolg des Poldermodells in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wurden in den 1990er Jahren erste Versuche unternommen, ein grünes Poldermodell einzuleiten. Gegenstand waren zunächst Projekte zur Erweiterung des Flughafens Schiphol (*Tijdelijk Overleg Platform Schiphol*, TOPS) und der Erweiterung des Hafens Rotterdam (*Project Mainport Rotterdam*, PMR). Ein Konsens konnte allerdings nur im Rotterdam-Projekt erreicht werden, während die Konsensbildung im Fall des Projektes TOPS scheiterte (Touwen, 2014, pp. 188-189; Van Zanden, 2010, S. 181-184; Weggeman, 2003, S. 344-345).

Der SER initiierte im Jahr 1999 Verhandlungen auf Ausschussebene, indem er Umweltverbände in seine Ausschüsse für Raumgestaltung und Erreichbarkeit (*Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid*, RIB) und für Nachhaltige Entwicklung (*Commissie Duurzame Ontwikkeling*, DUO) einlud (Van Zanden, 2010, S. 183). Umweltverbände sind seither dauerhaft in die Ausschussarbeit des SER integriert. Als Gründe dafür, dass sich nicht schon damals ein übergreifendes grünes Poldermodell auf nationaler Ebene herausbildete, werden eine fehlende Institutionalisierung, die Konflikte zwischen Ökonomie und Ökologie sowie ein noch nicht ausgereiftes allgemeines Problembewusstsein aufgeführt (Andeweg & Irwin, 2014, p. 195; Touwen, 2014, pp. 188-189; Van Zanden, 2010, S. 181-184; Weggeman, 2003). In ihrem vierten nationalen Umweltplan (NMP 4) von 2001 nahm die Regierung auf Anregung einer Forschergruppe um den Nachhaltigkeits- und Transitionsforscher Jan Rotmans einen *Transition-Management*-Ansatz auf, an dem sich das künftige Vorgehen orientieren sollte. Damit sollten Systeminnovationen in wichtigen Wirtschaftssektoren vorangebracht werden. Das Wirtschaftsministerium wandte den Ansatz entsprechend in der Energiepolitik an. Allerdings ergaben Studien, dass diese Reformbemühungen in inhaltlicher Hinsicht und auch organisatorisch nicht den gewünschten Erfolg brachten (Kern & Howlett, 2009, p. 403; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), 2001; Rotmans, 2011). Die Regierung ersetzte den Ansatz des *Transition Management* im Jahr 2011 durch eine „Topsektorenpolitik“ (*topsectorenbeleid*) mit dem Ziel, die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Sektoren zu fördern. Im Sektor Energie wird ein wettbewerbsfähiges und kohlenstoffreies Energiesystem angestrebt (OECD & IEA, 2014, pp. 170-173).

2013 und 2018 leitete die Regierung Verhandlungen mit Interessenorganisationen, den Provinzen, Gemeinden und den Wasserverbänden (*waterschappen*)⁶ ein, um einen Energiepakt und später dann einen Klimapakt zu beschließen. Verschiedene Faktoren, wie die Urgenda-Urteile, internationale Klimaschutzabkommen, die Energie- und Klimaziele der EU und die mit der Erdgasförderung in Groningen verbundenen Risiken setzten die Regierung sicherlich unter Handlungsdruck. Um den Problemdruck zu verarbeiten, griff die Regierung wie bereits in der Vergangenheit die Tradition der Verhandlung und Kompromissbildung wieder auf und passte diese an neue Erfordernisse an.

5 Die Polder-Verhandlungen des Energie- und des Klimapakts

5.1 Der SER-Energiepakt

Im November 2012 schlug der SER in einem vom Wirtschaftsministerium beauftragten Gutachten zum Thema Energie und Wirtschaft vor, in Verhandlungen mit relevanten Interessengruppen eine kohärente klima- und energiepolitische Strategie zu erarbeiten. Er bot sich selbst als Plattform für solche Verhandlungen an (SER, 2012, S. 15; Interview-NL1; Interview-NL2). In Anlehnung an diese Empfehlungen initiierte die Regierung Verhandlungen mit Vertretern der Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, der Energieunternehmen, Naturschutz- und Umweltverbände, weiteren Interessengruppen und den Provinzen, Gemeinden und Wasserverbänden. Die Verhandlungsführung übertrug sie dem SER. Mit dem Energieforschungszentrum der Niederlande (*Energieonder-*

zoek Centrum Nederland, ECN) und der Behörde für Umweltbewertung (PBL) nahmen zudem zwei Expertengremien teil, die die Kosten der Maßnahmen und deren Wirtschaftlichkeit überprüfen sollten (SER, 2013a; 2013b; Interview-NL1; Interview-NL2).

In je unterschiedlicher Zusammensetzung erarbeiteten vier Arbeitsgruppen entsprechende Ziele und Maßnahmen. Eine Gruppe befasste sich mit der Energieeinsparung im Bau- und Installationssektor und der Gewinnung von erneuerbaren Energien auf lokaler Ebene. Energieeinsparungen in der Industrie und der Landwirtschaft, großräumige Energieproduktion und das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) waren Thema der zweiten Arbeitsgruppe. Die dritte Gruppe beschäftigte sich mit Marktfragen und technischen Innovationen, die vierte hatte schließlich Mobilität und Transport zum Thema. In einer weiteren Gruppe wurden Finanzierungsmöglichkeiten ermittelt. Eine Steuerungsgruppe koordinierte den Arbeitsprozess. Sie setzte sich zusammen aus dem SER-Präsidenten als Vorsitzenden, Vertretern verschiedener Ministerien, der Gewerkschaften und Unternehmerverbände, der Umweltverbände, des PBL sowie Abteilungsleitern des SER (SER Regiegroep Energieakkoord, 2013, S. 6). Die Einzelberichte der Gruppen bildeten die Grundlage für das gesamte Maßnahmenpaket.

Im September 2013, nach rund acht Monaten Verhandlungen, unterzeichneten schließlich 47 Akteure den Energiepakt. Mit ihrer Unterzeichnung verpflichteten sich die beteiligten Akteure, die Vereinbarungen umzusetzen (Interview-NL1; Interview-NL2). Die Maßnahmen orientieren sich an den Vorgaben der EU-20-20-20-Ziele für die Niederlande. Die EU-20-20-20-Ziele beinhalten für die EU insgesamt eine Senkung der Treibhausgasemissionen um 20% im Vergleich zum Jahr 1990, 20% der Energie in der EU aus erneuerbaren Energien und eine Verbesserung der Energieeffizienz um 20% (European Commission (EC), 2019). Den Energiepakt-Maßnahmen liegen die bestehende Energiegesetzgebung, frühere Politikmaßnahmen und Finanzierungsinstrumente zugrunde. Der Pakt basiert entsprechend auf folgenden Zielen:

- eine Reduzierung des Gesamtenergieverbrauchs um durchschnittlich 1,5% pro Jahr,
- eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der Energieerzeugung von rund 4% im Jahr 2012 auf 14% bis 2020 und auf 16% bis 2023, sowie
- die Schaffung von mindestens 15.000 Vollzeit Arbeitsplätzen, wovon ein Großteil in den ersten Jahren entstehen soll (SER, 2013a, S. 11, 29).

Die Akteure vereinbarten weiterhin, die Wirtschaftsstrukturen auszubauen und in nachhaltiges Wachstum zu investieren (SER, 2013a, S. 11 f.; 2013b, p. 3). Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande soll gestärkt und Investitionssicherheiten sollen geschaffen werden. Die aus den Zielen abgeleiteten Maßnahmen betreffen zehn Themenschwerpunkte (sog. Säulen, *pijler*):

1. Energieeinsparung,
2. Ausbau der erneuerbaren Energien,
3. Förderung der dezentralen Energieerzeugung mit erneuerbaren Energien,
4. das Energieübertragungsnetz für eine nachhaltige Zukunft vorbereiten,
5. ein gut funktionierendes EU-ETS⁷ schaffen,
6. Kohlekraftwerke und *Carbon Capture and Storage* (CCS)-Technologien⁸,
7. Mobilität und Transportsektor,
8. Arbeitsmarkt-Arrangements für Arbeitsplätze und zur Ausbildung schaffen,

9. Förderung der Vermarktung von Energietechnologien und -innovationen für Wachstum und Export,
10. Finanzierung von nachhaltigen Investitionen (SER, 2013a; 2013b).

Die Frage der Kosten und Finanzierung der Transformation war von zentraler Bedeutung (Interview-NL1; Interview-NL3). Diese sollten für Verbraucher und Energieunternehmen so gering wie möglich ausfallen und letztlich auf Energiepreissenkungen hinauslaufen (SER, 2013a; 2013b). So ist im Pakt eine moderate Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung vorgesehen. Damit sollen Einsparungen im SDE+-Fördersystem (*Stimulerend Duurzame Energieproductie*), den Subventionsregelungen zur Förderung der nachhaltigen Energieerzeugung, erzielt werden, während zugleich größere Investitionen in innovative Technologien und effizienzsteigernde Maßnahmen geplant sind. Neben Einsparungen im Fördersystem sollten eine Erhöhung der Energiebesteuerung und Ausnahmeregelungen bei der Erhebung der Kohlesteuer zur Kostenentlastung der Wirtschaft und der Konsumenten beitragen (SER, 2013a, S. 131-132).

Zur Finanzierung umfangreicher langfristiger Investitionen erarbeitete eine Gruppe aus Vertretern der Niederländischen Vereinigung für Banken NVB, des Versicherungsverbands, des Pensionsfondsverbands, der Branchenverbände und Vertreter verschiedener Ministerien ein Finanzierungskonzept (SER, 2013a, S. 119 f.). Das zweite Kabinett Rutte hatte insgesamt 70 Mio. Euro in der Legislaturperiode 2012-2017 eingeplant, um solche Projekte zu finanzieren, darunter Maßnahmen von Gemeinden zur Förderung lokaler und regionaler Initiativen der Energieeinsparung und -gewinnung, zur besseren Anwendung des Umweltschutzgesetzes sowie Paktvorhaben, die Energieinnovationen und den Export stärken sollten (Regeerakkoord, 2012; SER, 2013a, S. 26, 125, 131). Die Regierung investierte 150 Mio. Euro in einen revolvingierenden Fonds zur Energieeinsparung (*revolverend fonds voor energiebesparing*), der Anreize für Energieeinsparmaßnahmen von Vermietern und Wohnungseigentümern schaffen sollte. Des Weiteren wurden 400 Mio. Euro bereitgestellt für Investitionen in Energieeinsparmaßnahmen im sozialen Wohnungssektor (SER, 2013a, S. 42, 46-47).

In Ergänzung zu den Verhandlungen organisierten die Regierung und der SER Veranstaltungen für Bürger und Experten zu energiepolitischen Themen. Bürger konnten zudem an einer Online-Befragung teilnehmen (SER, 2013a, S. 6). Allerdings berichteten Interviewpartner, dass sich die Umsetzung der Bürgerveranstaltungen als schwierig erwies, da diese überwiegend von Personen mit selektiven Standpunkten genutzt würden und kaum neutral gesinnte Bürger mit verwertbaren Einwänden teilnahmen (Interview-NL1).

Im Zeitraum von April bis Juli 2016 veranstaltete das Wirtschaftsministerium dann einen Energiedialog (*Energiedialoog*). In Konsultationsrunden und in Online-Foren zur zukünftigen Energieversorgung in den Niederlanden nahmen staatliche Akteure, Unternehmen, Wissenschaftler, Bürger und weitere Interessengruppen teil (Ministerie van Economische Zaken (EZ), 2016a; Rijksoverheid, 2016). Die Ergebnisse dieses Dialogs integrierte die Regierung in ihre 2016 veröffentlichte Energieagenda. Sie enthält langfristige Zielsetzungen für den Übergang zu einer CO₂-armen Energieversorgung bis 2050 (Ministerie van EZ, 2016a; 2016b; Rijksoverheid, 2016).

5.2 Implementation und Evaluierung

Ein beim SER angesiedelter Prüfungsausschuss, die *SER-Commissie Boring Energieakkoord* (BEA), beaufsichtigt die Implementation der Paktvereinbarungen. Dem Prüfungsausschuss steht ein unabhängiger Vorsitzender vor. Des Weiteren sind an dem Gremium Vertreter aller 47 Vertragspartner beteiligt (BEA, 2016; SER, 2016a). Die Umweltbewertungsbehörde PBL und anfangs auch das Energieforschungszentrum der Niederlande ECN übernahmen Aufgaben der Kostenkalkulation und Folgenabschätzung (SER, 2016a; Interview-NL3).⁹

Neben dem Prüfungsausschuss bestehen sog. *High-level* Verhandlungen, in denen der Teilnehmerkreis der vormaligen Steuerungsgruppe sich informell berät: Vertreter der Regierung, der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie der als „Grüne Koalition“ (*Groene Coalitie*) firmierenden Dachvereinigung aus Naturschutz- und Umweltverbänden und nachhaltigkeitsorientierten Unternehmen (De Groene Zaak, 2015, S. 27). Das Implementations-Monitoring wird von Referenten des SER unterstützt (KWINK Groep, 2016, S. 18). In der Vergangenheit mussten die energieintensiven Industrien ergänzende Maßnahmen vereinbaren, um ihre Selbstverpflichtung, bis 2020 zusätzlich neun Petajoule (PJ) Energie einzusparen, auch tatsächlich erreichen zu können. Das Wirtschaftsministerium begrüßte die Übereinkunft, behielt sich aber vor, ggf. eine Einsparungsverpflichtung einzuführen (Ministerie van EZ, 2017; Rijksoverheid, 2017; Interview-NL1).

Die Energiepakt-Verhandlungen wurden bisher einmal evaluiert. Die Beratungsagentur KWINK Groep legte im September 2016 ihre Evaluationsergebnisse vor (SER, 2016b). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass es mithilfe der Verhandlungen zu Vereinbarungen über Maßnahmen zur Energieeinsparung und zum Ausbau der erneuerbaren Energien gekommen sei, die andernfalls nicht beschlossen worden wären. Die Autoren erachten daher die Verhandlungsstrategie der Regierung als geeignet, um die gesetzten Ziele der Energietransformation zu erreichen. Es liege nun an den beteiligten Akteuren, ihre Selbstverpflichtungen auch tatsächlich umzusetzen. Mit Blick auf die zukünftige Ausrichtung der Klima- und Energiepolitik der Regierung empfehlen die Gutachter, diese an den internationalen Klimazielen für 2030 und 2050 auszurichten (KWINK Groep, 2016, S. 57-70; Ministerie van EZ, 2016c, S. 3-4).

5.3 Der Klimapakt (*Klimaataakkoord*)

Während der Energiepakt mit seiner Laufzeit bis 2020 (und in einigen Fällen bis 2023 bzw. 2030) weiter implementiert wird, initiierte das Wirtschaftsministerium des seit Oktober 2017 amtierenden dritten Kabinetts Rutte im Februar 2018 Verhandlungen über einen Klimapakt. Mit dem Klimapakt, dessen übergeordnetes Ziel die Reduzierung von CO₂-Emissionen ist, soll das Pariser Übereinkommen von 2015 umgesetzt werden. Neben dem Klimapakt beabsichtigte die Regierung, ein Klimagesetz zu verabschieden (Ministerie van EZK, 2017; 2018c; Regeerakkoord, 2017). Nachdem der Entwurf des Klimaschutzgesetzes Ende Dezember 2018 mit breiter Mehrheit von der Zweiten Kammer verabschiedet wurde, stimmte im Mai 2019 auch die Erste Kammer zu. Das Gesetz wird zum 1. September 2019 in Kraft treten. Es beinhaltet übergeordnete Ziele und gibt einen Rahmen vor. Die Ziele sehen eine Reduzierung des Treibhaus-

gasausstoßes um 49% bis 2030 und um 95% bis 2050 gegenüber dem Jahr 1990 vor sowie eine 100-prozentige CO₂-neutrale Stromerzeugung bis 2050 (Eerste Kamer, 2019b; Staatsblad, 2019). Spezifische Maßnahmen sollten über den Klimapakt ausgehandelt werden.

Die Zentralregierung und SER-Referenten verhandelten mit Vertretern der Industrie, Interessengruppen sowie Provinzen, Gemeinden und Wasserverbänden über Maßnahmen, um das Ziel, CO₂-Emissionen um 49% bis 2030 zu reduzieren, erreichen zu können. Wie beim Energiepakt ist das Wirtschaftsministerium federführend, in diesem Fall leitet es aber selbst die Verhandlungen, mit Unterstützung des SER. Unter dem dritten Kabinett Rutte ist das Wirtschaftsministerium (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, EZK) für Energie- und Klimafragen zuständig, die somit stärker miteinander verknüpft werden (Interview-NL4).

Neben dem Wirtschaftsministerium nehmen das Innenministerium, das Ministerium für Infrastruktur und Wassermanagement und das Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität teil (Rijksoverheid, 2018a). Wie beim Energiepakt wurden Arbeitsgruppen eingerichtet. Die fünf Gruppen (*sectortafels*) arbeiteten zu den Themen Gebäude, Industrie, Landwirtschaft und Landnutzung, Mobilität und Elektrizität. Drei weitere Arbeitsgruppen brachten die Themen Finanzierung, Arbeitsmarkt und Ausbildung sowie Innovationen übergreifend in die Arbeit der Sektorengespräche ein. Der Klimarat leitet den Verhandlungsprozess. Diesem steht ein unabhängiger Vorsitzender vor und ihm gehören die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen und Vertreter des Ministeriums EZK an. Parallel zu den Verhandlungen des Klimapakts plante die Regierung mehrere Bürgerbeteiligungsforen ein. So organisierte sie fünf regionale Treffen und mehrere kleinere Gruppengespräche für nicht an den Verhandlungen beteiligte Interessengruppen und für Bürger (SER, 2018a, S. 20).

Im Juli 2018 veröffentlichte der Klimarat einen ersten Zwischenbericht (SER, 2018b). In ihren Bewertungen forderten die Umweltbewertungsbehörde PBL und das Büro für Wirtschaftspolitikanalyse CPB (*Centraal Planbureau*) die Konkretisierung der Maßnahmen und ihrer Umsetzung (CPB, 2018; PBL, 2018). Im Dezember 2018 legte der Klimarat dann den Entwurf eines Maßnahmenpakets vor (Ontwerp van het Klimaataakkoord, SER, 2018a). Allerdings verweigerten die Umweltverbände und die Gewerkschaft FNV den Klimapakt-Entwurf in dieser Fassung mitzutragen. PBL und CPB stellten am 13. März 2019 ihre Prüfberichte über den Entwurf vor (Ministerie van EZK, 2018a; Van Santen & Van der Walle, 2018). PBL überprüfte die Erreichbarkeit des Emissionsreduktionsziels und die Kosten der beabsichtigten Maßnahmen. CPB hatte den Auftrag, zu prüfen, welche Auswirkungen die Maßnahmen auf die öffentlichen Ausgaben, die Aufwendungen und Einkommen der Haushalte sowie die Lastenverteilung haben (Klimaataakkoord, 2019a; 2019b). Aus den Berechnungen von PBL geht hervor, dass große Unsicherheiten in Bezug auf die Effekte der beabsichtigten Maßnahmen des Klimapakt-Entwurfs bestehen bleiben. Die Maßnahmen könnten zu einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen zwischen 31-51 Megatonnen CO₂-Äquivalenten führen. Auch wenn das 49%-Ziel noch in diesem Bereich liegt, wird es 2030 aber wahrscheinlich nicht erreicht werden. Um Unsicherheiten bezüglich der Effekte der beabsichtigten Maßnahmen abzubauen, müssten weitere (politische) Entscheidungen getroffen werden. Die Kosten des Maßnahmenpakets würden sich auf 1,6-1,9 Mrd. Euro belaufen und damit geringer ausfallen als erwartet. Ein zentrales Ergebnis der CPB-Analyse ist, dass Haushalte mit (unterem) mittleren Einkommen stärker von den

Maßnahmen betroffen sein werden, als Haushalte mit höchsten und niedrigsten Einkommen, wobei letztere mehr negative und positive Ausreißer aufweisen (PBL, 2019a; 2019b; CPB, 2019). Die Regierung kündigte in Reaktion auf die Prüfberichte ergänzende Maßnahmen an, die eine Lastenverlagerung vom Bürger zu den Unternehmen vorsehen, eine CO₂-Abgabe für die Industrie und einen größeren Beitrag der Landwirtschaft zur CO₂-Reduzierung (Tweede Kamer, 2019a). Nach Behandlung der Prüfberichte im Parlament, veröffentlichte der Klimarat Ende Juni 2019 die überarbeitete Version des Klimapaktes. Alle beteiligten Organisationen sind zur Zustimmung zu dem Pakt aufgefordert. Anfang Juli 2019 debattierte das Parlament über den Pakt (Tweede Kamer, 2019b; Voorzitter Klimaatberaad, 2019). Der Energiepakt, aus dem Maßnahmen noch umgesetzt werden, soll in die Umsetzung und das Monitoring des Klimapaktes integriert werden (SER, 2019b).

5.4 Die deutsche Energiewende-Politik im Vergleich

Wie erwähnt zeigen die Niederlande und Deutschland eine ähnliche Transformationsbilanz, allerdings unter Anwendung weitgehend unterschiedlicher Steuerungsmodi. Die Niederlande verfügen mit ihrem Handlungsrepertoire der Verhandlungsdemokratie über einen Governance-Ansatz, der das Konfliktniveau senkt und für die Transformation des Energiesystems langfristig günstige Voraussetzungen bietet. In Bezug auf die staatliche Steuerungskapazität im Systemübergang erhalten die Niederlande bessere Werte in den Bereichen Regulierung und politische Verpflichtung zur Emissionsreduzierung sowie hinsichtlich ihrer Infrastrukturentwicklung und eines innovativen Unternehmensumfeldes (World Economic Forum, 2019, p. 15).

Unter „*energietransitie*“ sind strukturelle Veränderungen oder Übergänge zu verstehen, die das Ergebnis von interagierenden und einander verstärkenden Entwicklungen in verschiedenen Bereichen wie z. B. Wirtschaft, Kultur, Technologie, Institutionen und Natur und Umwelt sind. In beiden Pakten ist erkennbar, dass die Niederlande die Ziele und Maßnahmen der darin berücksichtigten Sektoren aufeinander abstimmen. So werden etwa der Ausbau der Erneuerbaren Energien mit technologischen Innovationen und den Erzeuger- und Verbraucherpreisen von Energie verknüpft.

Anders sieht es in Deutschland aus (Czada & Musch, 2017). Deutschland galt lange als Vorreiter der Energiewende aufgrund seiner Erneuerbare-Energien-Politik. Trotz des raschen und intensiven Ausbaus von erneuerbaren Energien wird Deutschland aber seine Klimaschutzziele verfehlen. Wie unter anderem Christine Chemnitz (2018), Arthur Benz (in diesem Heft) und Roland Czada (in diesem Heft; Czada & Radtke, 2018) zeigen, liegen diese Verfehlungen vor allem in Steuerungs- und Koordinationsproblemen im föderalen System sowie in zunehmenden gesellschaftlichen Konflikten begründet, die nach dem Verfall korporatistisch-konsensueller Konfliktregelungsstrukturen auf staatlich-autoritativem Weg nicht adäquat bewältigt werden. Zwar bildete sich ein politischer Richtungskonsens über die Energiewende und den Kernausstieg nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima im März 2011 heraus (wobei Chemnitz (2018) auch das anzweifelt). Es mangelt jedoch am Handlungskonsens der beteiligten Akteure. In Teilen fehlen ihnen die Akteurqualität und Ressourcen, um sich auf der Basis von Selbstverpflichtungen an der Implementation zu beteiligen. Maßgebliche Entscheidungen der deutschen Energiewendepolitik fielen in Kommissionen (Töpfer-

Kommission, Kohlekommission), deren Mitglieder als zumeist regierungsfreundliche Experten oder Aktivisten ad personam berufen wurden. Anders als die in die Energie- und Klimapakte der Niederlande eingebundenen korporativen Verbandsakteure repräsentieren sie keine Mitgliederinteressen und können ihre mutmaßliche Gefolgschaft nicht auf ein bestimmtes Verhalten verpflichten. Im Vergleich dazu erzielten Kommissionen und Gipfelrunden in Deutschland zumeist nur vage Absichtserklärungen, deren Umsetzung weitgehend staatlichen Akteuren überlassen bleibt (Czada in diesem Heft). Deren Instrumentenwahl bleibt beschränkt auf regulative Eingriffe, Marktschaffung, steuerliche Anreize und Direktsubventionen, während im niederländischen Fall eine von Interessenausgleich geprägte Konzertierung von mit relevanten Ressourcen ausgestatteten gesellschaftlichen Verbänden vorherrscht. Zusätzlich belasten unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Interessenlagen von Bund und Ländern sowie Konflikte im Parteiensystem die deutsche Energie- und Klimapolitik, während die korporatistische Politik der Niederlande vom Parteienwettbewerb entkoppelt ist (dazu grundsätzlich Lehmbruch, 1977). Die Folge für die deutsche Energie- und Klimawende ist, dass einzelne politische Maßnahmen (Kernenergieausstieg, Kohleausstieg, Windkraft- und Solarenergieausbau, Strompreisentwicklung, Technologiepolitik, Energiesparziele, Wachstum und Arbeitsmarkt) nicht adäquat aufeinander abgestimmt wurden und unge löste Verteilungskonflikte der Zielerreichung entgegenwirken.

6 Fazit

Die Fallstudie soll zeigen, dass die niederländische Regierung auf das in der Vergangenheit bewährte Handlungsrepertoire der Verhandlungsdemokratie zurückgriff, um die Politik der Energietransformation umfassend und auf breiter Konsensbasis anzulegen. Es liegt demnach institutionelle Pfadabhängigkeit vor. In den 1980er und 1990er Jahren hatte die Regierung mit dem Poldermodell das korporatistische Repertoire in der Wirtschafts- und Sozialpolitik reaktiviert und eine verhandelte Reform des niederländischen Wohlfahrtsstaates im Konsens mit den Sozialpartnern bewerkstelligt (Visser & Hemerijck, 1997; 1998). In der Energiepolitik leitete die Regierung Verhandlungen mit verschiedenen Interessenorganisationen ein, die zum Energiepakt führten. An den Verhandlungen nahmen Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, die Dachverbände der Energieunternehmen, Naturschutz- und Umweltverbände und weitere Interessengruppen teil. Die Zentralregierung beteiligte zudem die Provinzen, Gemeinden und Wasserverbände. Durch die Übertragung der Verhandlungsleitung an den SER delegierte die Regierung die Aufgabe an das älteste und wichtigste Politikberatungsorgan im politischen System der Niederlande. Der SER brachte seine Expertise ein und übernahm die Rolle eines Mediators zur Vermittlung zwischen in Konflikt stehenden Interessen. Weitere Expertise wurde über die Umweltbewertungsbehörde PBL und das Energieforschungszentrum ECN eingebunden. Die Institutionen der Politikberatung stärkten nicht nur die Legitimation der Verfahren, sondern trugen wesentlich zur inhaltlichen Fundierung der Beschlüsse bei. Durch Unterzeichnung des Paktes verpflichteten sich die beteiligten Akteure, die Maßnahmen umzusetzen. Damit beteiligte die Regierung die verschiedenen Akteure nicht nur an der Formulierung, sondern machte sie über ihre jeweiligen Selbstverpflichtungen auch für die Umsetzung der Maßnahmen mitverantwortlich. Über verfeinerte Kontrollmechanismen wird die Implementation

überwacht. Das geschieht im Schatten der Hierarchie, denn die Regierung kann die Paktteilnehmer über rechtlich verbindliche Regelungen zur Umsetzung verpflichten. Auch der Klimapakt steht in der Tradition des Poldermodells. Die Regierung übernimmt in diesem Fall aber eine stärker steuernde Funktion. Der SER wirkt auch hier unterstützend an den Verhandlungen mit. PBL ist zusammen mit dem CPB mit der Expertisefunktion beauftragt. Mit dem Klimapakt von Juni 2019 liegt nun eine geänderte Fassung vor, die der Zustimmung aller beteiligten Akteure bedarf. Es bleibt abzuwarten, ob die Umweltverbände und die Gewerkschaft FNV diesem Konzept nun zustimmen werden.

Die Verhandlungen des Energiepaktes zeigen, dass die Niederlande eine umfassende, Wirtschaftssektoren und gesellschaftliche Teilsysteme übergreifende Transformation des Energiesystems anstreben. Der Pakt schließt Maßnahmen in den Bereichen Energieeffizienz, Ausbau erneuerbarer Energien, dezentrale Energieerzeugung, Energieübertragungsnetze, Kohlektor, Mobilität und Transport, Arbeitsmarktentwicklung, Technologien und Marktinnovationen ein. Um die Energiekosten für die Bevölkerung möglichst gering zu halten, erfolgt der Ausbau erneuerbarer Energien eher langsam, während technologische Innovationen wie etwa Energiespeichertechnologien sehr stark gefördert werden. Die Energietransformation wird stets im Kontext des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsmarktentwicklung behandelt. Damit geht die Regierung bei der Transformation ihres Energiesystems sehr geplant vor und koppelt die Sektoren miteinander. Ihre Strategie kann, in Anlehnung an Analysen zur administrativen Interessenvermittlung (Czada, 1991; Lehmbruch, 1987), als verhandelte Transformation bezeichnet werden, in der der Staat als Initiator, Organisator und Agendasetzer auftritt.

Institutionelle Anpassungen in den Verhandlungsverfahren zielten auf eine verbesserte Implementationskontrolle und neue Formen der Bürgerbeteiligung. Diese institutionellen Anpassungen können als Strategie des *layering* verstanden werden. Sie werden dem etablierten Verfahren der Verhandlungsdemokratie hinzugefügt. Die Verhandlungen zeichnen sich durch Kompromissfindung (*bargaining*) vor dem Hintergrund eines argumentativ vereinbarten Zielkonsenses (*arguing*) aus (Benz, 2007; Czada, 2000; Lehmbruch, 1967; Lijphart, 1968). Aufgrund der langen Dauer, einer großen Teilnehmerzahl, dem Erfordernis zu Kompromissbildung und der Öffentlichkeitsbeteiligung waren die Verhandlungen allerdings mit hohen Transaktionskosten verbunden. Wie Franz Lehner (1991, S. 252; 1986; Czada, 2000, S. 27) darlegt, müssen hohe Interaktions- und Entscheidungskosten aber nicht notwendig zu ineffizienter Politik führen, sondern können sogar – auf Kosten schneller Entscheidungen – mehr langfristige Effizienz bewirken. In den Worten von Arend Lijphart können Verhandlungsdemokratien somit „kinder, gentler qualities“ in politischen Entscheidungsprozessen produzieren (Lijphart, 1999, S. 293 f.; Toonen & Hendriks, 2018, p. 278). Denn durch Beteiligung und Verhandlung erfolgt eine hohe soziale und sachliche Integrationsleistung, die eine höhere Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns begünstigt. Politiken finden breite Unterstützung, wodurch zugleich eine hohe Stabilität und Zielkonsistenz erreicht werden kann. Daher erscheinen umfassende Verhandlungen zur Formulierung und Umsetzung langfristiger, transformativer Strukturpolitiken besonders geeignet. Die niederländische Variante der Energietransformation und das ihr zugrundeliegende Zusammenspiel von Regierungsinitiative, Interessenvermittlung und Politikberatung kann als ein Musterbeispiel eines solchen Ansatzes betrachtet werden.

Anmerkungen

- * Für hilfreiche Kommentare bedanke ich mich bei Arthur Benz und Roland Czada, den Teilnehmern der Workshops zum Thema Energietransformation in Osnabrück (15.-16.06.2018) und Darmstadt (7.-8.12.2018) sowie den anonymen Gutachtern des Beitrags. Für verbliebene Fehler bin ich selbst verantwortlich.
- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.
- 2 Das Kabinett Mark Rutte III besteht neben der VVD aus dem christdemokratischen CDA (Christen-Democratisch Appèl), der linksliberalen D66 (Democraten 66) und der christlich-konservativen ChristenUnie (CU).
- 3 Unter den unabhängigen Sachverständigen sind der Präsident der niederländischen Zentralbank (De Nederlandse Bank, DNB) und der Direktor des CPB von Amts wegen Mitglied (SER, 2019a).
- 4 Die Klimaschutzorganisation Urgenda hatte im Jahr 2013 die Klage gegen den niederländischen Staat erhoben. Die Stiftung Urgenda und 886 Einzelkläger beantragten, den niederländischen Staat dazu zu verurteilen, bis 2020 die CO₂-Emissionen um mindestens 25% gegenüber 1990 zu reduzieren (Saurer & Purnhagen, 2016, S. 18).
- 5 Der ETI 2019 misst zum einen die Voraussetzungen der Systemperformanz in Bezug auf wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit. Des Weiteren werden die Fähigkeit zum Systemübergang anhand der Dimensionen Energiesystemstruktur, Kapital und Investitionen, Regulierung und politisches Engagement, Humankapital und Beteiligung der Verbraucher, Infrastruktur und innovatives Unternehmensumfeld sowie Institutionen und Governance ermittelt.
- 6 Die *Waterschappen*, Wasserverbände, sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, die den Provinzialverwaltungen unterstehen. Sie sind für die Wasserwirtschaft zuständig. Der Hochwasserschutz, die Sicherstellung der Wasserversorgung und die Unterhaltung der Land- und Wasserwege gehören unter anderem zu ihren Aufgaben. Die Wasserverbände sind eine der ältesten Formen der Selbstverwaltung. Erste Wasserverbände entstanden bereits im Mittelalter. Heute gibt es noch 21 Wasserverbände. Diese sind alle Mitglied der *Unie van Waterschappen*, dem Dachverband der Wasserverbände (Vis, 2001, S. 106; Unie van Waterschappen (UvW), 2019).
- 7 Mit dem Europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) sollen die Treibhausgas-Emissionen der teilnehmenden Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie reduziert werden. Es wurde 2005 zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls eingeführt. Seit 2012 nimmt auch der innereuropäische Luftverkehr teil (Umweltbundesamt (UBA), 2018).
- 8 CCS-Technologie: CCS steht für *Carbon* bzw. *CO₂ Capture and Storage* und bedeutet die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid im Untergrund (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), 2019).
- 9 Zum 1. April 2018 wurde das ECN in ein anderes Expertengremium integriert, die Niederländische Organisation für Angewandte Naturwissenschaftliche Forschung TNO (*Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek*) (ECN, 2018).

Literatur

- ACM (Autoriteit Consument & Markt) (2017). *Incentive Regulation of the Gas and Electricity Networks in the Netherlands*. Den Haag: ACM.
- Andeweg, Rudy B. & Irwin, Galen A. (2014). *Governance and Politics of the Netherlands*. Houndmills u. a.: Palgrave Macmillan.
- BEA (Commissie Borging Energieakkoord) (2016, 23. Dezember). *Uitvoering Energieakkoord voor duurzame groei. Voortgangsrapportage Energieakkoord 2016* (Bericht an den Sozialökonomischen Rat SER). Den Haag.
- Bekkers, Victor, Buuren, Arwin van, Edwards, Arthur & Fenger, Menno (2018). Contested knowledge in Dutch climate change policy. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 14 (4), 571-587.

- Benz, Arthur (2007). Verhandlungen. In Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank & Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (106-118). Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, Arthur (2019). Koordination der Energiepolitik im deutschen Bundesstaat. *dms – der moderne staat*, 12(2), 299-312
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2019). *Die weitere Entwicklung von CCS-Technologien*. Verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/weitere-entwicklung-ccs-technologien.html> [22.07.2019].
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2018a). *CBS StatLine. Industrie en energie. Energiebalans; aanbod, omzetting en verbruik*.
- CBS (2018b, 09. Mai). *Uitstoot broeikasgassen in 2017 licht afgenomen*. Verfügbar unter: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/19/uitstoot-broeikasgassen-in-2017-licht-afgenomen> [17. Januar 2019].
- CBS, PBL & Wageningen University and Research (2017). *Emissies broeikasgassen, 1990-2015 [23]* (indicator 0165, versie 30, 25.04.2017). CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen. Verfügbar unter: www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.
- 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* (155-203). VS Verlag.
- Correljé, Aad, Linde, Coby van der & Westerwoudt, Theo (2003). *Natural Gas in the Netherlands. From Cooperation to Competition?* Amsterdam-Zuidoost: Oranje-Nassau Groep.
- CPB (Centraal Planbureau) (2018, 13. September). *Beoordeling "Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord"*. CPB Notitie. Den Haag: CPB.
- CPB (2019). *Doorrekening ontwerp-Klimaatakkoord*. CPB Notitie März 2019. Den Haag.
- Czada, Roland & Musch, Elisabeth (2017, 06.-09. September). National and temporal patterns of policymaking. Energy transformation in the Netherlands and Germany compared. ECPR General Conference, Oslo.
- Czada, Roland & Radtke, Jörg (2018). Governance langfristiger Transformationsprozesse. Der Sonderfall „Energiewende“. In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.), *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven. Schriftenreihe Energietransformation* (131-153). Wiesbaden: VS Verlag.
- Czada, Roland (1991). Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In Hans-Herman Hartwich & Götztrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“* (151-173). Opladen: Leske + Budrich.
- Czada, Roland (2000). Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In Everhard Holtmann & Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (23-49). Wiesbaden: VS Verlag.
- Czada, Roland (2019). Politikwenden und transformative Politik in Deutschland. *dms – der moderne staat*, 12(2), 400-417.
- Daalder, Hans (1996). *The Netherlands: still a consociational democracy?* (Reihe Politikwissenschaft/Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 33). Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).
- De Groene Zaak (2015). *Jaarverslag 2014. Ondernemers voor een duurzame economie*. Den Haag: De Groene Zaak.
- De Rechtspraak (2018). *Uitspraken. ECLI:NL:RBDHA:2015:7196*. Verfügbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196&keyword=urgenda> [23. November 2018].
- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.) (2018). *Niederlande beenden bis 2030 Erdgas-Förderung in Groningen*. Verfügbar unter: <https://www.karlsruhe.ihk.de/innovation/energie/AktuellesEnergie> [24. November 2018].

- DNHK (Deutsch-Niederländische Handelskammer) (2018). *Niederlande – Intelligente Lösungen für die Wärmewende und Energieinfrastruktur. Zielmarktanalyse 2018 mit Profilen der Marktakteure*. Den Haag: DNHK.
- E-Bridge Consulting GmbH et al. (2014, 18. August). *Internationale Regulierungssysteme. Vergleich von Regulierungsansätzen und -erfahrungen*. Im Auftrag der Bundesnetzagentur. Endbericht.
- EC (European Commission) (2019). *Klima- und Energiepaket 2020*. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_de [7. August 2019].
- ECN (Energieonderzoek Centrum Nederland) (2018, 22. Februar). *ECN gaat samen met TNO; NRG zelfstandig verder*. Nieuws. Petten: ECN.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2019a). 35.167. *Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie*. Den Haag.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2019b). 34.534. *Initiatiefvoorstel-Klaver, Asscher, Beckerman, Jetten, Dik-Faber, Yesilgöz-Zegerius, Agnes Mulder en Geleijnse Klimaatwet*. Den Haag.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2018, 10. Oktober). *Niederlande müssen Bürger vor Klimawandel schützen. Gericht verpflichtet das Land zum Klimaschutz / 25 Prozent weniger Kohlendioxid bis 2020*. *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, Wirtschaft, vom 10.10.2018, 15.
- Hemerijck, Anton & Meer, Marc van der (2016). *Nieuw Nederlands polderen. Van brede sociale akkoorden naar "ad hoc" hervormingscoalities*. In Maarten Keune (Hrsg.). *Nog steed een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (167-195). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hemerijck, Anton & Schludi, Martin (2000). *Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses*. In Fritz W. Scharpf & Vivien Schmidt (Eds.). *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness* (125-228). Oxford: Oxford University Press.
- Interview-NL1. *Interview mit Abteilungsleiter 1 des SER am 9. November 2017*.
- Interview-NL2. *Interview mit Abteilungsleiter 2 des SER am 24. September 2018*.
- Interview-NL3. *Interview mit einem Abteilungsleiter der Umweltbewertungsbehörde PBL am 25. September 2018*.
- Interview-NL4. *Interview mit einem Mitarbeiter der Abteilung Klima und Energie (DG Klimaat en Energie) des Ministeriums für Wirtschaft und Klimapolitik (Ministerie van EZK) am 9. November 2018*.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Kern, Florian & Howlett, Michael (2009). *Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector*. *Policy Science*, 42, 391-408.
- Keune, Maarten (2016). 1 Inleiding. *De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*. In Ders. (Hrsg.). *Nog steed een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (9-36). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kleinfeld, Ralf (1997). *Das niederländische Modell – Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaates*. Studie im Auftrag der Enquête-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. Osnabrück.
- Klimaatakkoord (2019a). *PBL: "Grote stappen mogelijk, maar nog veel werk aan de winkel"*. Nieuwsbericht 13.03.2019 Verfügbar unter: <https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2019/03/13/doorrekening-ontwerp-klimaatakkoord-gereed> [2. August 2019].
- Klimaatakkoord (2019b). *Klimaatakkoord*. Den Haag 28. Juni 2019. Verfügbar unter: <https://www.klimaatakkoord.nl/> [2. August 2019].
- KWINK Groep (2016). *Evaluatie Energieakkoord voor duurzame groei. Onderzoek naar de werking van de aanpak van het Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: KWINK Groep.
- Laenderdaten.info (2019). *Energiehaushalt in Luxemburg*. Verfügbar unter: <https://www.laenderdaten.info/Europa/Luxemburg/energiehaushalt.php> [7. August 2019].
- Lehmbruch, Gerhard (1967). *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.

- Lehmbruch, Gerhard (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, 10, 91-126.
- Lehmbruch, Gerhard (1987). Administrative Interessenvermittlung. In Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.). *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein* (11-43). Opladen: Westdeutscher.
- Lehner, Franz (1986). Konkurrenz, Korporatismus und Konkordanz. Politische Vermittlungsstrukturen und wirtschaftspolitische Steuerungskapazität in modernen Demokratien. In Max Kaase (Hrsg.). *Politische Wissenschaft und politische Ordnung* (146-171). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehner, Franz (1991). The Institutional Control of Organized Interest Intermediation: A Political Perspective. In Roland M. Czada & Adrienne Windhoff-Héritier (Eds.). *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality* (233-256). Frankfurt a. M./Boulder: Campus/Westview.
- Lepszy, Norbert (2006). Das politische System der Niederlande. In Wolfgang Ismayr (Hrsg.). *Die politischen Systeme Westeuropas* (349-387). 3. aktualisierte und überarbeitete Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lijphart, Arend (1968). *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Ministerie van EZ (Ministerie van Economische Zaken) (2016a, 31. März). *Bericht an die Zweite Kammer*. Energiedialog. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2016b, 07. Dezember). *Bericht an die Zweite Kammer*. Energieagenda. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2016c, 14. Oktober). *Bericht an die Zweite Kammer*. Evaluatie Energieakkoord en Nationale Energieverkenning 2016. Den Haag.
- Ministerie van EZ (2017). *Bericht an die Zweite Kammer*. Uitvoeringsagenda Energieakkoord 2017. Den Haag.
- Ministerie van EZK (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) (2017, 08. Dezember). *Bericht an die Zweite Kammer*. Aanpak Klimaatwet en Klimaat- en Energieakkoord. Den Haag.
- Ministerie van EZK (2018a, 21. Dezember). *Bericht an die Zweite Kammer*. Aanbieding ontwerp-Klimaataakkoord. Den Haag.
- Ministerie van EZK (2018b, 29. März). *Bericht an die Zweite Kammer*. Gaswinning Groningen. Den Haag.
- Ministerie van EZK (2018c, 05. Oktober). *Bericht an die Zweite Kammer*. Kabinetsaanpak Klimaatbeleid. Den Haag.
- Ministerie van EZK (2019a, 8. Februar). *Bericht an die Zweite Kammer*. Gaswinning. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 33529, nr. 580. Den Haag.
- Ministerie van EZK (2019b, 17. Juni). *Bericht an die Zweite Kammer*. Verkenning maatregelen om gaswinning Groningen te verlagen naar 12 miljard Nm³ in het gasjaar 2019-2020. Den Haag.
- Ministerie van VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2001). *Een wereld en een wil. Werken aan duurzaamheid*. Nationaal Milieubeleidsplan 4, NMP 4. Den Haag.
- Musch, Elisabeth (2011). *Integration durch Konsultation. Konsensbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*. Münster u.a.: Waxmann.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) & IEA (International Energy Agency) (Eds.) (2014). *Energy Policies of IEA Countries. The Netherlands. 2014 Review*. Paris: OECD.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2018, 27. September). *Voorstel Klimaataakkoord: genoeg potentieel voor doel 2030, maar succes hangt af van keuzes*. Nieuwsbericht. Den Haag.
- PBL (2019a). Effecten ontwerp Klimaataakkoord. Den Haag.
- PBL (2019b, 13. März). *Ontwerp-Klimaataakkoord: Grote stappen modelijk, maar nog veel werk aan de winkel*. Nieuwsbericht. Den Haag.
- Peet, Jan (2010). Zelfbeeld en zelfinzicht – De SER over de SER en de overlegeconomie. In Teun Jaspers, Bas van Bavel & Jan Peet (Hrsg.). *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak. Advies voor economie en samenleving* (225-247). Amsterdam: Boom.

- Pettenger, Mary E. (2007). The Netherlands Climate Change Policy: Constructing Themselves/ Constructing Climate Change. In Mary E. Pettenger (Eds.). *The Social Construction of Climate Change. Power, Knowledge, Norms and Discourses* (51-73). Aldershot: Ashgate.
- Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time. History, Institutions, And Social Analysis*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Regeerakkoord (2012, 29. Oktober). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD – PvdA. Den Haag.
- Regeerakkoord (2017, 10. Oktober). *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Den Haag.
- Rijksoverheid (2016, 31. März). *Kamp en Kuipers starten energiedialoog*. Nieuwsbericht. Den Haag.
- Rijksoverheid (2017, 06. April). *Kamp verheugd over besparingsakkoord energie-intensieve industrie*. Nieuwsbericht. Den Haag.
- Rijksoverheid (2018a, 23. Februar). *Kabinet geeft startschot voor Klimaatakkoord*. Nieuwsbericht. Den Haag.
- Rijksoverheid (2018b, 18. Mai). *Kabinet verbiedt elektriciteitsproductie met kolen*. Nieuwsbericht. Den Haag.
- Roggenkamp, Martha (2016). Energy Law in the Netherlands. In Martha Roggenkamp, Catherine Redgwell, Anita Rønne & Inigo Del Guayo (Eds.). *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation* (725-806). Oxford: Oxford University Press.
- Rotmans, Jan (2011). *Staat van de Energietransitie in Nederland. Concept-versie*. DRIFT, Erasmus University Rotterdam. Verfügbar unter: <http://janrotmans.blogspot.de/2011/08/staat-van-de-energietransitie-in.html> [27. November 2018].
- Santen, Hester van & Luttikhuis, Paul (2018, 09. Oktober). Hof: staat moet burger behoeden voor klimaatverandering. *NRC.NL*.
- Santen, Hester van & Walle, Erik van der (2018, 21. Dezember). Pas politieke steun voor klimaat-akkoord – ontwerp als de cijfers kloppen. *NRC.NL*.
- Saurer, Johannes & Purnhagen, Kai (2016). Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nicht-regierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland. *ZUR*, 1, 16-23.
- Schrijvers, Erik (2012). Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995). Dissertation, Universiteit Utrecht.
- SER (Sociaal Economische Raad) (2012, November). *Naar een Energieakkoord voor duurzame groei. Advies 12/07*. Uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Den Haag.
- SER (2013a, September). *Energieakkoord voor duurzame groei*. Rapport. Den Haag.
- SER (2013b). *Summary of: Energy Agreement for Sustainable Growth*. Den Haag.
- SER (2016a). *Commissie Borging Energieakkoord (BEA)*. Verfügbar unter: <https://www.ser.nl/nl/raad/commissies/borging-energieakkoord.aspx> [11. November 2018].
- SER (2016b, 27. Mai). *KWINK groep voert evaluatie SER-Energieakkoord uit*. Den Haag.
- SER (2017, 28. März). *Briefadvies Governance van het energie- en klimaatbeleid*. Den Haag.
- SER (2018a, 21. Dezember). *Ontwerp van het Klimaatakkoord*. Den Haag.
- SER (2018b, 10. Juli). *Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord*. Den Haag.
- SER (2019a). *Over de SER*. Verfügbar unter: <https://www.ser.nl/nl/ser/over-ser> [11. August 2019].
- SER (2019b, 1. August). *Energieakkoord gaat op in Klimaatakkoord*. Nieuws 2019. Den Haag.
- SER Regiegroep Energieakkoord (2013). *Deelnemers Tafels Energieakkoord*. Den Haag.
- Staatsblad (2019). 254. Besluit van 2 juli 2019, tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Klimaatwet. *Staatsblad 2019*, 254. Den Haag.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In Dies. (Eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (3-39). Oxford: Oxford University Press.
- Touwen, Jeroen (2014). *Coordination in Transition. The Netherlands and the World Economy, 1950-2010*. Leiden/Boston: Brill.

- Toonen, Theo A. J. & Hendriks, Frank (2018). The Embarrassment of Success: Institutional Underpinning of Polder Politics. In Frank Hendriks & Theo A. J. Toonen (Eds.), *Polder Politics. The re-invention of consensus democracy in the Netherlands* (265-289). London and New York: Routledge Taylor&Francis Group.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1989). *Nationaal Milieubeleidsplan (NMP)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 137, nr. 5.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019a). Debat over de doorrekening door het PBL en het CPB van het klimaatakkoord. 14. März 2019. Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019b). *Kamer bespreekt Klimaatakkoord*. 3. Juli 2019. Den Haag.
- UBA (Umweltbundesamt) (2018). *Der Europäische Emissionshandel*. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel#textpart-1> [22.07.2019].
- Unie van Waterschappen (UvW) (2019). *Over de Unie*. Verfügbar unter: <https://www.uvw.nl/vereniging/> [4. August 2019].
- Vis, Jan (2001). Die niederländische Demokratie: eine Einführung in das politische System. In Gerhard Moldenhauer & Jan Vis (Hrsg.). *Die Niederlande und Deutschland. Einander kennen und verstehen* (97-120). Münster et al.: Waxmann.
- Visser, Jelle & Hemerijck, Anton (1997). *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Visser, Jelle & Hemerijck, Anton (1998). *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Voorzitter Klimaatakkoord (2019). *Brief aan de deelnemende partijen*. Betreft: Aanbieding Klimaatakkoord. 28. Juni 2019. Den Haag.
- Waarden, Frans van (2002). Dutch consociationalism and corporatism: a case of institutional persistence. *Acta Politica special*, 1/2, 44-67.
- Weggeman, Johan (2003). *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*. Utrecht: Lemma.
- World Economic Forum (2019). *Insight Report. Fostering Effective Energy Transition*. 2019 edition. Köln/Genf: World Economic Forum.
- Zanden, Jan Luiten van (2010). Economische groei en duurzaamheid – over de doelstellingen van het sociaal-economisch beleid. In Teun Jaspers, Bas van Bavel & Jan Peet (Hrsg.). *SER 1950-2010. Zestig jaar denkwerk voor draagvlak. Advies voor economie en samenleving* (171-186). Amsterdam: Boom.

Anschrift der Autorin:

Dr. Elisabeth Musch, Universität Osnabrück, Fachbereich Kultur- und Sozialwissenschaften, Seminarstr. 33, 49074 Osnabrück,
E-Mail: elisabeth.musch@uni-osnabrueck.de.

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

der Beitrag auf der Dokumentenanalyse, hier vor allem dem Dokumentenvergleich der Dokumente zur Governance-Verordnung im Trilogverfahren, sowie auf Interviews, die in der Generaldirektion Energy der EU sowie ausgewählten Mitgliedstaaten im Rahmen des Projekts ENavi/Kopernikus von 2016 bis 2018 geführt wurden. Es sei hier angemerkt, dass die Frage, ob die Veränderung der Governance effektiv ist, zu diesem Zeitpunkt nicht analysiert werden kann, da erste empirische Daten zur Steuerung erst im Jahr 2020 vorliegen werden.

Um diese Fragen zu beantworten, werden in einem ersten Abschnitt die besonderen Bedingungen der europäischen Steuerung der Transformation europäischer Energiesysteme dargestellt (Abschnitt 2). Da davon ausgegangen wird, dass die EU in ihrer Anpassung ihrer politischen Steuerung an diese Bedingungen eine härtere weiche Steuerung in ihrer neuen Governance-Verordnung etabliert hat, wird zunächst in Kapitel 3 ein Kategorienraster erarbeitet, dass es erlaubt eine Bestimmung des Härtegrades von härterer weicher Steuerung zu ermitteln. Kapitel 4 analysiert dann anhand der erarbeiteten Kategorien die Anpassung in ihrer Substanz als härtere weiche Steuerung. In Kapitel 5 wird dann die Aushandlung dieser Anpassung in den interinstitutionellen Verhandlungen nachvollzogen, um die Treiber und Bremser einer härteren weichen Steuerung zu identifizieren.

2 Bedingungen für eine europäische politische Steuerung der Energietransformation

Die europäische politische Steuerung der Energietransformation findet unter zwei zentralen Bedingungen statt, die auf der einen Seite die Kompetenzausstattung auf europäischer Ebene und auf der anderen Seite die Interessen und normativen Orientierungen der Mitgliedstaaten betreffen.

Da der Lissabonner Vertrag die Kommission nur mit eingeschränkten Kompetenzen für die Steuerung der europäischen Energietransformation ausstattet, ist der Bedarf an Konsens zwischen den Mitgliedstaaten entsprechend hoch. Gemäß AEUV soll die Energiepolitik der Europäischen Union „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt“ (Art. 194,1 AEUV) erfolgen. Dies bezieht sich auf den hier betrachteten Bereich des Ausbaus erneuerbarer Energien. Hier nicht betrachtet werden Maßnahmen aus dem Bereich der umweltpolitischen Kompetenzen der EU (Art. 191 und 192 AEUV), die energiepolitische Auswirkungen haben, wie etwa die Klimapolitik und das europäische Emissionshandelssystem (ETS). Sie weisen überwiegend hierarchische Züge auf.

Ziel des Artikel 194 AEUV ist (a) die Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts; (b) die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union; (c) die Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und (d) die Förderung der Interkonnektivität der Energienetze (Art. 194, 1 AEUV). Art. 194, 2 AEUV begrenzt jedoch sofort dieses Politikfeld und nimmt Maßnahmen, die den nationalen Energiemix betreffen, explizit aus. Dieser „Souveränitätsvorbehalt“ betrifft die Bedingungen für die Nutzung der Energieressourcen eines Mitgliedstaates, seine Wahl zwischen verschiedenen Energie-

quellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung. Der gleiche Artikel eröffnet jedoch auch die Möglichkeit, mittels einstimmigen Votums umweltenergiepolitische Maßnahmen zu ergreifen, die die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren. Hierbei wird auf Art. 192, 2 AEUV verwiesen. Angesichts der unterschiedlichen energiepolitischen Interessen der Mitgliedstaaten ist es gegenwärtig allerdings unwahrscheinlich, dass entsprechende einstimmige Beschlüsse zustande kommen. Die erste Bedingung für eine europäische Steuerung der europäischen Energietransformation liegt somit in der fehlenden Kompetenzausstattung zum Eingriff in den Energiemix der nationalen Energiesysteme.

Seit den frühen 2000er Jahren sind die Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten in der europäischen Energiepolitik entlang einer normativen Konfliktlinie Nachhaltigkeit versus Energiesicherheit gewachsen. Insgesamt wird die europäische Energiepolitik durch das Zieldreieck Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit bestimmt, mit variierender Gewichtung der einzelnen Ziele. In den ersten Jahren der Integration dominierte das Wettbewerbsziel. Es ging um die Beseitigung von Schranken für einen freien und fairen Wettbewerb in den Energiemärkten (Herranz-Surrallés, 2015, p. 1388). Im weiteren Verlaufe kam jedoch, bedingt durch die steigenden Ölpreise und die wachsende Abhängigkeit von externen Energiequellen, die Energiesicherheit, im Sinne von Versorgungssicherheit, auf die Agenda. Sie gewann an Bedeutung mit der Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Staaten 2004, die in einem hohen Grad abhängig von russischen Gas- und Öllieferungen waren, zumal Konflikte über Gaslieferungen zwischen Russland und der Ukraine (2006) sowie Weißrussland (2007) die Versorgung der EU mit Gas bedrohten. Vor allem Polen, aber auch andere mittel- und osteuropäische Staaten drängten auf eine gemeinsame Strategie zur Absicherung der Energieversorgung innerhalb der EU und auf eine entsprechende Verankerung der Energiepolitik im Lissabonner Vertrag. Mit den internationalen Diskursen um den Treibhauseffekt und die globale Erwärmung gewann aber gleichzeitig eine Orientierung an der Nachhaltigkeit der Energieversorgung an Gewicht. Diesen Diskurs führten vor allem die westlichen und nordischen Mitgliedstaaten der EU (Knodt, 2018, pp. 233-234). In den späten 2000er Jahren verfestigten sich diese beiden diskursiven Lager der Mitgliedstaaten immer stärker. Dies manifestierte sich im Streit um den Rahmen für eine Klima- und Energiepolitik bis 2030 (Europäische Kommission, 2014). Die vorgeschlagenen Ziele enthielten eine 40-prozentige Reduktion der Treibhausgase bis 2030 verglichen mit dem Stand von 1990, die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch auf 27 Prozent bis 2030 und 30 Prozent Energieeinsparungen bis 2030 (Europäische Kommission, 2014, S. 6-9). Der Streit über diese Ziele und damit das Nachhaltigkeitsziel sowie die Verknüpfung mit der Klimapolitik wurden im Europäischen Rat sichtbar. Auf der einen Seite stand, angeführt durch Deutschland und Dänemark, eine Gruppe von Mitgliedstaaten, deren umwelt- und klimafreundliche Regierungen für die Vorschläge der Kommission votierten. Auf der anderen Seite standen vor allem die Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) sowie Rumänien und Bulgarien unter der Führung der polnischen Regierung. Sie lehnten die Ziele der EU ab und insistierten auf der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten bei Entscheidungen über ihren Energiemix. Insgesamt sprachen sie sich gegen eine stärkere Rolle der EU aus. Zudem forderten sie, die Energiepolitik der EU stärker am Ziel der Energiesicherheit auszurichten statt am Ziel

der Nachhaltigkeit (Fischer, 2014, pp. 2 f.). Ein Konsens kam letztendlich nur aufgrund der Zweideutigkeit vieler Formulierungen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und Zugeständnissen gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten wie finanzielle Kompensationen und Ausnahmeregelungen zustande. Zudem wurde das Emissionsreduktionsziel für 2030 zuerst auf 27 Prozent festgelegt und dann in seiner folgenden Entwicklung an die Ergebnisse der Pariser Klimakonferenz im Dezember 2015 gekoppelt. Während die Vertreter einer klimafreundlichen Energiepolitik auf einen höheren Prozentsatz durch eine erfolgreiche Klimakonferenz hofften, spekulierten die Mittel- und Osteuropäer auf ein Scheitern der Konferenz. Erneut wurde darauf hingewiesen, dass diese „Ziele [...] unter vollständiger Achtung der Freiheit der Mitgliedstaaten zur Festlegung ihres Energiemixes erreicht [werden]“ sollen (Europäischer Rat, 2014, S. 5). Eine Einigung auf nationale Ziele zur Erreichung der europäischen Ziele kam ebenfalls nicht zustande (Knodt, 2018, pp. 235 f.). Zusammenfassend fehlt bei den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der Wille zur Transformation hin zu den erneuerbaren Energien und damit fehlt auch der Konsens unter den Mitgliedstaaten als zweite Bedingung für die politische Steuerung der Transformation.

Somit ist die EU gezwungen ihre politische Steuerung der Energietransformation anzupassen, damit sie auch unter Bedingungen von limitierten europäischen Kompetenzen und fehlendem Konsens der Mitgliedstaaten und damit fehlendem Willen zur Transformation die europäische Energietransformation politisch steuern kann.

3 Möglichkeiten der Härtung von weicher Steuerung

Um die Frage nach den in der europäischen Politik getroffenen Anpassungen der bisherigen weichen Steuerung beantworten zu können, wird zuerst ein Kategorienraster erarbeitet, das es erlaubt, den Grad der Härtung von weicher Steuerung zu beurteilen.

In der Regel wird zur Kategorisierung der politischen Steuerung in der EU auf die Dichotomie zwischen weicher und harter Steuerung zurückgegriffen (Blomquist, 2018; Trubek & Trubek, 2007). Weiche Steuerung zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf freiwilliger Befolgung beruht. Sie wird durch Instrumente wie Empfehlungen, Leitlinien und Ziele erreicht. Fehlende Befolgung ist nicht sanktionierbar. Harte Steuerung dagegen ist durch rechtlich bindende Entscheidungen und Sanktionierbarkeit gekennzeichnet. Ihr Hauptinstrument bildet die Gesetzgebung (Blomquist, 2018, pp. 267 f.).

Die Empirie der europäischen Steuerung zeigt jedoch bereits auf den ersten Blick eine Variation von weicher und harter Steuerung. Erfahrungen mit weicher Steuerung sammelte die Europäische Kommission in den 1990er Jahren im Rahmen der Beschäftigungsstrategie. Diese kombinierte bereits die Instrumente des Benchmarking, iterativer Reporte und länderspezifischer Empfehlungen (de la Porte & Stiller, 2018; Tholoniati, 2010). Eine neue Methode des Regierens wurde mit der Lissabon-Strategie in den 2000er Jahren in Form der „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK) eingeführt. Die OMK beruht ebenfalls auf den Prinzipien der Freiwilligkeit, der Partizipation und Konvergenz und arbeitet mit den Mechanismen der Iteration, des Standardsetzens und der Lernprozesse, die gefördert werden durch „benchmarking“, „peer review“ und Identifikation von „best practice“. Somit bildet die OMK ein System der Steuerung durch zentrale Zielsetzung und dezentrale Implementation (Anderson, 2015; Degani, 2006; Mattocks, 2017; Schmid & Kull, 2005). Diese Konstruktion macht sie stark ab-

hängig von dem Willen der Mitgliedstaaten. Armin Schäfer (2004) kommt zu dem Schluss, dass Regierungen voluntaristische Verfahren wie die OMK bevorzugen, um ihre eigenen Kompetenzen zu verteidigen. Die Verfolgung gemeinsamer Ziele sowie das Streben nach effektiver Problemlösungsfähigkeit treten dagegen in den Hintergrund. Lernprozesse können nur angestoßen werden, wenn das entsprechende Engagement und Lernbereitschaft der Mitgliedstaaten vorhanden sind (de la Porte & Stiller, 2018, pp. 15-17). Beides variiert zwischen den verschiedenen OMK-Prozessen und zwischen Mitgliedstaaten, weshalb die Methode für mangelnde Zielerreichung, selektives Lernen und dürftige Konvergenz- und Integrationseffekte kritisiert wurde (Hartlapp, 2009; Knodt & Stoiber, 2010; Linsenmann & Meyer, 2002). Dies hatte zur Folge, dass neben „weicheren“ Formen der weichen Steuerung wie in der Bildungspolitik auch „härtere“ Formen der weichen Steuerung wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Europäischen Semester eingeführt wurden. Diese empirischen Variationen lassen es ratsam erscheinen, die bisherige Dichotomie zugunsten eines Kontinuums aufzugeben. Um den Grad der Härtung einer weichen Steuerung bestimmen zu können, bedarf es jedoch eines Kategorienrasters. Dazu werden die folgenden Kategorien erarbeitet.

In der Literatur zum harten und weichen Recht in den Internationalen Beziehungen finden sich drei Indikatoren für die Bestimmung der Härtung von internationalem Recht (Abbott & Snidal, 2000; Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter, & Snidal, 2000): Verpflichtungen, die bestimmen, ob Normen legal bindend sind oder nicht; die Präzision der Formulierung im Recht; und die Möglichkeit zur Delegation der Aufgabe der Implementation des Rechts. Anknüpfend an diese Diskussion wird hier die *Verpflichtung* als eine Kategorie festgelegt, die sich jedoch in ihrer Definition von denen der Internationalen Beziehungsliteratur unterscheidet, da im EU-Kontext weiche Steuerung trotz Härtung immer noch nicht auf bindendes Recht zurückgreifen kann. Vielmehr soll hier Verpflichtung feingliedriger auf die genaue Formulierung bezogen sein. So sind verschiedene Grade der Verpflichtung durch die unterschiedliche Formulierung wie etwa eine Verpflichtung, zu „berücksichtigen“, „gebührend“, „maßgeblich“ oder bis „aufs äußerste zu berücksichtigen“, auszumachen. Zusätzlich soll die Kategorie der *Rechtfertigung* betrachtet werden. Wird bei Nichtbeachtung einer Verpflichtung eine Rechtfertigung von den Akteuren verlangt? Auch die Kategorie der *Präzision* wird aus der Literatur der Internationalen Beziehungen abgeleitet (Terpan, 2015; Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter, & Snidal, 2000). Die Frage ist hier, wie ein- oder zweideutig das formulierte Ziel ist. Wird ein präzises, etwa sogar in Zahlen ausdrückbares Ziel formuliert, oder geht es hier eher um „einen Beitrag“ zu einem allgemeinen Ziel. Die Kategorie der Delegation soll hier etwas über die Implementation hinaus gehend konstruiert werden. Daher soll es eher um die *Rolle von Gemeinschaftsakteuren* insbesondere der Kommission gehen. Da der Erfolg von weicher Steuerung extrem vom Willen der Mitgliedstaaten abhängt, ist die Frage, ob die Rolle eines Gemeinschaftsakteurs mit weitgehenden Rechten ausgestattet ist. So wird nicht nur die ohnehin bei weicher Steuerung delegierte Implementation betrachtet, sondern darüber hinausgehende Rechte, wie das Recht, flankierend neues Recht zu setzen. Für die Härtung von weicher Steuerung ist die Kategorie des *Grades der „Blaming und Shaming“-Möglichkeiten* wichtig. „Blaming und Shaming“ ist ein Kernelement von weicher Steuerung. Findet sich nicht nur eine limitierte oder einmalige öffentliche Diskussion der Akteursstrategien, sondern vielfältige und ausgedehnte Möglichkeiten und Arenen für den öffentlichen Dis-

kurs, so tragen diese zur Härtung bei. Eine der stärksten Kategorien ist die *Sanktion*. Obwohl weiche Steuerung sich prinzipiell durch fehlende Sanktionierbarkeit auszeichnet, können gemeinsam vereinbarte direkte Sanktionen zur Härtung der weichen Steuerung beitragen. Zudem kann eine Härtung der politischen Steuerung durch eine *Durchsetzung durch Politikfeldkopplung* erreicht werden. In dieser Kategorie können indirekte Sanktionen verhängt werden, indem die Nichteinhaltung der Ziele in einem Politikfeld mit weicher Steuerung an ein Politikfeld, in dem die EU Kompetenzen und damit Sanktionierbarkeit besitzt, gekoppelt werden.

Die Anwendung dieser Kategorien soll eine Bewertung der Härtung der weichen Steuerung der EU-Energiepolitik in der Anpassung der politischen Steuerung ermöglichen.

4 Governance-Verordnung – härtere weiche Steuerung in der EU-Energiepolitik

Um die europäische Energietransformation trotz der Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten voranzutreiben, propagierte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bereits vor seiner Wahl das Vorhaben einer Energieunion. Er machte dabei deutlich, dass die ursprüngliche politische Koordination der Klima- und Energiepolitik durch einen Gesetzesvorschlag komplementiert werden sollte, der die Koordinationsstrukturen für Fortschreibung und -entwicklung der 2020-Ziele kodifizieren sollte (Meyer-Ohlendorf, 2015; Nesbit, 2014; Turner, Genard, Roberts & Luebbke, 2015; Turner, 2015). Ein Schritt dahin bildet das Gesetzespaket „Saubere Energie für alle Europäer“, das sogenannte Winterpaket 2016. Das Paket soll den Rahmen für die europäische Energiepolitik bis zum Jahr 2030 abstecken und reformiert u. a. die Richtlinien zur Förderung erneuerbarer Energien. Inhaltlich verschärft das Paket die Energietransformationsziele. Es enthält als neue Ziele bis 2030 (im Vergleich zu 1990) ein 40-Prozent-Treibhausgasreduktionsziel, ein Energieeffizienzziel von 32,5 Prozent und das Ziel, den Anteil erneuerbarer Energien auf mindestens 32 Prozent am Bruttoendenergieverbrauch zu erhöhen. Entgegen der 2020-Ziele werden diese jedoch nicht auf verbindliche nationale Ziele heruntergebrochen. Vielmehr werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre nationalen Ziele so zu definieren, dass diese zusammengekommen die europäischen Ziele erfüllen (Knodt & Ringel, 2017). Für die Frage nach der Steuerung der Energietransformation am interessantesten ist die „Verordnung über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz“ (kurz: Governance-Verordnung) des Winterpakets (Verordnung (EU), 2018), die für alle Politikfelder der Energieunion die Governance-Strukturen und -Prozesse festlegt. Sie regelt zum einen eine strategische Langfristplanung und zum anderen kurzfristige Berichts- und Monitoringpflichten der Mitgliedstaaten.

Die strategische Langfristplanung der Energie- und Klimapolitik der Mitgliedstaaten sieht zwei Prozesse vor: (1) die integrierten Nationalen Energie- und Klima-Pläne (iNEKP) mit einem Zehnjahreshorizont. Die Verordnung regelt detailliert den Prozess zur Erstellung und Vorlage der iNEKP für die erste Periode 2021 bis 2030, mit der Möglichkeit der Aktualisierung im Juni 2024, ab dem 31. Dezember 2019 sowie der Neuauflage alle 10 Jahre. Der erste Entwurf der iNEKP wurde von den Mitgliedstaaten bereits zum 31. Dezember 2018 vorgelegt. Die Pläne enthalten dabei eine Situationsbe-

schreibung, die Definition nationaler Strategien und Maßnahmen, sowie Prognosen und Folgenabschätzungen. (2) Die Verordnung sieht die langfristig angelegten Niedrigemissionsstrategien (NES) als strategische Energie- und Klimaplanung vor. Mit einem Planungshorizont von 50 Jahren fokussieren sie auf das europäische Emissionsziel der Senkung der Treibhausgase in Höhe von 80 bis 95 Prozent bis 2050 bzw. die entsprechende europäische Verpflichtung im Rahmen des Abkommens von Paris. Neben den Klimaschutzanforderungen dienen die Pläne gleichsam als wirtschaftspolitische Nachhaltigkeitsstrategie der EU, indem ökonomische Transformationsprozesse, Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen berücksichtigt werden (Ringel, Schloßmann, Krail & Rohde, 2016). Hierdurch erfolgt eine enge Anbindung an die makroökonomische Koordinierung des Europäischen Semesters (Knodt & Ringel, 2017; Verordnung (EU), 2018).

Der zweite Bestandteil der Governance-Verordnung sieht neben der mittel- und langfristigen Planung einen engmaschigen Zyklus von kurzfristiger Berichterstattung und Monitoring vor. Dies soll durch zwei verzahnte Instrumente geschehen: Zum einen durch zweijährige (politische) Fortschrittsberichte sowie zum anderen durch eine jährliche Berichterstattung. Beide Berichtsstränge folgen dem Gedanken eines strukturierten Dialogs. Nach der Einreichung der Berichte durch die Mitgliedstaaten veröffentlicht die Europäische Kommission auch hier Empfehlungen, die von den Mitgliedstaaten jeweils im darauffolgenden Bericht aufzugreifen sind. Die jährliche Berichterstattung unterfüttert den Governance-Zyklus zusätzlich. Sie dient vorwiegend dem Monitoring der Einhaltung der europäischen bzw. internationalen Vorgaben (Verordnung (EU), 2018).

Beide Bestandteile der Verordnung dienen der Steuerung durch weiche Mechanismen. Die Detailregelung der Governance-Verordnung sieht jedoch härtere Elemente einer weichen Steuerung vor, um trotz fehlender Kompetenz die Energiepolitik der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Im Folgenden werden diese Elemente entsprechend der in Abschnitt 3 erarbeiteten Kriterien analysiert und in *Tabelle 1* zusammengefasst.

Die Europäische Kommission beurteilt die iNEKP im Hinblick auf deren Ambitionsniveau sowie der voraussichtlichen Implementation der in den iNEKP enthaltenen Ziele und Strategien. Sollte die Kommission bei der Prüfung zu dem Schluss kommen, dass die darin enthaltenen Ambitionen (*Ambition Gap*) oder Implementationsmaßnahmen (*Implementation Gap*) unzureichend sind, kann sie rechtsunverbindliche Empfehlungen aussprechen. Die Governance-Verordnung sieht nun als *Verpflichtung* vor, dass die Mitgliedstaaten diesen Empfehlungen „gebührend Rechnung tragen“ (Verordnung (EU), 2018, Art. 9) müssen. Diese Formulierung ist nur eine schwache Formulierung und stellt daher nur eine geringfügige Härtung der weichen Steuerung dar. Eine weitere Härtung erfährt die Steuerung allerdings durch den *Rechtfertigungszwang* der Mitgliedstaaten. Mitgliedstaaten sind demnach verpflichtet, Gründe darzulegen, sofern Empfehlungen der Kommission nicht aufgegriffen werden. Dabei liegt die Beweispflicht klar auf Seiten der Mitgliedstaaten (Verordnung (EU), 2018, Art. 9).

Damit die Kommission das Ambitionsniveau der iNEKP auch ohne vereinbarte nationale Ziele einschätzen kann, wurde beim Erneuerbare-Energien-Ziel eine Formel zur Berechnung der nationalen Beiträge eingeführt, was eine *Präzisierung* der Ziele darstellt. Mit Hilfe dieser errechnet die Kommission zukünftig den hypothetischen Anteil, den jeder Mitgliedstaat nach seiner Leistungsfähigkeit beisteuern müsste. Liegt die Planung der Mitgliedstaaten unterhalb dieses errechneten Anteils, empfiehlt die Kom-

mission Nachbesserungen (Verordnung (EU), 2018, Annex). Damit soll ein verabreiteter Algorithmus die Einigung auf verbindliche nationale Ziele ersetzen. Zum anderen beziehen sich die Empfehlungen der Kommission auf die Umsetzung der iNEKP. Hinsichtlich der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien müssen jeder Mitgliedstaat und die EU insgesamt festgelegte „Referenzpunkte“ erreichen: 18% (bis 2022), 43% (bis 2025) und 65% (bis 2027) ihrer Ausbauziele zwischen 2020 und 2030. Im Bereich der Energieeffizienz werden in der Verordnung die gleichen Jahrespunkte genannt, jedoch ohne die Festlegung bestimmter Zielerfüllungsgrade (Verordnung (EU), 2018, Punkt 59 Begründung). Grundlage der Bewertung der Umsetzung sind regelmäßige Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten. Sollte die Kommission die Implementation der nationalen Strategien und Maßnahmen als unzureichend einschätzen (*Implementation Gap*), kann sie auch hier Empfehlungen abgeben. Dann müssen die betreffenden Mitgliedstaaten innerhalb eines Jahres Maßnahmen ergreifen, um die nationale Lücke zu schließen. Die Einführung solch präziser Formulierungen bei den Zielen und den Zielpfaden stellt eine klare Härtung weicher Steuerung dar.

Das regelmäßige Monitoring der Umsetzung wurde zudem politisiert und dabei neue Arenen zur öffentlichen Diskussion der Ziele, Strategien und Fortschritte der Mitgliedstaaten geschaffen, um den *Grad des „Blaming und Shamings“* zu erhöhen. So kommt der jährliche Sachstandsbericht der Kommission zur „Lage der Energieunion“ sowohl im Rat als auch im EU-Parlament zur Aussprache (Verordnung (EU), 2018, Art. 35). Damit sowie durch die in der jetzt vorliegenden Einigung zudem explizit angenommene Veröffentlichungspflicht aller Pläne, Berichte und Empfehlungen setzt die EU auf den öffentlichen Druck als klassisches Mittel weicher Steuerung, die durch die Erhöhung der Möglichkeiten leicht gehärtet wurde.

Der EU-Kommission wird in der Governance-Verordnung eine starke *Rolle als Gemeinschaftsakteur* zugeschrieben. Sollten die ergriffenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Reaktion auf die Empfehlungen der Kommission nicht ausreichen, kann die Kommission von ihren Ermächtigungen Gebrauch machen. Vor allem ist hier an die Möglichkeit zur Erlassung von Tertiärrecht, sogenannte delegierte Rechtsakte, zu denken, durch die bestehende Rechtsakte u. a. verschärft werden können (Verordnung (EU), 2018, Art. 43). Die Kommission ist damit aus der Rolle eines administrativen Managers und Moderators, der die Mitgliedstaaten und ihre Koordination begleitet, herausgewachsen und hat die Rolle eines politischen Akteurs angenommen. Mit den neuen Steuerungsinstrumenten kann sie ihre eigenen Vorstellungen der europäischen Energietransformation besser als bislang verwirklichen (Knodt & Ringel, 2018). Dadurch werden die Rolle über die reine Implementation hinaus gestärkt und eine Härtung der weichen Steuerung erreicht. Möglichkeiten direkter *Sanktionen* oder der *Durchsetzung durch Politikfeldkopplung* sind nicht vorgesehen.

Tabelle 1: Härtung der weichen Steuerung in der Governance-Verordnung

Härtere Elemente	Beschreibung
Verpflichtung	Mitgliedstaaten müssen den Empfehlungen der Kommission gebührend Rechnung tragen – geringe Härtung
Rechtfertigung	Mitgliedstaaten müssen sich gegenüber der Kommission rechtfertigen, wenn sie Empfehlungen der Kommission nicht oder unzureichend beachten - Härtung
Präzisierung	Algorithmus und indikative Zielpfade, um durch objektive Kriterien die nationalen Ambitionen und die Implementation zu beurteilen - Härtung
„Blaming“ und „shaming“	zusätzliche öffentliche Behandlung der Berichterstattung zur Lage der Energieunion im Europäischen Parlament und Rat – geringe Härtung
Rolle von Gemeinschaftsakteuren	Kommission wird ermächtigt delegierte Rechtsakte zu erlassen – Härtung
Sanktionen	keine
Durchsetzung durch Politikkopplung	keine

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammengefasst hat die Anpassung der politischen Steuerung der Energietransformation durch die Governance-Verordnung eine Härtung der weichen Steuerung erbracht, die jedoch im Härtegrad eher gering ausgefallen ist. Warum dies so ist, zeigt ein Blick auf die zentralen Akteure im europäischen interinstitutionellen Aushandlungsprozess der neuen Steuerung.

5 Anpassung der politischen Steuerung zur europäischen Energietransformation im interinstitutionellen Dialog

Die Europäische Kommission hat mit ihrem Vorschlag für die Governance-Verordnung 2016 als Reaktion auf die Umsetzungsdefizite der 2020-Ziele und in Anbetracht der oben beschriebenen schlechten Bedingungen für eine weiche Steuerung eine härtere weiche Steuerung vorgeschlagen, als die interinstitutionelle Abstimmung final erbracht hat (Europäische Kommission, 2016). Im institutionellen Eigeninteresse hat sie dabei versucht, durch härtere Elemente einen „engeren politischen Dialog“ (Interview 22.9.2017) mit den Mitgliedstaaten zu etablieren und sich einen größeren Einfluss zu erarbeiten (Interview 24.10.2017). Die Kommission will zukünftig wie in vielen anderen Bereichen eine stärkere Rolle als *Policy Entrepreneur* spielen. Sie ist damit aus der Rolle eines administrativen Managers und Moderators, der die Mitgliedstaaten und ihre Koordination begleitet, herausgewachsen und hat die Rolle eines politischen Akteurs angenommen. Mit den neuen Steuerungsinstrumenten kann sie ihre eigenen Vorstellungen der europäischen Energietransformation besser als bislang verwirklichen (Knodt & Ringel, 2018). Dazu hatte die Kommission in zwei zentralen Bereichen eine härtere Steuerung einführen wollen: (1) im Bereich der *Verpflichtungen* war vorgesehen, dass die Empfehlungen der Kommission „bis aufs äußerste“ zu berücksichtigen sind; (2) im Fall der Nichtbeachtung von Empfehlungen waren *finanzielle* Ausgleichszahlungen im Sinne von *Sanktionen* geregelt. Beide harten Regelungen wurden im Triolog zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Rat weichgespült. Ad (1): Den Empfehlungen müssen nun nur noch „gebührend“ Rechnung getragen werden. Zudem wurde explizit darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen nicht bindend sind.

Ad (2): Die Finanzaufwendungen erscheinen nun als freiwillige Beiträge zu einem Finanzfonds.

In beiden Fällen folgten die Trilogparteien dabei dem Vorschlag des Rates. Hier setzte sich eine Koalition zwischen mittel- und osteuropäischen Staaten, vor allem Polen, und den Niederlanden sowie dem Vereinigten Königreich durch. Während die mittel- und osteuropäischen Staaten aufgrund ihrer voraussehbaren Performanz vor allem im Bereich erneuerbare Energien eine härtere Steuerung ablehnten, beharrten die beteiligten westlichen Mitgliedstaaten eher auf einer Nichteinmischung in ihre eigene nationale Transformation. Daraus jedoch eine durchgehende Veto-Position des Rates gegen eine härtere Steuerung abzuleiten, wäre zu kurz gegriffen, denn Verbesserung in Bezug auf die Härtung der Steuerung, wie etwa die eingeführte Formel zur Berechnung der notwendigen Beiträge der Mitgliedstaaten zu den 2030-Zielen, stammen ebenfalls vom Rat. Auch wenn der Rat damit sicher die politische Rolle der Kommission zurückdrängen wollte, indem er eine Kontextualisierung der nationalen Erneuerbare-Energien-Ziele durch ein Einbeziehen der nationalen Kosten basierend auf „objektiven Kriterien“ (Verordnung (EU) 2018, Art. 31) einführte, so hat er dadurch die Möglichkeit der politischen Steuerung der nationalen Energiepolitiken durch die Kommission nachhaltig gehärtet. Zudem führten Rat und Parlament zusätzliche Arenen des öffentlichen Diskurses der nationalen Performanz in der Energietransformation in die Governance-Verordnung ein. Beide brachten die Notwendigkeit der Diskussion des Berichts zur Lage der Energieunion in Parlament und Rat ein. Das Parlament erweiterte zudem den Kommissionsentwurf um die öffentlichen Diskussionen der iNEKP auf den unterschiedlichen Ebenen der EU.

6 „Härtere“ weiche Steuerung als Instrument einer europäischen Energietransformation?

Nach Jahren des Konflikts zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Ziele der europäischen Klima- und Energiepolitik, dem Willen der EU unter Kommissionspräsident Juncker, eine Energieunion zu installieren, entsprechend sowie als Folge der Unterzeichnung des Pariser Übereinkommens im Jahr 2015 hat die EU im Dezember 2018 ein Gesetzespaket inklusive einer Governance-Verordnung verabschiedet, das ein Fundament für die Steuerung der europäischen Energietransformation legt.

Aufgrund einer limitierten primärrechtlichen Kompetenzgrundlage in diesem Bereich kann die EU nur mit Instrumenten der weichen Steuerung versuchen, die Umsetzung der energiepolitischen Zielsetzungen auf mitgliedstaatlicher Ebene zu koordinieren. Angesichts des fehlenden Konsenses zwischen den Mitgliedstaaten ist dies keine gute Voraussetzung für die Erreichung der europäischen und damit auch der nationalen Ziele. Die im Dezember 2018 beschlossene Governance-Verordnung enthält nun härtere Elemente für eine weiche Steuerung zur effektiveren Steuerung der europäischen Energietransformation (Verordnung (EU), 2018).

Mit der interinstitutionellen Einigung über die Verordnung 2018 hat die EU einen wichtigen Schritt hin zur Erreichung ihrer Energie- und Klimaziele für 2030 getan, entschärfte jedoch die ursprünglich härteren Elemente des Kommissionsvorschlags ein Stück weit. Geblieben und zum Teil neu hinzugekommen sind Elemente, die die politische europäische Steuerung zumindest erleichtern werden. Dies gilt etwa für die For-

mel zur Berechnung nationaler Ziele zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien, die diese bisher fehlenden Ziele durch die Hintertür in das Verfahren einbringt. Insgesamt werden durch eine stärkere Einbindung vor allem des Europäischen Parlaments die öffentliche Diskussion der nationalen Transformationsprozesse und damit die Möglichkeiten des *Blaming und Shaming* erhöht. Die nach einer Evaluation durch die Kommission an die Mitgliedstaaten übermittelten Empfehlungen bekommen durch entsprechende Formulierungen eine etwas stärkere Verbindlichkeit, auch durch die Verschiebung der Beweislast auf die Mitgliedstaaten, die ihr Nichthandeln nun aktiv rechtfertigen müssen. Die ursprünglich geplanten finanziellen Sanktionen haben den Trilog zwar nicht überstanden, doch ist eine finanzielle Beteiligung bei Zuwiderhandeln immerhin noch eine Option. Auch die Möglichkeit der Kommission, mit delegierten Rechtsakten und somit dem Tertiärrecht einzugreifen, hilft bei der Durchsetzung unbeliebter Empfehlungen. Damit konnte die Steuerung mit Hilfe des zuvor entwickelten Kategorienrasters als härtere weiche Steuerung identifiziert werden.

Der Artikel leistet damit zum einen einen Beitrag zur gerade aufkommenden Debatte einer Härtung der weichen Steuerung in der EU. Dabei führt er ein Kategorienraster zur Bestimmung des Härtegrades der weichen Steuerung ein und ermöglicht so die Überwindung der Dichotomie von harter versus weicher Steuerung bzw. die Definition einer Hybridkategorie ohne Differenzierungsmöglichkeiten. Die Diskussion der Anpassung der Steuerung im interinstitutionellen Diskurs hat zudem gezeigt, dass die Vorstöße der Kommission in Richtung harter Steuerung nicht kategorisch in jeder Hinsicht gestoppt werden, sondern auch der Rat von seiner Veto-Position abweichend härtere Elemente in die Steuerung einbringt.

Was verwundert, ist, dass die Kommission ein naheliegendes härteres Element weder in ihrer Vorlage noch im Trilog für die Governance-Verordnung in den Fokus genommen hat. Ein Blick auf das Europäische Semester als ein Beispiel einer weichen Steuerung mit härteren Elementen hätte hier eine attraktive Option offenbart. Auch im Rahmen des Europäischen Semesters als ein Instrument zur Koordinierung und Ausrichtung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik der europäischen Mitgliedstaaten nutzt die EU weiche Steuerung. Die hier ansonsten fehlenden Möglichkeiten der Sanktion behebt die EU durch Kopplung an die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Zum einen können so weitere Finanzierungsinstrumente geschaffen werden, um Anreize zur Umsetzung der Wirtschaftspolitik zu erreichen. Zum anderen werden durch die Verknüpfung des Europäischen Semesters mit den ESI-Fonds Sanktionsmöglichkeiten geschaffen. Die ESI-Fonds-Verordnung verlangt von den Mitgliedstaaten, wirtschaftspolitische Ziele und Bedingungen des Europäischen Semesters zu erreichen und einzuhalten, wenn sie Gelder aus den ESI-Fonds erlangen wollen. Die Nichtbefolgung der Empfehlungen der Kommission zur ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung in den Mitgliedstaaten kann im schlimmsten Fall eine Streichung der ESI-Fondsgelder zur Folge haben. Die Governance-Verordnung hat es verpasst, die Energie- und Klimapolitik in der gleichen Art und Weise eng mit der Struktur- und Investitionspolitik zu koppeln (acatech, Leopoldina & Union der deutschen Akademien der Wissenschaften, 2018). Auch der von der Kommission im Sommer 2018 zur Diskussion gestellte Entwurf der ESI-Fonds enthält nur ansatzweise eine Verbindung zu den iNEKP. Dieses Gelegenheitsfenster der Neuregelung wurde im Fall der Energieunion nicht genutzt.

Nach dem Einreichen der Entwürfe der iNEKP Ende 2018 und den im Juni 2019 übermittelten kritischen Empfehlungen der Europäischen Kommission wird sich zei-

gen, welche Eingriffstiefe die Mitgliedstaaten zulassen werden, um ihre Maßnahmen zur europäischen Zielerreichung zu beeinflussen und mit welchen Instrumenten die Kommission auf Nichtbefolgung reagieren wird. Eine mangelnde Befolgung, so die Erfahrung mit der weichen Governance der Offenen Methode der Koordinierung, würde in diesem Fall das Verfehlen der europäischen Energie- und Klimaschutzziele bzw. des europäischen Beitrags zum Pariser Abkommen und damit eine gescheiterte Energietransformation bedeuten.

Anmerkung

- * Diese Publikation ist im Rahmen der Förderinitiative „Kopernikus-Projekte für die Energiewende“, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Projekt ENavi, Förderkennzeichen: 03SFK4P0), entstanden.

Literatur

- Abbott, Kenneth W., Keohane, Robert O., Moravcsik, Andrew, Slaughter, Anne-Marie, & Snidal, Duncan (2000). The concept of legalization. *International Organization*, 54(3), 401-419.
- Abbott, Kenneth W., & Snidal, Duncan (2000). Hard and soft law in international governance. *International Organisation*, 54(3), 421-456.
- acatech, Leopoldina & Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e. V. (2018) (Hrsg.). *Governance für die Europäische Energiunion. Gestaltungsoptionen für die Steuerung der EU-Klima- und Energiepolitik bis 2030* (Schriftenreihe zur wissenschaftsbasierten Politikberatung, erarbeitet von Michèle Knodt u.a.). Berlin.
- Anderson, Karen M. (2015). *Social Policy in the European Union*. Basingstoke: Macmillan International Higher Education.
- Benz, Arthur & Czada, Roland (2019). Politische Steuerung von Transformation – Das Beispiel der Energiepolitik, *dms – der moderne staat*, 12 (2), 243-250.
- Blomquist, Paula (2018). Soft and hard governing tools. In Christopher Ansell & Jacob Torfing (Eds.). *Handbook on Theories of Governance* (267-278). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- de la Porte, Caroline & Stiller, Sabina (2018, 23-25 August). *Lessons from OMC governance for climate and energy policy governance in the EU Energy Union: ideas, institutions, incentives*. Paper to be presented at the ECPR General Conference, Hamburg.
- Deganis, Isabelle (2006). The Politics Behind Consensus: Tracing the Role of the Commission within the European Employment Strategy. *Journal of Contemporary European Research*, 2 (1), 21-40.
- Dupont, Claire & Oberthür, Sebastian (2012). Insufficient climate policy integration in EU energy policy: the importance of the long-term perspective. *Journal of Contemporary European Research*, 8(2), 228-247.
- Europäische Kommission (2014, 22. Januar). *Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik im Zeitraum 2020-2030*. Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2014) 15 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2016, 23. Februar). Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System der Energieunion zur Änderung der Richtlinie 94/22/EG, der Richtlinie 98/70/EG, der Richtlinie 2009/31/EG, der Verordnung (EG) Nr. 663/2009, der Verordnung (EG) Nr. 715/2009, der Richtlinie 2009/73/EG, der Richtlinie 2009/119/EG des Rates, der Richtlinie 2010/31/EU, der Richtlinie 2012/27/EU, der Richtlinie 2013/30/EU und der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013. COM(2016) 759 final/2. Brüssel.

- Europäischer Rat (2014, 24. Oktober). *Schlussfolgerungen*. CONCL 5. Brüssel.
- Fischer, Severin (2014). The EU's New Energy and Climate Policy Framework for 2030. *Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Comments* 55/2014.
- Hartlapp, Miriam (2009). Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy. *European Integration Online Papers Special Issue*, 1(13/7).
- Herranz-Surrallés, Anna (2015). An Emerging EU Energy Diplomacy? Discursive Shifts, Enduring Practices. *Journal of European Public Policy*, 23(9), 1386-1405.
- Interview (2017, 22. September). EU Kommission, GD Energie, Brüssel.
- Interview (2019, 24. Oktober). Rat, Working Party Energy, Brüssel.
- Knodt, Michèle (2018). Energy Policy. In Hubert Heinelt & Sybille Münch (Eds.). *Handbook of European Policies: Interpretive Approaches to the EU* (224-240), Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Knodt, Michèle (2019). Multi-Level Coordination in EU Energy Policy: A new type of "harder" soft governance? In Nathalie Behnke, Jörg Broschek & Jared Sonnicksen (Eds.), *Multilevel Governance, Configurations, Dynamics, Consequences* (173-192), New York: Palgrave Macmillan.
- Knodt, Michèle & Ringel, Marc (2017). Governance der Energieunion: Weiche Steuerung mit harten Zügen? *Integration*, 2, 125-140.
- Knodt, Michèle & Ringel, Marc (2018). The European Commission as a Policy Shaper – Harder Soft Governance in the Energy Union. In Michael W. Bauer, Jörn Ege & Stefan Becker (Eds.), *The European Commission in Turbulent Times* (181-204), Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Knodt, Michèle & Stoiber, Michael (2010). Comparative Politics in the Context of Multilevel Analysis. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 4(1), 79-102.
DOI: 10.1007/s12286-009-0068-8.
- Linsenmann, Ingo & Meyer, Christoph (2002). Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordination. *Integration*, 4(25), 285-296.
- Mattocks, Kate (2017). Co-ordinating Co-ordination: The European Commission and the Culture Open Method of Co-ordination. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(2), 318-334.
- Meyer-Ohlendorf, Nils (2015). An Effective Governance System for 2030 EU Climate and Energy Policy: Design and Requirements. Discussion Paper. *Ecologic Discussion Paper Series*, 1-25. Verfügbar unter:
<http://ecologic.eu/sites/files/publication/2015/meyer-ohlendorf-15-effective-governance-system-2030.pdf> [03. März 2017].
- Nesbit, Martin (2014). *Getting Delivery Right: The EU 2030 Climate and Energy Targets and the Challenge of Governance*. Verfügbar unter:
http://www.ieep.eu/assets/1659/IEEP_EU2030_governance_paper.pdf [03. März 2017].
- Ringel, Marc & Knodt, Michèle (2018). The governance of the European Energy Union. Efficiency, effectiveness and acceptance of the Winter Package 2016. *Energy Policy*, 112, 209-220.
- Ringel, Marc, Schlomann, Barbara, Krail, Michael & Rohde, Clemens (2016). Towards a green economy in Germany? The role of energy efficiency policies. *Applied Energy*, 179, 1293-1303.
- Schäfer, Armin (2004). A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD. MPIfG Working Paper 04/5. Cologne: Max-Planck-Institute for the Study of Societies.
- Schmid, Günther & Kull, Silke (2005). Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung. In Hartmut Kaelble & Günther Schmid (Hrsg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat* (317-343), Berlin: Edition Sigma.
- Terpan, Fabien (2015). Soft law in the European Union—the changing nature of EU Law. *European Law Journal*, 21(1), 68-96.
- Tholoniati, Luc (2010). The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument. *West European Politics*, 33(1), 93-117.
- Trubek, David M. & Trubek, Louise G. (2007). New governance and legal regulation: Complementarity, rivalry, and transformation. *Columbia Journal of European Law*, 13, 540-564.
- Turner, Sharon (2015). *Embedding Principles of Good Governance into the 2030 Climate & Energy Framework*. Verfügbar unter:

https://www.foeeurope.org/sites/default/files/renewable_energy/2015/turner_2015-six_principles_of_good_governance.pdf [03. März 2017].

Turner, Sharon, Genard, Quentin, Roberts, Josh & Luebbke, Imke (2015). *Four Key Messages for the Governance of the European Climate and Energy Policies after 2030*. Verfügbar unter:

https://www.e3g.org/docs/E3G_Four_Key_Messages_for_the_governance_of_EU_climate_and_energy_policies_after_2020_V2.pdf [03. März 2017].

Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. *Amtsblatt*, L328, 21.12.2008, 1-77.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Michèle Knodt, Institut für Politikwissenschaft, TU Darmstadt, Dolivostr. 15, 64293 Darmstadt, E-Mail: Michele.Knodt@tu-darmstadt.de

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-

trächtigen. Dann ist eine Reorganisation des Energiewirtschaftssystems und des Wettbewerbsrahmens erforderlich, um neuen Technologien zum Durchbruch zu verhelfen. Dabei geht es nicht um eine Entscheidung zwischen Markt oder Regulierung, denn das Recht setzt den Rahmen für die Marktakteure. Nur das Zusammenwirken von regulatorischen Vorgaben und marktlichen Prozessen ermöglicht die Energieversorgung.

3 Ziele und Zwecke im Umweltenergierecht

Mit dem Umweltenergierecht verfolgt der Gesetzgeber trotz grundsätzlicher Ausrichtung am Klimaschutz viele weitere Zwecke und Ziele. Sie entfalten meist nur eine reduzierte normative Steuerungswirkung. Im Wesentlichen bieten sie Auslegungshilfe bei Ermessensspielräumen und unbestimmten Rechtsbegriffen (Blunk, 2016, S. 22 f.). Auffällig sind die fehlende Zielkoordination und die Heterogenität der Zwecke.

3.1 Vielfältige Ziele der einzelnen Bausteine des Umweltenergierechts

Die eigenständigen Gesetze des Umweltenergierechts definieren zum Teil eigene Ziele im Sinne von konkret messbaren quantitativen Vorgaben. Diese Ziele sind vom Gesetzgeber sehr unterschiedlich konstruiert: Neben eher kurzfristig orientierten (Zwischen-) Zielen für 2020 (z. B. § 1 Abs. 2 Erneuerbare-Energien-Wärmegegesetz [EEWärmeG]) findet sich im Fall des EEG auch ein Langfristziel für das Jahr 2050 (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 EEG 2017). Es definiert als Anteil an einer Gesamtmenge bestimmte relative Ziele (z. B. § 1 Abs. 2 EEWärmeG: „auf 14 Prozent“) und absolute Mengenvorgaben (§ 1 Abs. 1 KWKG: „auf 120 Terawattstunden bis zum Jahr 2025“). Ziele können als Mindestziele (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 EEG 2017: „mindestens 80 Prozent“) festgelegt sein. Ein als absolute oder relative Obergrenze ausgestaltetes Ziel findet sich dagegen nicht, selbst nicht für Instrumente, die nur mittels Obergrenzen funktionieren, wie der Emissionshandel oder die Ausschreibungen zur Förderung erneuerbarer Energien.

3.2 Heterogenität der benannten und unbenannten Zwecke

Neben den quantitativen Zielen finden sich in Gesetzen des Umweltenergierechts auch benannte Zwecke, also nicht messbare Anliegen und Motive des Gesetzgebers. Ähnlich wie die normierten Ziele sind die Gesetzeszwecke durch starke Heterogenität geprägt. Dies liegt einmal daran, dass zunächst der jeweilige Regelungszweck des spezifischen Instrumentes benannt wird, etwa in § 1 S. 1 TEHG „die Grundlagen für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen in einem gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem zu schaffen“, oder in § 1 Abs. 1 S. 1 Energieeinsparverordnung (EnEV) „die Einsparung von Energie in Gebäuden“.

Neben dieser situationsbedingten Vielfalt der Zwecke entsteht Heterogenität zum anderen aus der Einbettung des jeweiligen Regelungszwecks in einen übergeordneten Kontext. Die Instrumente und damit verfolgten direkten Anliegen dienen dem übergeordneten Zweck des Klimaschutzes. Dieser wird aber sehr unterschiedlich adressiert, etwa mit Bezug auf internationale Vorgaben als Beitrag „zum weltweiten Klima-

schutz“ (§ 1 S. 1 TEHG) oder, „dass die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung, insbesondere ein nahezu klimaneutraler Gebäudebestand bis zum Jahr 2050, erreicht werden“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 EnEV).

Neben dem Klimaschutz nennt das Recht der erneuerbaren Energien zahlreiche weitere Gründe. So geht es im EEWärmeG und im EEG u. a. um die Schonung endlicher fossiler Ressourcen und die Weiterentwicklung von Technologien. Das EEWärmeG erwähnt zusätzlich die Verringerung der Importabhängigkeit, das EEG die Verringerung der „volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte“. Der Gesetzgeber wollte mit diesen weiteren Zwecken deutlich machen, dass es bei der Transformation der Energieversorgung nicht allein um den Klimaschutz geht, sondern dass damit weitere Herausforderungen verbunden sind. Die innere Verbindung dieser Themen wird durch das jeweils in § 1 Abs. 1 EEWärmeG und EEG normierte Stufenverhältnis der verschiedenen Zwecke deutlich. Der Klimaschutz ist das leitende Motiv, die weiteren Zwecke dienen diesem oder stehen in einem engen Verhältnis zu ihm.

4 Instrumentenkoffer des Umweltenergierechts

Zur Erreichung der Ziele und Zwecke bedient sich der Gesetzgeber vielfältiger Steuerungsansätze. Daher umfasst das Umweltenergierecht einen vielschichtigen Instrumentenmix. Insgesamt weist dieser einen hohen Heterogenitätsgrad, fehlende Abstimmung zwischen einzelnen Vorgaben und Regelungslücken auf, so dass es nicht als ein umfassender, in sich stimmiger Verbund bewertet werden kann.

4.1 Keine Selbstbeschränkung des Gesetzgebers bei der Instrumentenwahl

Der Gesetzgeber nutzt zur Steuerung der Energietransformation das gesamte Spektrum an Instrumenten (Müller, 2008, S. 190 ff.; Rodi, 2006, S. 27 f.). Es finden sich in den verschiedenen Regelungsbereichen klassisch ordnungsrechtliche Ansätze, etwa Höchstwerte bzw. Mindestanforderungen nach § 1 EVPG-Verordnung (EVPGV) i. V. m. der jeweils einschlägigen Durchführungsverordnung der EU-Kommission. Daneben gibt es vielfältige mittelbar wirkende Instrumente wie die Verbrauchssteuern im Energiesteuergesetz (EnergieStG) bzw. Stromsteuergesetz (StromStG) oder die Zahlungsansprüche der Betreiber von EEG-Anlagen, die wirtschaftliche Anreize zu Verhaltensänderungen setzen. Abgerundet wird der Instrumentenkoffer durch bloße Information wie Kennzeichnungspflichten nach § 3 Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV) oder den Energieausweis nach § 16 EnEV. Häufig werden Steuerungsansätze aber auch kombiniert. So funktioniert der Emissionshandel letztlich nur, weil es eine umfangreiche, ordnungsrechtlich begründete Struktur gibt (Magen, 2009, S. 13 ff.). Diese verpflichtet dazu, eine entsprechende Genehmigung zu haben (§ 4 TEHG), die Emissionen zu ermitteln und darüber zu berichten (§ 5 TEHG) sowie Berechtigungen im Umfang der Emissionen abzugeben (§ 7 TEHG). Erst durch diese Ordnungsrahmen werden Knappheitssignale erzeugt und damit der Zertifikatshandel ermöglicht.

Die Vielfalt der Instrumente trägt zu einer der Vielschichtigkeit der Lebenswirklichkeit Rechnung, die wegen der Relevanz von energiebetriebenen Anwendungen für alle Gesellschaftsbereiche vom Umweltenergierecht zu adressieren ist. Zum anderen kann die umfassende Nutzung des Instrumentenkoffers mit der autonomen Entwicklung der einzelnen Rechtsbereiche erklärt werden. Sie erschwert einen steuernden Gesamtansatz, der als Klammer Leitlinien für das Instrumentendesign festlegen könnte. Auch wenn es keine Selbstbeschränkung des Gesetzgebers auf einzelne Instrumententypen gibt, ist doch eine Präferenz für die indirekte Steuerung zu erkennen (Rodi, 2006, S. 33 ff.).

4.2 Kein in sich stimmiger Instrumentenverbund

Aufgrund der vielfältigen Gesetze und Vorgaben ist das Umweltenergierecht nicht als in sich stimmiger Instrumentenverbund zu qualifizieren. Die fehlende Kongruenz der Ziele (s. o.) spiegelt sich in der fehlenden Abstimmung der Instrumente wider. Dies ist unproblematisch, soweit sich die Anwendungsbereiche der Regelungen nicht überschneiden. Wo dies aber der Fall ist, können Probleme auftreten: Für die Normadressaten können Komplexität und Unklarheiten über die einschlägigen Rechte und Pflichten entstehen, die zu Rechtsunsicherheit führen können. Eine Einschränkung der Steuerungswirkung bis hin zu deren vollständiger Aufhebung ist möglich, wenn Regelungen gegenläufige oder sich tendenziell aufhebende Wirkungen entfalten. Dieses Phänomen wurde für den Emissionshandel im Verhältnis zum EEG häufig thematisiert (etwa Ausfelder & Wagner, 2015; Gawel & Lehmann, 2012). Durch die in der jüngsten Novelle der Emissionshandelsrichtlinie weiterentwickelten Instrumente des Backloading und der Marktstabilitätsreserve (Kreuter-Kirchhof, 2017, S. 414 ff.) sowie die Möglichkeit zur Löschung von Zertifikaten bei zusätzlichen Maßnahmen nach Art. 12 Abs. 4 der Emissionshandels-Richtlinie bzw. § 8 Abs. 1 S. 2 TEHG wurde das Problem entschärft.

5 Entwicklungslinie im Umweltenergierecht

Die staatlichen Bemühungen zur Begrenzung des anthropogenen Klimawandels führten zu vielfältigen gesetzgeberischen Aktivitäten. Der einschlägige Normbestand ist dabei erheblich angewachsen. Diese Rechtsentwicklung ist im Wesentlichen eine sukzessive Fortentwicklung bestehender Strukturen und nur in Ausnahmefällen eine echte Neukreation. Der Rechtsrahmen hat sich schrittweise und nicht sprunghaft verändert, wobei die Entwicklungen im Wärme- und Verkehrsbereich hinter denen im Strombereich zurückbleiben.

5.1 Evolutionäre Fortschreibung bestehender Rechtsstrukturen statt „disruptiver“ neuer Strukturentscheidung

Die prägendste Entwicklungslinie des Umweltenergierechts ist die Fortschreibung und Weiterentwicklung von aus anderen als klimapolitischen Gründen entstandenen Rechtsstrukturen. Ein Beispiel sind die Vorgaben zur Energieeffizienz in Gebäuden in

Energieeinspargesetz (EnEG) und EnEV oder die Vorgaben zum Ausbau erneuerbarer Energien im Strombereich im EEG.

EnEG und EnEV gehen letztlich auf ursprünglich nur in der DIN-Norm 4108 enthaltene Vorgaben für die Mindestanforderungen an den Wärmeschutz zurück. Sie dienten der baulichen Hygiene durch Vermeidung von Oberflächenkondensat, um die Baukonstruktion vor schädlichen Feuchtigkeitseinwirkungen wie etwa Schimmelbildung zu schützen. Nach den Ölpreiskrisen trat die Energieeffizienz als weiteres Motiv hinzu. Das 1976 in Kraft getretene Energieeinspargesetz bezweckte die Verringerung der Abhängigkeit von Ölimporten und die Schonung endlicher fossiler Ressourcen (Frenz & Lülsdorf, 2015, Rn. 1 ff.). Die klimapolitische Dimension der Energieeinsparung trat später hinzu und wurde das Leitmotiv des Gesetzgebers, der dabei die vorgefundenen Regelungsstrukturen übernahm.

Das EEG geht auf eine kartellrechtliche Rechtsprechung zurück, die ihren Ursprung in den 1950er Jahren hat. Nach und nach wurden auf der Basis des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen Ansprüche auf Einspeisung und Abnahme des regenerativ erzeugten Stroms gegen die damaligen Gebietsmonopolisten erhoben, die später um Zahlungsansprüche ergänzt wurden. Der aus wettbewerbsrechtlichen Gründen etablierte Grundmechanismus des EEG – Abnahme- und Vergütungsanspruch – wurde mit dem Stromeinspeisungsgesetz und schließlich dem EEG zu einem Klimaschutzinstrument weiterentwickelt (Müller, 2012, S. 131 ff.). In solchen Fällen veränderte der Gesetzgeber bestehende Rechtsstrukturen, um ursprünglich nicht intendierte Klimaschutzzwecke zu verwirklichen. Dabei sind diese Anliegen regelmäßig so gewichtig, dass der Klimaschutzaspekt die ursprünglichen Motive überlagert oder sogar vollständig ersetzt hat. Auch die Instrumente haben sich dabei zum Teil grundlegend verändert, wobei der ursprüngliche Steuerungsmechanismus erhalten blieb. Eher selten sind Beispiele im Umweltenergierecht, in denen ohne vorherige Anknüpfungspunkte in Gesetzen oder der Rechtsprechung neue gesetzliche Strukturen geschaffen wurden. Als Beispiele für diese zweite Entwicklungslinie des Umweltenergierechts können der Emissionshandel und die Nutzungspflicht im EEWärmeG angeführt werden.

Die Idee des Emissionshandels war zunächst allgemein für Umweltprobleme konzipiert worden. Erste Anwendungsfälle gab es jenseits des Umweltenergierechts, etwa in den USA im Clean Air Act für Schwefeldioxidemissionen (Körner, 2005, Rn. 27 ff.; Kreuter-Kirchhof, 2005, S. 425 ff.). Im Kyoto-Protokoll findet sich ein klimapolitischer Anwendungsfall für den Handel mit Emissionsrechten, der aber nicht Unternehmen, sondern nur die Vertragsstaaten betrifft (Kreuter-Kirchhof, 2005, S. 406 ff.). Diese sind nicht als regulatorische Basis des im Europarecht verankerten Mechanismus des TEHG einzuordnen. Vielmehr handelt es sich um neu geschaffene Rechtsstrukturen.

Auch die ordnungsrechtliche Nutzungspflicht für erneuerbare Energien in neuen Gebäuden baut nicht auf vorhandenen Strukturen auf. Vor Inkrafttreten des EEWärmeG wurden erneuerbare Energien im Wärmebereich direkt nur über das Marktanzreizprogramm gefördert und indirekt in der EnEV adressiert mit dem Ziel, den Primärenergiebedarf zu reduzieren (Müller, 2010, Rn. 73 ff.). Eine Verpflichtung zur Nutzung gab es aber gerade nicht. Nach einer langen Instrumentendiskussion hat sich 2008 der Bundesgesetzgeber, wie bereits kurz zuvor das Land Baden-Württemberg mit dem Erneuerbare-Wärmegesetz (EWärmeG BW) (Müller, 2010, Rn. 51 ff.; Milkau, 2009, S. 263 ff.), für diesen Ansatz entschieden und neue Regelungsstrukturen geschaffen.

5.2 Zurückgenommene Rechtsentwicklung im Wärme- und Verkehrssektor

Auch wenn der Wärmesektor mit den weit zurückreichenden Wurzeln des EnEG und der EnEV eine scheinbar gute Ausgangsposition aufweist und mit der Nutzungspflicht im EEWärmeG ein neuartiges Instrument etabliert wurde, wird die Rechtsentwicklung in diesem Sektor als wenig anspruchsvoll und unzureichend beschrieben (etwa Maaß, 2018). Sie ist zum einen wesentlich auf Neubauten beschränkt, während der klimapolitisch wichtigere Gebäudebestand überwiegend untergesetzlich durch Förderinstrumente adressiert wird. Zu den strukturell bedeutenderen Neuerungen gehört etwa die Austauschpflicht für Heizungen, die älter als 30 Jahre sind (§ 10 Abs. 1 EnEV). Zum anderen ist auch im Neubaubereich das Regelungsniveau trotz europarechtlicher Anstöße nur wenig angehoben worden und hinter den bautechnischen Möglichkeiten zurückgeblieben. Auch mit der beabsichtigten Zusammenführung von EnEG, EnEV und EEWärmeG in einem einheitlichen Gebäudeenergiegesetz (GEG) sollen keine größeren Veränderungen einhergehen.

Die Entwicklung im Verkehrssektor ist sogar eher rückläufig (Loske, 2017). Während zunächst eine Steuerbefreiung die Nutzung von Biokraftstoff deutlich steigerte, erfolgte ab 2007 zur Vermeidung von Steuerausfällen, aber auch aus umweltpolitischen Gründen eine Umstellung auf eine Quotenverpflichtung, die schließlich ab 2015 durch pauschale Treibhausgasreduktionsziele für Kraftstoffe ersetzt wurde (Longo, 2016, Rn. 21 f.). Die Förderung der Elektromobilität beschränkt sich im Kern auf wenige Sonderrechte in § 3 Elektromobilitätsgesetz (EmoG) und umfasst neuerdings auch die Dienstwagenbesteuerung nach § 6 Abs. 1 Nr. 4 Einkommenssteuergesetz (EStG). Seitdem ist bei Elektrofahrzeugen nur noch ein um 50% reduzierter geldwerter Vorteil zu versteuern. Daneben gibt es mittelbar fördernde Regelungen, etwa die Vorgaben der Ladesäulenverordnung (Lehner, 2018, S. 18 f.; Ludwigs & Huller, 2017, S. 498 ff.).

5.3 Dynamische Rechtsentwicklung der erneuerbaren Energien im Strombereich

Die Rechtsentwicklung im Strombereich erwies sich als vergleichsweise bewegt, verlief aber in den verschiedenen Bereichen uneinheitlich. Während das EEG hervorsticht und die Entwicklung dominiert, blieben die Regelungen zur Energiereduktion auch hier tendenziell zurück.

Obwohl zentrale Grundstrukturen des EEG durch das Wettbewerbsrecht vorgeprägt und im Stromeinspeisungsgesetz begründet wurden, hat der Gesetzgeber mit dem EEG 2000 und den folgenden Novellen den Steuerungsansatz deutlich weiterentwickelt. Die wichtigsten Elemente waren das Jedermannsrecht, das Vorrangprinzip, die kostendeckende, degressive Vergütung und der bundesweite Ausgleichsmechanismus. Mit diesem „Quellcode“ wurden eine hohe Planungs- und Rechtssicherheit und damit für Investoren günstige Rahmenbedingungen geschaffen (Müller, 2012, S. 147 ff.). Zeitweise begünstigt durch eine fehlerhafte gesetzgeberische Feinjustierung der Förderhöhe, besonders im Bereich der Photovoltaik, wurde so eine dynamische und tiefgreifende Entwicklung ermöglicht. Wie genau sich der 2017 vollzogene Systemwechsel hin zu Ausschreibungen als Zugangs- und Mengenbegrenzung, verbunden mit einer

weitgehenden Relativierung des Jedermannrechts, auf diese Entwicklung mittel- und langfristig auswirken wird, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Es ist aber angesichts internationaler Erfahrungen sowie der strukturellen Veränderungen des Steuerungsansatzes zu vermuten, dass die Konsequenzen nicht nur marginal sein werden.

Die Wirkung des EEG wäre ohne eine zweite gesetzgeberische Strukturentscheidung nicht möglich gewesen. 1997 hat der Gesetzgeber die Außenbereichsprivilegierung in § 35 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB) für die Windenergie festgeschrieben und ihr damit die nötigen Flächen eröffnet. Zuvor mussten Flächen für die Errichtung von Windenergieanlagen durch eine planerische Entscheidung der zuständigen Gemeinden freigegeben werden. Durch die Außenbereichsprivilegierung wurde die Nutzbarkeit einer Außenbereichsfläche zum Regelfall.

Gleichzeitig konnte der Windenergieausbau durch Planung räumlich gesteuert und beschränkt werden, indem 98 Prozent der Fläche des Planungsraums und mehr durch die Raumordnungs- oder Flächennutzungspläne ausgeschlossen werden können. Durch diesen Schritt wurden Begründungslasten umgekehrt: Diese liegen nicht mehr bei denjenigen, die Windenergie ermöglichen wollen. Eine bloße Untätigkeit der regionalen oder kommunalen Planungsverwaltungen kann die allgemeinen Energiewendeziele des Bundes nicht unterlaufen.

In den anderen Bereichen des Stromsektors ist das Umweltenergierecht weit weniger prägend und leistungsfähig. Es fehlen weitgehend Regelungen für eine dem Mengenausbau der erneuerbaren Energien korrespondierende Veränderung der Markt- und Systemstrukturen. Der Emissionshandel als zentrales Leitinstrument für die Reduzierung der Kohlendioxidemissionen im Kraftwerksbereich wurde so ausgestaltet, dass seine Leistungsfähigkeit hinter den Erwartungen zurückbleibt und damit die Transformation nur beschränkt gestaltet. Zwar wurde das jeweils definierte Cap der maximalen Emissionen zu jeder Zeit eingehalten. Doch dies war nicht Zweck und Ziel des Emissionshandels, sondern das Instrument. Bezweckt war letztlich die Transformation der Erzeugungsstrukturen. Dies führt zu dem als Energiewende-Paradox bezeichneten Umstand, dass die Kohlendioxidemissionen im Stromsektor nicht analog zum Ausbau der erneuerbaren Energien sinken (Agora Energiewende, 2014).

Der Gesetzgeber hat sich ansonsten auf kleinere Einzelregelungen beschränkt, etwa die Vorgaben zur Sicherheitsbereitschaft von Braunkohlekraftwerken in § 13g EnWG. Die Umsetzung der Empfehlungen der sogenannten Kohlekommission könnte dies ändern und tiefgreifende Strukturentscheidungen anstoßen, die den Rechtsrahmen erheblich weiterentwickeln und die Transformation befördern würden (Franzius, 2018; Klinski, 2017).

6 Defizite des Umweltenergierechts als Steuerungsinstrument der Energietransformation

6.1 Kein gesetzliches Zielkoordinierungsinstrument

Ausdrücklich normierte Zielwerte erwecken den Eindruck, dass die einzelnen Gesetze Teil eines Gesamtkonzeptes sind, das auf Basis einer planerischen Entscheidung entwi-

ckelt wurde und mit dem ein übergeordnetes Klimaschutzziel erreicht werden soll. Ein dem entsprechendes gesetzliches Zielkoordinierungsinstrument fehlt aber bisher. Eine Gesamtplanung erfolgt mit geringem Detaillierungsgrad lediglich auf untergesetzlicher Ebene, erstmals mit dem Integrierten Energie- und Klimaprogramm (IEKP) vom Dezember 2007 (Bundesregierung, 2007), dann mit dem Energiekonzept 2010 (Bundesregierung, 2010) und zuletzt mit dem Klimaschutzplan 2050 (Bundesregierung, 2017; dazu Saurer, 2017, S. 1578).

Insgesamt strebt die Bundesregierung in ihren Plänen, im Einklang mit den Erkenntnissen der Klimawissenschaft, eine Reduktion der Treibhausgase bis 2050 um 80 bis 95 Prozent an. Diese Spanne ist zunächst Ausdruck eines fehlenden politischen und gesellschaftlichen Konsenses zu den Klimaschutzzielen. Denn die Differenz von 15 Prozentpunkten hat erhebliche Konsequenzen für das Zielszenario und damit die Instrumentenwahl. Daraus können auch die jeweiligen Sektorenziele nicht sachgerecht abgeleitet werden. Zu bedenken ist auch, dass der Energiesektor nur eine, wenn auch eine zentrale Quelle von Treibhausgasemissionen in Deutschland ist. Daher sollte eine Zieldefinition alle Bereiche berücksichtigen, wie dies erstmals mit dem Klimaschutzplan 2050 erfolgt ist. Mit dieser Gesamtbetrachtung hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, bei der Festlegung der Sektorenziele zu berücksichtigen, dass in bestimmten Bereichen Treibhausgasemissionen nur mit relativ zum Energiesektor erheblich höherem Aufwand oder gar nicht reduziert werden können. Das könnte bedeuten, dass dem Energiesektor im Jahr 2050 nahezu kein CO₂-Budget verbleibt.

Die Unschärfen bisheriger Pläne und zeitlicher Abläufe, die Inhalte der drei genannten Konzepte einschließlich der zur Vorbereitung erstellten Studien und die jeweiligen Gesetzesbegründungen zeigen, dass die normierten Zielwerte in den jeweiligen Gesetzen auch von der Eigenlogik der Gesetzgebungsverfahren beeinflusst wurden. Beispielhaft lässt sich dies an den Zielen in § 1 EEG oder § 1 KWKG verdeutlichen. Diese wurden nicht aus übergeordneten Mengengerüsten und Anforderungen abgeleitet, sondern resultierten aus einem politischen Aushandlungsprozess als Kompromiss ohne sektorenübergreifenden Planungsanspruch (etwa Peiffer, 2018, Rn. 10 ff.).

Durch die Schaffung eines Klimaschutzgesetzes könnte sich dieser Zustand ändern. Die Einführung eines solchen übergreifenden Koordinierungsansatzes nach dem Vorbild des britischen Climate Change Act (dazu Groß, 2011, S. 174) wird seit längerem diskutiert (etwa World Wide Fund for Nature, 2009). Infolgedessen wurden in acht Bundesländern entsprechende Klimaschutzgesetze verabschiedet (Stäsche, 2018, S. 132), zuletzt in Thüringen. Im Koalitionsvertrag ist ein solches Gesetz zwar nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch verabredet, „ein Gesetz [zu] verabschieden, das die Einhaltung der Klimaschutzziele 2030 gewährleistet.“ (CDU, CSU & SPD, 2018, Zeilen 6742 f.). Dies wird von verschiedenen Seiten als Vereinbarung eines Klimaschutzgesetzes interpretiert (Schulze, 2018, S. 2199; anders Nüßlein, 2018, S. 2202).

Allerdings erscheint die dem Klimaschutzgesetz beigemessene Bedeutung aus rechtlicher Perspektive überhöht, wenn die Koalitionäre mit einem Gesetz die Einhaltung der Klimaschutzziele gewährleisten wollen und eine „rechtlich verbindliche Umsetzung“ (CDU, CSU & SPD, 2018, Zeilen 6744 f.) anstreben. Denn dies kann kein Klimaschutzgesetz leisten. Üblicherweise beschränken sich solche Gesetze auf einen prozeduralen Rahmen für die Festlegung der Klimaschutzziele, deren Verteilung auf die Sektoren, die Festlegung von zeitlichen Zwischenzielen und die Regelung zur Evaluation der Entwicklungen. Dagegen enthalten Klimaschutzgesetze nicht die erforderli-

chen Instrumente zur Zielerreichung. Diese sind Gegenstand verschiedener Maßnahmengesetze. Eine rechtliche Bindungswirkung geht von einem Klimaschutzgesetz insoweit nicht aus, als es den Gesetzgeber nicht rechtlich zwingen kann, diese Instrumente zu schaffen und ggf. nachzujustieren. Er kann auch die Ziele jederzeit durch ein neues Gesetz ändern. Auch das in Art. 20a GG normierte Umweltstaatsprinzip, das den Klimaschutz umfasst (Schulze-Fielitz, 2015a, Rn. 32), schafft keine spezifische verfassungsrechtliche Steuerung, sondern belässt dem Gesetzgeber einen sehr großen Entscheidungsspielraum.

Ein Klimaschutzgesetz ist damit im Kern ein politisch wirkendes Instrument, das durchaus Steuerungswirkung entfalten und die Ziele der einzelnen Sektoren und Instrumente koordinieren kann. Dies gilt besonders dann, wenn die darin mit Rechten ausgestatteten Gremien Entscheidungen mit hoher fachlicher Kompetenz und daraus resultierender Legitimität treffen und wenn das Gesetz Transparenz über die Entscheidungsgrundlagen, die Maßstäbe für die Festlegung der Ziele und deren Überprüfung schafft. Daraus resultieren eine (Selbst-)Bindung der Regierung und Parlamentsmehrheit und ein Anreiz, sich nicht die Blöße der Zielverfehlung geben zu müssen. Andernfalls droht ein „naming, blaming and shaming“ (Müller, 2018). Allerdings bezweifeln Felix Schenuit und Oliver Geden (2018, S. 17f.), dass angesichts der unterschiedlichen politischen Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen in Deutschland 2019 und Großbritannien 2008 mit einem deutschen Klimaschutzgesetz ein dem britischen CCA vergleichbarer Erfolg erzielt werden kann.

Während das Verfassungsrecht mit dem Umweltstaatsziel in Art. 20a GG keine Lenkungswirkung entfaltet, fängt das Europarecht in Teilen die Zieldefizite im deutschen Recht auf. Für den Emissionshandel hat es die Zielsetzung mit einem EU-weiten Emissionsbudget vollständig harmonisiert. Für die weiteren Emissionsquellen, den sogenannten Non-ETS-Bereich, legt das europäische Sekundärrecht bindende Ziele fest. Bis 2020 muss Deutschland nach Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang II Effort-Sharing Decision (ESD) im Non-ETS-Bereich seine Treibhausgasemissionen um 14 Prozent im Vergleich zu 2005 reduzieren. Bis 2030 schreibt Art. 4 i. V. m. Anhang I der Effort-Sharing Regulation (ESR) sogar eine Reduktion um 38 Prozent vor. Für den Fall der Zielverfehlung könnten Mitgliedstaaten zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens bei anderen Mitgliedstaaten überschüssige Treibhausgasmengen kaufen. Eine Projektion möglicher Entwicklungen beziffert die drohenden Kosten auf 30 bis zu 60 Milliarden Euro in 2030 (Agora Energiewende & Agora Verkehrswende, 2018, S. 28). Diese Vorgabe ersetzt aber nicht die konkreten Planungen für sektorale Ziele. Außerdem ist die ESR mit ihrer Beschränkung auf den Zeitraum bis 2030 nur eine mittelfristig wirkende Vorgabe. Die detaillierten und zeitlich weitreichenderen Planungen obliegen allein Deutschland. Doch auch dabei kann Deutschland auf Hilfe aus Europa setzen. Die neu geschaffene Governance-Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Aufstellung integrierter nationaler Energie- und Klimapläne (INEKP) (dazu Michèle Knodt in diesem Heft).

6.2 Kein übergreifender Steuerungsansatz und Erfassung sektorenübergreifender Entwicklungen

Auf Instrumentenebene findet sich eine vergleichbare Lage. Der Instrumentenverbund ist lückenhaft und nicht gut abgestimmt. Dies liegt neben der fehlenden Zielkoordination ganz wesentlich an gewachsenen Regelungsstrukturen, die sich von verschiedenen Ausgangspunkten, unter der Federführung verschiedener Ministerien weitgehend autonom entwickelt haben. Dabei hat sich bis heute keine übergreifende Regelungsstruktur herausgebildet. Dies wird umso deutlicher und problematischer, je stärker die Energietransformation die Grundstrukturen des Wirtschaftslebens verändert und die Grenzen der bisher weitgehend getrennten Energiesektoren Strom, Wärme und Verkehr verschwinden lässt. Aber auch im Hinblick auf offensichtliche Verteilungsfragen sowie Abstimmungen im Mehrebenensystem ist ein solch fragmentierter Rechtsrahmen problematisch.

Während die bisherige Elektrizitätsversorgung durch Großkraftwerke geprägt war, wird eine zu wesentlichen Teilen auf den fluktuierenden erneuerbaren Energien Wind und Sonne basierende Versorgung nach anderen Strukturprinzipien aufgebaut werden müssen. Flexibilität der Erzeugung und des Verbrauchs, neue und anders organisierte Stromnetze und neue Systembausteine wie Speicher sind Stichworte, die die Transformation beschreiben. Die betroffenen Lebenssachverhalte werden von verschiedenen, oft mehr als zwei Gesetzen gleichzeitig adressiert: Die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien wird wesentlich im EEG geregelt, aber eben auch im EnWG, z. B. im Hinblick auf den Einspeisevorrang bei Netzengpässen in § 13 EnWG (Hilpert, 2018, S. 81 ff., 192 ff.). Der Netzbetrieb einschließlich des Netzzugangs ist zentral im EnWG und der Stromnetzzugangsverordnung (StromNZV) normiert; zu Fragen rund um das damit eng verbundene Messwesen ist dagegen seit 2016 das Messstellenbetriebsgesetz (MsbG) einschlägig; im EEG (Teil 2, §§ 8-18) und KWKG (§ 3) finden sich zudem Sonderregelungen. Flexibilität – sei es durch Erzeugungsanlagen, Verbraucher (Demand-Side-Management) oder Speicher – ist kein eigenständiger Regelungsbereich im Recht. Vielmehr werden die damit zusammenhängenden Fragen durch vielfältige Paragraphen mitgeregelt, die regelmäßig einen anderen Zweck verfolgen. Von besonderer Bedeutung sind die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen, die maßgeblich durch die sogenannten staatlich induzierten Strompreisbestandteile (SIP) bestimmt werden, etwa die Netzentgelte nebst diversen weiteren Umlagen, die EEG-Umlage und die Stromsteuer. Einschlägig sind viele Gesetze, u. a. die Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV), das EEG und das StromStG.

Dieses fragmentierte und unabgestimmte Normgeflecht erschwert neue Entwicklungen. Um die klimapolitischen Ziele im Gebäude- und Verkehrssektor zu erreichen, wird neben anderen Maßnahmen auch im relevanten Umfang Strom aus erneuerbaren Energien zur Anwendung kommen müssen (Gerhardt et al., 2015, S. 142 ff., 152 ff.). Die verschiedenen Ausprägungen der sog. Sektorenkopplung werden im Recht höchst unterschiedlich behandelt (ebd., S. 159 ff.; Sterner & Altröck, 2017), was zur Folge hat, dass sie für Investoren unterschiedlich attraktiv sind. Letztlich hat der Rechtsrahmen damit eine nicht intendierte Lenkungswirkung, die nicht zu optimalen Ergebnissen für das Gesamtsystem führen muss.

Hinter allem stehen vielfältige unzureichend beantwortete Verteilungsfragen. Die bisherigen Verteilungsmechanismen, etwa die Netzentgelte oder die EEG-Umlage, ha-

ben sich im Laufe der Zeit zu einem unübersichtlichen Geflecht aus Zahlungspflichten, Ausnahmen und Gegenausnahmen entwickelt. Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Einordnung ist nur schwer nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber für letztlich sehr ähnlich gelagerte Fallgestaltungen unterschiedliche Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen definiert. Bisher hat er sich trotz bestehender rechtlicher Spielräume (Kahl & Simmel, 2017) gegen sektorenübergreifende Ansätze wie eine höhere Bepreisung des Kohlendioxidausstoßes entschieden und darauf verzichtet, mit den daraus resultierenden Einnahmen die sonstigen Finanzflüsse neu zu ordnen.

Doch nicht nur bei den Kosten stellen sich Verteilungsfragen, auch im Hinblick auf die Teilhabe an den Möglichkeiten der Energiewende muss der Gesetzgeber Entscheidungen treffen. So hat er sich dafür entschieden, bei der Umstellung auf Ausschreibungen zur Begrenzung der Förderung erneuerbarer Energien „die Akteursvielfalt [...] [zu] erhalten“. Konkretisiert wurde dieser Grundsatz allerdings nur für Windenergie an Land. Hier wurden in § 36g EEG 2017 besondere Teilnahmebedingungen für sog. Bürgerenergiegesellschaften i. S. d. § 3 Nr. 15 EEG 2017 geschaffen (Hoffmann, 2017). Aufgrund tiefgreifender struktureller Probleme in der Ausgestaltung dieser Ausnahmeregelung wurde sie schon im ersten Jahr in zwei Schritten 2017 (Frenz, 2017) und 2018 weitgehend suspendiert, ohne eine neue Antwort auf die Frage der Akteursvielfalt zu geben.

Die Schaffung eines übergreifenden und schlüssigen Gesamtkonzepts wird durch die Aufgabenteilung im Bundesstaat zusätzlich erschwert. Auch wenn sich der Bund in energierechtlichen Fragen sehr weitgehend auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG oder des Rechts der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG stützen kann, kann er nicht alle Bereiche des Umweltenergierechts direkt gestalten. Grenzen setzt auch das Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG bei der Einbindung der Kommunen, etwa bei der Verpflichtung, Wärme- oder Klimaaktionspläne aufzustellen (Kahl & Schmidtchen, 2013, S. 373 ff.).

Ein weiteres Abstimmungserfordernis zwischen Bund und Ländern betrifft die Flächenplanung für die Windenergie. Der Bund setzt mit dem EEG und flankierenden Regelungen Investitionsanreize für den Ausbau der Windenergie an Land und hat mit der Außenbereichsprivilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB und der Möglichkeit zur Steuerung der Windenergienutzung durch Regional- oder Flächennutzungspläne einen aktivierenden Rahmen geschaffen. Den Ländern und Planungsträgern obliegt, diesen Rahmen zu füllen, wobei sie über die Landesplanung und die daraus resultierenden Beachtungspflichten für die nachgeordneten Planungsebenen Einfluss nehmen können (Institut für nachhaltige Energie und Ressourcennutzung & Stiftung Umweltenergierecht, 2016, S. 36 ff.). Der Bund kann nicht sicherstellen, dass ausreichend Flächen für seine Konzeption zur Verfügung stehen. Die Länder haben ihrerseits keinen Einfluss darauf, ob die energierechtlichen Investitionsbedingungen dazu führen, dass die von ihnen eröffneten Flächen auch genutzt und damit die Landesklimaschutzplanungen realisiert werden. Eine wirksame Kopplung dieser beiden Sphären wird noch komplizierter, wenn man auch die Stromnetze berücksichtigt, die wiederum nach einem weiteren eigenen System geplant und errichtet werden, so dass auch insoweit über Veränderungen, etwa durch die Einführung einer Energiefachplanung nachgedacht wird (Hermes, 2014).

6.3 (Über-)Komplexität und Fehlsteuerung als (un-)vermeidbare Ausprägungen des Umweltenergierechts?

Trotz des lückenhaften Rechtsrahmens ist eine sehr hohe und zunehmende Komplexität des Umweltenergierechts zu beobachten. Zu den bestehenden technisch-ökonomisch-soziologischen Herausforderungen der Energietransformation, die tendenziell ohnehin die technische Komplexität erhöhen, tritt eine in der Art der gesetzlichen Regelungen begründete Komplexität hinzu. Daraus ergeben sich Herausforderungen für den Gesetzgeber und die Normadressaten gleichermaßen. Der Gesetzgeber neigt im Umweltenergierecht zu einem sehr ausgeprägten Steuerungsanspruch und macht sehr detaillierte Vorgaben. Eine solche (Über-)Komplexität hat aber das Potenzial, die Investitionstätigkeiten zu hemmen, weil aus komplexen und unübersichtlichen Regelungsstrukturen Auslegungsschwierigkeiten entstehen könnten und sich so Rechtsunsicherheit breit machen könnte. Insoweit wäre der Gesetzgeber gut beraten, diese Regelungskomplexität zu reduzieren und das zersplitterte und unübersichtliche Energierecht zu vereinfachen und neu zu ordnen.

Die Probleme werden durch eine sehr hohe Änderungsfrequenz des Umweltenergierechts noch verschärft. Grundlegende Überarbeitungen der wesentlichen Gesetze finden in kurzen Abständen statt. Auf das EEG 2000 folgten das EEG 2004, EEG 2009, EEG 2012, EEG 2014 und das EEG 2017. Zusätzlich werden einzelne Vorschriften oder Bereiche in Änderungsgesetzen angepasst. Komplexität und hohe Änderungsfrequenz steigern die Fehleranfälligkeit. Dies erfordert regelmäßig Änderungsgesetze zur Fehlerkorrektur, in einzelnen Fällen sogar unmittelbar nach Verabschiedung einer Änderung und noch vor deren Inkrafttreten. Damit wird auch die ansonsten gut funktionierende Arbeitsteilung zwischen dem Gesetzgeber und der Judikative gestört. Die abstrakt-generellen gesetzlichen Vorgaben werden normalerweise nach und nach anhand von Einzelfällen durch die Rechtsprechung konkretisiert. Sind die gesetzlichen Vorgaben aber bereits geändert, bevor höchstrichterliche Entscheidungen ergehen oder sich eine gefestigte Rechtsprechung herausbilden konnte, entfällt diese Konkretisierungsfunktion der Rechtsprechung (Müller, 2016, S. 50).

6.4 Innovationsräume im Umweltenergierecht

Die Energietransformation erfordert weitere Veränderungen und Innovationen. Diese werden im Umweltenergierecht grundsätzlich adressiert und zum Teil gezielt benannt. § 1 Abs. 1 EEG 2017 erhebt die „Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien“ zu einem Gesetzeszweck. Mit Elementen wie der Degression und der Technologiedifferenzierung hat der Gesetzgeber auch gezielte Anreize gesetzt, die erforderliche Anlagentechnik und zum Einsatz kommende Verfahren zu verbessern. Mit Innovationsausschreibungen nach § 39j i. V. m. § 88d EEG 2017 sollen u. a. neue Anlagenkonfigurationen, -betriebsweisen und -kombinationen gefördert werden. Die Ökodesign-Richtlinie regt mittels Mindeststandards die Technologieentwicklung an (Dietrich & Akkermann, 2013). Speziell für das Förderprogramm „Schaufenster intelligente Energie – Digitale Agenda für die Energiewende (SINTEG)“ hat der Gesetzgeber in § 119 EnWG, § 95 Nr. 6 EEG 2017 und § 33 Abs. 1 Nr. 3 KWKG gesetzliche Grundlagen geschaffen, um die SINTEG-Verordnung zu erlassen,

mit der die im Rahmen des Programms geplanten Demonstrationsvorhaben ermöglicht werden sollen. Das Umweltenergierecht ist also in vielfältiger Weise auch Innovationsrecht.

Allerdings behindert es auch Innovationen. Enge rechtliche Vorgaben bewirken, dass sich Normadressaten gleichgerichtet oder synchron verhalten. Ordnungsrechtliche Vorgaben können Innovationen klare Grenzen setzen. Aber auch ökonomische Instrumente können sich so auswirken. Rationales Verhalten der Marktteilnehmer führt durch wirtschaftliche Optimierung dazu, dass Technologien, Verfahren und Verhaltensweisen mit schlechterem Kosten-Nutzen-Profil gegenüber alternativen Ansätzen benachteiligt und entsprechende Investitionen nicht getätigt werden. Dies gilt beispielsweise für Verteilnetze. Hier sind aufgrund der Vorgaben der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) neuartige Betriebsmittel möglicherweise benachteiligt (Korte & Gawel, 2015; Bundesnetzagentur, 2015, S. 242 ff.), so dass eine weitgehende Zurückhaltung bei den Netzbetreibern zu beobachten ist, solche neuen Ansätze umzusetzen.

Der Gesetzgeber ist daher gehalten, zusätzlich zur allgemeinen Innovationsausrichtung des Umweltenergierechts gezielt Freiräume zu schaffen, um Unternehmen die Erprobung neuer Technologien und das Experimentieren mit neuen Verfahren zu ermöglichen. Solche räumlich, sachlich, zeitlich und/ oder im Hinblick auf die Adressaten begrenzten Sonderregelungen sind in Grenzen, trotz einer damit einhergehenden Ungleichbehandlung, rechtlich zulässig. Konzepte wie die regulatorischen Innovationszonen (Bauknecht, Heinemann, Stronzik & Schmitt, 2015) oder Experimentierklauseln zeigen Möglichkeiten auf (Kahl, Hilpert & Kahles, 2016).

7 Fazit: Umweltenergierecht als essentielle, aber notwendigerweise bis auf weiteres unfertige Erfolgsbedingung der Energiewende

Das Umweltenergierecht ist unverzichtbar für das Gelingen der Energietransformation und das Werkzeug für deren Gestaltung. Trotz unzweifelhaft bestehender Defizite und einer auch weiterhin fehleranfälligen Steuerung durch das Recht gibt es dazu im Rechtsstaat keine Alternative. Mit Hilfe der vielen Bausteine des Umweltenergierechts konnten viele Entwicklungen angestoßen und Veränderungen ermöglicht werden. Gleichzeitig müssen dem Gesetzgeber die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Rechts als Steuerungsinstrument bewusst sein. Dies gilt besonders für zu detailreiche Regelungen. Überkomplexität und daraus folgende Rechtsunsicherheit können die Effizienz der Energiewende deutlich schmälern. Entscheidend sind eine gründliche Planung der Ziele und Instrumente und deren sachgerechte Abstimmung untereinander. Ein solcher Instrumentenverbund kann vermutlich den vielschichtigen Aufgaben am besten gerecht werden.

Zudem muss der Gesetzgeber die Entwicklungen beobachten und bei Bedarf Fehler im Recht, die zu Fehlentwicklungen in der Energiewende führen, entschlossen und möglichst kurzfristig korrigieren. Dies gilt besonders auch deshalb, weil Entwicklungen auf globalen Märkten nicht allein vom deutschen oder europäischen Rechtsrahmen beeinflusst werden.

Anmerkung

- * Dieses Manuskript wurde im April 2019 zur Publikation in dms akzeptiert und spiegelt den damaligen Stand wider.

Literatur

- Agora Energiewende (2014). *Das deutsche Energiewende-Paradox: Ursachen und Herausforderungen*. Verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2014/Energiewende-Paradox/Analyse_Energiewende_Paradox_web.pdf [31. Januar 2019].
- Agora Energiewende & Agora Verkehrswende (2018). *Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt*. Verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Non-ETS/142_Nicht-ETS-Papier_WEB.pdf [31. Januar 2019].
- Albrecht, Juliane, Schanze, Jochen, Klimmer, Linda & Bartel, Sebastian (2017). *Klimaanpassung im Raumordnungs-, Städtebau- und Umweltfachplanungsrecht sowie im Recht der kommunalen Daseinsvorsorge*. Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-02-12_climate-change_03-2018_politikempfehlungen-anhang-3.pdf [31. Januar 2019].
- Ausfelder, Florian & Wagner, Hermann-Josef (2015). Wechselwirkungen im Energiesystem: Das EEG und das Europäische Emissionshandelssystem. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 65 (6), 41-44.
- Bauknecht, Dirk, Heinemann, Christoph, Stronzik, Marcus & Schmitt, Stephan (2015). Austesten von regulatorischen Innovationen – das Instrument der Regulatorischen Innovationszone. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 65 (7), 61-64.
- Blunk, Linda (2016). *Der Bedeutungsgehalt des Zwecks der „nachhaltigen Entwicklung der Energieversorgung“ in § 1 Abs. 1 EEG 2014*. Baden-Baden: Nomos.
- Bubeck, Philip, Klimmer, Linda & Albrecht, Juliane (2016). Klimaanpassung in der rechtlichen Rahmensetzung des Bundes und Auswirkungen auf die Praxis im Raumordnungs-, Städtebau- und Wasserrecht. *Natur und Recht*, 38, 297-307.
- Bundesnetzagentur (2015). *Evaluierungsbericht nach § 33 Anreizregulierungsverordnung*. Verfügbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2015/AREgV_Evaluierungsbericht_2015_barrierefrei_pp.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [31. Januar 2019].
- Bundesregierung (2007). *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*. Verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf [31. Januar 2019].
- Bundesregierung (2010). *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/energiekonzept-2010.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [31. Januar 2019].
- Bundesregierung (2017). *Klimaschutzplan 2050*. Verfügbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf [31. Januar 2019].
- CDU, CSU & SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> [31. Januar 2019].
- Dietrich, Sascha & Akkermann, Floris (2013). EU-Ökodesign-Richtlinie. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 38, 274-278.

- Franzius, Claudio (2018). Rechtsprobleme des Kohleausstiegs. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 36, 1585-1591.
- Frenz, Walter (2017). Gebremste Bürgerenergiegesellschaften. *EnergieRecht*, 6, 200-203.
- Frenz, Walter & Lülsdorf, Tanja (2015). Einführung. In Walter Frenz & Tanja Lülsdorf (Hrsg.), *EnEG – EnEV Kommentar*. München: C. H. Beck.
- Gärditz, Klaus Ferdinand (2008). Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht. *Juristische Schulung*, 48, 324-329.
- Gawel, Erik & Lehmann, Paul (2012). Macht der Emissionshandel die Förderung erneuerbarer Energien überflüssig? *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 61 (3), 24-28.
- Gerhardt, Norman et al. (2015). *Interaktion EE-Strom, Wärme und Verkehr*. Verfügbar unter: https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/02/stiftungumweltenergierecht_Endbericht_EE-Strom_Wärme-Verkehr_2015.pdf [31. Januar 2019].
- Groß, Thomas (2011). Klimaschutzgesetze im europäischen Vergleich. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 36, 171-177.
- Hermes, Georg (2014). Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung – ein Reformvorschlag. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 39, 259-269.
- Hilpert, Johannes (2018). Die Systemverantwortung der Übertragungsnetzbetreiber im Strommarkt 2.0. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hoffmann, Ilka (2017, 02. Mai). *Die Sonderregelungen für Bürgerenergiegesellschaften im EEG 2017*. Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 26. Verfügbar unter: https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2017/05/stiftung_umweltenergierecht_wueberichte_26_§-36g-EEG-2017_Bürgerenergiegesellschaften.pdf [31. Januar 2019].
- Institut für nachhaltige Energie und Ressourcennutzung & Stiftung Umweltenergierecht (2016). *Instrumente für eine räumliche Steuerung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien*. Verfügbar unter: https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/09/stiftung_umweltenergierecht_endbericht_irsee_2017.pdf [31. Januar 2019].
- Kahl, Wolfgang (2010). Schwerpunktbereich – Einführung in das Umweltenergierecht. *Juristische Schulung*, 41, 599-604.
- Kahl, Hartmut, Hilpert, Johannes & Kahles, Markus (2016, 09. März). Experimentierklauseln im Energierecht – Zur rechtlichen Beurteilung von Sondervorschriften für Pilot- und Demonstrationsvorhaben. Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 20. Verfügbar unter: https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/03/WueBerichte_20_Experimentierklauseln_im_Energierecht_2016-03-10.pdf [31. Januar 2019].
- Kahl, Wolfgang & Schmidtchen, Marcus (2013). *Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kahl, Hartmut & Simmel, Lea (2017, 06. Oktober). *Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland*. Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 6. Verfügbar unter: https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2017/10/stiftung_umweltenergierecht_wuestudien_06_co2_bepreisung.pdf [31. Januar 2019].
- Klinski, Stefan (2017). Instrumente eines Kohleausstiegs im Lichte des EU-Rechts. *Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft*, 6, 203-211.
- Knodt, Michèle (2019). Steuerung der Energietransformation durch die EU. *dms – der moderne staat*, 12 (2), 367-381.
- Koch, Hans-Joachim (2011). Klimaschutzrecht – Ziele Instrumente und Strukturen eines neuen Rechtsgebiets. In Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), *Dokumentation zur 34. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e. V.* (S. 41-104). Leipzig.
- Körner, Raimund (2005). Einleitung. In Raimund Körner & Hans-Peter Vierhaus (Hrsg.), *TEHG Kommentar*. München: C. H. Beck.
- Korte, Klaas & Gawel, Erik (2015). *Stromnetzinvestitionen und Anreizregulierung – Problemfelder und Lösungsansätze*. Verfügbar unter:

- <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/2/stromnetzinvestitionen-und-anreizregulierungs-problemfelder-und-loesungsansatze/> [31. Januar 2019].
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte (2005). *Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte (2017). Klimaschutz durch Emissionshandel? Die jüngste Reform des europäischen Emissionshandelssystems. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 6, 412-418.
- Lehner, Viktoria H. (2018). Der rechtliche Rahmen der Elektromobil – Eine Betrachtung der Ladesäulenverordnung und des Messstellenbetriebsgesetzes unter Berücksichtigung der Blockchain-Technologie. *Recht Automobil Wirtschaft*, 5, 17-21.
- Longo, Fabio (2016). Vorbemerkungen zu §§ 37a-37g. In Martin Führ (Hrsg.), *GK-BlmSchG*. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Loske, Reinhard (2017). Warum die Verkehrswende in Deutschland nicht gelingt. *InfrastrukturRecht* 2014, 225-229.
- Ludwigs, Markus & Huller, Felix (2017). Energierechtliche Implikation der Förderung von Elektromobilität als Baustein der Energiewende. *EnergieRecht*, 5, 497-505.
- Maaß, Christian (2018). Wärmewende jetzt! *Zeitschrift für Umweltrecht*, 43, 513-514.
- Magen, Stefan (2009). Rechtliche und ökonomische Rationalität im Emissionshandelsrecht. In Emanuel V. Towfigh et al. (Hrsg.), *Recht und Markt – Wechselbeziehungen zweier Ordnungen* (S. 9-28). Baden-Baden: Nomos.
- Milkau, Alexander (2009). *Ansätze zur Förderung der erneuerbaren Energien im Wärmemarkt*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Thorsten (2008). Klimawandel als Herausforderung der Rechtsordnung. In Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), *Dokumentation zur 31. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.* (S. 191-235). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Müller, Thorsten (2010). Einleitung. In Thorsten Müller, Volker Oschmann & Guido Wustlich (Hrsg.), *EEWärmeG Kommentar*. München: C. H. Beck.
- Müller, Thorsten (2012). Vom Kartell- zum Umwelt(energie)recht. In Thorsten Müller (Hrsg.), *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien* (S. 129-161). Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Thorsten (2016). Zur Auflösung unklarer Rechtslagen in der rasanten Energiewende-Welt. *Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft*, 5, 49-50.
- Müller, Thorsten (2018). *Was ein Klimaschutzgesetz erreichen kann – und was nicht*. Verfügbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/was-ein-klimaschutzgesetz-erreichen-kann-und-was-nicht> [31. Januar 2019].
- Müller, Thorsten & Schulze-Fielitz, Helmuth (2009). Auf dem Weg zu einem Klimaschutzrecht – Eine einleitende Problemskizze. In Helmuth Schulze-Fielitz & Thorsten Müller (Hrsg.), *Europäisches Klimaschutzrecht* (S. 9-19). Baden-Baden: Nomos.
- Nüßlein, Georg (2018, 23. März). *Plenarprotokoll 19/24 (2201-2203)*. Stenografischer Bericht 24. Berlin. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19024.pdf#P.2198> [31. Januar 2019].
- Peiffer, Max (2018). § 1 KWKG. In Lukas Assmann & Max Peiffer (Hrsg.), *KWKG Kommentar*. München: C. H. Beck.
- Reese, Moritz (2011). Die Anpassung an den Klimawandel im Bewirtschaftungssystem der Wasser- rahmenrichtlinie. *Zeitschrift für Wasserrecht*, 50 (2), 61-82.
- Reese, Moritz (2015). Klimaanpassung im Raumplanungsrecht. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 40, 16-26.
- Rodi, Michael (2006). Neuere Entwicklungen im umweltrechtlichen Energierecht. In Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), *Umweltschutz im Energierecht – Dokumentation zur Sondertagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. und des Umweltbundesamtes Berlin 2005* (S. 17-43). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Sailer, Frank (2011). Klimaschutzrecht und Umweltenergierecht – Zur Systematisierung beider Rechtsgebiete. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 29, 718-723.
- Saurer, Johannes (2017). Klimaschutzziele global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 35, 1574-1579.

- Schenuit, Felix & Geden, Oliver (2018). Ein deutsches Klimaschutzgesetz nach britischem Vorbild: Voraussetzungen einer Realisierung. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 68 (10), 16-18.
- Schulze, Svenja (2018, 23. März). *Plenarprotokoll 19/24* (2198-2200). Stenografischer Bericht 24. Berlin. Verfügbar unter:
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19024.pdf#P.2198> [31. Januar 2019].
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2015a). Art. 20a. In Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar* (3. Aufl.). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2015b). Art. 20 (Rechtsstaat). In Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar* (3. Aufl.). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Stätsche, Uta (2018). Landesklimaschutzgesetze in Deutschland: Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven unter Berücksichtigung der aktuellen bundespolitischen Lage. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 43, 131-143.
- Sterner, Michael & Altröck, Martin (2017). Technologien und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Sektorenkopplung. *Zeitschrift für Neues Energierecht*, 21, 235-251.
- World Wide Fund For Nature (2009). *Ein Klimaschutzgesetz für Deutschland – klare Regeln für die Klimapolitik!* Verfügbar unter:
www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Microsoft_Word_-_WWF_Positionspapier_Klimaschutzgesetz_30042009.pdf [31. Januar 2019].

Anschrift des Autors:

Thorsten Müller, Stiftung Umweltenergierecht, Ludwigstraße 22, 97070 Würzburg,
E-Mail: mueller@stiftung-umweltenergierecht.de

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.

Schlagworte: 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 Gesellschaftssteuerung, die auf soziale Differenzierung, widrige Teilsystemrationalität-

ten, Aufgabenkomplexität, demokratische Konsenshürden und äußere Zwänge zurückgehen. Uwe Schimank (in diesem Heft) diskutiert die in der Literatur zumeist genannten Grenzen politischer Gestaltbarkeit. Ich möchte dem einige Wendeprojekte entgegenstellen, die diese Hemmnisse zwar nicht vollständig, aber doch weitgehend überwinden konnten. Voraussetzung war ein breiter, in berechenbaren politischen Bündnissen auf dem Verhandlungsweg erzeugter operativer Handlungskonsens, wie er gegenwärtig in der Energiewende- und Klimapolitik nicht gegeben scheint.

In der westdeutschen Nachkriegsgeschichte finden sich mehrere politische Strategiewechsel, die als Politikwenden wahrgenommen wurden. Dazu zählt der Übergang von der Ludwig Erhard'schen Ordnungspolitik zur keynesianischen Global- und Verhaltenssteuerung in den späten 1960er Jahren. Diese Wende zum makroökonomischen und sozialen Interventionismus wurde in der damaligen „Großen Koalition“ (1966–1969) nach einem Regierungswechsel gegen Widerstände ordo-liberaler Kräfte in der CDU durchgesetzt (Wünsche, 2001). Sie ist von einem tripartistischen Bündnis aus Regierung, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden (Konzertierte Aktion) getragen worden. Eine zweite Wende betrifft den Übergang von der keynesianischen, nachfrageseitigen Konzertierung der Makroökonomie zu einer angebotsorientierten Politik des sektoralen und regionalen ökonomischen Strukturwandels nach den Ölkrisen der 1970er Jahre. Sie zielte auf eine exportorientierte Modernisierung der Volkswirtschaft und wurde im Modus staatlich moderierter korporatistischer Bündnisse auf Sektorebene bewerkstelligt (Esser & Fach, 1983, vgl. Hauff & Scharpf, 1975). Darauf folgte in den 1980er Jahren das Programm einer wirtschaftsliberalen Politik der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung, die mit dem Koalitionswechsel von 1982 und der Kanzlerschaft von Helmut Kohl verbunden war. Der auf den Mauerfall von 1989 folgende „Aufbau-Ost“ kann ebenfalls als Wendepolitik apostrophiert werden, nicht nur als Wende von der Plan- zur Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern, sondern auch in seinen Folgewirkungen auf die Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik im vereinten Deutschland (Czada & Lehmbruch, 1998). Schließlich sind zwei weitere, gravierende Wendeprojekte der letzten Jahrzehnte erwähnenswert: Der im Zuge der „Agenda 2010“ unter der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder erfolgte Übergang von der herkömmlichen, von Statuserhalt und Arbeitszeitverkürzung geprägten Sozialpolitik zu einem neuen Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsmodell nach der Jahrtausendwende und die mit dem Begriff „Energiewende“, neuerdings auch als „Klimawende“ bezeichnete Abkehr von einer auf fossilen und nuklearen Brennstoffen ruhenden Energiewirtschaft zugunsten einer nachhaltigen und klimaschonenden, von regenerativen Energien bestimmten Wirtschaftsweise.

2 „Wenderepublik“ Deutschland?

Bereits der gegen die Erhard'sche Ordnungspolitik gerichtete Übergang zur keynesianischen Globalsteuerung in den späten 1960er Jahren wurde als „wirtschaftspolitische Wende: weg von der Selbstregulierung der Märkte hin zu einem eingreifenden Staat“ (Deutscher Bundestag, 2017) beschrieben. Die 1982 auf dem Weg eines konstruktiven Misstrauensvotums ins Amt gekommene, von Helmut Kohl (CDU) geführte Bundesregierung war mit dem Anspruch einer „geistig-moralischen Wende“ angetreten. Zwei Jahrzehnte später galt nicht mehr nur Helmut Kohl, sondern auch Gerhard Schröder als

„Wendekanzler“, nachdem seine 1998 gebildete Koalitionsregierung aus SPD und Bündnis90/Die Grünen ihre Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der Agenda 2010 vorantrieb. Das derzeit größte Wende- und Transformationsprojekt gilt dem Umbau des Energiesystems. Es umfasst neben der Energiewirtschaft die Bereiche Bau und Verkehr, Technologie, die Industrie und Arbeitsmarktpolitik, Agrarpolitik etc. Ihre vage formulierte Zielprojektion bezieht sich auf nichts Geringeres als eine „postfossile Gesellschaft“ (Czada, 2014).

Im Vergleich zu frühen Wendepolitiken offenbart die „Energiewende“ einige aufschlussreiche Besonderheiten, die ich im Folgenden herausarbeite. Sie bestand zunächst nur aus einem Programm zur Förderung erneuerbarer Energien. Deren 1990 eingeführte regulative und monetäre Bevorzugung bei der Einspeisung in Übertragungsnetze hatte Zuwachsraten zur Folge, die alle Erwartungen übertrafen. So entstand im öffentlichen Diskurs die Vorstellung, mit dem Zubau erneuerbarer Energiequellen seien weitere Transformationsprobleme mehr oder weniger schon gelöst. Sie bestimmte die Energiewendepolitik in Deutschland länger als in anderen Ländern⁴ (siehe auch den Beitrag von Elisabeth Musch zu den Niederlanden in diesem Heft). Die Perspektive des über den Zubau erneuerbarer Energiequellen hinausgehenden Umbaus und der Transformation im Sinn eines Politikfelder und Sektoren übergreifenden industriellen und gesellschaftlichen Strukturwandels blieb lange vernachlässigt. Sie rückte erst mit den Beschlüssen zum Ausstieg aus der Kernenergie (2011) und der Kohleverstromung (2018/19) in den Vordergrund. Erst im Koalitionsvertrag der 2018 neu gebildeten Regierung aus CDU/CSU und SPD wird die Energiewendepolitik ausdrücklich als ökonomischer, sozialer und technologischer „Strukturwandel“ beschrieben. Darin heißt es:

„Wir werden eine Kommission ‚Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung‘ unter Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure aus Politik, Wirtschaft, Umweltverbänden, Gewerkschaften sowie betroffenen Ländern und Regionen einsetzen, die auf Basis des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 und des Klimaschutzplans 2050 bis Ende 2018 ein Aktionsprogramm (...) erarbeiten soll.“ (CDU, CSU & SPD, 2018, S. 142)

Der Wortlaut erinnert an Projekte der Wirtschaftsmodernisierung durch Industriepolitik und Branchenstrukturwandel, wie sie in den 1970er Jahren und erneut im Zuge des „Aufbaues Ost“ in den 1990er Jahren praktiziert wurden. Damals waren Unternehmen und Produzentenverbände maßgeblich an der Formulierung und Umsetzung der Politik beteiligt (Esser & Fach, 1981). Ein genauerer Blick auf die Arbeitsweise des als „Kohlekommission“ bekannt gewordenen Gremiums zeigt indes einen anderen, vom sozialpartnerschaftlichen Korporatismus der alten Bundesrepublik abweichenden Ansatz. Vier Vorsitzende, 24 Mitglieder und drei Bundestagsabgeordnete ohne Stimmrecht wurden überwiegend aus der Wissenschaft und der ökologischen Advocacy-Szene in die Kommission berufen.² Hinzu kam ein Staatssekretärsausschuss aus den Bundesministerien für Wirtschaft und Energie (BMW), für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) als „Steuerungsgruppe“. Daneben waren die Ressorts für Finanzen (BMF), Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und für Bildung und Forschung (BMBF) beteiligt. Die Organisation lag bei einer im BMWi angesiedelten Geschäftsstelle. Inhaltlich ging es um Konsensfindung zur legitimatorischen Absicherung des als Ziel vorgegeben Kohleausstiegs.

Zum Vergleich: Die in den 1970er Jahren im Zuge einer industriellen und sozialen Modernisierungspolitik getroffenen Vereinbarungen zum Strukturwandel in den Steinkohle- und Stahlregionen wurden zwischen Regierung und den Produzentenverbänden tripartistisch ausgehandelt. Weit detaillierter als in der Kohlekommission 2018/19 sind damals Pakete aus sozialpolitischen, regional-, industrie- und arbeitsmarktpolitischen Begleitmaßnahmen geschnürt worden, an deren Umsetzung Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen und Gewerkschaften beteiligt waren. Wie im Fall der Kohlekommission konnte der zugrundeliegende Konsens durch staatliche Finanzierungsversprechen „erkauft“ werden (Esser & Fach, 1981). Die für korporatistische Bündnispolitik charakteristische Einbindung von Verbänden, die in Form der Selbstverpflichtung nicht nur an der Formulierung, sondern auch an der Ausführung von Politik teilhaben, fehlte in der Kohlekommission. Stattdessen wird – wie schon 2011 in den Beratungen der „Töpfer-Kommission“ zum Kernenergieausstieg – ein bloßer Richtungskonsens angestrebt. Die Herstellung von Handlungskonsens in einem Kreis Beteiligter, die als öffentliche und private korporative Akteure ihren Beitrag zur Zielerreichung untereinander abstimmen und sich als Mitgliederverbände selbst verpflichten, kann in Kommissionen, deren Mitglieder *ad personam* berufen werden, nicht geleistet werden. Damit bleibt die Implementation von Politik überwiegend Aufgabe der Staatsverwaltung. Die früher in Kooperation von Staat und Verbänden praktizierte „prozedurale Steuerung“ (Offe 1975; S. 264-282) tritt zurück zugunsten regulativer Politik in Form gesetzlich verfügbarer Verbote, Gebote, Marktregeln, Grenzwerte und Verhaltensanreize.

Bei der 1967 eingerichteten „Konzertierten Aktion“ standen korporative Akteure, vor allem die Produzentenverbände als Repräsentanten von Kapital und Arbeit, im Mittelpunkt. Neben ihnen waren die Bundesbank, der neu gegründete Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage und das Wirtschaftsministerium beteiligt. Die von konjunkturpolitischen Themen bestimmte Konfliktlage blieb im Dreieck von Staat, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften in den acht Jahren der „Konzertierten Aktion“ überschaubar. Obwohl Konjunkturpolitik ohne Abstimmung mit den Landesregierungen und ihren Haushaltsplänen wenig Erfolg versprach, waren diese nicht direkt beteiligt. Die Aufgabe der Haushaltskoordination als Teil der Globalsteuerung lag bei einem mit dem Stabilitätsgesetz von 1967 parallel zur „Konzertierten Aktion“ eingerichteten „Konjunkturrat für die öffentliche Hand“, in dem neben dem Bund und der Bundesbank die Länder und Gemeinden vertreten waren. In ihrer Anfangsphase war die keynesianische Wende von Parteienkonkordanz, Korporatismus und neuen Koordinationsinstitutionen stabilisiert worden. Die Beteiligten koordinierten sich intern selbst und trafen sich dann zu Verhandlungen auf der Spitzenebene – eine Konstellation, die dem korporatistischen Idealtyp nahekam, auf spätere und heute vorherrschende Koordinationsmuster insbesondere der Energiewende-Politik aber nicht mehr zutrifft.

Die deutlichste Abkehr vom Modus korporatistischer Interessenvermittlung zeigte sich in der Zusammensetzung und Arbeitsweise der von der Bundesregierung 2011 unter dem Eindruck der Natur- und Nuklearkatastrophe im japanischen Fukushima und fünf bevorstehender Landtagswahlen eingesetzten „Ethikkommission für eine sichere Energieversorgung“ (Töpfer-Kommission). Sie sollte technische und ethische Aspekte der Kernenergie prüfen. Dort berieten 17 von der Bundesregierung berufene Einzelpersonen aus Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft, Religion und Wirtschaft über den Kernenergieausstieg, darunter der Soziologe Ulrich Beck, die Philosophin Weyma Lübke, zwei Bischöfe und der Präsident des Zentralkomitees der deutschen Katholiken.

Dabei standen nicht Sachkenntnis, Interessenausgleich und der Beitrag zur Umsetzung eines politischen Programms im Vordergrund, sondern die Herstellung und Verkündung eines Konsenses unter Zuhilfenahme prominenter „Vertreter“ der Zivilgesellschaft, die eine Agenda setzen und den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess erleichtern sollten. Die zugleich mit Statusgutachten zu einzelnen Kernkraftwerken beauftragte Reaktorsicherheitskommission wurde nicht gehört, Vertreter der Anlagenbetreiber waren zu einer im Fernsehen übertragenen Anhörung geladen worden (Czada, 2015, p. 235). Der Kontrast zum vorangegangenen Korporatismus im Energiesektor, von Kritikern gern als „Atomafia“ apostrophiert, wird am Beispiel der Töpfer-Kommission mehr als deutlich. Gegen den von Regierungen mobilisierten Konsens der Prominenz spricht, dass er zum Handlungskonsens der an der Implementation Beteiligten wenig beitrug und sogar Widerstände im Verwaltungsstaat und in Teilen der Organisationsgesellschaft hervorrief. Zugespitzt formuliert: Der propagandistische Konsens von „Gurus“ kann den Konsens handlungsfähiger korporativer Akteure nicht ersetzen. Vor dem Hintergrund von fünf bevorstehenden Landtagswahlen, derentwegen die Töpfer-Kommission so eilig berufen wurde, lässt sich ein populistisches Moment schwerlich abstreiten. Hierin politische Tatkraft zu sehen, verkennt, dass das Regieren mit Ad-hoc-Kommissionen allenfalls kurzfristig entlastet, langfristig aber Handlungskonsens zerstört und auch wahlpolitisch nicht wie erhofft belohnt wird.

3 Vom Korporatismus zur „Kommissionitis“

Es waren nicht Politikfeldanalysen, sondern politisch-soziologische Beiträge, die zuerst auf institutionelle und prozessuale Änderungen des Regierens in Deutschland hinwiesen (Heinze, 1998; 2002; Siefken, 2007; Krick, 2010): Die darin beschriebenen Entwicklungen sind als Anzeichen einer seit Ende der 1990er Jahre um sich greifenden „Kommissionitis“ gedeutet worden. Es handelt sich um einen Modus der Konsensformation in regierungsfreundlichen Gipfel- und Expertenrunden. Der Ansatz entwickelte sich zum neuen Standard außerparlamentarischer Konsensmobilisierung. Dies kommt am deutlichsten in der Energiewendepolitik zum Ausdruck und hat – so meine These – deren Erfolg geschmälert. Interessenvermittlung fand fortan in einer Vielzahl von Initiativen statt, die im Hyperaktivitätsmodus unkoordiniert „ohne ausreichende Zieldefinition“ (Bundesrechnungshof, 2016, S. 19) nebeneinander herliefen. Der politische Prozess verlief sich in Kommissionen und ad hoc einberufenen Gipfelrunden. Wie konnte es dazu kommen, und wie wurde der Übergang vom alten, korporatistischen „Modell Deutschland“ (Markovits, 1982; Esser, 1998; Heinze, 1998; Jochem & Siegel, 2003) zu neuen Formen gesellschaftlicher Interessenvermittlung bewerkstelligt?

Unmittelbar nach dem Regierungswechsel von 1998 war noch auf Initiative von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden der Versuch einer im korporatistischen Modus verhandelten Reform des Wohlfahrtsstaates versucht worden. Das Projekt lag ganz in der Tradition der bundesdeutschen Sozialpartnerschaft. Es folgte darüber hinaus dem Vorbild erfolgreicher „Sozialpakete“ in einigen westeuropäischen Ländern (Jochem & Siegel, 2003). Im Vordergrund stand die Orientierung am niederländischen „Poldermodell“ (Lehmbruch, 2000, S. 98 ff.). Im Einklang mit diesem und abweichend von früheren Ansätzen der Politikabstimmung mit Spitzenverbänden hatte das „Bündnis für Arbeit“ „eine hoch formalisierte und hierarchisierte institutionelle Architektur“

(Lehmbruch, 2000, S. 96). Es war zudem in unmittelbarer Regierungsnähe angesiedelt. Die Organisation und das Agenda-setting lagen in den Händen von Spitzenbeamten des Kanzleramtes und von parlamentarischen Staatssekretären aus vier beteiligten Ministerien.

Das „Bündnis für Arbeit“ scheiterte, bevor es richtig begonnen hatte. Dies ist mit seiner Regierungsnähe und Formalisierung, einem großen Aufgabenumfang sowie der institutionellen Segmentierung des deutschen Wohlfahrtsstaates und daraus folgenden Koordinationsproblemen erklärt worden (Lehmbruch, 2000). Der daraufhin eingeschlagene Weg über Kommissionen aus regierungsfreundlichen Experten (Hartz- und Rürup-Kommissionen) kann als Reaktion auf das Scheitern des Bündnisses begriffen werden. Sie treten an die Stelle korporatistischer Konzertierung der Regierungspolitik mit Spitzenverbänden, wie wir sie bis zur deutschen Vereinigungspolitik der 1990er Jahre vorfinden. Allerdings wurden die Interessen der Produzentenverbände bei der Auswahl der Vorsitzenden und Kommissionsmitglieder gebührend berücksichtigt sowie der Anspruch auf eine zentrale Problembearbeitung nicht aufgegeben.

Die nach der Jahrtausendwende eingesetzten Kommissionen und diversen Gipfelrunden (Konjunktur-Gipfel, Energie-Gipfel, Klima-Gipfel, IT-Gipfel, Frauengipfel, Auto-Gipfel, Migrationsgipfel, Integrationsgipfel, Jugend-Gipfel etc.) bewirkten neben einer Zerfaserung der Problembearbeitung eine zunehmende Autonomie exekutiver Staatlichkeit: Regierungen versammeln ihren Zielvorstellungen freundlich gesinnte und für die Realisierung ihrer Politik nützlich erscheinende „Vertreter“ der Zivilgesellschaft, denen sie einen repräsentativen Status zuweisen. Sofern es sich nicht um gegenüber einer Mitgliedschaft verpflichtungsfähige korporative Verbände handelt, können diese „Vertreter“ zur Umsetzung von Politik nicht direkt beitragen, sondern allenfalls propagandistisch oder als staatlich subventionierte Helfer mitwirken. Freilich gibt es auch Ausnahmen. So waren am „Auto-Gipfel“ zum Aufbau einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge nur unmittelbar betroffene Industrievertreter einschließlich der Arbeitnehmerseite eingeladen, von denen die Bundesregierung einen direkten Beitrag zur Umsetzung im Rahmen einer „konzertierten Aktion“ erwarten konnte. In solchen Fällen kommt sporadisch das Handlungsrepertoire des sektoralen Korporatismus zum Vorschein, allerdings auch hier mit Begriffen wie „Wende“ und „Masterplan“ rhetorisch überfrachtet und zumeist ohne greifbare Ergebnisse.³ Das Beispiel zeigt erneut, wie der Gegenstand von Verhandlungen deren Form und Verfahren beeinflusst. Mit zunehmender Konkretion von Maßnahmen nimmt die personale Repräsentanz von prominenten „Vertretern“ aus Wissenschaft, Kirchen und sozialen Bewegungen ab zugunsten von korporativen Organisationseliten. Bleiben in solchen Fällen konkrete Ergebnisse aus, wird ihnen als vermeintlichen Lobbyisten der „schwarze Peter“ zugeschoben – ein wiederkehrendes Spiel um Legitimation und *blame avoidance*, das die Unübersichtlichkeit und Unberechenbarkeit in einem zerfaserten Akteursystem noch steigert. Von einer „Policy-Arena“ in Gestalt einer sinnstiftenden, durch Akteure, Themen und Regeln spezifizierten Stätte der Aushandlung und Entscheidung (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 48, 52 f.) – ob nun korporatistisch, pluralistisch, lobbyistisch oder klientelistisch geprägt – ist die Energiewendepolitik weit entfernt.

Der skizzierte Wandel von Verfahren politischer Konfliktregelung und Steuerung trat nicht abrupt ein. Er hat eine von Korporatismuskritik bestimmte Vorgeschichte, die sich in der Energiepolitik früh abzeichnet. Datiert man den Beginn der Energiewende mit der Verabschiedung des weltweit ersten Stromeinspeisungsgesetzes am 7. Dezem-

ber 1990, dann zeigt bereits dessen Vorgeschichte, wie sie nicht im Modus des Neo-Korporatismus, sondern dezidiert dagegen betrieben wurde. Sie war von Anfang an gegen etablierte Strukturen und Interessen der korporatistisch koordinierten, mit staatlichen Akteuren verflochtenen (Radtko, 2018) Großenergiewirtschaft gerichtet. Diese konnte seit jeher ihre Angelegenheiten in Abstimmung mit überwiegend auf Länderebene angesiedelten staatlichen Ressorts selbst verwalten. Die mit dem „Elektrofrieden“ seit Ende der 1920er Jahre verbundwirtschaftlich agierenden Gebietsmonopolisten und deren Verbände hatten im Rahmen staatlicher Genehmigungsvorbehalte beim Bau und Betrieb von Kraftwerken und Übertragungsnetzen sowie der bis Mitte 2007 bei den Ländern liegenden Strompreisaufsicht weitgehend freie Hand. Das Arrangement kann als Musterbeispiel eines sektoralen Korporatismus gelten, bei dem private Verbandsakteure öffentliche Leistungen erbringen – hier zum Beispiel eine unterbrechungsfreie Elektrizitätsversorgung auf der Basis regional administrierter Preise – und dabei, solange dies reibungslos geschieht, von staatlicher Seite nicht weiter behelligt werden. Damit genießen sie die staatliche Anerkennung und Autonomiespielräume einer „privaten Interessenregierung“ (Streeck & Schmitter, 1985).

Gegen den Korporatismus im Energiesektor formierte sich bereits in den 1970er Jahren politischer Widerstand, der im Folgejahrzehnt stetig anwuchs. Seine Kräfte konnten sich aus mehreren Quellen speisen. Schon 1976 wollte die damalige sozialliberale Koalition das Kartell der acht Verbundunternehmen im Besitz von 380KV-Überlandleitungen brechen. Der Plan scheiterte am Widerstand der CDU/CSU-Opposition und der Länder, von denen die meisten noch Eigentümer und Miteigentümer dieser Unternehmen waren. Indes begann der mit dem Versprechen einer marktliberalen Wende bewerkstelligte Regierungswechsel von 1982 eine Kräfteverschiebung, deren langfristige Folgen für den organisierten „rheinischen Kapitalismus“ von Seiten des Kapitals nicht erkannt wurden. Die im FDP-geführten Bundeswirtschaftsministerium vorhandene Kritik am Kartell der Stromwirtschaft traf sich mit ökoliberalen Kräften im neu entstehenden grünen Lager. Dies wurde an den Belangen einer informellen parteiübergreifenden Gruppe von Bundestagsabgeordneten sichtbar, die seit 1987 mehrere Förderprogramme zugunsten der Betreiber kleinerer Wasserkraftwerke, Solar- und Windkraftanlagen initiiert hatte (Hirschl, 2008, S. 129). Zudem kam – unterstützt von einigen Leitmedien – im Rahmen der Antikernkraftbewegung heftige öffentliche Kritik auf: Der Großversorger RWE habe einen „Herrschaftsanspruch wie ein Multi in der Dritten Welt“, hieß es aus dem Öko-Institut Freiburg (Der Spiegel, 24.2.1986, S. 81). Der Berliner Energie- und Umweltforscher Lutz Mez beklagte 1986, „die Energiepolitik in der Bundesrepublik wird heute weitgehend von RWE bestimmt“ (ebenda), und Der Spiegel verlängert dieses Zitat mit: „Niemand hat dem Konzern dieses Recht gegeben, das RWE hat mit wachsender Stärke einfach einen Platz usurpiert, der ihm nicht zusteht. Es betreibt eine Politik ohne Legitimation“ (ebenda). Der Ruf nach einer neuen Energiepolitik erfuhr ab Mitte der 1980er Jahre – verstärkt nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl – stetig mehr öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung.

1989 startete das Bundesforschungsministerium ein kleines Windenergie-Programm, das aufgrund großer Nachfrage bald erhöht und um ein „1000-Dächer-Programm“ zur Solarförderung erweitert wurde. Im FDP-geführten Wirtschaftsressort fand bis dahin die Subventionierung erneuerbarer Energien aus ordnungspolitischen Gründen kaum Befürworter. Stattdessen initiierte der damalige Minister Haussmann ein „Forum für Zukunftsenergien e. V.“, das den erneuerbaren Energien zu größerer Marktfähigkeit

verhelfen sollte. Zur Gründung am 15. Juni 1989 erhielt der Verein eine kräftige Anschubfinanzierung des Bundeswirtschaftsministers in Höhe von 5 Mio. DM (Czada, 1991, S. 161). Das bis heute tätige Forum ist mit 30 fachlich ausgewiesenen Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und einzelnen Zweigen der Energiewirtschaft vielfältig zusammengesetzt. Die Zusammenkünfte dienen vor allem dem Informationsaustausch. Schon 1991 wurden Maßnahmen zur Reduktion energiebedingter Umweltbelastungen sowie entsprechende Gesetzgebungsvorschläge in den Blick genommen. Seit 2006 ist der privatrechtliche Verein in Kooperation mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, dem *World Energy Council* und dem Bundesverband der Deutschen Industrie an der jährlichen Präsentation des *World Energy Outlook* der Internationalen Energieagentur beteiligt.

Das 1989 auf Regierungsinitiative gegründete „Forum für Zukunftsenergien e. V.“ ließ aufgrund seiner Gründungsgeschichte, Zusammensetzung, Aufgabenzuweisung und Arbeitsweise frühzeitig erkennen, dass es ihm nicht um Interessenausgleich im Verhandlungsmodus (*bargaining*) ging, sondern um Informationsaustausch, Netzwerkbildung, Positionsbestimmungen und Politikberatung. Es konnte durchaus als staatlich gefördertes Gegengewicht zu den etablierten Energieinteressen gesehen werden, die unter anderem im Deutschen Atomforum ihren Platz hatten – ein Netzwerk pro Kernkraft, das ursprünglich ebenfalls staatliche Unterstützung erfahren durfte (Czada, 1991).

Die deutsche Energiewendepolitik markiert nicht nur eine Abwendung von früheren Formen politisch-ökonomischer Koordination. Sie unterscheidet sich auch von korporatistischen und konkordanzdemokratischen Steuerungsansätzen in anderen Ländern, etwa der Niederlande (Musch in diesem Heft). Dort steht der Begriff Transformation („Transitie“) im Zentrum einer neo-korporatistischen Bündnispolitik mit dem Ziel eines umfassenden, über den Energiesektor weit hinausreichenden Strukturwandels. Darin kommt das Anliegen einer langfristigen strukturellen Transformation in Richtung nachhaltigen Wirtschaftens deutlicher zum Ausdruck als in der auf den Zubau erneuerbarer Energien verengten deutschen Energiewenderhetorik, die in einer Unmenge von Broschüren und Projektberichten weniger als politisches Programm erscheint als ein seriell fortgesetztes politisches Erwartungsmanagement.

4 Zur Erfolgsbilanz von Politikwenden

Die genannten Wendepolitiken in der Bundesrepublik erreichten durchaus ihre Ziele, wenn auch zumeist unterhalb anfänglicher Erwartungen oder Befürchtungen. Zur Erfolgsbilanz zählen im Einzelnen: Die nach einer Wachstums- und Arbeitsmarktkrise einsetzende Konjunkturerholung nach 1967, die Überwindung der Ölkrisen und die Kompensation von Standortverlagerungen in Niedriglohnländer in den 1970er Jahren sowie der damit verbundene exportorientierte Branchenstrukturwandel, Projekte der Liberalisierung und Privatisierung sowie der Aufbau-Ost nach der deutschen Vereinigung. Die Agenda 2010 wurde mit der Transformation der Arbeitsverwaltung und einer radikalen Abkehr vom Prinzip des Stuserhalts in der Arbeitslosenversicherung wirksam umgesetzt. Im Vergleich dazu hat die Energiewende bislang weniger Erfolge vorzuweisen, insbesondere, wenn man die Inkohärenz von Einzelmaßnahmen, hohe Kosten, eine durch den Kernenergieausstieg mitverursachte Stärkung der Kohleverstromung sowie die jüngst stagnierende CO₂-Bilanz in Betracht zieht. Neben dem ra-

santen Ausbau erneuerbarer Energiequellen blieben der Umbau von Wirtschaftsstrukturen und intersektorale Transformationsaspekte zunächst vernachlässigt. Dies erscheint schmerzlich, weil der einstige „Klimaweltmeister“ Deutschland trotz eines rasanten Zubaus erneuerbarer Energiequellen im Ländervergleich auf die Plätze verwiesen wurde.⁴

Jedes der genannten Wendeprojekte war zu seiner Zeit nicht nur von politischen Gegnern, sondern auch in wissenschaftlichen Beiträgen kritisiert worden. Nicht selten lagen dieser Kritik überhöhte Ansprüche und Erwartungen an die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Politik zugrunde. Indes verlaufen Wendeprojekte – wie alle politischen Programme – nicht reibungslos. Ihre Defizite sind häufig an einem Steuerungsideal oder – in den 1970er Jahren – an Planungssillusionen gemessen worden. Dabei wäre der Steuerungspessimismus eines Charles Lindblom (1959) oder Niklas Luhmann (1989) die geeignetere Messlatte. Auch eine Orientierung an Max Webers Diktum, Politik sei wie ein „langsames Bohren von harten Brettern“ (Weber, 1919, S. 66) dürfte den Erfolg politischer Wendeprojekte in Nachkriegsdeutschland in einem günstigeren Licht erscheinen lassen.

Die Wendemetapher steht – je nach Einstellung – für ein Wunsch- oder Angstkonstrukt. Ihr Gebrauch kann nicht als Beweis von Gestaltbarkeit und Steuerungsfähigkeit gewertet werden. Im Rückblick entsteht sogar der Eindruck, dass umso weniger erreichbar scheint, je mehr von Wende gesprochen wird. Wenderhetorik verdrängt die Schwierigkeiten langwieriger Transformationsprozesse. Gerhard Lehbruch (1992) kommt in einem Beitrag zur Tagung „Wende-Inventur“ des SPD-Parteivorstands vom 20. Oktober 1992 aus Anlass des zehnten Jahrestags der „geistig-moralischen Wende“ von 1982 zu der Einschätzung, „daß die Wende‘ von 1982 jenen ordnungspolitischen Strategiewechsel, den sie zu versprechen schien, im Wesentlichen schuldig geblieben ist“ (ebenda, S. 12) und insofern überwiegend legitimatorische Wirkung hatte. Tatsächlich war der Fortbestand sozialpartnerschaftlicher Strukturen, des Korporatismus und Sozialstaates davon nicht bedroht. Im Gegenteil: Vorruhestand und Altersteilzeit wurden in den 1980er Jahren zum korporatistisch ausgehandelten Instrument der Passivierung von Arbeitskräften mit der Folge sinkender Arbeitslosenquoten. Insofern wurde die industrielle Modernisierungspolitik der 1970er Jahre fortgeführt. Mit dem ausdrücklichen Einverständnis von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden verbandelte die „geistig-moralische Wende“ massenhaft Arbeitslose in Frührentner, eine Strategie sozialstaatlicher Kompensation von Modernisierungsverlierern, die in der Vereinigungspolitik der 1990er Jahre noch erheblich gesteigert wurde. Was 1982 in Deutschland als marktliberale Wende propagiert wurde, hat, anders als der Thatcherismus in Großbritannien, gesellschaftliche Verbände nicht geschwächt, sondern deren politische Einbindung unter veränderten politischen Vorzeichen fortgeführt.

Die wirkliche neoliberale Wende kam erst, als die marktliberale Kritik am deutschen Korporatismus in das Debattenumfeld von Grünen und Sozialdemokraten eindrang und einem Bündnis von ordo-liberalen und öko-liberalen Kritikern des Sozialstaates und der Großenergiewirtschaft den Weg ebnete. Die länger am korporatistischen „Modell Deutschland“ festhaltenden Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften haben die Langfristfolgen dieser Entwicklung erst spät erkannt. Sie folgten in Teilen dem im sogenannten Schröder/Blair-Papier von 1999 entwickelten Konzept eines „Dritten Weges“, das der Sozialdemokratie eine neoliberale Anpassungskur verordnete, die in wesentlichen Punkten ihrer Agenda 2010 über die Wende von 1982 hinaus-

ging. Die 1998 angetretene rot-grüne Bundesregierung gab ein Kernelement ursprünglich sozialdemokratischer Modernisierungspolitik, die großzügige sozialpolitische Kompensation von Modernisierungsverlieren, auf. Anstelle der Passivierung von älteren und gering produktiven Arbeitnehmern hatte sie sich deren (Re-)Aktivierung zum Ziel gesetzt. Diese in Reaktion auf die ökonomische Vereinigungskrise der 1990er Jahre bewerkstelligte 180 Grad Wende brach mit Arbeitszeitverkürzung und Frühverrentung, wie sie noch von den liberal-konservativen Vorgängerregierungen extensiv betrieben wurden. So gewann die Wende von 1982 erst im Zuge der im rot-grünen Regierungslager imitierten und von CDU/CSU und FDP mitgetragenen Agendapolitik eine breite operative Konsensbasis. Das im Lambsdorff-Papier von 1982 formuliert wirtschaftsliberale Konzept konnte sich erst allmählich zu einem sozial- und wirtschaftspolitischen „Regimewechsel“ entwickeln, der die politische Ökonomie im vereinten Deutschland bis heute kennzeichnet. Einer langen Transformationsphase war in diesem Fall ein hochgradig umstrittener politisch-ideologischer Richtungswechsel vorausgegangen. Im Vergleich dazu entwickelte sich das, was wir heute als Energiewende bezeichnen aus kleinen Anfängen unverbundener Initiativen wie versuchten Kernenergieausstiegen in einigen Bundesländern, einem 1000-Dächer Solarprogramm, einer zaghaft beginnenden Liberalisierung des Strommarktes etc. (Hirschl 2008; Czada 2013, Brunengräber & Di Nucci, 2014).

5 Governance-Perspektiven auf die Energiewende

Die deutsche Energiewendepolitik gilt vielfach als Beispiel für Planwirtschaft (Von Petersdorff, 2012; Schäffler, 2011). Wenn damit politische Eingriffe in Energie-, Transport- und Wohnungsmärkte gemeint sind, lassen sich Belege für diese These anführen. Wäre allerdings politische Planung als strategische Zielplanung, Programmplanung und operative Maßnahmenplanung gemeint, drängte sich der gegenteilige Eindruck auf, nämlich, dass hier gerade kein Plan vorliegt. Sigmar Gabriel (SPD), hatte das, was er als Bundesminister für Wirtschaft und Energie bei Amtsantritt vorfand, als „zum Teil Anarchie“ bezeichnet und einen kompletten Neustart angekündigt (Handelsblatt, 2013). Seine „Wende in der Wende“ (v. a. Deckelung und Wettbewerbssteuerung des Anlagenzubaus und damit Kostenentlastung der Stromkunden) brachte neue Steuerungsinstrumente zum Einsatz und war als Policy-Innovation durchaus wirksam. Versuche institutioneller Anpassung, wie etwa die Kompetenzen seines Ministeriums zu stärken, die Länder auf mehr Gemeinsamkeit zu verpflichten und die Energiewirtschaft als einheitlichen Ansprechpartner zu gewinnen, blieben indes erfolglos.

Die Energiewende wurde bislang überwiegend nicht aus Steuermitteln, sondern aus Umlagen auf den Strompreis finanziert. Diese Finanzierungsart erlaubt und erzwingt sogar den Verzicht auf Planungsinstrumente, die ein Projekt dieser Größenordnung eigentlich erwarten ließe. Eine kurz- und mittelfristige, zwischen Bund und Ländern koordinierte Haushalts- und Finanzplanung, möglichst auch eine umfassende Programm- und Maßnahmenplanung wären im Falle der Finanzierung durch öffentliche Haushalte unumgänglich. Die Finanzierung durch Umlagen auf den Strompreis führt dagegen zu diffuser Betroffenheit, die redistributive Konflikte verundeutlicht und dem parlamentarischen Diskurs entzieht. Nur der Strukturwandel der Braunkohleregionen hat klare redistributive Effekte, die sich in den öffentlichen Haushalten von Bund und Ländern

niederschlagen. Da nach dem Konzept der Kohlekommission die betroffenen Länder über die ihnen zufließenden Mittel frei verfügen sollen, sind allerdings auch hier kaum überregional umfassende Ziel- und Maßnahmenplanungen zu erwarten, zumal die „Ziele der Energiewende nicht ausreichend definiert“ (Bundesrechnungshof, 2016, S. 25) sind, um daraus konkrete Handlungsorientierungen abzuleiten.

Was die Energietransformation von vorangegangenen Wendeprojekten vor allem unterscheidet, ist, dass sich eine Vielzahl gesetzgeberischer Maßnahmen über Jahrzehnte hinzieht. Sie ist nicht die Folge datierbarer Einzelereignisse – so wie die „Konzertierte Aktion“ von 1967 und die neoliberale Wende von 1982 eine Folge von Regierungswechseln oder die Vereinigungspolitik eine Folge des Mauerfalls. Allein der Kernenergiekonflikt dauerte – wenn 2022 das letzte Atomkraftwerk (AKW) vom Netz geht – über 50 Jahre. Von frühen Bürgerprotesten und Demonstrationen abgesehen, begann der Konflikt Ende der 1970er Jahre mit Ausstiegsplänen der Hamburger Bürgerschaft in der Auseinandersetzung um die Zukunft ihres Fernwärmenetzes und die Beteiligung der Hamburger-Elektrizitätswerke (HEW) am AKW Brokdorf. Er erreichte in den 1980er Jahren mit Stilllegungsverfügungen ausstiegswilliger Landesregierungen in Hessen und Schleswig-Holstein einen ersten Höhepunkt und zog sich dann in einem „Hürdenlauf“ (Brunnengräber & Di Nucci, 2014) über Jahrzehnte hin (Czada, 2013).

Ebenen und Sektoren übergreifende Koordination erfordert einen breiten politischen Richtungskonsens in Bund, Ländern und Verbänden, der in der Energiepolitik lange fehlte und nach dem Kernenergieausstieg im Schatten der Reaktorkatastrophe von Fukushima nur vordergründig gegeben schien. Aus der damals im Hau-Ruck-Modus getroffenen Weichenstellung entstanden keine belastbaren Konsensreserven für die Umsetzung der Energiewende (Chemnitz, 2018), wie sie in vorangegangenen Transformationsprojekten durchaus vorhanden waren. Dies mag am früheren Verbändekorporatismus gelegen haben, der ein relativ autonomes, neben dem Parteienwettbewerb existierendes Subsystem der Interessenvermittlung darstellte, das gesellschaftlicher Konzertierung entgegenkam (Lehmbruch, 1979). Dazuhin erwies sich das damalige Parteiensystem aus dreieinhalb Parteien mit drei möglichen Regierungskoalitionen als förderlich. Es ermöglichte über längere Perioden berechenbare politische Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern, die nun in Zeiten der Energiewende mit jeder Landtagswahl von bundesweit ausstrahlenden Umwälzungen bedroht sind. Zu erinnern wäre an die Umstände des Kernenergieausstiegs mit sofortiger Abschaltung der acht ältesten Kernkraftwerke, die überwiegend von damals bevorstehenden Wahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin bestimmt waren.

Trotz ihrer Langfristspektive fehlen der Energiewende spezifische institutionelle Innovationen. Weder entstand ein zentrales Forum mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft und Arbeitnehmer, der Umweltverbände und der industriellen Kraftwirtschaft, noch ein Gremium horizontaler Länderkoordination (Energeministerkonferenz), noch eine auf die Energiewende zugeschnittene Verwaltungspolitik.⁵ Die Wende von 1967 brachte die „Konzertierte Aktion“, den Sachverständigenrat und den „Konjunkturrat der öffentlichen Hand“. Die ökonomische Modernisierung und sektorale Strukturanpassungen der 1970er Jahre intensivierte die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und wurde wesentlich in neokorporatistischen Bündnisstrukturen zwischen Staat und nationalen Produzentenverbänden ausgehandelt (Esser & Fach, 1981). Die Wende von 1982 ebnete mit ihren Privatisie-

rungsprojekten den Weg zum Regulierungsstaat, zum Aufbau von Regulierungsagenturen sowie zum Abbau von Staatsaufgaben, etwa bei Genehmigung von Stromtarifen, und von Funktionen verbandlicher Selbstregierung etwa beim Betrieb von Aktienbörsen. Im Zuge der Vereinigungspolitik entstanden neue Zentralstellen wie die Treuhandanstalt, der dreistufige Aufbau einer neuen Vermögensverwaltung und gestärkte Koordinationsfunktionen im Kanzleramt. Die Agenda 2010 ordnete mit Gründung einer Agentur für Arbeit die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeiten neu.

Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995, S. 52-58) betonen, dass eine dauerhafte gemeinsame Handlungsorientierung institutionelle Koordinationshemmnisse überwinden kann. Tatsächlich waren handlungsleitende Orientierungen für den Verlauf der hier behandelten Wendepolitiken ein entscheidender Erfolgsfaktor. Die zielgerichtete Konzertierung von Handlungsbeiträgen und deren Einbettung in Verhandlungsnetzwerke sind zwei Seiten einer Medaille (Lehmbruch 1979; 1984; 2000): Zumeist findet sich ein Leitdokument, dass die programmatische und operative Stoßrichtung klar erkennen lässt, Orientierung bietet und Legitimation stiftet, so das Stabilitätsgesetz von 1967, das Lambsdorff-Papier von 1982, der Einigungsvertrag von 1990, der Einsetzungsbeschluss und Bericht der Hartz- und Rürup-Kommissionen von 2002. Selbst die korporatistisch bewerkstelligte Wirtschaftsmodernisierung der späten 1970er Jahre fand in dem von Volker Hauff und Fritz W. Scharpf (1975) publizierten Band „Modernisierung der Volkswirtschaft“ eine handlungsprägende Leitlinie.

Für die Energietransformation existiert neben verschiedenen Ziel- und Maßnahmenkatalogen kein handlungsprägendes Leitdokument, das der Konzertierung in speziell dafür gegründeten Governance-Institutionen zugutekäme. Es fehlen klar formulierte Kompetenzzuschreibungen und eine organisatorische wie finanzielle Gesamtverantwortung (Bundesrechnungshof, 2016). Dies mag mit Restriktionen im politischen System und prinzipiellen Grenzen der Gesellschaftssteuerung erklärt werden (siehe auch die Beiträge von Arthur Benz und Uwe Schimank in diesem Heft). Indes zeigen die hier behandelten Fälle transformativer Politik, dass solche Hürden überwindbar sind, und zwar durch eine gemeinsame Handlungsorientierung, die über propagandistischen Richtungskonsens hinausgeht. Da die zentralen, übernational bestimmten Zielgrößen der Klimapolitik nicht infrage stehen, die praktische Umsetzung aber in nationale Zuständigkeit fällt (siehe auch den Beitrag von Michèle Knodt in diesem Heft), und insofern die üblichen Restriktionen im nationalen politischen System gegeben sind, erscheint das aus mangelndem Handlungskonsens resultierende Defizit operativer Konzertierung als die Achillesferse der Energietransformation.

Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass eine ausgewogene Koordination vielfältiger sozialer, ökologischer, industrieller, technologischer, infrastruktureller, investiver und fiskalischer Belange im Sinne eines verhandelten Energie- und Klimapaktes möglich ist (World Economic Forum, 2019 und Elisabeth Musch in diesem Band). Nach der Erosion korporatistischer Modi der Interessenvermittlung mag dieser Weg in Deutschland auf absehbare Zeit verbaut sein. Die Töpfer-Kommission, die bei Protagonisten des früheren „Modells Deutschland“⁶ als Schockerlebnis registriert wurde, und wechselnd besetzte serielle Gipfelrunden, in denen die Bundesregierung zum Lobbyismus einlädt, haben die anfänglich noch vorhandenen Konsensreserven aufgezehrt. Ob eine Hinwendung von Bündnis90/Die Grünen zu einer ökologisch-industriellen Modernisierung im Rahmen des Exportmodells Deutschland, wie sie Tobias Haas (in diesem Heft) diagnostiziert, daran etwas ändern könnte, bleibt fraglich.

Eine fragmentierte Problembearbeitung in einer Mehrzahl lose gekoppelter, schwach koordinierter Policy-Arenen hat Deutschland von der *Poleposition* auf den 17. Platz des weltweiten *Energy Transition Index* (ETI) zurückgeworfen (World Economic Forum, 2019, p. 11).⁴ Der Bundesrechnungshof (2016) führt zahlreiche Mängel auf: „Organisatorische Umsetzung der Energiewende nicht nachvollziehbar“ (S. 15), „Koordination unzureichend“ (S. 19), „Ziele der Energiewende nicht ausreichend definiert“ (S. 25), „Fördermittel nicht effizient eingesetzt“ (S. 31) lauten einige der Kapitelüberschriften des Prüfberichts. Beklagt werden zu viele Einzelmaßnahmen, die von zu vielen Verwaltungsabteilungen in unkoordiniertem Aktivismus betrieben werden, zu viele Gesetze und Förderprogramme, fehlendes Fördercontrolling und Monitoring, hoher Mitteleinsatz bei kleinem Ertrag. Das vernichtende Urteil lautet, dass all dies ohne Erfolgskontrolle offenbar niemandem auffiel. Noch in seiner Stellungnahme zum Bericht des Bundesrechnungshofes hält das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) sein „Steuerungssystem für hinreichend wirksam“ und sieht „keinen Handlungsbedarf“ (Deutscher Bundestag, 2018, S. 3). Es betreibt die Energiewende weiterhin im Stil einer fragmentierten regulativen Reform- und distributiven Förderpolitik, ohne gewahr zu werden, dass Wendepolitik einen eigenständigen Politiktyp darstellt, dessen Erfolg eine handlungsleitende Definition von Zielen und Inhalten, den operativen Konsens aller am Vollzug beteiligten korporativen Akteure und die Entwicklung geeigneter Organisationsformen, Verfahren und Instrumente voraussetzt. Diese Voraussetzungen erscheinen erfüllbar, wenn man frühere Wendepolitiken als Vergleichsmaßstab heranzieht.

Statt auf einem institutionellen Fundament ruht die aktuelle Energiepolitik auf einer allseits bemühten Wenderhetorik, die mehr der Legitimation als der Koordination dient. Sie erzeugt einen diffusen Richtungskonsens, kann aber die zur Implementation von Politik notwendige handlungsleitende Orientierung und institutionelle Koordination nicht ersetzen. Letztere ermöglichen in der Umsetzungsphase politischer Programme die policy-induzierte Verklammerung von konsentierten Politikinhalten mit geeigneten Konfliktregelungs- und Koordinationsformen (Lowi, 1964) – und entscheiden so darüber, ob eine „Wende“ ihr transformatives Potential entfaltet. Zwar finden sich verhandlungsdemokratische Elemente, die in gelegentlichen Gipfelrunden und Ad-hoc-Kommissionen aufscheinen, in Form und Verfahren aber von Wende- und Transformationspolitiken früherer Tage erheblich abweichen.

Anmerkungen

- * Der Beitrag basiert auf Ergebnissen aus dem Forschungsprojekt „Governance der Energiewende“, das von der Fritz Thyssen Stiftung zwischen 2014 und 2017 an der Universität Osnabrück gefördert wurde. Drei anonymen Publikationsgutachten für dms verdanke ich hilfreiche Überarbeitungshinweise, ebenso den Beteiligten an zwei Workshops zum Thema „Energietransformation“ in Osnabrück (15./16.6.2018) und in Darmstadt (7./8.12.2018). Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden die männliche Sprachform verwendet, die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.
- 1 Theodore J. Lowi (1979) führt durch „das komplizierte Labyrinth der amerikanischen Politik und deren in einem Vierteljahrhundert eingetretenen großen Veränderungen“ (Hoeveler, 1996, p. 364). Er beschreibt historische Orientierungswechsel und Machtverschiebungen als Folge des Zusammenhangs von politischer Programmatik (*policies*), Interessenteneinfluss (*interest group liberalism*) und politischer Verwaltungsorganisation. Der Beitrag verfolgt ein ähnliches Anliegen mit einem ebenso entwicklungsgeschichtlichen Ansatz.

- 2 Unter den 28 stimmberechtigten Mitgliedern waren jeweils drei Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018).
- 3 Ein beredtes Beispiel bot der „Auto-Gipfel“ vom 24.6.2019. Dessen Zusammensetzung wurde von Umweltverbänden und Landesregierungen sowie in Medienbeiträgen gerügt. Konkrete Vereinbarungen über Maßnahmen sind vertrag worden (Schaal, 2019).
- 4 Im *Energy Transition Index* (ETI) des Weltwirtschaftsforums ist Deutschland 2019 auf Platz 17 zurückgefallen, nach Schweden, Schweiz, Norwegen, Finnland, Dänemark, Österreich, UK, Frankreich, Niederlande, Island, Uruguay, Irland, Singapur, Neuseeland, Luxemburg, und Portugal (World Economic Forum, 2019, p. 11). In diesem Index finden neben den üblichen Performanzindikatoren zum Umwelt- und Klimaschutz sowie zu Versorgungssicherheit und Investitionen auch die CO₂-Effizienz des Energiemix, Kosteneffizienz, Governance-Institutionen und das regulative Umfeld sowie die Entwicklung der Versorgungsinfrastruktur und Konsumentenpartizipation Berücksichtigung. In vielen der letztgenannten Indikatoren schneidet die deutsche Energiewende schlecht ab, insbesondere aufgrund geringer Kosteneffizienz, mangelhafter Governance-Institutionen, Verzögerungen im Infrastrukturausbau und einer schlechten CO₂-Effizienz des mit dem Kernenergieausstieg entstandenen Energiemix. Dies sind institutionelle und technische Faktoren, die ein verbessertes Ranking auf absehbare Zeit nicht erwarten lassen. Ähnliche Einschätzungen finden sich im „Energiewendeindex“ von McKinsey sowie im Sonderbericht des Bundesrechnungshofes „Über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie“ (Bundesrechnungshof, 2018).
- 5 Die Konzentration der Politik in einem Energieministerium wie dem „Secretary of State for Energy and Climate Change“ im Vereinigten Königreich oder dem „Department of Energy“ in den USA scheiterte weniger an bürokratischen Ressortegoismen als an Parteipolitik beziehungsweise Koalitionswängen. Die seit 2011 wiederholt geforderte „Energieministerkonferenz“ der Länder kam nicht zustande, weil außer Brandenburg kein weiteres Land daran Interesse gezeigt hatte (Chemnitz, 2018). Parteipolitische und interregionale Konflikte der Energiepolitik standen einer dauerhaft positiven Koordination entgegen (siehe auch den Beitrag von Arthur Benz in diesem Heft).
- 6 „Modell Deutschland“ gilt als Inbegriff des Korporatismus der 1970- und 1980er Jahre (Markovits, 1982; Esser, 1998; Heinze, 1998).

Literatur

- Benz, Arthur (2019). Koordination der Energiepolitik im deutschen Bundesstaat. *dms – der moderne staat*, 12(2), 299-312.
- Brunnengräber, Achim & Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.) (2014). *Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen*. Wiesbaden: VS.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018). *Einsetzung der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung*. Online verfügbar unter: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Ministerium/Beiraete-Satzungen-Mitglieder/kommission-wachstum-strukturwandel-beschaeftigung-mitglieder.html [8. Januar 2019].
- Bundesrechnungshof (2016). *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende*. Bonn: Bundesrechnungshof (Gz.: VIII 4 - 2016 – 0722, 21. Dezember 2016). Online verfügbar unter: bit.ly/30LBEhD-Energiewendebericht-2016 [22. Juli 2019]
- CDU, CSU und SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Online verfügbar unter: - https://www.bundestag.de/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf [16.01.2019].
- 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* (S. 155-203). Wiesbaden: Springer.

- Czada, Roland (1991). Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In Hans-Hermann Hartwich & Götztrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“* (S. 151-174). Wiesbaden: VS Verlag.
- Czada, Roland (2013). Reaktorkatastrophen und Anti-Atom Bewegung. Die Auswirkungen von Three Mile Island, Tschernobyl und Fukushima. In György Széll & Roland Czada (Hrsg.), *Fukushima. Die Katastrophe und ihre Folgen* (S. 263-280). Frankfurt am Main: PL Academic Research.
- Czada, Roland (2014). Gesellschaft, Staat und Politische Ökonomie im postfossilen Zeitalter. In Dietrich Fürst, Andrea Bache & Lina Trautmann (Hrsg.), *Postfossile Gesellschaft* (S. 13-26). Frankfurt: Peter Lang.
- Czada, Roland (2015). Post-Democracy and the Public Sphere: Informality and Transparency in Negotiated Decision-Making. In Volker Schneider & Burkard Eberlein (Eds.), *Complex Democracy: Varieties, Crises, and Transformations* (pp. 231-246). Cham: Springer International Publishing.
- Czada, Roland & Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1998). Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt/Main: Campus.
- Deutscher Bundestag (2017). *Vor 50 Jahren: Bundestag beschließt das Stabilitätsgesetz*. Online verfügbar unter: www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw19-kalenderblatt-stabilitaetsgesetz/505290 [05. Januar 2019].
- Deutscher Bundestag (2018). Bericht nach § 99 BHO über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. BT-Drs. 19/4550. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/045/1904550.pdf> [19. Juli 2019].
- Esser, Josef (1998). Das Modell Deutschland in der 90er Jahren – Wie stabil ist der soziale Konsens? In Georg Simonis (Hrsg.), *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen* (S. 119-140). Opladen: Leske + Budrich.
- Der Spiegel (24.2.1986). RWE: „Eine Mischung aus Allmacht und Filz“. *Der Spiegel* 9/1986 v. 24.2.1986, S. 80-101. Online verfügbar unter: <https://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/13518544> [22. Juli 2019].
- Esser, Josef & Fach, Wolfgang (1983). „Social market“ and modernization policy. West Germany. In Kenneth H. F. Dyson & Stephen Wilks (Eds.), *Industrial crisis. A comparative study of the state and industry* (pp. 102-127). Oxford: Robertson.
- Esser, Josef & Fach, Wolfgang (1981). Korporatistische Krisenregulierung im Modell Deutschland. In Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus* (S. 167-179). Frankfurt: Campus.
- Haas, Tobias (2019). Die politische Ökonomie der Energie- und Verkehrstransformation. *dms – der moderne staat*, 12(2), 266-281.
- Handelsblatt (29.12.2013). Gabriel sucht Reset-Taste für Energiewende. *Handelsblatt*. Online verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/technik/das-technologie-update/energie/wirtschaftsminister-gabriel-sucht-reset-taste-fuer-energiawende/9269016-all.html> [19. Juli 2019]
- Hauff, Volker & Scharpf, Fritz W. (1975): Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik. Frankfurt: EVA.
- Heinze, Rolf G. (1998). Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“. Wiesbaden: VS Verlag.
- Heinze, Rolf G. (2002). *Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hirsch, Bernd (2008). *Erneuerbare Energien-Politik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hoever, J. David (1996). For Liberalism – Theodore J. Lowi, The End of the Republican Era. *Journal of Policy History*, 8, 364-366.
- Hölscher, Katharina, Wittmayer, Julia M. & Lorbach, Derk (2018). Transition versus transformation: What's the difference?. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 27, 1-3. Online verfügbar unter: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210422417300801>.
- Jochem, Sven & Siegel, Nico A. (Hrsg.) (2003). Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.

- Knodt, Michèle (2019). Steuerung der Energietransformation durch die EU. *dms – der moderne staat*, 12(2), 367-381.
- Krick, Eva (2010). Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20, 233-265.
- Lehmbruch, Gerhard (1979). Liberal corporatism and party government. In Philippe C. Schmitter & Gerhard Lehmbruch (Eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (pp. 147-184). London/Beverly Hills: Sage.
- Lehmbruch, Gerhard (1984). Concertation and the structure of corporatist networks. In John H. Goldthorpe (Ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (pp. 60-80). Oxford: Clarendon Press.
- Lehmbruch, Gerhard, Singer, Otto, Grande, Edgar & Döhler, Marian (1988). Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich. In Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen* (S. 251-283). Wiesbaden: VS Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard (1992). *Zehn Jahre Konservatismus in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer Bilanz*. Beitrag zur Tagung des SPD Parteivorstands „Wende-Inventur – Herausforderungen moderner Gesellschaftspolitik in den 90er Jahren“, Bonn 20. Oktober 1992.
- Lehmbruch, Gerhard (2000). Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen. In Roland Czada & Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit* (S. 89-112). Wiesbaden: VS Verlag.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lowi, Theodore J. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16, 677-715.
- Lowi, Theodore J. (1979). The end of liberalism. The second republic of the United States. New York, NY: Norton.
- Luhmann, Niklas (1989). Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen* (S. 12-16). Wiesbaden: VS Verlag.
- Markovits, Andrei S. (1982). Model Germany. A cursory overview of a complex construct: introduction. In Andrei S. Markovits (Ed.), *The political economy of West Germany: Modell Deutschland* (pp. 1-11). New York: Praeger.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Renate Mayntz, & Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung* (S. 39-72). Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Musch, Elisabeth (2019). Politische Steuerung der Energietransformation in der niederländischen Konkordanzdemokratie. *dms – der moderne staat*, 12(2), 347-366.
- Offe, Claus (1975). Berufsbildungsreform: Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt: Suhrkamp.
- Radtke, Jörg (2018). Energie. In Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Handbuch Staat* (S. 1411-1421). Wiesbaden: VS Verlag.
- Rüb, Friedbert W. (Hrsg.) (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde. Baden-Baden: Nomos.
- Schaal, Sebastian (2019). *Autogipfel strebt Masterplan für Ladeinfrastruktur an*. Online verfügbar unter: <https://www.electrive.net/2019/06/25/autogipfel-bleibt-ohne-konkrete-beschluesse/> [27.06.2019].
- Schäffler, Frank (30.06.2011). Die Energiewende ist Planwirtschaft wie in der DDR. *WELT*. Online verfügbar unter: www.welt.de/debatte/kommentare/article13460366/Die-Energiewende-ist-Planwirtschaft-wie-in-der-DDR.html [9. Januar 2019]
- Schimank, Uwe (2019). Politische Gesellschaftsgestaltung heute – sozial- und gesellschaftstheoretische Erwägungen angesichts von Transformationsvorhaben wie der „Energiewende“. *dms – der moderne staat*, 12(2), 251-265.
- Siefken, Sven T. (2007). Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005. Wiesbaden: VS Verlag.

- Streeck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) (1985). *Private interest government. Beyond market and state*. London: Sage.
- Von Petersdorff, Winand (13.10.2012). Energiewende: Der Triumph der Planwirtschaft. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Verfügbar unter: www.faz.net/aktuell/politik/energiepolitik/energiewende-der-triumph-der-planwirtschaft-11924688.html [09. Januar 2019]
- Weber, Max (1919). *Politik als Beruf*. München und Leipzig: Duncker & Humblot.
- World Economic Forum (2019). *Fostering effective energy transition 2019*. Geneva: World Economic Forum.
- Wünsche, Horst Friedrich (2001). Die Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg und ihr Verfall in den sechziger und siebziger Jahren. In Otto Schlecht & Gerhard Stoltenberg (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven* (S. 61-114). Freiburg i. B.: Herder.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Roland Czada, Universität Osnabrück, Zentrum für Demokratie- und Friedensforschung, Seminarstraße 33, 49069 Osnabrück,
E-Mail: roland.czada@uni-osnabrueck.de.

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.

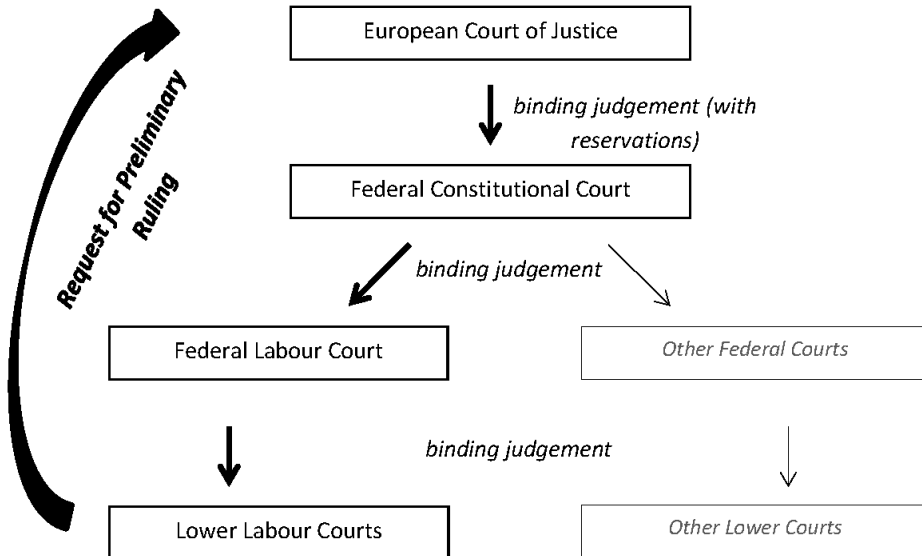
However, when adding the judicial system of the European Union (EU) to the picture, this assessment must be called into question. During the process of European integration, the European Court of Justice (ECJ) was able to shape EU law and its own role in the continuously developing Union (see e.g. Burley & 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,

2013). As illustrations of inferred strategies, the article draws on judgements by the German Federal Labour Court (*Bundesarbeitsgericht*).

Figure 1: Judicial Hierarchies within the European Union



Source: Own illustration.

2 Principal-Agent Relationships in Judicial Systems

Following its original definition stemming from economics, a principal-agent relationship can be described as any situation, in which “one, designated as the agent, acts for, on behalf of, or as representative for the other, designated the principal, in a particular domain of decision problems” (Ross, 1973, p. 134) in a form of a “contractual relationship” (Waterman & Meier, 1998, p. 174). In an ideal case, the agent is supposed to realise its principal’s preferences true to the letter and to their full extent. However, this ideal cannot be reconciled with the dogma of an inherent self-interest of every organisation (Songer, Segal & Cameron, 1994). Instead, ‘shirking’ – meaning the agent’s tendency to pursue its own preferences instead of shaping its behaviour according to the principal’s preferences (Waterman & Meier, 1998) – becomes likely. The extent of an agent’s shirking depends on several factors, such as the differences of the principal’s and its agent’s preferences.

A principal will always try to avoid its agent’s shirking. However, shirking may under most circumstances hardly be preventable completely: to ensure the implementation of their preferences, principals would have to constantly control their agents’ behaviour, confronting the principal with considerable costs for identifying and monitoring the agents’ actions (Pollack, 1997; Waterman & Meier, 1998; Hawkins, Lake, Nielson & Tierney, 2008). Therefore, the principal will analyse its ability to control the agent and the possible benefits a restriction of its control would entail and consequently make a (as far as possible) rational decision about its amount of control over the agent.

As shown by, e.g., Donald R. Songer, Jeffrey A. Segal and Charles M. Cameron (1994) and later by Clifford J. Carrubba and Tom S. Clark (2012), this construct can without difficulty be transferred to a national judicial system: in a perfect judicial hierarchy, lower courts are mainly responsible for interpreting and developing the law, while supreme courts act as ‘overseers’ who can determine the amount of ‘leeway’ lower courts have for their actions independent of their agents’ preferences, which might deviate from their own.

For the purpose of this article, national courts shall be seen as the ECJ’s agents. The fundamental criterion of a contractual relationship between principal and agents can be confirmed: Art. 19 of the Treaty on the European Union (TEU) determines the ECJ to be responsible for interpreting EU law, while “Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law”. “Sufficient remedies” must be interpreted to include national courts’ obligation to identify and judge breaches of EU law by national authorities. In this respect, national courts act “on behalf of, or as representative of” the ECJ, enforcing its interpretation by applying it in subsequent rulings. National courts can therefore be seen as the ECJ’s agents.

To determine whether shirking occurs, principal and agents must be found to have their own interests which deviate from each other. It has already been acknowledged that courts can behave like strategic – and self-interested – actors in extant research (see e.g. Alter, 2001). In this context, the ECJ is often seen as a driver of European integration (Burley & Mattli, 1993; Stone Sweet & Sandholtz, 1997; Stone Sweet & Caporaso, 1998; Greer, 2006; Blauberger, 2014).

From the mid-1990s onwards, lower courts have been added to these observations. It is assumed that lower courts can use preliminary references to the ECJ to shift authority away from national high courts towards themselves, strengthening their power to challenge standing interpretations developed by high courts (see e.g. Alter, 1996; Mattli & Slaughter, 1998; Stone Sweet & Brunell, 1998; Hornuf & Voigt, 2012). High national courts, correspondingly, were confronted with an undermining of their dominant position and prerogative of interpretation in the national legal hierarchy. Instead, they would have to accept an authority that can contravene its standing principles which they have developed over a long time and which are engrained in the national legal practice. As such, “higher courts had the most to lose” (Alter, 1996, p. 464) in the course of European legal integration.

In extant research, the actions of high courts have been comparatively neglected. This does not imply that the thought of member states’ high courts acting strategically has not been voiced (Ketelhut, 2010), but their opposition to the ECJ has been largely dismissed as being unlikely, unsuccessful and/or irrational (see e.g. Alter, 1998) due to the severity of its consequences. This conclusion has to be updated and differentiated as there are in fact cases where national courts openly deviated from the ECJ’s interpretation. These ‘obvious’ cases, however, are mostly the prerogative of constitutional courts (see e.g. the *Solange*-judgements by the German Federal Constitutional Court). The general statement on the low likelihood of open deviation of high courts holds water. On a more theoretical level, extant research does not take into account that high courts might find ways to keep their opposition hidden or protected through legitimate loop-holes in the ECJ’s judgements, instigating them to find ways of ‘shirking’. This possibility is explored in the following paragraphs.

As mentioned above, the principal will try to avoid an agent's shirking and can do so by closely monitoring the agent's actions. Considering that more than 600 cases are referred to the ECJ each year, including more than 400 references for preliminary rulings (European Court of Justice, 2/17/2017), and the decisions of all courts in all member states are seemingly without number, it becomes evident that a truly effective control of the implementation of the ECJ's judgements by national courts 'true to the letter' is hardly feasible. It would require a close analysis of every national judgement applying EU law. Alternatively, the ECJ should try to forestall its agents' shirking by wording its judgements as clearly as possible. Under these circumstances, a violation of the ECJ's principles by a national court would be rather conspicuous and easy to spot without such a close analysis, thereby reducing the effort needed for detecting an agent's shirking. Therefore, "the language component is vitally important: it sets the limits of interpretation [of the ECJ's judgements by the national courts]" (Bendor & Segal, 2011, p. 470).

Still, the ECJ might have several reasons to trade off this benefit of preciseness and rather resort to "fuzzy language" (Šadl, 2013, p. 212). Jeffrey K. Staton and Georg Vanberg list several aspects of the 'Value of Vagueness' (2008). Internal influences on a judgement's precision might be, among others, conflicts between the judges in which case a certain level of imprecision can help to avoid decision costs in the form of a prolongation of the decision-making process. Vagueness – or at least the absence of explicitly mentioned rules of interpretation – could also be used to avoid "a type of judicial accountability" (Conway, 2012, p. 26) in difficult cases. Externally, vagueness might be a result of uncertainties about the consequences of a definite decision which might even entail recommended actions; Staton and Vanberg (2008) call this the "means-ends" problem and describe a court's aim as not to risk error costs by avoiding to come to suboptimal or non-intentional results.

Furthermore, although a vague judgement diminishes the ECJ's ability to control its agents, it might find that, in favour of avoiding open conflict, it should accept the risk of a certain amount of 'hidden' shirking (Lax, 2011). Clifford J. Carrubba, Matthew Gabel and Charles Hankla argue that member states can use the threat of a 'legislative override' to ex ante influence the ECJ's judgement (Carrubba, Gabel & Hankla, 2008; Blauburger & Schmidt, 2017). In these cases, the ECJ will anticipate the member states' reaction to its decisions and can shape its judgements according to their preferences to secure their open support (Alter, 2014). Such an open support – or at least the avoidance of criticism – could also be important in the ECJ's relationship with national courts. Therefore, the ECJ will have to consider its desire to control its agents as well as the costs and risks of too precise a judgement when putting its interpretation into words and contravening the agents' preferences. However, the more vague its decision is, the easier it will be for national courts to remain undetected when interpreting the ECJ's ruling freely and according to their own preferences.

Just as the ECJ, high courts will have to calculate costs and benefits when deciding on their reaction to a breach of their standing interpretations. Analogous to models of member states' behaviour when implementing EU directives, high courts shall be seen as rational actors led by the prospect of sanctions and incentives having to weigh their pros and cons (Tallberg, 2002). As illustrated above, the main incentive for high courts when deciding on their reaction is the level to which they will be able to continue applying their standing interpretation in the national context – effectively defying the ECJ.

At the same time, it can be assumed that they will try to minimise the risk of being found out by both the ECJ and other actors such as ‘their’ lower courts. Although the ECJ itself might not have substantial means to directly sanction national courts, it might try to retroactively diminish a high court’s opportunities to shirk by re-defining and narrowing the interpretation in question. Whereas this would not directly affect a high court’s prior judgements, it will restrict its margin for independence in subsequent cases and possibly cast its prior action into doubt. By avoiding the detection of their shirking, national high courts can hope to retain their authority for as long as possible.

The most important actors a high court might fear are lower courts as its ‘subordinates’. Should lower courts have to decide a case on which ECJ and ‘their’ high court obviously stand for different ways of interpreting the law, they would have to choose which ‘superior’ to follow and they might well elect to follow the ECJ’s decision. In this case, a high court would have opted to fight for its authority without being able to retain its hold on lower courts against the ECJ as ‘competitor’ (Dani, 2017, p. 194). However, high courts should minimise the risk of losing control over lower courts by avoiding an open and obvious conflict between their judgements and the ECJ’s interpretations. This will be easier if the ECJ’s judgement itself leaves room for interpretation. It is therefore assumed that high courts will determine their potential for shirking by analysing the (im-)precision of the ECJ’s wording in a given judgement. Should the wording be imprecise, the high courts should see a greater potential for shirking. On the other hand, the high courts’ potential for shirking should be inhibited by the precision of the wording of a judgement. The following paragraph will introduce possible strategies for high courts before illustrating these strategies with practical examples.

3 Strategies for National High Courts

The possibilities for strategic actions of high courts must be seen as a continuous spectrum with a theoretically infinite number of alternatives. The nuances in the ECJ’s wording entail just as many options. On the one end of this continuous spectrum stands a complete acceptance and implementation of the ECJ’s judgements by high courts irrespective of a possible conflict with their standing principles of interpretation. This alternative would be in line with the ECJ’s doctrine of direct effect of EU law and its structurally strict hierarchy of the European judicial system. Such a complete acceptance by high courts might be explained by different scenarios: first, the ECJ might antedate a decision that the high court would have made as well in the near future. In such a situation, the high court would have no reason to look for shirking opportunities as the ECJ’s decision would be identical to the high court’s own preferences. This could be the case if both courts feel the need to react to social or legal developments that necessitate the adjustment of standing interpretation. This action shall be termed *voluntary compliance* (see Table 1). However, the scenario of noticeable legal and social change that is perceived by both the national and the supranational level is hard to determine. It might be applicable in highly dynamic legal contexts, but seems rather unlikely in fields being characterised by long-standing practices.

Furthermore, it has to be acknowledged that a high court’s complete acceptance of a breach of its standing interpretations could be caused by the influence of other (national) actors. The high court’s decision might be affected, e.g., by a national political develop-

ment or by a change of national law that a court uses as foundation for its reasons. In such a case, a European judgement might be a ‘trigger’ for the change in the national court’s standing principles, but the change would have to be ascribed to national actors.

Finally, a reason for a court’s complete compliance with the ECJ could be the absence of a margin to shirk, which would cause a *forced compliance* (see *Table 1* and example 1). This would mean that the ECJ has either full knowledge and control of the high court’s implementation of its judgement, avoiding shirking through a strict monitoring regime, or would imply an *ex ante* prohibition of shirking on the side of the ECJ which can be accomplished by a very precise wording of judgements to make any shirking risky for the agents. Should the ECJ develop a very detailed solution for a very specific situation, this solution might be applicable only to a limited number of equally specific cases and leaves it to the courts to find circumstances differentiating a pending case so as not to fall under the ECJ’s definition (Clark, 2016). However, in this given number of undoubtedly identifiable cases, the high court will have no opportunity to disregard the ECJ’s decision without expressing open non-compliance. Thus, at least in some cases, the high court will not be able to find a loop-hole to continue its standing interpretation.

Speaking in terms of cost and benefit, (forced) compliance can be defined as quite ‘pricey’: the high court will have to break with its standing interpretation to full extent. On the positive side, an acceptance of ECJ decisions will guarantee legal certainty in the EU as well as in the national hierarchy, as subnational courts will not be forced to decide which ‘superior’ to follow. This way, the high courts will add to the development of the ideal of a ‘law-governed’ union and conform to the principle of openness towards European law.

On the brim of forms of non-compliance, *critical compliance* (see *Table 1*) can be seen as a third type of compliance differing in its aspects of benefit. This ideal type of strategy shall be defined as a (full) implementation of the ECJ’s principles of interpretation by the courts of the member states accompanied by express criticism. This criticism can take different forms and its intensity will vary with the chosen medium. As a first alternative, criticism can be aimed at the outcome of the ECJ’s decision. Possible mediums can be a high court’s judgement itself when it, e.g., includes dissenting votes of individual judges. Although it must be taken into account that a critical opinion of single judges does not automatically imply the whole court’s desire to shirk, it is a sign for the controversy of an issue. Aside from dissenting votes, the high court as a whole can express criticism as general statements in the judgement as well. Other – in practice less relevant – ways of voicing criticism can furthermore be professional journals or media statements.

A second form of criticism can be directed at the legal basis the ECJ uses as groundwork for its arguments (see example 2). As a result, the high court will still have to change its overall course regarding the outcome of a decision, but it will do so ‘on its own terms’, drawing on national legislation rather than following the ECJ in its expansive interpretation of European Union law (Alter, 2001, p. 37). This way, the high court emphasises the relevance of national law and its own standing and is able to symbolically ‘defy’ the ECJ in one aspect of its judgment without having to fear immediate reproof. Furthermore, this strategy does not entail the risk of losing the compliance of subnational courts, as the high court’s action does not affect the outcome of future decisions. Therefore, when expressing criticism, high courts will have to cope with the same costs as in the cases of voluntary or forced compliance but will reap the benefit of distinguishing themselves as independent and authoritative actors.

Nearing the other end of the metaphorical spectrum, high courts can consider forms of non-compliance, choosing namely to *avoid* or *refuse* to accept a breach of their standing interpretation. Both strategies essentially differ from the reaction strategies described above regarding their outcome: instead of having to abandon their standing interpretation, high courts will find ways to continue deciding cases as before, effectively ignoring the official breach of their authority as best they can. As already mentioned in parts while displaying the forms of compliance, this strategy involves a rather high risk of being confronted with different kinds of costs (see *Table 1*). These include the risk of losing authority over lower courts, rendering non-compliance mostly pointless. Furthermore, ignoring the ECJ's decisions could endanger legal certainty in the national context, as addressees might not be able to estimate if and at what point high courts will be forced to comply. It will also counteract the aim of legal uniformity across the whole of the EU.

However, whereas these costs should be difficult to avert in the case of refusal and open non-compliance (Dani, 2017, p. 211), the action of avoidance can try to minimise these risks while still reaching the same outcome in the form of retaining practical authority (see example 3). When applying the strategy of avoidance, courts will ostensibly accept the ECJ's interpretation and refer to it in their future judgements, but will not employ it in practice (Vanberg, 2001; Clark, 2016). Instead, they will find legitimate ways to dismiss the applicability of the ECJ's interpretations for the case in question without openly expressing criticism or modify the interpretation according to their needs and preferences (Martinsen, 2015). This might not shield high courts from 'detection' indefinitely, but will enable them to continue their course of interpretation up to the point of being seen as refusing. *Table 1* gives an overview of the discussed theoretical strategies, their costs and benefits.

Table 1: Strategies of National High Courts

Category	Alternatives	Action	Costs	Benefits
Compliance	<i>Voluntary</i>	Complete implementation of ECJ's verdict	Abandoning standing interpretation	Securing legal certainty and uniformity of EU law
	<i>Forced</i>	Complete implementation of ECJ's verdict	Abandoning standing interpretation	Securing legal certainty and uniformity of EU law
	<i>Critical</i>	Implementation of ECJ's verdict accompanied by explicit criticism; choosing national legal basis	(largely) abandoning standing interpretation	Initiating open debate, stressing the importance of national law
Non-Compliance	<i>Avoidance</i>	Alleged acceptance, no practical implementation	Endangering legal certainty; risking non-compliance of subordinate courts	'quasi-refusal' with lesser risk, continuing standing interpretation
	<i>Refusal</i>	Open non-compliance	Endangering legal certainty; risking non-compliance of subordinate courts; violation of the principle of openness towards European Union law; risking reproof by ECJ	Continuing standing interpretation

Source: Own illustration.

4 Fighting for Authority: The Example of the German Federal Labour Court

The following paragraphs will present three cases illustrating practical examples of forced compliance, critical compliance and avoidance as a form of non-compliance. For this illustration, the article draws on judgements by the German Federal Labour Court (*Bundesarbeitsgericht (BAG)*) reacting to a breach of its standing interpretation by the ECJ deciding on a preliminary reference brought forward by a lower labour court. While the argumentation in this article must be restricted to this single court and can at this point not be generalised, it can serve as a theoretical starting point for continuative empirical work.

There are several reasons for the chosen examples. Generally, specialised courts (instead of a ‘general’ court such as the constitutional court which adjudicates on cases in different legal fields) are the actors establishing precise principles over a long period of time, while the referral to another court is the exception. The focus on a single legal field and a single court to illustrate ideal types of strategies eliminates a bias of specificities of a legal field as best as possible. Furthermore, influences of the characteristics of national legal systems can be avoided. The judgements eligible are restricted to a predefined time frame (2005–2011) so as to minimise influences such as major change in the collegiate of judges or extensive legal and policy reforms. The decision in favour of the BAG is motivated by the distribution of competences between member states and the EU in the field of labour law which makes this area especially prone to conflict (Ketelhut, 2010): matters of labour law lie only partly in the responsibility of the EU and the jurisdiction of the ECJ as codified in Art. 153 TFEU referring to protecting the health, safety and interests of workers. All other decisions are still to be made by the member states, creating a strongly intertwined distribution of authority and an ongoing process of possible shifts in this distribution.

The three cases used as examples here are selected on the basis of the (im-)precision of the relevant ECJ judgement as independent variable. The judgements range from closed/definite (example 1) to half-open/leaving room for own interpretation (example 2) to open/indefinite (example 3).

4.1 Example 1: ‘Forced Compliance’

As example for the strategy of forced compliance, the article draws on the *Junk* case instituted at the *Arbeitsgericht Berlin* (Berlin Local Labour Court, ArbG) in April 2003. In a reference for a preliminary ruling, the Berlin court asked for a decision on how to interpret the term ‘collective redundancies’ according to Art. 1 to 4 of the Council Directive 98/59/EC. In the directive, the Council states that, in the case of upcoming redundancies, the employer has to inform the “workers’ representatives in good time” of these plans so that the employer and the workers’ representatives can try to find ways of “mitigating the consequences” of the redundancies for the employees “by recourse to accompanying social measures” (ECJ, C-188/03, recital 3). Therefore, it is important for the employees and their representatives to know how to define the exact point in time that constitutes the redundancy to be able to determine the “good time” for negotiating “accompanying social measures”. In the case under considera-

tion, the parties proposed two alternatives: the moment of the redundancy was either to be the moment “of the expression by the employer of his intention to put an end to the contract of employment” or the moment of “the actual cessation of the employment relationship” (ibid., recital 31). The latter was the interpretation so far implemented by the BAG.

In general, the ECJ is inclined to decide in favour of employees as is in accordance with the protective rights laid down in the European Treaties (Ketelhut, 2010). It was therefore not surprising that it opted for the former alternative, which would give workers’ representatives a longer “good time” to negotiate mitigating measures before the contracts of the employees factually end. In light of the need for a uniform interpretation of European Union law in all member states,

“[t]he answer (...) must therefore be that Articles 2 to 4 of the directive must be construed as meaning that the event constituting redundancy consists in the declaration by an employer of his intention to terminate the contract of employment” (ECJ, C-188/03, recital 39).

The *Junk* case reached the BAG in March 2007. The BAG followed the ECJ’s interpretation, but explicitly states that “the standing interpretation of the BAG, the prevailing opinion in professional literature as well as administrative practice” disagrees with the ECJ’s interpretation (BAG, 6 AZR 499/05, recital 15). It even refers to a similar case it adjudicated on shortly after the ECJ’s *Junk* decision in which the BAG decidedly denied the new definition of the “event constituting redundancy”. However, now the BAG did not have the possibility to stick to its established definition. The term ‘redundancy’ was now clearly defined by the ECJ, leaving no room for interpretation. Considering its effort to keep its standing interpretation in place even after the ECJ had already answered the ArbG’s question in the *Junk* case, this scenario can be categorised as a *forced compliance*.

4.2 Example 2: ‘Critical Compliance’

As an example for a critical compliance, the article draws on the 2009 case of Gerhard Schultz-Hoff. The argument under consideration ensued regarding the compatibility or coincidence of sick leave and annual leave. Because of a “serious disability”, the employee Schultz-Hoff had been put on “continuous sick leave until (...) his employment relationship ended” (ECJ, C-350/06, recital 11). Therefore, he was not able to take the paid annual leave he had been entitled to. He now sought compensation for this expired annual leave.

The *Landesarbeitsgericht Düsseldorf* (Regional Labour Court) directed a reference for a preliminary ruling at the ECJ inquiring “whether (...) a worker absent on sick leave for the whole or part of the leave year (...) is entitled to an allowance in lieu of paid annual leave not taken” (ibid., recital 2). So far, the BAG had judged any remaining annual leave to expire should the employment contract be terminated, unhindered by the reasons for which an employee did not take their annual leave. In such a situation, the (former) employee is also not entitled to a financial recompense for expired days of annual leave. The ECJ contradicted this interpretation, stating that

“[w]ith regard to the right to paid annual leave (...), it is for the Member States to lay down (...) conditions for the exercise and implementation of that right, by prescribing the specific circum-

stances in which workers may exercise the right, without making the very existence of that right (...) subject to any preconditions whatsoever” (ibid., recital 28).

With this judgement, the ECJ prohibited the BAG from implementing its standing interpretation, but explicitly acknowledged the member states’ right in regulating annual and sick leave. It didn’t make clear what kind of national preconditions are acceptable to restrict employees in being recompensed for expired annual leave.

Shortly after the ECJ’s *Schultz-Hoff* judgement, the BAG had to adjudicate on a very similar case: here, an employee had suffered from a stroke making her unfit for work. When her employment contract ended, she sought compensation for 27 days of paid annual leave (BAG, 9 AZR 983/07, recital 18). Due to the analogousness of the cases, the BAG had no options regarding maintaining its standing interpretations, but had to follow the ECJ’s *Schultz-Hoff* judgement. However, the BAG found a way to criticise the ECJ’s judgement and to retain part of its own interpretation. The BAG determined the European legal basis on which the ECJ built its argument to be insufficient. Instead, the BAG used national law to re-evaluate the question of the expiration of paid annual leave. While the BAG did have to adjust its standing interpretation, it denied the ECJ’s basis for its argument. This case, therefore, is an example of *critical compliance*.

4.3 Example 3: ‘Avoidance’

In 2007, Dietmar Klarenberg brought forward an action concerning the wrongful termination of his employment contract and disputed the definition of “legal transfer of a part of a business to another undertaking” (ECJ, C-466/07). He had presumed that the part of business encompassing his position had been transferred to its parent company prior to his previous employer’s insolvency. Should this be the case, his employment should have continued in a new company regardless of his former employer going out of business.

So far, the BAG had acknowledged a legal transfer of a part of a business if this part continued to operate “substantially unchanged and with its identity retained (...). By contrast, a part of the business cannot be regarded as transferred where it is fully integrated into the other undertaking’s organisational structure or where its functions are carried out in a significantly larger organisational structure” (ibid., recital 21). In the case of Klarenberg, said parent company had a significantly larger structure and employees were integrated into different units carrying out their functions in a new framework. In line with the BAG, Klarenberg’s position was therefore not legally transferred to a different company.

Following a reference for a preliminary ruling, the ECJ emphasised that the relevant EU Directive 2001/23 aimed to protect the rights of employees and stated that “an alteration in the organisational structure of the entity transferred is not such as to prevent the application of Directive 2001/23” (ibid., recital 44). Instead, it must be enough for an entity to retain “a functional link of interdependence, and complementarity, between [its] elements” (ibid., recital 47) to assert a legal transfer. The ECJ left the definition of the ‘functional link’ rather open to interpretation:

“The retention of such a functional link between the various elements transferred allows the transferee to use them, even if they are integrated, after the transfer, in a new and different organisational structure, to pursue an identical or analogous economic activity” (ibid., recital 48).

Consequently, the ECJ found that in the *Klarenberg* case, a ‘functional link’ was retained and Klarenberg’s position was legally transferred to a different company, which the lower court that had brought forward the reference for a preliminary ruling confirmed.

The BAG adjudicated on the *Klarenberg* case in 2011 (BAG, 8 AZR 329/09). It cited the ECJ’s judgement and discussed the ‘functional link’ between elements as a significant criterion for confirming a legal transfer of a part of a business, but it still reached a different conclusion than the ECJ and the referring lower court. The BAG stated, that a part of a business can only then be legally transferred, if a clearly definable part had existed before the pursued transfer. In the present case, Klarenberg’s ‘department’ had not existed as a clear and independent unit in the first place. Therefore, it could not have been transferred either way and it became irrelevant whether a sufficient ‘functional link’ between elements of the business part remained after a supposed transfer. In a following judgement in 2012, the BAG formulates this two-step assessment as a general principle (BAG, 8 AZR 730/09, recital 21). This action can therefore be seen as a strategy of *avoidance*.

5 Conclusion

The article set out with identifying courts as strategic actors with the intent to preserve their own authority. In the European Union, national high courts have to cope with a considerable loss of authority as the ECJ claims superiority in all matters touching on EU law and at the same time opens up contingencies for lower courts to question their national ‘superiors’. Presuming a principal-agent relationship in the EU judicial system, it is assumed that national high courts aim to develop strategies to preserve their authority as best they can by shirking the ECJ’s orders. The margin of shirking opportunities can be determined by the level of (im-)precision of the ECJ’s judgements, providing for loopholes when using a general, unclear wording. The article developed five ideal types of reaction strategies for courts: *voluntary*, *forced* and *critical compliance* on the side of acceptance, and *avoidance* and *refusal* as nuances of non-compliance. The analysis of three cases adjudicated on by the German Federal Labour Court between 2005 and 2011 served as examples illustrating strategies of forced compliance, critical compliance and avoidance. In these cases, the chosen strategy corresponded to the degree of vagueness in the respective ECJ’s answers to a preliminary reference.

While the inferred strategies can serve to determine a court’s (immediate) actions, this model has to be extended in order to accommodate time as an additional factor. The courts’ decision for a given strategy is based on an internal calculation of costs and benefits considering the risk of being found out to ‘shirk’ by other actors including, but not limited to, the ECJ. It could be assumed that the risk of being detected to shirk increases with each new decision. Consequently, the presented research offers opportunities for expansion and an embedment in a wider strategic and (game) theoretical framework (Vanberg, 2001).

It must be kept in mind that the strategies developed here are ideal types which allow for a categorisation of actions, but not necessarily for a fixed and unalterable definition. Therefore, every decision on a categorisation of a court's strategy must be based on a thorough case study considering the individual circumstances and research must be open to the discovery of new types of strategy. Apart from that, the abstract model of possible strategies and their preconditions must not be restricted to labour law or strictly to the EU context, but can be transferred to other (legal) contexts as well. As such, it overcomes an important short-coming of extant research on judicial actors: it does not focus on a specific – and therefore restricted – kind of courts or actors, e.g. constitutional courts, which have been the focus of research on a number of occasions. Instead, it is a starting point for a holistic approach to the study of courts' strategic actions.

References

- Alter, Karen J. (1996). The European Court's political power. *West European Politics*, 19 (3), 458-487.
- Alter, Karen J. (1998). Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration. In Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet & Joseph Weiler (Eds.), *The European Court and national courts – doctrine and jurisprudence. Legal change in its social context* (pp. 227-252). Oxford, Evanston, Ill.: Hart Pub.; Distributed in the United States by Northwestern University Press.
- Alter, Karen J. (2001). Establishing the supremacy of European Law. The making of an international rule of law in Europe. Oxford u.a.: Oxford Univ. Press (Oxford studies in European law).
- Alter, Karen J. (2014). *The new terrain of international law. Courts, politics, rights*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press. Available online at <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=42277>.
- Bendor, Ariel L. & Segal, Zeev (2011). The Judicial Discretion of Justice Aharon Barak. *Tulsa Law Review*, 47 (2), 465-476.
- Blauberger, Michael (2014). National Responses to European Court Jurisprudence. *West European Politics*, 37 (3), 457-474.
- Blauberger, Michael & Schmidt, Susanne K. (2017). The European Court of Justice and its political impact. *West European Politics*, 40 (4), 907-918.
- Burley, Anne-Marie & Mattli, Walter (1993). Europe Before the Court. A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, 47 (1), 41-76. DOI: 10.1017/S0020818300004707.
- Carrubba, Clifford J. & Clark, Tom S. (2012). Rule Creation in a Political Hierarchy. *American Political Science Review*, 106 (03), 622-643. DOI: 10.1017/S000305541200024X.
- Carrubba, Clifford J., Gabel, Matthew & Hankla, Charles (2008). Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice. *American Political Science Review*, 102 (4), 435-452.
- Clark, Tom S. (2016). Scope and precedent: judicial rule-making under uncertainty. *Journal of Theoretical Politics*, 28 (3), 353-384. DOI: 10.1177/0951629814568397.
- Conway, Gerard (2012). *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in European Law and Policy).
- Dani, Marco (2017). National Constitutional Courts in supranational litigation: A contextual analysis. *Eur Law J*, 23 (3-4), 189-212. DOI: 10.1111/eulj.12220.
- Epstein, Lee & Knight, Jack (2013). Reconsidering Judicial Preferences. *Annual Review of Political Science*, 16 (1), 11-31. DOI: 10.1146/annurev-polisci-032211-214229.
- European Court of Justice (2/17/2017). *Press Release No 17/17*. Statistics concerning judicial activity in 2016: the duration of proceedings continues its downward trend, to the benefit of citizens. Luxembourg. Available online at: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_283223/fr/, [6/12/2017].

- Gibson, James L., Lodge, Milton & Woodson, Benjamin (2014). Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority. *Law & Society Review*, 48 (4), 837-866.
- Greer, Scott L. (2006). Uninvited Europeanization: neofunctionalism and the EU in health policy. *Journal of European Public Policy*, 13 (1), 134-152.
- Hawkins, Darren Greg, Lake, David A., Nielson, Daniel L. & Tierney, Michal J. (2008). Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory. In Darren Greg Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson & Michal J. Tierney (Eds.), *Delegation and agency in international organizations* (pp. 3-38). Repr. Cambridge: Cambridge Univ. Press (Political economy of institutions and decisions).
- Hix, Simon & Høyland, Bjørn (2011). *The Political System of the European Union*. Third edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan (The European Union series).
- Höreth, Marcus (2008). *Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court*. Zugl.: Bonn, Univ., Habil.-Schr., 2007. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges (Recht und Politik).
- Hornuf, Lars & Voigt, Stefan (2012). *Preliminary references - analyzing the determinants that made the ECJ the powerful court it is*. Munich: CESifo (CESifo working papers, No. 3769 : Category 2, Public choice).
- Kelemen, R. Daniel & Schmidt, Susanne K. (2012). Introduction – the European Court of Justice and legal integration: perpetual momentum?. *Journal of European Public Policy*, 19 (1), 1-7. DOI: 10.1080/13501763.2012.632119.
- Ketelhut, Jörn (2010). Der EuGH und die deutschen Arbeitsgerichte – strategische Interaktionen in komplexen Entscheidungskontexten. Eine politikwissenschaftliche Analyse judizieller Governance im EU-Mehrebenensystem. Zugl.: Hamburg, Helmut-Schmidt-Univ., Diss., 2009. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Politik und Recht).
- Lax, Jeffrey R. (2011). The New Judicial Politics of Legal Doctrine. *Annual Review of Political Science*, 14 (1), 131-157. DOI: 10.1146/annurev.polisci.042108.134842.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg (2015). *An ever more powerful court? The political constraints of legal integration in the European Union*. 1. ed. Oxford: Oxford Univ. Press (Oxford studies in European law). Available online at: <https://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy1614/2015945727-b.html>.
- Mattli, Walter & Slaughter, Anne-Marie (1998). Revisiting the European Court of Justice. *International Organization*, 52 (01), 177-209. DOI: 10.1162/002081898550590.
- Mayoral, Juan A. (2017). In the CJEU Judges Trust: A New Approach in the Judicial Construction of Europe. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55 (3), 551-568. DOI: 10.1111/jcms.12488.
- Pollack, Martin A. (1997). Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Union. *International Organization*, 51 (1), 99-134.
- Ross, Stephen A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63 (2), 134-139.
- Šadl, Urška (2013). Case – Case-Law – Law: Ruiz Zambrano as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments. *European Constitutional Law Review*, 9 (2), 205-229. DOI: 10.1017/S1574019612001125.
- Songer, Donald R., Segal, Jeffrey A. & Cameron, Charles M. (1994). The Hierarchy of Justice: Testing a Principle-Agent Model of Supreme Court-Circuit Court Interactions. *American Journal of Political Science*, 38 (3), 673-696.
- Staton, Jeffrey K. & Vanberg, Georg (2008). The Value of Vagueness. Delegation, Defiance, and Judicial Opinions. *American Journal of Political Science*, 52 (3), 504-519. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2008.00326.x.
- Stone Sweet, Alec & Brunell, Thomas L. (1998). Constructing a Supranational Constitution. Dispute Resolution and Governance in the European Community. *American Political Science Review*, 92 (01), 63-81. DOI: 10.2307/2585929.
- Stone Sweet, Alec & Caporaso, James A. (1998). From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration. In Alec Stone Sweet & Wayne Sandholtz (Eds.), *European integration and supranational governance* (pp. 92-133). Oxford, New York: Oxford University Press.

- Stone Sweet, Alec & Sandholtz, Wayne (1997). European Integration and Supranational Governance. *Faculty Scholarship Series*, Paper 87.
- Tallberg, Jonas (2002). Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union. *International Organization*, 56 (3), 609-643.
- Thüsing, Gregor (2009). Arbeitsrechtliche Vorlagen an den EuGH. Eine aktuelle Bestandsaufnahme. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 92 (4), 327-356.
DOI: 10.5771/2193-7869-2009-4-327.
- Vanberg, Georg (2001). Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science*, 45 (2), 346-361.
- Volcansek, Mary L. (2014). Judicial Politics and Policy-Making in Western Europe. Routledge.
- Waterman, Richard W. & Meier, Kenneth J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 173-202.

Address of the author:

Stefanie Vedder, M.A., Universität Kassel, Chair for Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel, Germany,
Email: stefanie.vedder@uni-kassel.de

Alexander Berzel

Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik – Policy-Präferenzen von Landesregierungen im Vergleich

Zusammenfassung

Komplexe Problemstellungen erfordern häufig Aktivitäten nicht nur in einem, sondern in mehreren Politikfeldern. Gleichzeitig ist das Policy-Making zwischen einzelnen Politikfeldern konfliktbelastet. In dem Beitrag geht es deshalb darum, anhand der beiden Politikfelder Arbeitsmarkt- und regionale Wirtschaftspolitik zu klären, welche unterschiedlichen Präferenzen Landesregierungen zwischen zwei Politikfeldern wieso entwickeln. Als Annäherung wird die Mittelzuweisung der Länder beim Europäischen Sozialfonds (ESF) – als Proxy für Arbeitsmarktpolitik – und beim Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) – für Wirtschaftspolitik – analysiert. Im Ergebnis zeigen sich deutliche Varianzen zwischen den Ländern, deren Bestimmungsfaktoren mittels Qualitative Comparative Analysis (QCA) untersucht werden. Insbesondere zwei Erkenntnisse sind hervorzuheben: (1) Hoher arbeitsmarktbezogener Problembedarf impliziert keine höheren Arbeitsmarktinvestitionen, da er meist mit geringer Innovationsfähigkeit einhergeht. Die regionalwirtschaftlichen Problembedarfe scheinen wichtiger als die individuell-arbeitsmarktbezogenen – die Problembedarfe eines Politikfelds überstimmen die Bedarfe eines anderen. (2) Für verstärkte Arbeitsmarktinvestitionen stellen Handlungsspielräume (hier: geringer arbeitsmarktbezogener Problembedarf kombiniert mit einem eigenständigen Arbeitsministerium) eine wichtige Voraussetzung dar.

Schlagerworte: Policy-Analyse; Ländervergleich; QCA; Trade-offs zwischen Politikfeldern

Abstract

Trade-offs Between Labour Market Policy and Economic Policy – A Comparison of Policy Preferences of State-level Governments in Germany

Wicked problems often require policy making activities not only in one but in several policy fields. Therefore, this paper analyses state-level governments' preferences between the two policy fields of labour market and regional economic policy. As an approximation to the two policy fields, it uses the allocation of funds by the European Social Fund (ESF) – as a proxy for labour market policy – and by the European Regional Development Fund (ERDF) – for economic policy. The results show clear variances. In a second step, their determinants are examined by means of Qualitative Comparative Analysis (QCA). Two findings in particular are worth highlighting: (1) The QCA indicates that the need of one policy field (regional economic policy) overrides the need of another (labour market policy). (2) In opposite, for increased labour market investments, policy discretion (here: low labour market-related need combined with an independent Ministry of Labour) is an important prerequisite.

Key words: Policy-Analysis; State-level comparison; QCA; Trade-offs between policy fields

1 Einleitung¹

Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik sind aus unterschiedlichen Gründen als beispielhaft für sich gegenseitig ergänzende Politikfelder benannt worden. Besonders relevant ist dies für die Länderebene, wo als Ausgleich für die tendenziell einheitliche Arbeitsmarktpolitik des Bundes ein engerer (regionaler) Problembezug sowie eine bessere Abstimmung mit regionalwirtschaftlichen Bedarfen zu erwarten sind (Schmid & Hedrich, 2008). Aktuelle politische Herausforderungen, etwa die Transformation der Arbeitswelt, ziehen nicht nur Forderungen an die Arbeitsmarktpolitik nach sich, wie die stetige Weiterbildung der Erwerbstätigen zur Anpassung an sich wandelnde digitale Erfordernisse. Auch regionalwirtschaftliche Problemstellungen werden ins Feld geführt und mit Handlungsmöglichkeiten, wie der Förderung von Ressourcen, Kompetenzen und Innovationspotenzial kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU), gerahmt (Itermann & Niehaus, 2018, S. 54; Lennings, Gärtner, Harde, Hasse & Lacker, 2015, S. 193-194).

Jens Südekum (2017) bringt den Doppelbedarf wie auch die regionalen Zuständigkeiten auf den Punkt: „Es spricht viel dafür, die Verlierer nicht bloß durch Geld, sondern auch durch neue Arbeitsplatzperspektiven zu kompensieren. Aber die Lösungen müssen vor Ort gefunden werden. Dafür reicht aktive Arbeitsmarktpolitik alleine nicht aus. Ein weiterer Baustein muss hinzukommen: die Regionalpolitik.“ Das Beispiel zeigt, dass beide Politikfelder bearbeitet werden müssen, um ein entsprechendes Problem anzugehen. Dabei können beide aber nicht gleichermaßen (finanziell) unterstützt werden, sondern müssen die Länder sogenannte *Trade-offs* – also abwägende Präferenzentscheidungen – treffen. Es gibt keine Patentlösung, mit welchen Aktivitäten die Landesregierungen auf diese Komplementarität antworten. So sollten etwa je nach Ausprägung des Wirtschaftssektors oder der (Weiter-)Bildungsindikatoren in je unterschiedlichen Ländern auch divergierende politische Aktivitäten zu erwarten sein. Auch der jeweiligen Parteienkonstellation werden hinsichtlich ihrer Orientierung an Arbeitnehmer- oder Wirtschaftsinteressen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zugesprochen. In dem Beitrag geht es deshalb darum, wie Länder ihre Präferenzen hinsichtlich einer noch wenig erforschten Problemstruktur – zwischen zwei Politikfeldern – finden und herausbilden.

Neue Erkenntnisse sollen dadurch gewonnen werden, dass klassische Bedingungsfaktoren der Policy-Analyse genutzt werden (Problemdruck, Parteiendifferenz und Institutionalismus), diese aber beide Politikfelder abbilden. Damit ist gemeint, dass die beiden Perspektiven durchgehend bedacht werden. Es gibt Problembedarfe zu beiden Feldern genau wie unterschiedliche parteiliche Präferenzen oder institutionelle Verantwortlichkeiten. Dadurch können nicht nur *Trade-offs* zwischen den beiden Politikfeldern im Ergebnis, sondern auch bei den beeinflussenden Bedingungen untersucht werden.

Hierauf aufbauend lautet die zentrale Fragestellung des Beitrags: Wie gehen die Landesregierungen in Anbetracht ihrer Handlungseinschränkungen mit einem bedeutsamen *Trade-off* zwischen zwei Politikfeldern um? Welche sozioökonomischen, (partei-)politischen oder institutionellen Bedingungen beeinflussen die relative Priorisierung von Arbeitsmarktinvestitionen gegenüber Wirtschaftsinvestitionen durch Landesregierungen? Die Frage ist auf mehreren Ebenen relevant. Einerseits bietet sie die Möglichkeit, der Querschnittscharakteristik von Policies Rechnung zu tragen, indem

die Politikfelder (regionale) Wirtschaftsförderung sowie Arbeitsmarktpolitik gemeinsam als potenzieller *Trade-off* adressiert werden. Andererseits kann sie unter Einbezug der Bedingungsfaktoren Antworten geben, auf welcher Grundlage Landesregierungen Investitionen angehen, wie die Problembedarfe zweier Politikfelder wirken und wer dabei weshalb welche Schwerpunkte setzt. In Form dieser Annäherung soll es also darum gehen, Varianzen zwischen den Ländern zu identifizieren.

Als Datengrundlage dient dem Beitrag eine Analyse der Operationellen Programme (OP) der Länder zum Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Fonds der Europäischen Union, durch den Investitionen in Beschäftigung und individuelle Autonomie finanziert werden, und zum Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der unter anderem infrastrukturelle Förderung adressiert, für die Förderperiode 2014-2020. Die beiden Fonds eignen sich deshalb so gut für dieses Vorhaben, da sie die Prioritätensetzung der Länder zwischen Investitionen in Humankapital (ESF) und Wirtschaftsförderung (EFRE) im Sinne einer Annäherung gut abzubilden vermögen. In weiteren folgenden Schritten sollen dann die Bestimmungsfaktoren der Policy-Varianzen über eine *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) identifiziert werden. Damit möchte der Beitrag das zweite Teilziel adressieren, nämlich Antworten zu finden, worin diese unterschiedlichen Ansätze begründet liegen.

2 QCA als Methode

Qualitative Comparative Analysis (QCA) ist eine Forschungsmethode, die Elemente der beiden Pole quantitative und qualitative Ansätze integriert, sich im Prinzip aber v. a. durch ihre Charakteristik als mengentheoretisch arbeitende Methode von Merkmalsverknüpfungen auszeichnet (Wagemann, 2015, S. 431 f.). Die Besonderheit der auf Charles Ragin (1987) zurückgehenden Methode besteht darin, dass sie die „spezifische Erfassung komplexer Kausalbeziehungen“ (Wagemann, 2015, S. 441) ermöglicht, was sie für die hier zugrundeliegende Arbeit so interessant macht. Denn so können nicht nur Aussagen über die Wirkrichtung einzelner Bedingungen getroffen, sondern zusätzlich Erkenntnisse über konfigurative Implikationen – also das Zusammenwirken mehrerer Bedingungen – gewonnen werden. Bei der Frage nach dem *Trade-off* zwischen zwei Politikfeldern – und damit etwa auch nach den Wechselwirkungen zwischen den Problembedarfen beider Politikfelder und den weiteren Erklärungsfaktoren – wird deutlich, wieso QCA und ihre konfigurativen Erklärungen in diesem Beitrag Anwendung finden sollen. Darüber hinaus erlaubt QCA, notwendige und hinreichende Bedingungen zu untersuchen und zwischen diesen zu unterscheiden (Schneider & Wagemann, 2007, S. 31-42).

QCA gibt dem Forschenden ein qualitatives, aber dennoch recht standardisiertes Instrument an die Hand, um das Zusammenwirken mehrerer Faktoren hinsichtlich eines *Outcomes* zu untersuchen. Methodisch verknüpft sie die Idee der Fallanalyse auf Basis mehrerer Bedingungen mit der Verwendung (mittel-)großer Fallzahlen und scheint damit nahezu ideal für den Vergleich auf Länderebene geeignet (zu QCA und Fallzahlen Blatter, Langer & Wagemann, 2018, S. 294 f.). Diese Eignung hat in den vergangenen Jahren zu ersten Arbeiten auf Länderebene geführt (Stoiber & Töller, 2016; Hörisch, 2018; Beinborn, Grohs, Reiter & Ullrich, 2018). So geht es darum, die Konfiguration von Fällen zu erarbeiten, sprich sie durch die Darstellung der Kombina-

tion ihrer Eigenschaften analytisch zu nutzen. Wichtig ist, dass der Prozess der Minimierung von Bedingungen zwar zu einer eindeutigen Wenn-Dann-Lösung führen kann, dies aber nicht der Fall sein muss (Äquifinalität). Genauso gut kann es sein, dass unterschiedliche Bedingungskombinationen einen *Outcome* implizieren (Wagemann, 2015, S. 433).

Die verschiedenen Bedingungen wie auch das *Outcome* werden bei QCA auf ihre Mengen-Mitgliedschaft oder -Nichtmitgliedschaft hin eingeordnet. Bei den Bedingungen kann so bspw. die Frage nach einem potenziellen sozioökonomischen Problemdruck mit 0 (= kein Problemdruck, nicht Teil der Menge) oder mit 1 (= Problemdruck, Teil der Menge) beantwortet werden. Nun kann es aber auch vorkommen, dass diese Dichotomisierung die Abbildung der verschiedenen Fälle nur unzureichend wiedergäbe und eine stärkere Ausdifferenzierung der Bedingung anzuraten wäre. Die Fälle wären dann nicht nur mit „Problemdruck/kein Problemdruck“ zu umschreiben, sondern ließen sich in verschiedenen Graden von Problemdruck abtragen. In diesem Beitrag soll deshalb die sogenannte *fuzzy-set-QCA* Anwendung finden. Der Vorteil liegt darin, dass sie es ermöglicht, Abstufungen bei den Bedingungen sowie beim *Outcome* zu formulieren. Um bei der Abstufung nicht zu kleinteilig vorzugehen und damit eine weder theoretisch herzuleitende noch empirisch beobachtbare Präzision zu simulieren, werden neben 0 (keine Mitgliedschaft) und 1 (volle Mitgliedschaft) die zwei Zwischenwerte 0,33 (eher Nicht-Mitgliedschaft) und 0,67 (eher Mitgliedschaft) als einfache *fuzzy*-Skala genutzt (Blatter, Janning & Wagemann, 2007, S. 215-216).

Abhängig davon, mit welcher Art von Daten die Forschenden arbeiten, ist diese Abstufung mit weiteren Schritten verbunden. So können nominale Daten, wie die Ausprägung der jeweiligen Regierungsparteien eines Landes, direkt in die Analyse einbezogen werden. Bei metrischen Daten, wie der Armutsquote, müssen Schwellenwerte definiert werden. In diesem Beitrag soll dies zweistufig vollzogen werden. Nach einer Annäherung über den Median soll die Kalibrierung durch eine empiriebezogene Entscheidung unterfüttert werden. Letzteres bedeutet, dass die jeweilige Verteilung der Daten genau unter die Lupe genommen wird, etwa um Trennungen sehr ähnlicher Fälle zu verhindern oder qualitative Sprünge in den Daten zu berücksichtigen.

Am Ende geht es bei QCA darum, Kombinationen von Bedingungen zu finden, die ein *Outcome* implizieren können. Als Ergebnis stehen Mengenkombinationen von Fällen, bei denen zuvor einzelne Bedingungen eliminiert worden sind, da sie für eine minimale Kombination nicht benötigt werden. Wie im Fazit weiter ausgeführt werden soll, können auf dieser Basis tiefer in einzelne Fälle geblickt und dadurch über diese Mengenbeziehungen hinausgehende Erkenntnisse gewonnen werden.

3 Konzeptionelle und theoretische Überlegungen zu Trade-offs zwischen Politikfeldern

Nachdem die Methodik damit umrissen ist, soll nun näher auf den konzeptionellen Rahmen dieses Beitrags eingegangen werden. Am Beispiel der beiden Politikfelder Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung möchte die Untersuchung zeigen, inwiefern Landesregierungen unterschiedliche Investitionsprioritäten setzen können und zudem klären, auf welche sozioökonomischen, politischen oder institutionellen Bedin-

gungen diese zurückzuführen sind. Dazu wird zuerst ein Blick auf die Spezifika der beiden Politikfelder und die Kompetenzen der Länder in diesen geworfen, um zu klären, weshalb gerade diese Felder eine besonders interessante Fragestellung ergeben. Es folgt ein Abschnitt zum Hintergrund der Fragestellung des Beitrags, in dem die Eigenheiten von *Trade-offs* zwischen Politikfeldern und den dahinterstehenden Entscheidungsstrukturen erörtert werden. Abschließend werden die drei Bedingungsfaktoren näher beleuchtet und Hypothesen abgeleitet, wie diese auf das *Trade-off* bei der Priorisierung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung wirken.

3.1 Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung als komplementäre Politikfelder

Die Kompetenzlogik von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik der Länder ist auf den ersten Blick schwer ersichtlich. Wenngleich weder Wirtschafts- noch Arbeitsmarktpolitik zu den Kernkompetenzen der Länder zählen, gilt, dass sich auch in den beiden Politikfeldern Länderkompetenzen sowie Gestaltungsspielräume finden und dadurch relevante Unterschiede in den Policies der Länder identifizieren lassen. In der Wirtschaftspolitik betrifft dies vor allem das sogenannte Hausgut der Länder, also die regionale Infrastruktur-, Industrie- und Wirtschaftspolitik (Müller, 2008, S. 220 f.). Diese Wirtschaftsförderung zielt darauf, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Gebietskörperschaft zu steigern. Die europäischen Strukturfonds haben hier für einen Wandel von Instrumenten und strategischen Zielen gesorgt, der weg von Ausgleichsmaßnahmen für strukturschwächere Regionen hin zur Ausbildung regionaler Stärkeprofile (Cluster) führt (Rehfeld, 2014, S. 603 f.).

Für die Arbeitsmarktpolitik zeigen die Studien von Josef Schmid und Susanne Blancke (2001) und Blancke (2004), dass die Länder „[i]m ‚Schatten des Bundes‘ (...) eine Reihe innovativer Programme entwickelt und umgesetzt“ (Schmid & Hedrich, 2008, S. 198) haben. (Aktive) Arbeitsmarktpolitik ist hierbei auf die Möglichkeiten durch die Strukturförderung der Europäischen Union (EU) fokussiert und meint zweierlei: individuumzentrierte Maßnahmen (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Erwerbslosen für den ersten Arbeitsmarkt z. B. durch Aus- und Weiterbildung, Reduktion von Vermittlungshemmnissen oder Reaktion auf regional unterschiedliche Bedarfe) und Infrastrukturmaßnahmen² (Beratungsinfrastruktur und Koordinierungsstellen) (Schmid & Blancke, 2001, S. 99-104).³

Die Differenzen zwischen den Ländern, von unterschiedlichen industriepolitischen Gegebenheiten bis hin zu divergierendem Problemdruck, fordern unterschiedliche arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Aktivitäten. Da die zentralstaatlichen Maßnahmen, insbesondere der Bundesagentur für Arbeit, eher prozyklisch ausgerichtet sind und weniger auf divergierende Problembedarfe eingehen, sind die Länder diejenigen Akteure, die aktiv Ziele definieren und verfolgen sollten (Schmid & Hedrich, 2008, S. 199). Wie am Beispiel der digitalen Transformation der Arbeitswelt in der Einleitung gezeigt, gelten die beiden zu untersuchenden Politikfelder als potenziell komplementär (auch Schmid & Hedrich, 2008, S. 199). Sie sind zudem mit Blick auf die Qualität der Arbeitskräfte sowie die regionalpolitischen Strukturen zentral im Standortwettbewerb (Berthold & Fricke, 2012, S. 106 f.) – weitere Argumente für eine eigenständige Schwerpunktsetzung vonseiten der Länder.

3.2 Trade-offs als Untersuchungsobjekt

Das Thema dieses Beitrags – die Analyse regierungsseitiger Präferenzen zwischen Politikfeldern – kann durchaus als eine wenig beleuchtete Dimension der Policyanalyse angesehen werden. Dies liegt nicht nur am generellen Mangel an politikfeldübergreifenden Untersuchungen im Feld (Blumenthal, 2009, S. 33; aber z. B. zur Integration sozialpolitischer Komponenten in die Arbeitsmarktpolitik Aurich-Beerheide & Zimmermann, 2017), sondern ist bereits in grundlegenden theoretischen Konzepten angelegt. So ist die häufig als Analysemodell genutzte Perspektive des *Policy Cycle* ein gutes Beispiel. Sie weitet das Verständnis für die Prozesshaftigkeit politischer Programme, kann aber gleichzeitig den analytischen Blick auf die Interdependenzen zwischen unterschiedlichen Politikfeldern verstellen (Bönker, 2008). Schon der Politikfeld-Begriff deutet auf die Problematik hin. Es geht dabei aus analytischer Sicht um die Unterscheidung und Abgrenzung sektoraler Handlungszusammenhänge, die aus diversen Konstellationen von Akteuren und Institutionen, Problembereichen sowie Deutungen bzw. Leitbildern erwachsen (Döhler, 2015).

Dass neben der Analyse einzelner Politikfelder, ihres Wandels oder ihrer Policy-Implicationen eine darüber hinausgehende Perspektive fruchtbar sein kann, deutet bereits der häufig genutzte Begriff der Querschnittsaufgabe an. Nicht nur, dass immer wieder neue Politikfelder entstehen, einen Wandel durchlaufen oder unterschiedliche Konfigurationen hinsichtlich ihrer Ausdifferenzierung aufweisen (Blätte, 2015). Vielmehr gilt es, Wechselwirkungen und Verflechtungen, aber auch konfliktäre Präferenzen zwischen Politikfeldern zu beachten, insbesondere, wenn entsprechende Problemstrukturen erkannt werden, die nicht innerhalb eines Politikfeldes bearbeitet werden können. Beispiele hierfür sind die Klimapolitik oder auch die digitale Transformation von Arbeit.

Ziel ist es – häufig mit Begriffen wie Steuerung, Governance oder Koordination hantierend –, mehr über die Abstimmung zwischen Subsystemen und das Aufbrechen sektoralisierter (Verwaltungs-)Strukturen zu erfahren, um in der politischen Problembearbeitung angemessen auf die Komplexität der Herausforderungen (*„wicked problems“*) reagieren zu können (unter vielen Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Benz, Lütz, Schimank & Simonis, 2007). Auch geht es darum, dem Auftreten negativer externer Effekte durch zu enge, politikfeldspezifische Lösungen entgegenwirken zu können.

Komplexe Problemstellungen und die Vermeidung negativer externer Effekte implizieren aber nicht nur Koordinationsprozesse, sondern auch konfliktbehaftete Entscheidungssituationen. Bezogen auf die beiden hier im Zentrum stehenden Politikfelder kann die Relevanz überspitzt wie folgt verdeutlicht werden: Eine Regierung kann die regionale Wirtschaft noch so sehr zum Innovationstreiber entwickeln wollen – wenn sie nicht gleichzeitig in Humankapital investiert, wird dies den Standort nur unzureichend stärken. Umgekehrt kann sie den oder die Einzelne noch so gut aus- und weiterbilden – wenn die regionale Wirtschaft sich nicht mit anpasst und die nötigen Infrastrukturen vorhanden sind, wird der passende Job fehlen.

Selbstverständlich ist es nicht möglich und je nach Fall auch nicht sinnvoll, in beide Politikfelder gleichermaßen zu investieren. Es geht bei der Entscheidung um Abwägungen. Welche Problembedarfe hat das jeweilige Land? Welche Schwerpunkte möchte es in seiner Politik setzen? Wie spielen die jeweiligen Akteure und Institutionen zu-

sammen und koordinieren ihr Vorgehen? Und welche Präferenzen resultieren aus diesen Entscheidungen und Handlungen (siehe dazu auch Bedingungsfaktoren)? An diesem Punkt kommen die sogenannten *Trade-offs* ins Spiel. Der Entscheidung darüber, welches Politikfeld mit welchen Investitionen adressiert wird, geht eine Priorisierung voraus. Für die in diesem Beitrag untersuchten Felder sind die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds als finanzielle Grundlage der Gestaltungsspielräume elementar (siehe Abschnitt 4). Der redistributive Charakter der Fonds impliziert eine Richtungsentscheidung zwischen den beiden Fonds respektive Politikfeldern. Solche Policy-Typen bilden eine konfliktorientierte politische Arena (Heinelt, 2014, S. 134-135). Das bedeutet auch, dass es um eine relationale Abwägung geht – mehr Unterstützung individueller Bedarfe über den ESF bedeutet weniger Investitionen in strukturelle Programme durch den EFRE und umgekehrt.

Inhaltlich geht es bei dem *Trade-off* zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung darum, ein für das jeweilige Land ‚passendes‘ Gleichgewicht aus wirtschaftsbezogener Strukturpolitik (Steigerung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft) und aktiver Arbeitsmarktpolitik (indirekte Unterstützung durch gut ausgebildete Arbeitskräfte und Beratungskoordination) zu verfolgen. Diese Art von *Trade-off* ist nicht neu. Schon bei anderen (sozialpolitischen) Policies ging es um solche Fragen, etwa bei der Debatte um *Flexicurity* (Flexibilität vs. soziale Absicherung; zwischen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Rentenpolitik). Die Komplementarität dieser wie auch die je Land spezifischen Problembedarfe zwischen beiden Feldern wurden oben bereits adressiert.

Von der theoretischen Komplementarität der beiden Felder kann allerdings nicht automatisch auf ein empirisch beobachtbares Zusammenwachsen in ein Handlungsfeld der gemeinsamen Bearbeitung von individuellen (Arbeitsmarkt-) und strukturellen (Wirtschafts-)Bedarfen geschlossen werden. Dazu wäre bezugnehmend auf die Ausführungen zu Politikfeldern einerseits zu untersuchen, wie sich Aufgaben, Akteure und Diskurse der beiden Felder zueinander entwickeln. Andererseits wäre aber auch die Ebene der Policy-Entscheidungen in den Blick zu nehmen und die Frage, inwiefern diese auf eine Bearbeitung entlang der Problemlagen oder parteipolitischer und institutioneller Faktoren schließen lassen.

Was in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehen soll, ist letzteres. Weniger ist die Frage nach der Koordination zwischen einzelnen Subsystemen, also die Frage nach Mechanismen und Instrumenten, forschungsleitend. Vielmehr soll es bei dem Untersuchungsziel um einen Ergebnisausschnitt – eben die Investitionspräferenzen – dieser Prozesse gehen. Wenn wir zwei Politikfelder haben, von denen wir wissen, dass sie sowohl konfliktbehaftet als auch komplementär sind – diese also jene Koordinationsprozesse zwischen den jeweiligen Strukturen ausbilden sollten –, was können wir dann aus den Ländervarianzen zwischen den Investitionen in diesen beiden Feldern lernen? Was sagen uns die Unterschiede über verschiedene Handlungslogiken – über die *Trade-offs* von Präferenzen – der Regierungen?

3.3 Theoretische Verortung: Bedingungsfaktoren und Hypothesen

Was sind nun mögliche Einfluss nehmende Bedingungen, die eine Rolle bei der Priorisierung des einen oder des anderen EU-Fonds spielen können? Geben die Investitionspriori-

täten der Länder schlicht deren unterschiedliche Modernisierungserfordernisse wider oder können andere Faktoren identifiziert werden, die auf die Präferenz-Entscheidung Einfluss nehmen? Als klassische Bedingungsfaktoren bei Policy-Analysen auf Landesebene sollen sozioökonomischer Problembedarf, Parteiendifferenz und Institutionalismus herangezogen werden (Blumenthal, 2009, S. 33). Mit diesen Charakteristika und dem in Abschnitt 3.1 aufgezeigten Wechselverhältnis zwischen den Politikfeldern kann die vorgenommene Fallauswahl als „most likely“-Falldesign eingeordnet werden. Wie gezeigt, ist es theoretisch sehr wahrscheinlich, dass zwischen den Politikfeldern Abstimmungen stattfinden und so die zu untersuchenden *Trade-offs* auf Basis tatsächlich existenter Interdependenzen entstehen. Die durch das jeweilige *Outcome* ausgedrückten Gleichgewichte zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsinvestitionen versprechen zudem, Implikationen von Leistungsdefiziten, politischen und institutionellen Bedingungen und deren Kombinationen, wie sie nun näher vorgestellt werden sollen, darzustellen.

Im Anschluss an die jeweilige Bedingung werden Hypothesen zur Wirkrichtung dieser aufgestellt. Dass dabei Bedingungen gefunden werden, die alleine das *Outcome* implizieren, ist eher unwahrscheinlich. Grund dafür ist das Wechselverhältnis, das untersucht werden soll und das unter anderem aufgrund der beiden Problembedarfe nicht zu einzelnen, sondern zu sogenannten INUS-Bedingungen (‘insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result’, Schneider & Wagemann, 2013, pp. 79-80) führen dürfte. Dies meint, dass bspw. der sozioökonomische Problembedarf alleine nicht hinreichend für die jeweilige Investitionspriorität ist, sondern erst in Kombination mit anderen Bedingungen. Im Folgenden werden nun die Erklärungsfaktoren mit ihren Operationalisierungen sowie den zu untersuchenden Hypothesen vorgestellt.

3.3.1 Problembedarf

Beim sozioökonomischen Problembedarf wird von einem funktionalistischen Staatsverständnis ausgegangen, demzufolge Regierungen auf Problemdruck durch Handeln reaktiv tätig werden. Klassische Indikatoren dafür sind etwa eine hohe Staatsverschuldung für Privatisierungen oder Massenarbeitslosigkeit für Arbeitsmarktreformen. Die sozioökonomische Konnotation rührt daher, dass „sozio-ökonomische Modernisierungsprozesse in Gestalt von wirtschaftlichem Strukturwandel, demografischen Veränderungen sowie Verschiebungen in der Sozial- und Familienstruktur [verbunden] mit wirtschaftlichen und technologischen Umwälzungen“ (Obinger, 2015, S. 36) dieser Theorie zufolge zusammen mit der generellen wirtschaftlichen Entwicklung zentral dafür sind, dass Staatstätigkeit ausgelöst wird. Dass der Problembedarf auf die Investitionsprioritäten wirkt, dafür spricht bereits der iterative Prozess der Programmerstellung, bei dem „interne Arbeitsdokumente und Anmerkungen zu unterschiedlichen Versionen von OP-Entwürfen und zu Teilaspekten wie der sozioökonomischen Analyse, der Needs-Analyse, dem Indikatorensystem u.a.m.“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014, S. 69) in die endgültigen OPs einfließen sollen.

Die Operationalisierung dieses Problembedarfs ist komplexer als eine schlichte Nutzung des Bruttoinlandsprodukts oder ähnlicher Variablen; die Abbildung der sozioökonomischen Dynamik erfordert eine andere Herangehensweise. Dazu kommt für diesen Beitrag eine weitere Besonderheit: Untersucht wird ein *Trade-off* zwischen zwei Politikfeldern, das heißt es geht nicht um einen Problembedarf, sondern um zwei.

Schließlich kann es nicht nur ein hoher arbeitsmarktbezogener Problemdruck sein, der die Landesregierung beeinflusst, sondern auch der Problemdruck im zweiten Politikfeld, also hinsichtlich der regionalen Wirtschaft. Wie oben beschrieben: Es wäre ratsam, ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung zu entwickeln. Um das je Land entsprechende Gleichgewicht zu erlangen, ist auch das Wissen um die Problemstruktur in beiden Politikfeldern nötig. Dieses Vorgehen ermöglicht die Untersuchung auf Wechselwirkungen auch zwischen den Bedingungen des Problemdrucks.

Im vorliegenden Beitrag lassen sich die Indikatoren aus den Richtlinien der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds extrahieren (Europäische Union, 2013, S. 470). Die wesentlichen Einsatzfelder bzw. Problembedarfe sind: „Beschäftigung“, „Bildung“ und „soziale Eingliederung“. Mit ihnen korrespondieren folgende Indikatoren: Beschäftigungsziel (Arbeitslosenquote insgesamt⁴); Bildungsziel (Anteil der frühen Schulabgänger an den 18- bis 24-Jährigen); Weiterbildungsziel (Anteil der Teilnahmen an Weiterbildung), Armutsbekämpfungsziel (Reduzierung der Anzahl der Personen, die unter der nationalen Armutsgrenze liegen).⁵

Mit dem Beschäftigungsziel, dem Bildungsziel, dem Weiterbildungsziel und dem Armutsbekämpfungsziel gibt der sozioökonomische Problembedarf allein bereits vier Bedingungen vor, die im Rahmen der QCA später einbezogen werden müssten. Mit jeder Bedingung steigt die Zahl der Zeilen der Wahrheitstafel exponentiell an, was Minimierungen aufgrund logischer Rudimente von den empirischen Fällen entfernt und die Wahrscheinlichkeit, ertragreiche Minimierungen zu erhalten, verringert (Schneider & Wagemann, 2013, pp. 153-155). Aus diesem Grund wird eine Standardisierung der vier Teil-Bedingungen vorgenommen. Der standardisierte sozioökonomische Problembedarf ergibt folgende fsQCA-Bedingung⁶:

Tabelle 1: Kalibrierung des sozioökonomischen Problembedarfs

Sozioökonomischer Problembedarf	Land	Zugeordneter QCA-Wert
3,24–5,14	Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt	1
0,79–2,20	Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland	0,67
-2,08– -0,06	Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen	0,33
-5,36 – -3,68	Baden-Württemberg, Bayern, Hessen,	0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis einer z-Standardisierung von vier Indikatoren: Beschäftigungsziel (Arbeitslosenquote); Bildungsziel (Anteil der frühen Schulabgänger an den 18- bis 24-Jährigen); Weiterbildungsziel (Anteil der Teilnahmen an Weiterbildung), Armutsbekämpfungsziel (Reduzierung der Anzahl der Personen, die unter der nationalen Armutsgrenze liegen).

Hypothese Problembedarf I: Je größer der sozioökonomische Problembedarf ist, desto eher sollte eine Landesregierung einen hohen ESF-Fokus verfolgen.

Während damit die Frage nach den über den ESF adressierten Problembedarfen abgedeckt ist, fehlt noch der Bezug zum EFRE. Um den Bedarf der Länder, vergleichsweise stärker auf Wirtschaftsförderung zu setzen, untersuchen zu können, soll die Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft als Indikator hinzugefügt werden. Dieser wird

mit Hilfe des Innovationsindex, einem vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg entwickelten Indikator, der einen Vergleich der Innovationsfähigkeit von 87 Regionen der Europäischen Union erlaubt, operationalisiert. Auf Basis des Innovationsindex kommt folgende Fallverteilung zustande:

Tabelle 2: Kalibrierung der Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft

Innovationsfähigkeit Wirtschaft (Innovationsfähigkeit)	Land	Zugeordneter QCA-Wert
72,1	Baden-Württemberg	1
46,0 – 57,5	Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen	0,67
38,1 – 43,5	Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen	0,33
31 – 36,9	Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein	0

Quelle: Eigene Wertung auf Basis des Innovationsindex des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg.

Hypothese Problembedarf II: Je größer die Innovationsfähigkeit eines Landes ist, desto weniger sollte eine Landesregierung strukturelle Investitionen über den EFRE benötigen und stattdessen einen hohen ESF-Fokus verfolgen.

3.3.2 Regierungsparteien/Parteiendifferenz

Ein weiterer Bedingungsfaktor der Staatstätigkeitsforschung ist die Parteiendifferenzhypothese, die davon ausgeht, dass die parteipolitische Zusammensetzung einer Regierung die Art ihrer Reaktionsstrategien beeinflusst (Schmidt & Ostheim, 2007, S. 51-62; ursprünglich Hibbs, 1977). Auf Basis der ideologischen Ausrichtung der an der Regierung beteiligten Parteien sollten demzufolge Hypothesen erarbeitet werden können, welche Strategien linke und welche Strategien konservative Parteien wählen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass sich in der hier Verwendung findenden angebotsorientierten Variante der Theorie parteipolitische Programmatik-Präferenzen in Policy-Varianzen übersetzen.⁷ Während üblicherweise danach gefragt wird, welche Ausprägungen die Parteien innerhalb eines Politikfelds aufweisen, muss die Frage hinsichtlich der beiden Politikfelder erweitert werden.

So zeigen Josef Schmid und Horst Hedrich (2008, S. 206) einen Parteieneffekt in einem *Trade-off* zwischen sozialpolitischen und strukturpolitischen Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik auf. Während SPD-geführte Regierungen zur Stärkung sozialpolitischer Ausgaben tendierten, betonten CDU-geführte Landesregierungen die strukturpolitischen Maßnahmen. Hierbei zeigt sich die besondere Eignung der beiden gewählten Felder, zielen sie doch mit dem *Trade-off* aus Arbeitnehmer- und Wirtschaftsinteressen auf eine klassische parteipolitische Konfliktlinie. Kann also ein zur Untersuchung von Schmid und Hedrich ähnlicher Parteieneffekt zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung identifiziert werden?

In dem hier vorliegenden *Trade-off* würde dies bedeuten, dass linke Regierungen eher zu arbeitsmarktseitigen und konservative eher zu wirtschaftsstrukturfördernden Maßnahmen tendieren (Abschnitt 3.1). In der Kodierung wird im vorliegenden Beitrag nicht die Parteifarbe der Ministerpräsident_innen genutzt. Kodiert wird, ob SPD/Grü-

ne/Linke das Arbeits- und das Wirtschaftsministerium leiten (Kodierung = 1), eines der beiden Ministerien führen (= 0,33) oder beiden CDU/CSU/FDP vorstehen (= 0).⁸ Unterstellt wird damit, dass die jeweiligen OPs weniger öffentliche Wirkung entfalten und so tendenziell im Sinne des Ressortprinzips erarbeitet werden.⁹ Die Verteilung der Fälle zeigt *Tabelle 3*:

Tabelle 3: Kalibrierung der Parteiendifferenz

Dominanz linke Minister_innen (LINKS)	Land	Zugeordneter QCA-Wert
Länder mit SPD/Grüne/Linke geführten Arbeits- und Wirtschaftsministerium	Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen	1
Länder mit CDU/CSU/FDP- geführten Arbeits- oder Wirtschaftsministerium	Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt	0,33
Länder mit CDU/CSU/FDP- geführten Arbeits- und Wirtschaftsministerium	Bayern, Hessen und Sachsen	0

Quelle: Eigene Recherche auf Basis der Zuständigkeiten im Untersuchungszeitraum.

Hypothese Parteiendifferenz: Links geführte Arbeits- und Wirtschaftsministerien tendieren zu arbeitsmarktseitigen Maßnahmen und damit zu einem hohen ESF-Fokus. Konservativ geführte Arbeits- und Wirtschaftsministerien dagegen priorisieren eher wirtschaftsstrukturfördernde Maßnahmen und damit einen geringen ESF-Fokus.

3.3.3 Institutionalismus

Mit Blick auf die beiden im Sinne der Forschungsfrage konkurrierenden Politikfelder Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung soll der Fokus bei dieser Bedingung auf die Ressortverteilung innerhalb der jeweiligen Landesregierungen gelegt werden. Die Idee dahinter ist, dass Institutionen die Handlungsspielräume von Akteuren beeinflussen. Sie können Akteure in ihrem Handeln einschränken oder Gelegenheitsfenster öffnen – sie können damit auf Präferenzentscheidungen einwirken. Hier soll sich lose an den Gedanken des Vetospielertheorems (Tsebelis, 2002; Zohlnhöfer, 2008) angelehnt werden, dem zufolge Handlungsspielräume durch die Veto-Macht von Akteuren eingeschränkt werden können und „dass mit zunehmender Zahl von und mit abnehmender Kongruenz, also zunehmender inhaltlicher Distanz zwischen Vetospielern eine Veränderung des Status quo schwieriger wird“ (Zohlnhöfer, 2008, S. 161).

Dabei soll nicht der Wandel im Zentrum des Interesses stehen, sondern der potenzielle Einfluss auf das *Outcome*. Als zentrale Institutionen des untersuchten *Trade-offs* gelten auf Landesebene die Landesministerien, die in Absprache mit EU-Kommission, Bundesministerien und regionalen Interessenvertretern die jeweiligen OPs erarbeiten (Schopp, 2012, S. 19). Das zwischen den Landesregierungen zu untersuchende Institutionengefüge materialisiert sich durch das jeweilige Ressortsetting. Entscheidend sind die Zahl und die Kongruenz der für den *Trade-off* zuständigen Ministerien: Ein nicht beim Wirtschaftsressort angesiedeltes Arbeitsressort ist also eigenständiger und wird auf dieser

Grundlage eher geneigt sein, arbeitsmarktseitige Schwerpunkte stärker zu priorisieren und folglich stärker auf den ESF setzen. Ein im Wirtschaftsressort angesiedeltes Arbeitsressort hätte umgekehrt weniger Handlungsspielraum, wird also für eine stärkere ESF-Fokussierung mehr Hürden vor sich haben, was für einen geringeren ESF-Fokus spräche.

Tabelle 4: Kalibrierung des Institutionalismus

Eigenständigkeit Arbeitsressort (Eigenständigkeit)	Land	Zugeordneter QCA-Wert
Länder mit einem vom Wirtschaftsressort getrennten Arbeitsressort	Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt	1
Länder mit einem zusammengelegten Wirtschafts- und Arbeitsressort	Bremen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen	0

Quelle: Eigene Recherche auf Basis der Portfolios im Untersuchungszeitraum.

Hypothese Institutionalismus: Ein eigenständiges Arbeitsministerium impliziert einen hohen ESF-Fokus. Umgekehrt lässt ein im Wirtschaftsministerium angesiedeltes Arbeitsressort einen geringen ESF-Fokus erwarten.

4 Analyse des Outcomes: Trade-off zwischen den EU-Strukturfonds

Die EU-Struktur- und Investitionsfonds eignen sich aus vier Gründen für das Anliegen dieses Beitrags. Erstens bilden sie formal in Folge der einheitlichen Vorgaben zur Erstellung der OPs durch die Länder eine sehr gut vergleichbare Untersuchungsgrundlage.¹⁰ Auch die inhaltliche Orientierung anhand der Partnerschaftsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission sowie die Prämisse, keine Doppelförderung in Bundes- und Länderprogrammen zuzulassen, führt zu einer Ähnlichkeit der Dokumente bei gleichzeitiger Bedingung der Abgrenzung zwischen den Ebenen.¹¹ Zweitens bilden sie in Form von ESF und EFRE gleichzeitig den *Trade-off* der Priorisierung zwischen individuums- und infrastrukturbezogenen Zukunftsinvestitionen ab. Drittens sind sie für die Länder als Finanzierungshilfe von enormer Wichtigkeit, sind doch ein Großteil der Länderprogramme, etwa im Bereich Arbeitsmarkt, soziale Inklusion oder Innovationsförderung ohne die EU-Förderung undenkbar (Blancke, 2004, S. 63-64; Schopp, 2012, S. 17 f.; Stoy, 2016, S. 354). Viertens schließlich geben sie schon allein durch die Notwendigkeit, Pläne für einen Zeitraum von sieben Jahren aufzustellen und diese unter anderem im Begleitausschuss zu diskutieren, einen über operative oder taktische Zeithorizonte hinausgehenden Einblick in die strategischen Gedanken der Landesregierungen (Schopp, 2012, S. 21 f.).

Mit Blick auf ihre Struktur zeigen die 31¹² untersuchten OPs aufgrund ihres analogen Aufbaus ein klares Bild. Im ESF werden drei thematische Ziele von den deutschen Landesregierungen adressiert (siehe *Tabelle 5*). Alle drei Ziele bilden dabei Policies ab, wie sie für das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik von Belang sind und werden deshalb hinsichtlich der erfolgten Investitionssummen untersucht.

Tabelle 5: Untersuchte Thematische Ziele ESF

Bezeichnung Thematische Ziele
A: "Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte"
B: "Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung"
C: "Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen"
Die Prioritätsachsen D-H werden von den Ländern nicht adressiert und deshalb auch nicht weiter untersucht

Quelle: Eigene Recherche.

Anders verhält es sich beim EFRE. Hier müssen die von den Landesregierungen ausgewählten Ziele auf ihre thematische Spezifität vorselektiert werden, da der EFRE eine größere Bandbreite abdeckt. Von den zehn Zielen (ohne technische Hilfe) werden dabei von den Ländern sechs adressiert. Bei diesen sind wiederum drei (siehe Tabelle 6) als einschlägig im Sinne des Untersuchungsziels anzusehen. Nicht inkludiert werden dabei die Themen, die Energie- und Klimaschutzzielen dienen, nicht weil diese nicht wichtig wären, sondern weil es bewusst um die Fokussierung der beiden Politikfelder Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung gehen soll.

Tabelle 6: Untersuchte Thematische Ziele EFRE

Bezeichnung Thematische Ziele
A: „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation durch...“
C: „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU durch...“
I: „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung durch...“
Hier werden die Prioritätsachsen B, G, H, J und K von den Ländern nicht adressiert, während D-F zwar adressiert werden, aber aus Sicht der Analyse nicht politikfeldspezifisch sind

Quelle: Eigene Recherche, eigene Wertung.

Offenkundig wird der zu untersuchende *Trade-off* an zwei identisch betitelten Zielen („Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“) von ESF (Thematisches Ziel B) und EFRE (Thematisches Ziel I). Im ESF können hier individuumzentrierte Anliegen wie die Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und Chancengleichheit gefördert werden, im EFRE geht es eher um infrastrukturbezogene Förderung oder regionale Entwicklungsstrategien.

Insgesamt wird mit diesem Vorgehen darauf abgezielt, folgende Frage zu beantworten: Setzen die Landesregierungen eher auf Investitionen, welche die wirtschaftliche Infrastruktur fördern (EFRE) oder priorisieren sie Investitionen in aktive Arbeitsmarktpolitik (ESF)? Analytisch wird so vorgegangen, dass in zwei Schritten verfahren wird. (1) In den OPs der 16 Länder zu EFRE und ESF wird die Auswertung der Prioritätensetzung in Form einer Zuordnung der in den OPs aufgeschlüsselten Mittelzuweisungen in den einzelnen Thematischen Zielen vorgenommen.¹³ (2) Es folgt die Selektion der Mittel hinsichtlich der eben aufgeschlüsselten relevanten Thematischen Ziele, um so den auf die beiden zu untersuchenden Politikfelder bezogenen *Trade-off* zu identifizieren. Als Ergebnis resultieren zunächst die summierten ESF- und EFRE-Beträge je Land. Um die (relativen) Investitionsprioritäten der Länder über die beiden Fonds hinweg zu identifizieren, wird schließlich ein entsprechender Relationswert aus den beiden Werten gebildet. Die Länder-Wertungen – das *Outcome* für die folgende Analy-

se – werden nun, wie in Abschnitt 2 beschrieben, kalibriert und bilden folgende *fuzzy*-Mitgliedswerte im *Outcome*:

Tabelle 7: Kalibrierung des Outcomes „Hoher ESF-Fokus“

Hoher ESF-Fokus	Land	Zugeordneter QCA-Wert
1,44 – 2,56	Baden-Württemberg, Hamburg	1
0,79 – 1,01	Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz	0,67
0,56 – 0,73	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	0,33
0,48 – 0,51	Berlin, Sachsen	0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der in den Operationellen Programmen zu ESF und EFRE (Förderperiode 2014-2020) hinterlegten Thematischen Ziele der Länder; eigene Wertung.

5 Durchführung der QCA und Präsentation der Ergebnisse

Nachdem Bedingungen, *Outcome* sowie deren Kalibrierungen vorgestellt wurden, geht es nun um die Analyse selbst. Die Analyse der Daten wurde mit Hilfe des Programms „R Studio“ und den dortigen QCA-Softwarepaketen¹⁴ ausgeführt.

5.1 Test auf notwendige Bedingungen

Zunächst folgt der Test auf notwendige Bedingungen – also der Frage, ob eine einzelne Bedingung immer dann vorliegt, wenn das *Outcome* vorliegt.

Tabelle 8: Notwendige Bedingungen „Hoher ESF-Fokus“

Bedingungen	Konsistenz	Abdeckung	Bedingungen	Konsistenz	Abdeckung
Soz. Problembedarf	0,563	0,539	~ Soz. Problembedarf	0,739	0,707
Innovationsfähigkeit	0,783	0,817	~ Innovationsfähigkeit	0,604	0,535
LINKS	0,825	0,575	~ LINKS	0,261	0,501
Eigenständigkeit	0,740	0,567	~Eigenständigkeit	0,260	0,332

Hinweis: Die Tilde-Bedingungen stellen die Negation der entsprechenden Bedingungen dar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Am höchsten ausgeprägt ist der Konsistenzwert¹⁵, wie *Tabelle 8* zeigt, noch bei der Parteienbedingung, also von SPD/Grüne/Linke geführtem Arbeits- und Wirtschaftsministerium. Allerdings erzielt keine der Bedingungen das für notwendige Bedingungen gewöhnlich angelegte Konsistenzmaß von 0,9. Dass eine einzelne Bedingung notwendigerweise das *Outcome* bedingt, war allerdings, wie oben aufgrund der untersuchten Wechselwirkungen ausgeführt, auch nicht zu erwarten. So kann zwar keine notwendige Bedingung gefunden werden (auch der hier nicht aufgeführte Test für das negative *Outcome* „geringer ESF-Fokus“ liefert keine solche Bedingung), aber dennoch können erste Erkenntnisse gesammelt werden. Nicht nur, dass etwa ein hoher Wirtschaftsförde-

rungsbedarf – und damit ein Anreiz, statt des ESF den EFRE zu fokussieren – Landesregierungen nicht zwingend davon abhält, stärker auf den ESF zu setzen. Insbesondere der sozioökonomische Problembedarf weist entgegen der Annahme einen höheren Konsistenzwert auf, wenn er gering ausgeprägt ist – eine erste Tendenz, die später noch genauer in den Blick rückt. Es lässt sich aber festhalten, dass keine Bedingung existiert, die immer dann, wenn das *Outcome* vorliegt, ebenfalls vorkommt.

5.2 Test auf hinreichende Bedingungen

Für den Test auf hinreichende Bedingungen wird hier zunächst in *Tabelle 9* die Wahrheitstafel – also die Abbildung der möglichen Konfigurationen – aufgezeigt. So kann bereits ein Überblick über die Merkmalsverteilungen sowie die Fälle gewonnen werden und eine erste Bewertung erfolgen.¹⁶

Tabelle 9: Wahrheitstafel

Zeile	Soz. Problembedarf	Innovationsfähigkeit	LINKS	Eigenständigkeit	Outcome	Anzahl	Konsistenz Outcome=1	Konsistenz Outcome=0	Fälle
4	0	0	1	1	1	1	1,000	0,596	Rheinland-Pfalz
6	0	1	0	1	1	2	1,000	0,493	Bayern, Hessen
8	0	1	1	1	1	2	1,000	0,283	Baden-Württemberg, Hamburg
15	1	1	1	0	1	1	1,000	0,795	Bremen
16	1	1	1	1	0	1	0,834	0,663	Nordrhein-Westfalen
11	1	0	1	0	0	1	0,829	1,000	Saarland
12	1	0	1	1	0	1	0,747	0,875	Brandenburg
3	0	0	1	0	0	3	0,564	1,000	Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen
10	1	0	0	1	0	2	0,395	1,000	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt
14	1	1	0	1	0	1	0,330	1,000	Berlin
5	0	1	0	0	0	1	0,000	1,000	Sachsen
1	0	0	0	0	?	0	-	-	
2	0	0	0	1	?	0	-	-	
7	0	1	1	0	?	0	-	-	
9	1	0	0	0	?	0	-	-	
13	1	1	0	0	?	0	-	-	

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus der Minimierung der Zeilen der Wahrheitstafel für das *Outcome* „hoher ESF-Fokus“ ergeben sich die im Folgenden aufgeführten Lösungsformeln. Als erstes wird die *intermediate solution* präsentiert.¹⁷

Tabelle 10: Test auf hinreichende Bedingungen „intermediate solution“ – „hoher ESF-Fokus“¹⁸

	Konsistenz	Rohab- deckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit* Eigenständigkeit	1,000	0,479	0,175	Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg
2 ~Soz. Problembedarf *LINKS*Eigenständigkeit	1,000	0,392	0,087	Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hamburg
3 Innovationsfähigkeit *LINKS *~Eigenständigkeit	1,000	0,217	0,217	Bremen
M1	1,000	0,783		

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Lösungsformel zeigt, dass geringer sozioökonomischer Problemdruck, ein eigenständiges Arbeitsministerium und entweder hohe Innovationsfähigkeit (für Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg) oder von linken Parteien geführte Arbeits- und Wirtschaftsministerien (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hamburg) einen hohen ESF-Fokus implizieren. Bremen bildet einen Sonderfall. Die geringe alleinige Abdeckung beim ersten und zweiten Term entsteht dadurch, dass Baden-Württemberg und Hamburg Teil beider Terme sind und so nichts zur alleinigen Abdeckung beitragen.

Die sparsame Lösung in *Tabelle 11* zeigt auf, dass die Hinzunahme aller logischen Rudimente diese Überlappungen eliminiert.

Tabelle 11: Test auf hinreichende Bedingungen sparsame Lösung – „hoher ESF-Fokus“

	Konsistenz	Rohab- deckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf* Eigenständigkeit	0,868	0,567	0,567	Rheinland-Pfalz, Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg
2 Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit *~Eigenständigkeit	0,834	0,217	0,217	Bremen
M1	0,858	0,783		

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bedingungskombination geringer sozioökonomischer Problemdruck und ein eigenständiges Arbeitsministerium implizieren in dieser sparsamen Lösung (zusammen mit dem Sonderfall Bremen) einen hohen ESF-Fokus. Während bei vielen Fragestellungen die Lösungen für das negative *Outcome* nicht den gleichen Wert haben wie diejenigen für das positive, ist dies bei der Frage nach dem *Trade-off* zwischen zwei Politikfeldern nicht der Fall. Deshalb sollen hier auch die „intermediate solution“ sowie die sparsame Lösung für das negative *Outcome* aufgezeigt werden.

Tabelle 12: Test auf hinreichende Bedingungen „intermediate solution“ – „geringer ESF-Fokus“¹⁹

	Konsistenz	Rohab- deckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit *~Eigenständigkeit	1,000	0,199	0,080	Sachsen
2 Soz. Problembedarf* ~LINKS*Eigenständigkeit	1,000	0,241	0,122	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Berlin
3 ~Innovationsfähigkeit* LINKS*~Eigenständigkeit		0,361	0,122	Niedersachsen, Schleswig- Holstein, Thüringen, Saarland
4 Soz. Problembedarf* ~Innovationsfähigkeit*LINKS	0,929	0,517	0,159	Saarland, Brandenburg
M1	0,914	0,842		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 13: Test auf hinreichende Bedingungen sparsame Lösung – „geringer ESF-Fokus“

	Konsistenz	Rohab- deckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf* ~Eigenständigkeit	1,000	0,361	0,163	Niedersachsen, Schleswig- Holstein, Thüringen, Sachsen
2 Soz. Problembedarf *~Innovationsfähigkeit	0,890	0,638	0,240	Saarland, Brandenburg, Mecklen- burg-Vorpommern, Sachsen- Anhalt
3 Soz. Problembedarf*~LINKS	1,000	0,281	0,041	Mecklenburg-Vorpommern, Sach- sen-Anhalt, Berlin
M1	0,914	0,842		

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Pfad zum negativen *Outcome* – dem geringen ESF-Fokus – enthält in der sparsamen Lösung drei Merkmalskombinationen: Geringer sozioökonomischer Problembedarf mit nicht eigenständigem Arbeitsministerium (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen und Sachsen), hoher sozioökonomischer Problembedarf kombiniert mit geringer Innovationsfähigkeit (Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) und hoher sozioökonomischer Problembedarf ohne linke Minister_innen in Arbeits- und Wirtschaftsministerium implizieren geringen ESF-Fokus. Die aufgezeigte *intermediate solution* (Tabelle 12) sensibilisiert dafür, nicht nur die sparsame Lösung zu betrachten. Durch die Minimierung mit Hilfe der logischen Rudimente wurden die Bedingungen Parteiendifferenz bzw. Institutionalismus eliminiert, die in der *intermediate solution* noch in ihren (nicht antizipierten) Ausprägungen linke Minister_innen bzw. getrennte Arbeits- und Wirtschaftsministerien einwirken und beachtet werden sollten. Offenbar überwogen die anderen Faktoren, die in Richtung eines geringen ESF-Fokus wirkten, in diesen Fällen die zwei Anomalien.

5.3 Interpretation

Die präsentierten Resultate zeigen zweierlei. Einerseits findet sich die Ausprägung der Mehrzahl der genutzten einzelnen Bedingungen in den sparsamen Lösungen wie in den Hypothesen formuliert. Wo hohe Innovationsfähigkeit erreicht wird, linke Parteien die Ministeriumsspitzen bilden oder ein eigenständiges Arbeitsministerium existiert, werden – in unterschiedlichen Kombinationen – der ESF und damit eher individuelle Arbeitsmobilität stark fokussiert. Niedrige Innovationsfähigkeit, kein eigenständiges Arbeitsministerium und konservative Ministeriumsspitzen sprechen eher für einen geringen ESF- bzw. einen Wirtschaftsförderungsfokus. Allerdings trifft dies für keine der Einzelhypothesen in notwendiger oder hinreichender Form zu. Als INUS-Bedingungen sind sie notwendiger Teil einer Merkmalskombination, die hinreichend für das zu erklärende *Outcome* ist.

Bevor der Fokus auf die Problembedarfe der beiden Politikfelder gerichtet wird, sei noch darauf hingewiesen, dass die Landesregierungen nicht ausschließlich entlang ihrer Problembedarfe handeln, sondern die Merkmalskonfigurationen von QCA auf die Mitwirkung (partei-)politischer und vor allem institutioneller Bedingungen hinweisen. Geringer sozioökonomischer Problembedarf in Kombination mit einem eigenständigen Arbeitsministerium impliziert einen hohen ESF-Fokus, wie die sparsame Lösung zeigt. Man könnte die Konfiguration auch als diejenige des vorhandenen Handlungsspielraums bezeichnen. Beim negativen *Outcome* finden sich in der Lösungsformel der sparsamen Lösung keine Eigenständigkeit ($\sim$ Soz. Problembedarf*~Eigenständigkeit) bzw. keine linke Dominanz in den Ministeriumsspitzen (Soz. Problembedarf*~LINKS).

Auffällig ist aber vor allem die widersprüchliche Aussagekraft der sozioökonomischen Bedingung. So zeigt sich beim hohen ESF-Fokus mit der Ausnahme des Bremer Falls geringer Problemdruck als Teil der Lösungsterme, wo eigentlich ein hoher Problemdruck für dieses *Outcome* zu erwarten war. Beim geringen ESF-Fokus (*Outcome* = 0) beinhaltet die sparsame Lösung für gleich zwei Lösungsterme (Soz. Problembedarf*~Innovationsfähigkeit sowie Soz. Problembedarf*~LINKS) hohen Problembedarf – der Hypothese zufolge wäre geringer Problemdruck zu erwarten gewesen. Der findet sich in dieser Lösung lediglich in der Kombination mit nicht vorhandener Eigenständigkeit des Arbeitsressorts.

Es gibt jedoch eine Lesart, wie die Ergebnisse theoretisch erklärbar sind. Und der Lösungsterm des allgemeinen Leistungsdefizits (Soz. Problembedarf*~Innovationsfähigkeit) zeigt diesen Weg auf. Es geht explizit um die oben angesprochene Richtungsentscheidung zwischen den beiden Fonds und damit zwischen den Politikfeldern. Die Länder, die trotz hohen sozioökonomischen Problemdrucks einen geringen ESF-Fokus haben, gehören, mit Ausnahme von Berlin, zu diesem hinreichenden Lösungsterm (Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). Dass sich die Landesregierungen in diesen Fällen für den EFRE-Fokus entscheiden, weist auf eine Priorisierung wirtschaftlicher Infrastruktur im Falle eines Leistungsdefizits in beiden Bereichen hin. Dafür sprechen auch die hohen Konsistenzwerte, die hohe Innovationsfähigkeit für das *Outcome* „hoher ESF-Fokus“ und umgekehrt geringe Innovationsfähigkeit für das *Outcome* „geringer ESF-Fokus“ im Test auf hinreichende Einzelbedingungen aufweisen (siehe Anhang). Durch den politikfeldübergreifenden Ansatz kann also gezeigt werden, dass Problembedarfe eines Politikfelds die Bedarfe eines anderen „überstimmen“ können.

Umgekehrt ist interessant, dass von den Landesregierungen mit hohem ESF-Fokus vier Landesregierungen (Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg) geringen sozioökonomischen Problembedarf mit hoher Innovationsfähigkeit vereinbaren. Diese finden sich allesamt im ersten intermediären Lösungsterm (~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit*Eigenständigkeit). Gleichzeitig sind diese vier Länder auch die einzigen Geberländer im Länderfinanzausgleich (für 2012 Bundeszentrale für politische Bildung, 2014). Der hohe ESF-Fokus kann also als etwas interpretiert werden, was Ländern in einer guten wirtschaftlichen Situation leichter fällt als denjenigen in einer schwierigen Situation. Die sozioökonomische Bedingung lässt sich somit nicht im Sinne der Hypothese belegen. Genau das führt aber zu der Erkenntnis, dass arbeitsmarktbezogene Investitionen nicht dort stattfinden, wo sie den Bedarfen zufolge zu erwarten wären.

6 Fazit

In diesem Beitrag ging es darum zu klären, welche Unterschiede sich bei der Gestaltung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik beobachten und wie diese Unterschiede sich erklären lassen. Durch die Auswertung der OPs der Länder zu ESF und EFRE konnten deutliche Varianzen in der Schwerpunktsetzung zwischen den Ländern offenlegt werden. Insbesondere Hamburg und Baden-Württemberg stechen bei der Untersuchung relativer Priorisierungen der EU-Struktur- und Investitionsfonds heraus. Sie positionieren sich beim *Trade-off* zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsinvestitionen stark abweichend von den anderen Ländern klar zu Gunsten ersterer. Am anderen Ende des Spektrums sind Berlin und Sachsen zu finden, die am stärksten die regionale Wirtschaft priorisieren. Insgesamt besteht eine Dominanz der geringen ESF-Fokussierung, was aber aufgrund der generell höheren EFRE-Mittel nicht überrascht.

Ziel des Beitrags war es auch, die Gründe für unterschiedliche Strategien der Landesregierungen zu untersuchen. Mit der Methode der *fuzzy-set-QCA* sollten diese mit Hilfe von Bedingungskombinationen identifiziert werden. Die Analyse der Bedingungen sozioökonomischer Problemdruck, Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft, Parteiendifferenz und institutionelles Setting zeigte auf, dass drei der vier Bedingungen (in den sparsamen Lösungen) das *Outcome* im antizipierten Sinne beeinflussen. In unterschiedlichen Merkmalskombinationen führen hohe Innovationsfähigkeit, Arbeits- und Wirtschaftsminister_innen stellende linke Parteien sowie ein eigenständiges Arbeitsministerium tendenziell zu einer hohen ESF-Fokussierung. Umgekehrt implizieren geringe Innovationsfähigkeit, kein eigenständiges Arbeitsministerium und unionsgeführte Ministerien einen geringen ESF-Fokus.

Anders sieht es beim sozioökonomischen Problemdruck aus. Entgegen der Hypothese führt hoher Problembedarf nicht zu einem stärkeren ESF-Fokus. Im Gegenteil ist es so, dass eine hohe Priorisierung von arbeitsmarktbezogenen Investitionen durch die Landesregierungen erfolgt, die eher weniger Problemdruck spüren. Die Charakteristik von QCA, Konfigurationen von Merkmalen zu fokussieren, hilft dabei, dieses kontraintuitive Ergebnis zu verstehen: In Fällen mit der Merkmalskombination hoher sozioökonomischer Problemdruck und geringe Innovationsfähigkeit ist eine „Vorfahrt“ für regional-wirtschaftliche Problembedarfe vor den individuell-arbeitsmarktbezogenen Bedarfen zu konstatieren. Ebenfalls bemerkenswert ist die Lösungsformel des vorhandenen Handlungsspielraums (~Soz. Problembedarf*Eigenständigkeit), die in der spar-

samen Lösung hohen ESF-Fokus impliziert. Sie legt nahe, dass die jeweiligen Entscheider_innen schon für eine ausgewogene Gewichtung zwischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktinvestitionen – nichts anderes ist schließlich hoher ESF-Fokus mit Ausnahme der Ausreißer Hamburg und Baden-Württemberg (siehe 4.) – Handlungsspielräume benötigen; in diesen Fällen gleich doppelter Art durch geringen Problemdruck und ein eigenständiges Arbeitsministerium.

Um mögliche Konsequenzen einer einseitigen Priorisierung aufzuzeigen, soll das Beispiel der digitalen Transformation der Arbeitswelt aus der Einleitung wieder aufgegriffen werden. In diversen Studien (u. a. Frey & Osborne, 2013; Bonin, Gregory & Zierahn, 2015; Dengler & Matthes, 2015; Vogler-Ludwig, Düll, Kriechel & Vetter, 2016) werden durch eine quantitative wie auch qualitative Veränderung der Nachfrage nach Arbeitskräften Szenarien, wie eine Schieflage, aber auch eine mögliche Resilienz des deutschen Arbeitsmarktes, diskutiert. Voraussetzung für letzteres ist allerdings die rechtzeitige Weichenstellung durch Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wie in der Einleitung bereits angeführt, werden als dringendste Handlungsfelder häufig die hier untersuchten beiden Politikfelder Arbeitsmarktpolitik und regionale Wirtschaftsförderung genannt. Für die Arbeitsmarktpolitik bestehen diese Handlungsbedarfe unter anderem darin, dass die digitale Transformation mit ihren Automatisierungsprozessen insbesondere diejenigen Beschäftigten unter Druck setzt, sich weiterzubilden, die verstärkt Routinetätigkeiten nachgehen. Gerade diese Gruppe neigt auch noch zu im Vergleich geringeren Weiterbildungsaktivitäten (Heß, Janssen & Leber, 2019). Die Landesregierungen könnten hier mit ihrer Arbeitsmarktpolitik verstärkt präventiv tätig werden, etwa in Programmen zu Erwerbslosencoachings oder durch zusätzliche Weiterbildungen bzw. deren Finanzierung im Rahmen von Maßnahmen wie dem Passiv-Aktiv-Tausch.

Länder wie Bayern, Baden-Württemberg, Hessen oder Hamburg, die einen niedrigen sozioökonomischen Problembedarf mit einer hohen Innovationsfähigkeit verknüpfen, können genau dies tun und diesen zukünftigen individuellen Risiken über eine ESF-Priorisierung vorbeugen. Länder mit doppeltem Problemdruck dagegen müssen zunächst fehlende Innovationsfähigkeit über den EFRE aufholen. Ein Land, das es schafft, attraktivere Infrastruktur mit einer höheren Qualität des Faktors Arbeit zu verbinden, hat im Wettbewerb um den mobileren Faktor Kapital – also etwa um die Ansiedlung neuer Unternehmensstandorte – Vorteile (Berthold & Fricke, 2012). Die Konsequenz wäre in diesem Negativ-Szenario ein Auseinanderdriften von Regionen bzw. in föderalismustheoretischer Hinsicht potenzielle Asymmetrien der wirtschaftlichen, kulturellen und schlussendlich auch der politischen Teilhabe (Sturm & Winkelmann, 2014, S. 52).

Eine positivere Lesart wäre, dass diese Länder als Innovatoren dienen, die innerhalb des Prozesses hohe Suchkosten aufwenden, während die Länder mit einem geringeren ESF-Fokus eine Strategie des *cherry-pickings* anwenden. Sie werten im Rahmen der horizontalen Koordination zwischen den Ländern die *Best Practices* aus und nutzen diejenigen, die für ihre Probleme passend erscheinen. Sie hätten also einen zeitlichen Nachteil, aber eine höhere Wahrscheinlichkeit der Passung der Programme. Aufgrund der hohen institutionellen Ähnlichkeiten zwischen den Ländern ist eine horizontale Diffusion zwischen den Gliedstaaten nicht unwahrscheinlich (Blancke, 2004, S. 36). Diese wäre dieser Interpretation zufolge das Korrektiv und somit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse entsprechend zuträglich. Im Sinne des Leistungswettbewerbs, der im Gegensatz zum im vorherigen Absatz beschriebenen Standortwettbewerb kein Nullsummenspiel sein muss (dazu Benz, 2006), gäbe es dennoch einen Anreiz für die

Regierungen der Innovations-Länder: Sie signalisieren ihren Wähler_innen politischen Erfolg mit dem Ziel der Generierung von Zustimmung.

Diese Szenarien und die Erkenntnisse über die konfigurativen Mechanismen basieren auf empirisch beobachtbaren Mengenbeziehungen. Inwiefern diese kausal wirken, muss in tiefergehenden Fallanalysen nachgezeichnet werden. Fänden sich diese in einem *process tracing* wieder, wäre – insbesondere da es sich bei dem untersuchten *Outcome* um eher wenig beachtete Spielräume von Landesregierungen handelt – zu fragen: Was bedeutet dies für das grundgesetzlich verankerte Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 Abs. 2 GG) und wie können die Handlungsspielräume der Länder erweitert werden?

Anmerkungen

- 1 Mein Dank gilt Wolfgang Schroeder und Tanja Klenk für ihre wertvollen Hinweise, Matthias Freise, der erst den Impuls für die nähere Beschäftigung mit den Investitionsfonds gegeben hat, sowie den beiden anonymen Gutachter_innen für ihre ausführlichen und kenntnisreichen Kommentare.
- 2 Diese Infrastrukturmaßnahmen sind nicht zu verwechseln mit Strukturpolitik im Rahmen der Wirtschaftsförderung. Hier geht es um jene Infrastrukturen, die zur Verbesserung von Betreuung und Beratung Arbeitsloser aufgebaut werden.
- 3 Als dritte Komponente aktiver Arbeitsmarktpolitik nennen Schmid & Blancke wirtschaftszentrierte Maßnahmen (Anreize für Arbeitgeber, Arbeitslose einzustellen), die im Rahmen dieses Beitrags aber der regionalen Wirtschaftsförderung zugerechnet werden (siehe auch Schmid & Hedrich, 2008, S. 198).
- 4 Die ESF-Verordnung nennt als Indikator für das Beschäftigungsziel die Erwerbsquote. Da es hier aber um den sozioökonomischen Problembedarf und dessen Operationalisierung geht, wird der die Problemstellungen besser abbildende Indikator genutzt: die Arbeitslosenquote.
- 5 Für die Bedingungen wurden jeweils Daten aus 2012/2013 genutzt. Eine Berücksichtigung zeitlicher Verschiebungen, wie dies etwa bei Wirkungsanalysen üblich ist, um den verzögerten Einfluss von Variablen zu untersuchen, ist hier nicht nötig, da das Outcome nicht aus Folgen besteht, sondern aus strategischen Präferenzentscheidungen.
- 6 Die zugehörigen Rohdaten zu dieser und den folgenden Bedingungen sowie zum in Abschnitt 4 vorgestellten *Outcome* finden sich, soweit sie nicht im Text eingearbeitet sind, im Anhang.
- 7 Zu den Unterschieden zwischen angebotsseitigem (oder *Policy-Seeking*-) und nachfrageseitigen (oder *Vote-Seeking*-) Ansätzen siehe Wenzelburger, 2015, S. 82-91.
- 8 Die drei Landesregierungen, die weder ein klar linkes noch ein klar konservatives Parteienprofil in den interessierenden Ministerien aufweisen, werden mit „eher nicht Teil der Menge ‚linke Landesregierungen‘“ kodiert. Da es darum geht, inwiefern Parteien die ihnen zugesprochene Programmatik durchsetzen können, wird angenommen, dass dies eine geteilte Besetzung erschwert, weshalb lediglich mit 0,33 kodiert wird.
- 9 Der Untersuchungszeitraum für die Regierungszusammensetzungen ist die Phase von Dezember 2013 (Zeitpunkt der Veröffentlichung der Fonds-Richtlinien) bis 3 Monate nach Annahme des Partnerschaftsabkommens zwischen der EU-Kommission und Deutschland, also der Frist zur Einreichung der OPs durch die Länder, Ende August 2014.
- 10 Diese Vorgaben bieten den Landesregierungen dennoch genug Spielraum, um eigene Schwerpunkte und Prioritäten zu setzen (Schopp, 2012, S. 25) – eine Grundbedingung einer ländervergleichenden Arbeit.
- 11 Dabei nehmen die Länder im Prozess der Erstellung der Partnerschaftsvereinbarung basierend auf ihren jeweiligen Präferenzen Einfluss auf die Mittelverteilung zwischen den Fonds – eine weitere Bedingung für eine Untersuchung des *Trade-offs* zwischen den Fonds: „Die zuständigen Ressorts in den Ländern bzw. die Landesregierungen formulieren unter Berücksichtigung ihrer regionalen Stärken und Schwächen und unter Einbeziehung der oben genannten Partner, den Ergebnissen der bisherigen Förderung, den Ergebnissen der Bewertungen der struktur- und investitionspolitischen Interventionen sowie den neuen Anforderungen, die sich aus den jeweiligen Fonds-Verordnungen ergeben und die Europa 2020-Strategie einschließen, ihren strategischen Ansatz für die zukünftigen Interventionen mit den ESI-Fonds.“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014, S. 148).

- 12 Niedersachsen hat in einem sogenannten Multifonds-Programm ESF und EFRE zusammen adressiert.
- 13 Es gibt in den OPs einige wenige Fälle, in denen Mittelzuweisungen achsenübergreifend angegeben sind. Um diese dennoch integrieren zu können, wurde vereinfachend eine Gleichverteilung der Mittel auf die entsprechenden Achsen angenommen.
- 14 Die verwendeten QCA-Softwarepakete sind Dusa, 2019 und Oana & Schneider, 2018.
- 15 Konsistenz- und Abdeckungsmaß sind Qualitätskriterien von QCA. Der Konsistenzwert zeigt an, inwiefern die Bedingung(-skombination) notwendig bzw. hinreichend für das *Outcome* ist. Die Abdeckung misst, welcher Anteil der Fälle die jeweilige Bedingung(-skombination) bezogen auf das *Outcome* erklärt (Rohabdeckung) bzw. welcher Anteil dies exklusiv tut (alleinige Abdeckung) (Schneider & Wagemann, 2007, S. 202-215).
- 16 Die Wahrheitstafel findet sich hier mit den Konsistenzwerten für positives sowie negatives *Outcome*. Die Konsistenzwerte zeigen auf, dass in den Zeilen ein Risiko simultaner Teilmengenbeziehungen vorliegt, also dass die gleiche Zeile sowohl als hinreichend für „hoher ESF-Fokus“ wie auch für „geringer ESF-Fokus“ interpretiert wird (Schneider & Wagemann, 2013, pp. 237-244). Da dies keinen Sinn ergeben würde, sollten die entsprechenden Zeilen vor ihrer Inklusion in Minimierungen genauer betrachtet werden. Betroffen sind insbesondere die Zeilen 11 (Saarland), 12 (Brandenburg), 15 (Bremen) und 16 (Nordrhein-Westfalen). Während 11 und 15 nur in die Minimierung desjenigen *Outcomes* einbezogen werden, für das sie einen Konsistenzwert von 1 aufweisen, wird 12 beim negativen *Outcome* integriert. 16 bleibt für die Minimierung beider *Outcomes* außen vor, da a) der Abstand zum nächsten nicht einbezogenen Fall (11) sehr gering wäre und b) positives *Outcome* in der Regel besser erklärt werden kann als negatives (Schneider & Wagemann, 2007, S. 241) und die Zeile deshalb tendenziell einen höheren Konsistenzwert aufweisen sollte.
- 17 Die konservative Lösung findet sich im Anhang. Die Software R bietet die Möglichkeit, drei mögliche Lösungsformeln zu berechnen. Diese unterscheiden sich in ihrem Umgang mit begrenzter Vielfalt und logischen Rudimenten. Die konservative Lösung bezieht dabei nur Wahrheitstafelzeilen mit den untersuchten Fällen ein. Die „intermediate solution“ dagegen bezieht diejenigen logischen Rudimente ein, die aus Sicht des Forschenden theoretisch sinnvoll erscheinen (siehe Hypothesen in Abschnitt 3.3). Die sparsame Lösung schließlich inkludiert alle logischen Rudimente, die zu eben jener sparsamen Lösung führen, mit ein. Die Lösungsformeln können sich nicht widersprechen, dennoch sollte die sparsame Lösung nicht allein präsentiert werden (Schneider & Wagemann, 2007, S. 238).
- 18 Während die Bewertung der Wahrheitstafel bereits gezeigt hat, dass Zeile 16 nicht in die Minimierung einbezogen wird, um das Risiko simultaner Teilmengenbeziehungen zu vermeiden, liegt ein weiteres Risiko in den logischen Rudimenten, die im Minimierungsprozess einbezogen werden. Es kann sein, dass die Software bei der Minimierung logische Rudimente für Minimierungen nach dem *Outcome* und nach seiner Negation einbezieht, was eine widersprüchliche Annahme wäre. Die Prüfung – Carsten Schneider & Claudius Wagemann (2013, pp. 197-217) sprechen von „enhanced standard analysis“ – führt tatsächlich zu einer solchen Zeile. Zeile 7 wird aus diesem Grund aus der Minimierung des positiven *Outcomes* ausgeschlossen (siehe auch Anhang, Tabelle 20).
- 19 Es handelt sich hierbei wie bei der folgenden sparsamen Lösung um die Anwendung eines Konsistenzwertes von 0,87. Eine etwas flexiblere Festlegung des Konsistenzwertes ist bei Auswertungen nach dem negativen *Outcome* üblich (Schneider & Wagemann, 2007, S. 241). Dadurch wird Brandenburg als Fall noch in die Minimierungen einbezogen, was die Konsistenz der Lösungsformeln nur leicht verringert (0,914 zu 0,945), dafür aber deren Abdeckung enorm verbessert (0,842 zu 0,682).

Literatur

- Aurich-Berheide, Patrizia & Zimmermann, Katharina (2017). Soziale Dienstleistungen für Arbeitslose: Lokale Welten der Politikfeldintegration?. *Zeitschrift für Sozialreform*, 63 (2), 40. 10.1515/zsr-2017-0013.
- Beinborn, Niclas, Grohs, Stephan, Reiter, Renate & Ullrich, Nicolas (2018). „Eigenständige Jugendpolitik“: Varianz in den Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 743-762. 10.1007/s12286-018-0398-5.
- Benz, Arthur (2006). Verwaltungspolitik im föderativen Wettbewerb der Länder? – Mögliche Konsequenzen einer Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG. *Verwaltungsarchiv*, 97 (4-3), 318-331.

- Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Hrsg.) (2007). *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Berthold, Norbert & Fricke, Holger (2012). Die Bundesländer im Standortwettbewerb. In Ines Härtel (Hrsg.), *Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt: Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus* (S. 105-136). Heidelberg: Springer.
- Blancke, Susanne (2004). *Politikinnovationen im Schatten des Bundes: Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Blätte, Andreas (2015). Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie. *dms – der moderne staat*, 8 (1). 10.3224/dms.v8i1.19112.
- Blatter, Joachim, Janning, Frank & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Blatter, Joachim, Langer, Phil C. & Wagemann, Claudius (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Blumenthal, Julia von (2009). *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bonin, Holger, Gregory, Terry & Zierahn, Ulrich (2015). *Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland: Endbericht*. Mannheim.
- Bönker, Frank (2008). Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen* (S. 315-330). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013). Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf 2012. *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf* (02/2013).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014). *Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020*. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommission-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [4. Mai 2019].
- Bundeszentrale für politische Bildung (2014). *Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen*. Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61877/laenderfinanzausgleich> [19. Februar 2019].
- Dengler, Katharina & Matthes, Britta (2015). Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt: In kaum einem Beruf ist der Mensch vollständig ersetzbar. *LAB Kurzbericht*, 24, 1-8.
- Döhler, Marian (2015). Das Politikfeld als analytische Kategorie. *dms – der moderne staat*, 8 (1), 51-69. 10.3224/dms.v8i1.19110.
- Dusa, Adrian (2019). *QCA with R. A Comprehensive Resource*. Springer International Publishing.
- Einwiller, Ruth (2012). Innovationsindex 2012: Baden-Württemberg im europäischen Vergleich. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, 12, 24-30.
- Europäische Union (2013). *EU-Verordnung über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates*. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1081&from=EN> [4. Mai 2019].
- Frey, Carl Benedikt & Osborne, Michael A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* Oxford.
- Heinelt, Hubert (2014). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In Klaus Schubert & Nils C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 133-150). Berlin: De Gruyter Oldenbourg.

- Heß, Pascal, Janssen, Simon & Leber, Ute (2019). *Digitalisierung und berufliche Weiterbildung: Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter*. Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb1619.pdf> [15. Oktober 2019].
- Hibbs, Douglas (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 71 (4), 1467-1487. 10.1017/S0003055400269712.
- Hörisch, Felix (2018). Asylpolitik im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 783-803. 10.1007/s12286-018-0399-4.
- Ittermann, Peter & Niehaus, Jonathan (2018). Industrie 4.0 und Wandel von Industriearbeit - revidiert. Forschungsstand und Trendbestimmungen. In Hartmut Hirsch-Kreinsen, Peter Ittermann & Jonathan Falkenberg (Hrsg.), *Digitalisierung industrieller Arbeit: Die Vision Industrie 4.0 und ihre sozialen Herausforderungen* (S. 33-62). Baden-Baden: Nomos.
- Lennings, Frank, Gärtner, Ralf, Harde, Jens, Hasse, Ferdinand & Lacker, Thomas (2015). Auswirkungen und Chancen der Digitalisierung für KMU. In Christopher Schlick (Hrsg.), *Arbeit in der digitalisierten Welt: Beiträge der Fachtagung des BMBF 2015* (S. 193-206). Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Martin, Andreas & Schrader, Josef (2016). *Deutscher Weiterbildungsatlas – Kreise und kreisfreie Städte*. Ergebnisbericht. Verfügbar unter: <https://www.die-bonn.de/doks/2016-weiterbildungsangebot-01.pdf> [4. Mai 2019].
- Müller, Markus M. (2008). Länderwirtschaftspolitik. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 215-234). Wiesbaden: VS Verlag.
- Oana, Ioana-Elena & Schneider, Carsten Q. (2018). SetMethods: an Add-on Package for Advanced QCA. *The R Journal*, 10 (1), 507-533. 10.32614/RJ-2018-031.
- Obinger, Herbert (2015). Funktionalismus. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.) *Handbuch Policy-Forschung* (S. 35-54). Wiesbaden: VS Verlag.
- Ragin, Charles C. (1987). *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.
- Rehfeld, Dieter (2014). Clusterpolitik im Rahmen des strukturpolitischen Mehrebenensystems: Pfadabhängigkeiten, Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftsförderung. In Rasmus C. Beck, Rolf G. Heinze & Josef Schmid (Hrsg.), *Zukunft der Wirtschaftsförderung* (S. 591-612). Baden-Baden: Nomos.
- Schmid, Josef & Blancke, Susanne (2001). *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer: Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus*. Berlin: Edition Sigma.
- Schmid, Josef & Hedrich, Horst (2008). Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern: Differenzierungen und Differenzen. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 193-214). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G. & Ostheim, Tobias (2007). Die Lehre von der Parteidifferenz. In Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich* (S. 51-62). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schneider, Carsten Q. & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets: Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*. Opladen: Budrich.
- Schneider, Carsten Q. & Wagemann, Claudius (2013). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schopp, Anne (2012). Wie können Ziele der EU und regionale Strategien verbunden werden? *DIW-Wochenbericht*, 79 (5), 17-26.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014). *Internationale Bildungsindikatoren 2014*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017). *Amtliche Sozialberichterstattung 2017*.
- Stoiber, Michael & Töller, Annette E. (2016). Ursachen der Privatisierung des Maßregelvollzugs in Deutschland. Eine QCA im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (1), 9-36. 10.1007/s12286-016-0292-y.
- Stoy, Volquart (2016). Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer* (S. 339-363). Wiesbaden: VS Verlag.
- Sturm, Roland & Winkelmann, Thorsten (2014). Symmetrie und Asymmetrie im deutschen Föderalismus – übliche Missverständnisse und übersehene Folgen. In *Jahrbuch des Föderalismus 2014* (S. 46-62). Baden-Baden: Nomos.

- Südekum, Jens (2017, 23. September). Gastbeitrag: Besser als das Arbeitslosengeld. *Frankfurter Allgemeine Zeitung online*, 23. September 2017. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/wie-kann-der-staat-wettbewerbsverlierern-helfen-15210042.html> [30.10.2019].
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vogler-Ludwig, Kurt, Düll, Nicola, Kriechel, Ben & Vetter, Tim (2016). *Arbeitsmarkt 2030: Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter. Prognose 2016*. Kurzfassung: Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter. Prognose 2016. Kurzfassung. Analyse der zukünftigen Arbeitskräftenachfrage und des -angebots in Deutschland auf Basis eines Rechenmodells. Verfügbar unter: <http://www.economix.org/de/publikationen/d184.html> [7. Oktober 2016].
- Wagemann, Claudius (2015). Qualitative Comparative Analysis. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 429-452). Wiesbaden: VS Verlag.
- Wenzelburger, Georg (2015). Parteien. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 81-112). Wiesbaden: VS Verlag.
- Zohlnhöfer, Reimut (2008). Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen* (S. 157-174). Wiesbaden: VS Verlag.

Anschrift des Autors:

Alexander Berzel, Universität Kassel, FB 05 Gesellschaftswissenschaften, Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel, Nora-Platiel-Straße 1, 34127 Kassel
E-Mail: alex.berzel@uni-kassel.de.

Anhang mit Erläuterungen zum Vorgehen und einem Überblick der Kalibrierungen sowie der Lösungsformeln

Tabelle 14: ESF-, EFRE- und Relationswerte

Fall	ESF-Wert	EFRE-Wert	Relationswert (ESF/EFRE)
Baden-Württemberg	172.905.429	249.270.784	1,44
Bayern	284.454.977	285.963.443	1,01
Berlin	430.356.823	206.485.048	0,48
Brandenburg	575.037.395	347.921.785	0,61
Bremen	79.120.398	73.115.000	0,92
Hamburg	29.288.160	75.049.220	2,56
Hessen	164.871.433	165.314.566	1,00
Mecklenburg-Vorpommern	654.430.542	369.200.000	0,56
Niedersachsen	391.608.851	276.017.899	0,70
Nordrhein-Westfalen	756.120.151	601.920.573	0,80
Rheinland-Pfalz	132.060.000	104.693.730	0,79
Saarland	97.035.366	70.993.868	0,73
Sachsen	1.239.415.603	636.193.591	0,51
Sachsen-Anhalt	820.755.000	587.312.324	0,72
Schleswig-Holstein	145.256.000	85.239.137	0,59
Thüringen	692.164.194	479.346.342	0,69

Quelle: eigene Recherche, eigene Berechnung.

Tabelle 15 gibt einen Überblick über die Ausprägungen der einzelnen Sub-Bedingungen sowie der standardisierten sozioökonomischen Bedingung.

Tabelle 15: Überblick Einzelausprägungen und Standardisierung sozioökonomische Bedingung

Land	Teilnahmequoten Weiterbildung	Anteil der frühen Schulabgänger an den 18- bis 24- Jährigen	Arbeitslosenquote insgesamt	Armutsgefähr- dungsquote	Standardisierter sozioökonomischer Problembedarf
BW	14,77	8,30	4,40	11,40	-5,29
BY	12,62	7,40	4,20	11,30	-5,36
BE	10,84	13,00	14,50	21,40	4,41
BB	11,32	10,00	11,30	17,70	0,79
HB	10,46	13,30	12,30	24,60	5,14
HH	12,10	12,50	8,60	16,90	-0,29
HE	14,60	9,10	6,40	13,70	-3,68
MV	10,41	11,00	13,20	23,60	3,36
NI	11,44	11,80	7,30	16,10	-0,80
NW	10,35	12,80	8,90	17,10	2,20
RP	12,83	12,50	5,90	15,40	-2,08
SL	10,44	12,90	7,30	17,10	1,19
SN	12,09	7,70	10,90	18,80	-0,06
ST	10,35	11,10	12,40	20,90	3,24
SH	11,87	12,30	7,70	14,00	-1,03
TH	12,44	7,00	9,40	18,00	-1,83

Quelle: Martin & Schrader, 2016, S. 12 (Teilnahmequoten Weiterbildung); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, S. 52 (Anteil der frühen Schulabgänger); Bundesagentur für Arbeit, 2013; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017, Tab. A 1.1 (Armutsgefährdungsquote); eigene Zusammenstellung, eigene Berechnung.

Hinweis: Zur Ermittlung des sozioökonomischen Problembedarfs ist eine Standardisierung der Daten angezeigt. Dazu ist zunächst eine Anpassung der Daten untereinander vonnöten, da die vier Bedingungen nicht alle gleich ausgerichtet sind. So zeigt eine überdurchschnittlich hohe Weiterbildungsquote einen geringen Problembedarf an, während eine überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdungsquote einen hohen Problembedarf aufweist. Danach wurden die Werte via SPSS z-standardisiert.

Die Ausgangsdaten zur Kalibrierung der Innovationsfähigkeit zeigt *Tabelle 16*.

Tabelle 16: Innovationsindex 2012

Land	Innovationsindex
Baden-Württemberg	72,1
Bayern	57,5
Berlin	56,0
Brandenburg	36,9
Bremen	48,7
Hamburg	49,8
Hessen	52,6
Mecklenburg-Vorpommern	38,1
Niedersachsen	43,5
Nordrhein-Westfalen	46,0
Rheinland-Pfalz	42,4
Saarland	39,1
Sachsen	46,7
Sachsen-Anhalt	31,0
Schleswig-Holstein	35,9
Thüringen	42,4

Quelle: Einwiller, 2012, S. 26, eigene Zusammenstellung.

Tabelle 17: Übersicht Ausgangsdaten

Fall	Soz. Problembedarf	Innovations- fähigkeit	LINKS	Eigenständigkeit	Outcome
Baden-Württemberg	-5,29	72,10	2	1	1,44
Bayern	-5,36	57,50	0	1	1,01
Berlin	4,41	56,00	1	1	0,48
Brandenburg	0,79	36,90	2	1	0,61
Bremen	5,14	48,70	2	0	0,92
Hamburg	-0,29	49,80	2	1	2,56
Hessen	-3,68	52,60	1	1	1,00
Mecklenburg-Vorpommern	3,36	38,10	1	1	0,56
Niedersachsen	-0,80	43,50	2	0	0,70
Nordrhein-Westfalen	2,20	46,00	2	1	0,80
Rheinland-Pfalz	-2,08	42,40	2	1	0,79
Saarland	1,19	39,10	2	0	0,73
Sachsen	-0,06	46,70	0	0	0,51
Sachsen-Anhalt	3,24	31,00	1	1	0,72
Schleswig-Holstein	-1,03	35,90	2	0	0,59
Thüringen	-1,83	42,40	2	0	0,69

Quelle: Eigene Recherche, eigene Wertung und Berechnung.

Tabelle 18: Übersicht fuzzy-Datenmatrix

Fall	Soz. Problembedarf	Innovations- fähigkeit	LINKS	Eigenständigkeit	Outcome
Baden-Württemberg	0	1	1	1	1
Bayern	0	0,67	0	1	0,67
Berlin	1	0,67	0,33	1	0
Brandenburg	0,67	0	1	1	0,33
Bremen	1	0,67	1	0	0,67
Hamburg	0,33	0,67	1	1	1
Hessen	0	0,67	0	1	0,67
Mecklenburg-Vorpommern	1	0,33	0,33	1	0,33
Niedersachsen	0,33	0,33	1	0	0,33
Nordrhein-Westfalen	0,67	0,67	1	1	0,67
Rheinland-Pfalz	0,33	0,33	1	1	0,67
Saarland	0,67	0,33	1	0	0,33
Sachsen	0,33	0,67	0	0	0
Sachsen-Anhalt	1	0	0,33	1	0,33
Schleswig-Holstein	0,33	0	1	0	0,33
Thüringen	0,33	0,33	1	0	0,33

Quelle: Eigene Recherche, eigene Wertung und Berechnung.

Tabelle 19: Notwendige Bedingungen „Geringer ESF-Fokus“

Bedingungen	Konsistenz	Abdeckung	Bedingungen	Konsistenz	Abdeckung
~ Soz. Problembedarf	0,559	0,582	Soz. Problembedarf	0,718	0,750
~ Innovationsfähigkeit	0,839	0,808	Innovationsfähigkeit	0,517	0,587
~ LINKS	0,440	0,733	LINKS	0,639	0,485
~Eigenständigkeit	0,481	0,668	Eigenständigkeit	0,519	0,433

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 20: Simultane Annahmen zu logischen Rudimenten

Logische Rudimente in der Wahrheitstafel					
	1	2	7	9	13
Analyse pos. Outcome		x	x		
Analyse neg. Outcome	x		x	x	x

Quelle: Eigene Darstellung.

Überblick Lösungsformeln

Konservative Lösungen:

Outcome=1

Tabelle 21: Test auf hinreichende Bedingungen „Konservative Lösung“ – „hoher ESF-Fokus“

	Konsistenz	Rohab- deckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit *Eigenständigkeit	1,000	0,479	0,175	Bayern, Hessen; Baden- Württemberg, Hamburg
2 ~Soz. Problembedarf *LINKS*Eigenständigkeit	1,000	0,392	0,087	Rheinland-Pfalz; Baden- Württemberg, Hamburg
3 Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit* LINKS*~Eigenständigkeit	1,000	0,217	0,217	Bremen
M1	1,000	0,783		

Quelle: Eigene Darstellung.

Outcome=0

Tabelle 22: Test auf hinreichende Bedingungen „Konservative Lösung“ – „geringer ESF-Fokus“

	Konsistenz	Rohab- deckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 Soz. Problembedarf*~ LINKS*Eigenständigkeit	1.000	0.241	0.122	Mecklenburg-Vorpommern, Sach- sen-Anhalt, Berlin
2 ~Innovationsfähigkeit* LINKS**~Eigenständigkeit	0.901	0.361	0.122	Niedersachsen, Schleswig- Holstein, Thüringen, Saarland
3 ~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit*~LINKS* ~Eigenständigkeit	1.000	0.080	0.080	Sachsen
4 Soz. Problembedarf *~Innovationsfähigkeit*LINKS	0.929	0.517	0.159	Saarland, Brandenburg
M1	0.914	0.842		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 23: Test auf hinreichende Bedingungen – Einzelbedingungen

Outcome=1	Konsistenz	Abdeckung
Soz. Problembedarf	0,539	0,563
Innovationsfähigkeit	0,817	0,783
LINKS	0,575	0,825
Eigenständigkeit	0,567	0,740
~Soz. Problembedarf	0,707	0,739
~Innovationsfähigkeit	0,535	0,604
~LINKS	0,399	0,261
~Eigenständigkeit	0,332	0,260
Outcome=0		
~Soz. Problembedarf	0,582	0,559
~Innovationsfähigkeit	0,808	0,839
~LINKS	0,733	0,440
~Eigenständigkeit	0,668	0,481
Soz. Problembedarf	0,750	0,718
Innovationsfähigkeit	0,587	0,517
LINKS	0,485	0,639
Eigenständigkeit	0,433	0,519

Quelle: Eigene Darstellung.

*Michael Jankowski, Christina-Marie Juen,
Florian Erlbruch, Markus Tepe*

NieKom. Eine neue Datenbasis für die kommunale Wahl- und Policyforschung in Niedersachsen*

Zusammenfassung

Die Verfügbarkeit kommunaler Wahldaten stellt im bundesdeutschen Kontext häufig noch eine Hürde für die empirische Wahl- und Policyforschung dar. Der in diesem Beitrag vorgestellte „NieKom“-Datensatz, bestehend aus einem *scientific use file* (<https://uol.de/polsys/niekom>) und einer *Online-Informationsplattform* (<http://niekom.uni-oldenburg.de/>), möchte dazu beitragen, die kommunale Wahl- und Policyforschung für das Bundesland Niedersachsen auf eine breitere empirische Basis zu stellen und darüber hinaus ein Online-Informationsangebot für die politisch interessierte Öffentlichkeit zu bieten. „NieKom“ ist ein Multi-Panel-Datensatz, in dem erstmalig als Vollerhebung alle Wahlergebnisse aus den niedersächsischen Kommunen für alle relevanten Wahltypen (Gemeinde-, Kreis-, Europa-, Landtags- und Bundestagswahlen) im Zeitraum von 1974 bis 2017 abgebildet sind.

Schlagwörter: Kommunalwahlforschung, Policyforschung, kleinräumige Wahldaten, kartographische Wahldaten, Multi-Panel-Datensatz

Abstract

NieKom. A new database for municipal election and policy research in Lower Saxony

In the German context, the availability of municipal election data often represents a hurdle for empirical electoral and policy research. The “NieKom” dataset presented in this article, consisting of a *scientific use file* (<https://uol.de/polsys/niekom>) and an *online information platform* (<http://niekom.uni-oldenburg.de/>), aims to contribute to placing municipal electoral and policy research on Lower Saxony on a broader empirical basis and also offers an online information board for the politically interested public. “NieKom” is a multi-panel dataset which includes, for the first time, all election results from Lower Saxony’s municipalities for all relevant types of elections (municipal, district, European, state and federal elections) in the period from 1974 to 2017.

Keywords: Local election research, policy research, small-scale electoral data, cartographic electoral data, multi-panel data set

1 Motivation

In Deutschland ist die Verfügbarkeit kommunaler Wahldaten häufig noch eine Hürde für die empirische Wahl- und Policyforschung. Im Vergleich zu Bund und Land wird der kommunalen Ebene weniger Aufmerksamkeit geschenkt (Rattinger, Gabriel & Falter, 2007; Völkl, 2009), weshalb Oscar W. Gabriel (1997, S. 858) in Kommunalwahlen noch einen „weißen Fleck auf der Landkarte der Wahlforschung“ sah (siehe auch Naßmacher, 2013a). Diese Beobachtung steht im Widerspruch zu dem in öffentlichen

Debatten betonten Stellenwert der kommunalpolitischen Ebene als „Kinderstube der Demokratie“ und Fundament der öffentlichen Daseinsvorsorge (Naßmacher & Naßmacher, 2007, S. 19).¹

Die Lücke zwischen gesellschaftlichem und politischem Stellenwert der kommunalen Ebene und empirischer Forschung ist auch deswegen bemerkenswert, weil sich sowohl das Angebot kommunaler Wahl- und Strukturdaten durch die statistischen Landesämter verbessert hat (siehe Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019a), als auch die ökonometrischen Verfahren zur Modellierung räumlicher Abhängigkeiten in Wahlergebnissen (siehe z. B. Drukker, Prucha & Raciborski, 2013; Ward & O’Loughlin, 2002).² Jüngere nationale und internationale Arbeiten belegen zudem eindrucksvoll das Analysepotential kleinräumiger Wahldaten für die politikwissenschaftliche Forschung (siehe z. B. Kluge, Markwardt & Thater, 2017; Garmann, 2017; Foremny, Freier, Moessinger & Yeter, 2018; Foremny & Riedel, 2014; Leininger, Rudolph & Zittlau, 2018; Eggers, 2015).

In der Wahlforschung können kleinräumige kommunale Daten als abhängige Variable modelliert werden, um beispielsweise den Effekt der Wahlebene auf die Wahlbeteiligung zu untersuchen (*Nebenwahltheorie*) oder regionale Cluster parteipolitischer Präferenzen zu identifizieren (siehe Reif, Schmitt & Norris, 1997). In der Policyforschung hingegen, können dieselben Daten als unabhängige Variable herangezogen werden, um beispielsweise den Effekt des Wahlzeitpunktes (*Electioneering*) oder des Wahlergebnisses (*Partisanship*) auf kommunale *Policies* zu testen (siehe Knill, 2013; Dubois, 2016; Franzese, 2002).

Mit der Erwartung, dass kleinräumige Wahldaten für die empirische Wahl- und Policyforschung einen Mehrwert liefern können, haben wir, im Rahmen des vom Ministerium für Wissenschaft und Kultur (MWK) des Landes Niedersachsen geförderten Projektes „NieKom“, eine neue Datenbasis für die kommunale Wahl- und Policyforschung in Niedersachsen erstellt. Der vorliegende Beitrag beschreibt den Umfang und Aufbau dieser Datenbasis, die einen *scientific use file* (<https://uol.de/polsys/niekom>) und eine *Online-Informationsplattform* (<http://niekom.uni-oldenburg.de/>) beinhaltet.

2 Datenbasis

2.1 Institutioneller Kontext

Die Ausgestaltung der Gemeindeverfassung und des Kommunalwahlrechts kann sich zwischen den Bundesländern zum Teil erheblich unterscheiden (Bogumil & Holtkamp, 2006; Hoffmann, 2010). Die Fokussierung auf ein einzelnes Bundesland bietet ein homogenes institutionelles Umfeld. Dadurch sind die gesammelten Daten weniger anfällig für unbeobachtete Heterogenität als beispielsweise Wahldatensätze, die mehrere Staaten oder Bundesländer zusammenfassen. Das im bundesdeutschen Kontext als „Flächenland“ geltende Niedersachsen kann aus mehreren Gründen ein ergiebiger Anwendungsfall für die kommunale Wahl- und Policyforschung sein.

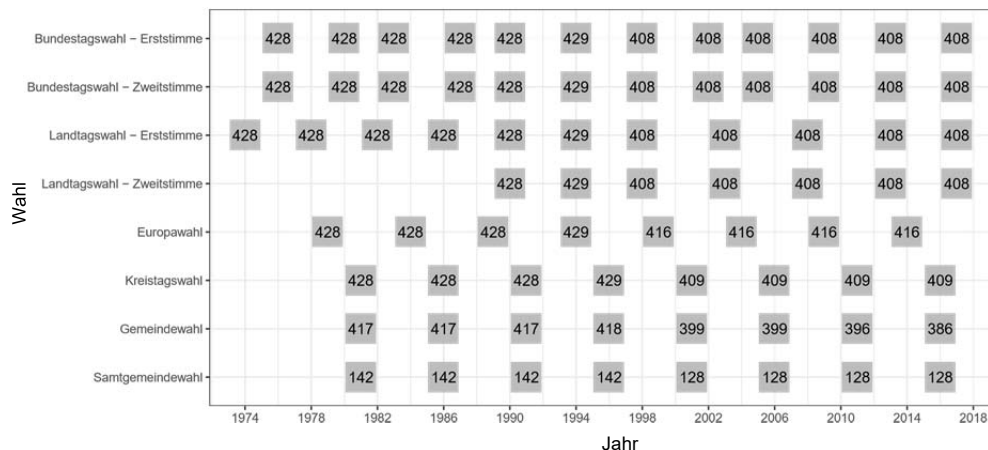
Zum einen ist das Bundesland kein historisch gewachsenes einheitliches politisches Gebilde, sondern ein administrativ gegründetes: 1946 wurden das Land Hannover, das Land Braunschweig, der Freistaat Oldenburg und das Land Schaumburg-Lippe auf

Veranlassung der britischen Besatzungsmacht zum Land Niedersachsen vereinigt. Niedersachsen zeichnet sich nach wie vor durch räumliche Heterogenität an kulturellen und politischen Traditionen aus (Naßmacher, 2013b; Nentwig & Werwath, 2016). Zum zweiten zählte Niedersachsen mit knapp acht Mio. EinwohnerInnen nicht nur zu den bevölkerungsreichsten Bundesländern, sondern mit einem Bruttoinlandsprodukt von 296 Mrd. Euro hinter Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg zu den vier wirtschaftlich stärksten Bundesländern (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019b; Stand: 2018). Gleichzeitig zeigt sich innerhalb Niedersachsens eine erhebliche regionale Streuung hinsichtlich seiner Bevölkerungsstruktur und Wirtschaftskraft. Mit diesen Eigenschaften bietet das Land Niedersachsen gute Voraussetzungen, um konkurrierende Erklärungen für kommunale Wahl- und Policyergebnisse empirisch zu prüfen.

2.2 Scientific Use File

Die technische Herausforderung für die kommunale Wahl- und Policyforschung besteht zunächst darin, die durch die statistischen Landesämter archivierten, kleinräumigen Wahldaten zu erfassen, zu konsolidieren und in den gängigen maschinenlesbaren Formaten der *scientific community* zur Verfügung zu stellen. So speist sich der vorliegende „NieKom“-Datensatz vorwiegend aus den Daten des LSN-Online-Angebots des Landesamts für Statistik Niedersachsen (LSN) (2019). Das Ergebnis ist ein Multi-Panel-Datensatz, in dem erstmalig als Vollerhebung alle niedersächsischen Wahlergebnisse seit 1974 bis 2017 abgebildet sind (siehe *Abbildung 1*, <https://uol.de/polsys/niekom>).

Abbildung 1: Wahltypen, Wahlzeitpunkte und Anzahl der Gemeinden



Hinweis: Die Zahlen in den grauen Kästen geben die Anzahl von Kommunen an, für die die Wahlergebnisse vorliegen.

Quelle: Eigene Darstellung, <https://uol.de/polsys/niekom>.

Als räumliche Analyseeinheit dienen die niedersächsischen Einheits- und Samtgemeinden. Einheitsgemeinden sind Gemeinden, die zu einem Landkreis gehören, jedoch

nicht Mitglied in einer Samtgemeinde sind und somit alle Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung selbstständig übernehmen. Samtgemeinden sind Gemeindezusammenschlüsse einzelner Gemeinden, bei denen zentrale Verwaltungsaufgaben übergeordnet ausgeführt werden. Der Datensatz beinhaltet die Wahlergebnisse der Europawahlen, der Bundestagswahlen (Erst- und Zweitstimmen), der Landtagswahlen (Erst- und Zweitstimmen), der Kreistagswahlen und der Kommunalwahlen für alle niedersächsischen Einheits- und Samtgemeinden für bis zu 118 Parteien über insgesamt 43 Jahre. Zusätzlich zu den Wahlergebnissen für die jeweils angetretenen Parteien wurden auch die Wahlbeteiligung, die Anzahl der Wahlberechtigten sowie die Anzahl der gültigen Stimmen erhoben.

Die Ergebnisse der niedersächsischen Bürgermeisterwahlen sind ab dem Jahr 1994 vorhanden. Diese beinhalten neben dem Wahldatum und der Art der Wahl (erster bzw. zweiter Wahlgang) auch das Geschlecht, das Geburtsjahr, den Beruf der BürgermeisterkandidatInnen, die Partei für die die Person kandidierte und ob der jeweilige Kandidat bzw. die Kandidatin gewählt wurde. Auch die Anzahl der Wahlberechtigten, der gültigen und ungültigen Stimmen, der abgegebenen Stimmen und die Wahlbeteiligung in Prozent sind im Datensatz enthalten. Weil die Einzelergebnisse der kommunalen Direktwahlen in Niedersachsen nicht dauerhaft und systematisch hinterlegt wurden, haben wir zunächst die über das Niedersächsische Innenministerium archivisch verfügbaren kommunalen Direktwahlergebnisse in den „NieKom“-Datensatz eingepflegt. In einem zweiten Erhebungsschritt wurden alle Gemeinden per E-Mail angeschrieben und darum gebeten, uns die fehlenden in ihrer Kommunen hinterlegten Direktwahlergebnisse mitzuteilen. In einem dritten Erhebungsschritt wurden die Gemeinden telefonisch kontaktiert und um Mithilfe gebeten. Trotz dieses mehrstufigen Erhebungsprozesses liegen die Bürgermeisterwahldaten nur fragmentarisch vor. Zahlreiche Kommunen gaben an, dass rückliegende kommunale Direktwahlergebnisse nicht aufbewahrt wurden.

Im Erhebungszeitraum von 1974 bis 2017 kam es in Niedersachsen zu mehreren Kommunalgebietsreformen. Diese betreffen u. a. die Eingliederung einzelner Gemeinden in den Landkreis Göttingen, die Neubildung der Region Hannover sowie die Zusammenlegung von Einheits- und Samtgemeinden. Der Gemeindeschlüssel der bestehenden Gemeinden wurde entsprechend harmonisiert und angepasst. Über den Gemeindeschlüssel können dem „NieKom“-Datensatz weitere strukturelle und sozioökonomische Gemeindemerkmale angefügt werden.

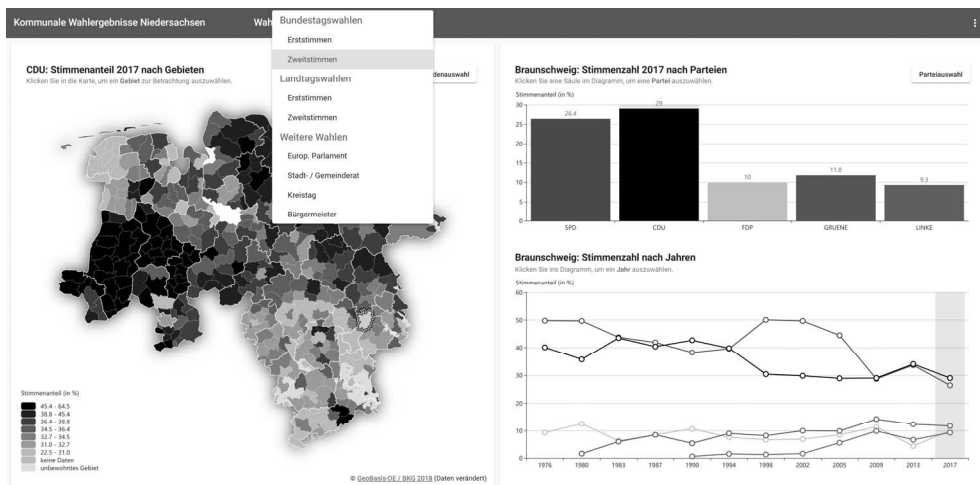
2.3 Online-Informationsplattform

Die systematische und vollständige Erfassung der Wahlergebnisse in einem Bundesland auf Ebene der Kommunen kann nicht nur für die *scientific community*, sondern auch für die politisch interessierte Öffentlichkeit nützlich sein. Im Zuge des Forschungs- und Wissenstransfers werden die „NieKom“-Daten daher auch über ein Webportal interessierten BürgerInnen zugänglich gemacht (<http://niekom.uni-oldenburg.de/>).

Auf diesem Portal können sich die BürgerInnen vorzugsweise auf ihrem PC einen schnellen und kompakten Überblick über die Wahlbeteiligung und die politischen Mehrheitsverhältnisse in ihrer Kommune verschaffen und so auch ihre zukünftige Wahlentscheidung informieren (optimiert für Google Chrome und Microsoft Edge).

Das Webportal wurde in Kooperation mit dem Oldenburger Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Informatik (OFFIS) realisiert. Die Darstellung der gemeindespezifischen statistischen Kennwerte erfolgt in Referenz zu benachbarten Kommunen, regionalen Durchschnitts sowie im Zeitverlauf. Die Kennwerte werden in dem Webportal sowohl tabellarisch als auch kartographisch dargestellt.

Abbildung 2: Auswahl von Wahlen unterschiedlicher Ebene auf der Online-Informationsplattform



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2 zeigt einen Screenshot der Benutzeroberfläche des Webportals. Zunächst wählt der User bzw. die Userin über die Menüführung aus, welche Wahlebene betrachtet werden soll. In der linken Bildhälfte erscheint eine interaktive Karte des Landes Niedersachsen, auf der zu sehen ist, in welchen Landesteilen eine bestimmte Partei welche Stimmenanteile erzielen konnte. In der oberen rechten Bildhälfte wird das Wahlergebnis der Partei in Referenz zu anderen Parteien abgebildet. In der unteren rechten Bildhälfte wird das Stimmenergebnis der Partei über die vergangenen Wahlen ebenfalls in Referenz zu anderen Parteien abgebildet, wodurch Gewinne und Verluste von Parteien sichtbar werden. Welche Parteien angezeigt werden, kann durch ein Menü einfach ausgewählt werden.

3 Fazit und Ausblick

Die kommunale Ebene ist zweifellos ein gesellschaftlich relevanter und für politikwissenschaftliche Fragestellungen aus dem Bereich der Wahl- und Policyforschung ergiebiger Untersuchungsgegenstand. Der hier vorgestellte „NieKom“-Datensatz möchte dazu beitragen, die kommunale Wahl- und Policyforschung in Niedersachsen auf eine breitere empirische Basis zu stellen und darüber hinaus ein Online-Informationsangebot für die politisch interessierte Öffentlichkeit zu bieten. Während die Fokussierung auf ein Bundesland die Daten weniger anfällig macht für unbeobachtete Hetero-

genität, liegt hier auch eine methodische Limitation des Datensatzes. Denn, bis auf die asynchron stattfindenden Bürgermeisterwahlen, finden alle Wahlen in den Gemeinden zeitgleich statt. Daher ist es nicht möglich, den kausalen Effekt des Wahljahres von anderen Zeiteffekten und externen Schocks, die alle Gemeinden in Niedersachsen in einem bestimmten Jahr getroffen haben, zu trennen. Dieser Umstand kann auch nicht durch die vergleichsweise lange Zeitreihe, die mit dem „NieKom“-Datensatz abgebildet wird, vollständig kompensiert werden. Auch vor diesem Hintergrund ist es wünschenswert, wenn weitere kleinräumige Multi-Panel-Datensätze für andere Bundesländer entwickelt werden, um der empirischen Wahl- und Policyforschung auf kommunaler Ebene eine noch breitere Datenbasis anzubieten.

Anmerkungen

* Gefördert aus Mitteln des Niedersächsischen Vorab.

- 1 Die Kommunalwahlstudien von Carmen Schmidt (2008); Rüdiger Schmitt-Beck, Christian Mackenrodt und Thorsten Faas (2008) und Norbert Kersting und Sebastian Schneider (2016) nutzen ebenfalls kleinräumige Daten, fokussieren dabei aber auf einzelne, ausgewählte Städte.
- 2 Umfassende Struktur- und Kontextvariablen für Kommunen in Deutschland mit mehr als 5.000 EinwohnerInnen können zudem über das von der Bertelsmann Stiftung (2019) bereitgestellte Informationsportal „Wegweiser Kommune“ bezogen werden.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2019). *Wegweiser-kommune.de – informiert über demographische Entwicklungen in Kommunen. Statistische Daten*. Online verfügbar unter: <https://www.wegweiser-kommune.de> [07.10.2019].
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (2006). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Drukker, David M., Prucha, Ingmar R. & Raciborski, Rafal (2013). Maximum-likelihood and generalized spatial two-stage least-squares estimators for a spatial-autoregressive model with spatial-autoregressive disturbances. *Stata Journal*, 13(2), 221-241.
- Dubois, Eric (2016). Political business cycles 40 years after Nordhaus. *Public Choice*, 166(1-2), 235-259.
- Eggers, Andrew C. (2015). Proportionality and turnout: Evidence from French municipalities. *Comparative Political Studies*, 48(2), 135-167.
- Foremny, Dirk & Riedel, Nadine (2014). Business taxes and the electoral cycle. *Journal of Public Economics*, 115, 48-61.
- Foremny, Dirk, Freier, Ronny, Moessinger, Marc-Daniel & Yeter, Mustafa (2018). Overlapping political budget cycles. *Public Choice*, 177(1-2), 1-27.
- Franzese, Robert J. (2002). Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes. *Annual Review of Political Science*, 5, 369-421.
- Gabriel, Oscar W. (1997). Kommunales Wahlverhalten: Parteien, Themen und Kandidaten. In Oscar W. Gabriel, Frank Brettschneider & Vetter Angelika (Hrsg.), *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt* (S. 147-168). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Garmann, Sebastian (2017). Electoral cycles in public administration decisions: evidence from German municipalities. *Regional Studies*, 51(5), 712-723.
- Hoffmann, Peter (2010). Kommunalpolitik in Niedersachsen. In Andreas Kost & Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung* (S. 205-230). Wiesbaden: VS Verlag.

- Kersting, Norbert & Schneider, Sebastian (2016). Neue Machtansprüche in der Kommunalpolitik: Die Einstellungen von Ratsmitgliedern zu Bürgerbeteiligung. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10(3-4), 331-339.
- Kluge, Jan, Markwardt, Gunther & Thater, Christian (2017). Self-Preserving Leviathans. Evidence from Local-Level Data. *KYKLOS*, 70(4), 594-621.
- Knill, Christoph (2013). dms Symposium – Der Gebührenstaat: Latente und manifeste Gebührenpolitik im Spannungsfeld rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. *dms – der moderne staat*, 6(1), 127-130.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (2019). *LSN-Online – die kostenfreie Regionaldatenbank für Niedersachsen*. Online verfügbar unter: <https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/default.asp> [07.10.2019].
- Leininger, Arndt, Rudolph, Lukas & Zittlau, Steffen (2018). How to increase turnout in low salience elections. Quasi-experimental evidence on the effect of simultaneous second-order elections on political participation. *Political Science Research and Methods*, 6(3), 509-526.
- Naßmacher, Hiltrud (2013a). Kommunalwahlen unter veränderten Wettbewerbsbedingungen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44(4), 847-872.
- Naßmacher, Hiltrud (2013b). Land Niedersachsen. In Uwe Andersen & Wichard Woke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (S. 390-397). Wiesbaden: VS Verlag.
- Naßmacher, Hiltrud & Naßmacher, Karl-Heinz (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Nentwig, Teresa & Werwath, Christian (2016). *Politik und Regieren in Niedersachsen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Rattinger, Hans, Gabriel, Oscar W. & Falter, Jürgen W. (2007). *Der gesamtdeutsche Wähler. Stabilität und Wandel des Wählerverhaltens im wiedervereinigten Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Reif, Karlheinz, Schmitt, Hermann & Norris, Pippa (1997). Second-order elections. *European Journal of Political Research*, 31(1-2), 109-124.
- Schmidt, Carmen (2008). Wählerverhalten auf kommunaler Ebene. Eine Analyse am Beispiel der Kommunalwahl 2006 in Osnabrück. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39(3), 581-594.
- Schmitt-Beck, Rüdiger, Mackenrodt, Christian & Faas, Thorsten (2008). Hintergründe kommunaler Wahlbeteiligung. Eine Fallstudie zur Kommunalwahl 2004 in Duisburg. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39(3), 561-580.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019a). *Gemeinsames Statistikportal. Statistische Ämter*. Online verfügbar unter: <https://www.statistikportal.de/de/statistische-aemter> [07.10.2019].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019b). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder VGrdL. Aktuelle Ergebnisse der Revision 2019 ESVG 2010 (WZ 2008)*. Online verfügbar unter: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/> [07.10.2019].
- Völkl, Kerstin (2009). *Reine Landtagswahlen oder regionale Bundestagswahlen? Eine Untersuchung des Abstimmungsverhaltens bei Landtagswahlen 1990-2006*. Baden-Baden: Nomos.
- Ward, Michael D. & O'Loughlin, John (2002). Spatial Processes and Political Methodology: Introduction to the Special Issue. *Political Analysis*, 10(3), 211-216.

Anschriften der AutorInnen:

Dr. Michael Jankowski, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Institut für Sozialwissenschaften, Postfach 2503, 26111 Oldenburg, E-Mail: michael.jankowski@uol.de.

Christina-Marie Juen, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Institut für Sozialwissenschaften, Postfach 2503, 26111 Oldenburg, E-Mail: christina-marie.juen@uol.de.

Florian Erlbruch, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Institut für Sozialwissenschaften, Postfach 2503, 26111 Oldenburg, E-Mail: florian.erlbruch@uol.de.

Prof. Dr. Markus Tepe, Professur Politisches System Deutschlands, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Institut für Sozialwissenschaften, Postfach 2503, 26111 Oldenburg, E-Mail: markus.tepe@uol.de.

Werner Jann

Colebatch, Hal K. & Hoppe, Robert (Eds.) (2018). *Handbook on Policy, Process and Governing*. Edward Elgar. 528 Seiten. ISBN-10: 1784714860.

Abstract

Unlike its numerous predecessors, this new handbook does not aim at offering an authoritative overview about the foundations of public policy research, and its many branches and achievements, but strives to improve and integrate the theorizing about policies and the policy process, embracing both the practice of governing and the analysis of this practice. For this, it wants “to shift the focus from ‘*the policy process*’ to ‘*policy-as-process*’”. The book contains 27 contributions from 32 authors, both established colleagues as well as younger ones. It is organized in five sections (foundations, policies as authoritative choice, as structured interaction, as sense-making and finally the limits of policy). In order to better understand the intentions and achievements of the book it is best to start with the final, summarizing chapter. The editors concede, “since the 1990s policy process theorizing has reached a plateau with only incremental additions”, so there are not many new theoretical insights, but an interesting and stimulating overview about the theoretical implications of existing theories and research.

An *Handbooks of Public Policy and Governance* (oder *Government*) gibt es eigentlich keinen Mangel. Es gibt das bekannte Standardwerk von Guy Peters und Jon Pierre (2006; Sage), zudem in der gleichen Serie das *Handbook of Governance* von Mark Bevir (2011; Sage). Es gibt das Oxford Handbook von Michael Moran, Martin Rein und Robert E. Goodin (2008; Oxford University Press) und das *Handbook of Public Policy Analysis* von Frank Fischer, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (2007; CRC) und schließlich als neueste Errungenschaft das Handbuch von Guy Peters und Philippe Zitoun (2016; Palgrave). Es stellt sich also die Frage: Was bringt das neue Handbuch, und warum hat es eigentlich einen so sperrigen Titel?

Eine Antwort könnte sein, dass die vorhandenen Handbücher inzwischen (fast) alle mehr als zehn Jahre alt sind, und dass es daher darum geht, neuere Erkenntnisse vorzustellen, einzuordnen und ggfs. zu kritisieren. Oder es könnte sein, dass das neue Handbuch etwas ganz anderes anstrebt als die etablierten Vorgänger. In einer Rezension in der letzten Ausgabe von dms hat Rainer Prätorius (2019) eine Unterscheidung von drei unterschiedlichen Typen von Handbüchern vorgeschlagen, zugespitzt: (1) reine Nachschlagewerke, (2) disziplinäre Überblicke, „von Grundlagen zu breit ausgefächerten Vertiefungspfaden“ (ebd., S. 224) als Einführung in das Feld und (3) kritische Analysen des aktuellen Forschungsstandes und Erschließung von Desideraten, also eher der Versuch, das Feld voranzubringen oder gar neu zu strukturieren. Die oben genannten Handbücher gehören fast alle zur Kategorie zwei, das vorliegende Handbuch ist ein Versuch der dritten Art, allerdings ein sehr spezieller. Hal K. Colebatch und Robert

Hoppe versprechen, eine neue Sichtweise auf Politikinhalt, Prozesse und Regieren zu etablieren, oder zumindest anzuregen. Ihr Ziel ist, das „theorizing“ über Policies und den Policy-Prozess zu integrieren und auf eine neue Basis zu stellen, aber am Ende bleiben Zweifel, ob ein Handbuch dafür das geeignete Vehikel ist.

In einem länglichen theoretischen Einführungskapitel versuchen die Autoren, ihre spezifische Fragestellung und die daraus folgende Gliederung zu erläutern: „A handbook on the policy process is called for because of the increasing importance of ‘policy’ in both the practice of governing and the analysis of this practice. We need to know what is being done to generate ‘policy’, and in what way this can be called a ‘process’“ (Colebatch & Hoppe, 2018, p. 1). Das erscheint zumindest mir nicht besonders originell zu sein, denn Diskussionen, was genau Policies sind und ob und wie man über sie und Policy-Prozesse theoretisieren kann, sind das tägliche trockene Brot der Policy-Forschung seit langer Zeit.

Auf der Grundlage eines kurzen kritischen Durchgangs der bisherigen Diskussionen wird postuliert, „that we need to shift the focus from *‘the policy process’* to *‘policy-as-process’*, that is, the patterning of activity as part of the accomplishment of governing“ (Colebatch & Hoppe, 2018, p. 6, Hervorhebung i. O.). Was das bedeuten soll, insbesondere nach der „institutionellen Wende“ der letzten Jahrzehnte, verbleibt erst einmal unklar, aber man tröstet sich damit, dass es dafür ja jetzt das Handbuch gibt. Etwas überraschend werden dann „three underlying norms“ von Policies eingeführt, nämlich „authority, order and purpose“, die die Struktur des Handbuchs vorgeben. Insgesamt besteht das Handbuch aus 27 Beiträgen von 32 AutorInnen, sowohl etablierten Koryphäen des Fachs wie jüngeren KollegInnen.

Zunächst geht es ganz traditionell mit grundlegenden Beiträgen zur „signature of policy“ los, also was Policies eigentlich sind und wie man ihnen näher kommen kann. Dabei werden ziemlich traditionelle Ansätze diskutiert („Whatever governments choose to do or not to do“, Ed Page, oder „Policy as (mere) problem solving“, Nick Turnbull), aber auch eher unkonventionelle Zugänge, etwa „Policy as ordering through documents“ (Michal Sedlacko), oder „Policy as a body of expertise“ (Holger Strassheim). Im zweiten Teil „Policy as authoritative choice“, werden dann vor allem weiter traditionelle konzeptionelle und theoretische Zugänge abgehandelt also etwa „stage theories“ (William Dunn), „policy instruments“ (Michael Howlett et al.), „implementation“ (Peter Hupe) und „evaluation“ (Jan-Eric Furubo).

Auch im dritten Teil „Policy as structured interaction“ findet man weitgehend gute alte Bekannte, also etwa „advocacy coalitions“ (Keith Dowding) oder „multiple streams“ (Alison Ritter und Karl Lancaster), aber auch eher ungewohnte Zugänge, etwa „linkages“ (Hal K. Colebatch) und „policy work“ (Jan Kohoutek et al.). Und auch im vierten Teil „Policy as sense-making“ wird diese Mischung aus Etabliertem und Neuem fortgesetzt, u. a. mit Beiträgen zu „frames“ (Perri 6), „agenda formation“ (Peter John) und „policy learning“ (David Dolowitz), aber auch mit Zugängen wie „narratives“ (Raul Lejano et al.), „news media“ (Rodney Tiffen) und „social media“ (Victor Bekkers und Arthur Edwards). Im letzten Teil „Limits of Policy“ geht es dann nochmal um sehr grundsätzliche und oft diskutierte Ansätze, also „choice vs. Incrementalism“ (Robert Hoppe), „stasis and change“ (John Grin), „socioeconomic characteristics“ (William Blomquist) und „policy typologies“ (Aynsley Kellow).

All das ist weitgehend solide und informativ (insbesondere wenn die Artikel von den etablierten „old hands“ geschrieben sind), gelegentlich etwas gewollt unkonventi-

onell und kritisch, aber oft auch anregend. Die Herausgeber sind ausdrücklich zu loben, dass sie sich bemüht haben, die Dominanz der „usual suspects“ durch jüngere AutorInnen auch aus weniger bekannten Universitäten zu durchbrechen. Aber am Ende ist man erschlagen von der Fülle der Interpretationen und kritischen Anmerkungen, und zumindest mir war immer noch nicht klar, was denn jetzt eigentlich der Mehrwert dieses Handbuchs sein sollte?

Auch die Mischung überzeugt nicht unbedingt. Einige der Beiträge sind von AutorInnen verfasst, die selbst grundlegende Texte zu diesen Konzepten verfasst haben (z. B. Michael Howlett zu „*Policy Instruments*“ oder David Dolowitz zu „*Policy Learning and Diffusion*“), aber das ist vermutlich für ein Handbuch mit einem kritischen Anspruch keine so gute Idee. Denn während in anderen Beiträgen die klassischen Konzepte i. d. R. zunächst dargestellt und dann kritisch gewürdigt und diskutiert werden, setzen die Koryphäen die Kenntnis Ihrer Beiträge im Prinzip voraus, zumindest scheuen sie sich, ihre grundlegenden Ideen noch einmal zusammenzufassen (oder gar zu kritisieren) und diskutieren stattdessen eher mögliche Weiterungen. Aus meiner Sicht besteht der Sinn gerade eines Handbuchs aber darin, zunächst die „klassischen“ AutorInnen, Texte und Konzepte darzustellen, bevor sie kritisiert und weiter entwickelt werden.

Auch die Gliederung ist gewöhnungsbedürftig. Man findet die (meisten) relevanten und bekannten Konzepte, von Policy Stages über Agenda Setting, Policy Instruments, Implementation, Evaluation bis hin zum Advocacy Coalitions Framework und Multiple Streams, allerdings in einer etwas ungewohnten Zuordnung. Andere klassische Zugänge muss man suchen. Policy Networks, Domains oder Regimes werden unter „Linkage and the Policy Process“ unter der Überschrift „Clustering“ abgehandelt, „Punctuated Equilibrium“ unter „Stasis and Change“ – das ergibt zwar Sinn, ist aber etwas gewöhnungsbedürftig. In dem Beitrag „Expertise“ geht es vorrangig um eine kritische Sicht auf „Evidence based policy making“, aber beide sind ja keinesfalls identisch. Und warum taucht das nicht im Titel auf? Die Frage stellt sich generell: Soll ein Handbuch eigentlich vorrangig originell sein, soll es neue Perspektiven und Sichtweisen eröffnen, oder soll es verlässlich über den „state of the art“ informieren? Das vorliegende Handbuch kann sich nicht wirklich für eine Seite entscheiden, aber tendiert letztendlich eher für neue, unkonventionelle und kritische Sichtweisen. Aber worin besteht dann deren Mehrwert?

Ganz untypisch für ein Handbuch fassen die Herausgeber im letzten Kapitel sämtliche Beiträge zusammen, und versuchen, sie auf ihr eigentliches Interesse zu fokussieren, „the process of theorizing: the way in which practitioners, observers and the public have used the idea of policy, and of a policy process, to make sense of governing in contemporary society“ (Colebatch & Hoppe, 2018, p. 474). Hier wird die grundlegende Struktur des Handbuchs, wie die verschiedenen Beiträge aufeinander bezogen sind und sich ergänzen, viel deutlicher als in der Einleitung. Wenn man verstehen will, was das Anliegen der Herausgeber ist, sollte man daher unbedingt mit dem letzten Beitrag beginnen. Man kann dann auch besser entscheiden, welche Beiträge man lesen will und sollte, und in welcher Reihenfolge. Es ergibt offenkundig keinen Sinn, sämtliche Beiträge in der vorliegenden Reihenfolge zu lesen, dafür ist das Handbuch zu umfassend. Es ist aber auch problematisch, sich einfach bestimmte Beiträge herauszusuchen, um sich über den „state of the art“ in einem bestimmten Bereich zu informieren, wie das bei normalen Handbüchern durchaus sinnvoll ist, denn dann begreift man nicht das spezielle theoretische Anliegen des Handbuchs.

Die Herausgeber kommen am Ende selbst zu dem Ergebnis, dass „since the 1990s policy process theorizing has reached a plateau with only incremental additions“ (Colebatch & Hoppe, 2018, p. 497). Wirklich neue theoretische Perspektiven und Einsichten kann das Handbuch daher nicht bieten, auch wenn es immer wieder „theorizing that is grounded in practice“ einfordert. Es eignet sich auch nicht als klassischer Überblick über das Feld, denn dafür sind die meisten Beiträge nicht konzipiert. Aber wenn man sich für die theoretische Weiterentwicklung der Policy-Forschung interessiert, insbesondere für Möglichkeiten der Integration und gegenseitigen Inspiration unterschiedlicher Ansätze, oder auch für neuere Zugänge in Bereichen wie Expertise, Social Media oder auch Narratives, liefert das Handbuch viele relevante Anregungen. Wie so oft, eröffnet es am Ende mehr Fragen, als es beantworten kann.

Literatur

- Bevir, Mark (Ed.) (2010). *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage.
- Fischer, Frank, Miller, Gerald J. & Sidney, Mara S. (Eds.) (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. New York: Routledge.
- Moran, Michael, Rein, Martin & Goodin, Robert E. (Eds.) (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, Guy & Pierre, Jon (Eds.) (2006). *Handbook of Public Policy*. London: Sage.
- Peters, Guy & Zittoun, Philippe (Eds.) (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Prätorius, Rainer (2019). Stazyk, Edmund C. and Frederickson, H. George (Eds.) (2018). *Handbook of American Public Administration*. Cheltenham, UK/Northampton, Ma, USA: Edward Elgar. XVIII/552 Seiten, ISBN: 9781 78643 206 3. *dms – der moderne staat*, 12(1), 224-226.
<https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.15>.

Anschrift des Autors:

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
 E-Mail: jann@uni-potsdam.de.

Nadin Fromm

Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2019). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Second Edition. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing. Paperback, 431 Seiten, ISBN: 9781786436726.

Abstract

The second edition of "Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe" updates its predecessor by completing the four case studies (UK, France, Germany, Sweden). It elaborates the consequences of reforms and exposes further trends in public administration from a comparative perspective. Cross-country comparisons provide therefore in-depth knowledge whether public administration converge, diverge or remain persistent regarding reform challenges. Meant as a textbook for students in public administration, the volume explains – by its logical structure and precise language – the complex but diverse nature of comparative public administration.

Als die erste Auflage von „Introduction to Comparative Public Administration“ im Jahr 2014 erschien (ein Jahr nach der deutschen Ausgabe), waren sich die Kritiker¹ darin einig, dass eine vollumfängliche Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft längst überfällig war. In den Buchbesprechungen wurde aber nicht nur die Relevanz der Edition betont, sondern auch die strukturierte und präzise Vorgehensweise der Autoren. Nun legen Sabine Kuhlmann, Professorin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, und Hellmut Wollmann, Professor emeritus für Verwaltungslehre, Humboldt-Universität zu Berlin, die zweite Auflage (zunächst in englischer Sprache) vor. Die Autoren betonen in der Einleitung, dass es ihnen darum gehe, die erste Auflage des Buches um weiterführende Fakten zu den Länderbeispielen zu ergänzen und um Analysen bezüglich der Evaluation der *New Public Management*-Reformen zu komplettieren. Darüber hinaus werden die Auswirkungen der Finanzkrise und der Trend zur Rekommunalisierung staatlicher Aufgaben vor dem Hintergrund des Vergleichs nun stärker berücksichtigt.

In gewohnter Manier untergliedert sich das Buch in eine Einführung (Kap. 1) sowie drei Hauptteile (Kap. 2-4) und schließt mit einer Zusammenfassung (Kap. 5) sowie einem finalen Kapitel, wo zukünftige Herausforderungen für die vergleichende Verwaltungswissenschaft (Kap. 6) formuliert werden. Jedes Kapitel beginnt mit einer kurzen Zusammenfassung sog. Lernziele, da das Buch als Lehr- und Arbeitsbuch für Studierende angelegt ist. Eine (aktualisierte) kommentierte Liste mit relevanten Literaturempfehlungen sowie ein Stichwortverzeichnis sind dem Werk beigelegt.

Nach der Einleitung, in welcher die inhaltlichen Grundzüge und Forschungsprämissen der vergleichenden Verwaltungswissenschaft kurz skizziert werden, folgt ein Kapitel mit den konzeptionellen Grundlagen und analytischen Ansätzen der vergleichenden Verwaltungswissenschaft. Dieses Kapitel ist für das weitere Verständnis substantiell, legt es doch die begrifflichen, methodologischen sowie theoretischen Grundlagen. Der Leser erhält hier einerseits einen Einblick in die recht junge verwaltungswissenschaftliche Subdisziplin. Darüber hinaus ist dieses Kapitel das „Rezeptbuch“, um die weitere Vorgehensweise der Autoren beim Ländervergleich sowie im Rahmen der Vergleichsanalysen zu verstehen. Hier werden dann – wie bereits in der ersten Auflage des Buches – in klarer und präziser Sprache die unterschiedlichen Ländergruppen und -typologien vor dem Hintergrund eines Vergleichs von Verwaltungssystemen und der Reformen (Europa) der letzten Jahre hergeleitet. Die Verwaltungssysteme und ihre Reformen stellen das übergeordnete Thema des Buches dar, weshalb die Autoren darauf Bezug nehmend hier zentrale Vergleichsdimensionen ableiten (u. a. Verwaltungstraditionen; politisch-institutionelle Merkmale des Verwaltungsaufbaus) und mögliche Vergleichskategorien operationalisieren. Auf diese Weise soll eine Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Verwaltungssystemen Europas gewährleistet werden, um so zahlreiche Fakten zusammenzutragen, die sich dann zu den genannten (geographischen) Verwaltungsprofilen aggregieren.

Die Länderbeispiele, die dann im nachfolgenden Kapitel 3 beispielhaft für das jeweilige Verwaltungsprofil detailliert beschrieben werden, entsprechen der Auswahl der ersten Ausgabe. Dabei handelt es sich um das kontinentaleuropäisch-napoleonische (Frankreich), das kontinentaleuropäisch-föderale (Deutschland), das skandinavische (*nordic*) (Schweden), das angelsächsische (Vereinigtes Königreich) sowie das mittelost- bzw. süd-osteuropäische (Ungarn) Verwaltungsprofil. Die Länderstudien wurden bei der Überarbeitung um Hintergrundinformationen sowie um aktuelle Trends ergänzt. So werden beispielsweise im Kapitel zum Vereinigten Königreich (UK) die „*policy of devolution*“ vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Debatte um einen „Quasi-Föderalismus“ analytisch stärker in den Blick genommen und die Angaben zum Aufbau der Regionalverwaltung in UK vervollständigt (S. 104 ff.). In der ersten Ausgabe hatte man sich vor allem auf England konzentriert, dabei Schottland, Wales und Nordirland ausgeklammert. Das Kapitel endet mit einem länderübergreifenden Vergleich (*cross-country comparison*) hinsichtlich der zentralen Schlüsselthemen (Größe, Ausgaben des öffentlichen Sektors, Struktur des Verwaltungssystems, etc.) und zielt damit darauf ab, nicht nur vergleichbare Themen aufzugreifen (in Form von Einzelstudien), sondern tatsächlich vergleichend zu arbeiten (*comparable vs. comparative*, in Anlehnung an die Kritik von Hans-Ulrich Derlien (1992)).

Mit diesen einführenden Kapiteln ist die Grundlage für das Kapitel 4 gelegt, in dem sich die Autoren dem Kernthema des Buches widmen. Aus vergleichender Perspektive werden nun zahlreiche Reformen der öffentlichen Verwaltung beschrieben und diskutiert. Die Autoren steigen in das Kapitel ein, indem zunächst die dominanten Reformdiskurse der letzten Jahrzehnte aus neo-institutionalistischer Perspektive betrachtet werden. Beispielhaft werden so Treiber und Merkmale der Reform- und Modernisierungsbemühungen angesprochen. So waren beispielsweise in Großbritannien der parteipolitische Kontext und die Interaktionen zwischen den politischen Akteuren ausschlaggebend für die Privatisierung staatlicher Aufgaben (z. B.ritisches Bahnwesen in den 1980er Jahren). Die Autoren beabsichtigen mit dieser Einführung, dem Le-

ser einen theoretisch fundierten Orientierungsrahmen hinsichtlich des Reformdschungels zu vermitteln und gleichzeitig die Vielzahl an unterschiedlichen Variablen herauszustellen, die potentiell Einfluss auf die Reformverläufe in den Ländern nehmen. Insgesamt subsumieren die Autoren vier dominante Reformdiskurse: (1) Innerstaatliche Reformen (Dezentralisierung, Regionalisierung, Föderalisierung); (2) Territorialreformen; (3) Verwaltungsreform zwischen Staat und Markt (Privatisierung, Re-Kommunalisierung); (4) Personalreformen. Ähnlich wie auch in der ersten Auflage definieren die Autoren die jeweilige Reform und fassen die wesentliche Charakteristik zusammen. Anschließend werden die Reformen zunächst als kurze Einzelstudien in unterschiedlichen Ländern vorgestellt. Das jeweilige Unterkapitel, welches eine der genannten Reformen zum Gegenstand hat, schließt mit einem länderübergreifenden Vergleich und geht dann vertiefend auf die Frage ein, inwiefern das jeweilige Verwaltungssystem konvergierend, divergierend oder persistent sich gegenüber einer Reform zeigt. In Ergänzung zur ersten Auflage wird diese Diskussion auf Basis aktueller Forschungsergebnisse um weitere Erklärungsfaktoren ergänzt. Das fünfte Kapitel greift in Form einer vergleichenden Zusammenfassung den zentralen Themenaspekt der Reformdiskurse noch einmal auf und stellt eine mögliche Länderklassifikation vor, um die unterschiedlichen Stadien der Implementierung der genannten Reform(diskurse) zu erfassen. Gleichzeitig geht es noch einmal darum, die Entwicklungspfade und -verläufe von Reformen im europäischen Vergleich aus neo-institutionalistischer Perspektive zu resümieren.

Aus Sicht der Studierenden (im Modul „Internationaler Governance- und Vergleichungsvergleich“ des Masterstudiengangs Public Administration, Universität Kassel) ist der Eindruck ein positiver: Das Lehrbuch sei „übersichtlich gestaltet“, gebe „die komplexen Sachverhalte komprimiert, aber verständlich wieder“ und biete „eine Vielzahl an tabellarischen Vergleichen unterschiedlicher Nationen und Regionen anhand von quantitativen sowie qualitativen Merkmalen“. Für die Studierenden ist ein verwaltungswissenschaftlicher Vergleich im Rahmen von Haus- oder Masterarbeiten nicht immer leicht zu bewerkstelligen. Denn zwei unterschiedliche Verwaltungssysteme zu vergleichen, verlangt, dass zunächst eine Vergleichbarkeit „hergestellt“ und Vergleichskategorien/-dimensionen entwickelt werden: Diese ergeben sich auf Basis einer Frage- und Problemstellung und in Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Diskussion. Dies setzt bei den Studierenden ein klares Verständnis für das wissenschaftliche Arbeiten voraus und erfordert Kenntnisse hinsichtlich der Vorgehensweise bei einem verwaltungswissenschaftlichen Vergleich. Beim Letzteren erweist sich das Kompendium daher auch so als nützlich; es kann als Nachschlagewerk von den Studierenden genutzt werden, um sich mit den notwendigen Hintergrundinformationen zu versorgen. Jedoch ist es aufgrund der erforderlichen Vorkenntnisse weniger für Studierende der ersten Semester geeignet.

Trotz der positiven Rückmeldungen der Studierenden und des eben solchen Gesamteindrucks gibt es einige wenige kritische Anmerkungen, die sich teilweise auf formale Aspekte beziehen: Im Inhaltsverzeichnis fehlen die dritte und die vierte Untergliederungsebene. Das erschwert den Umgang mit dem Studienbuch. Darüber hinaus ist die Platzierung der zahlreichen Abbildungen und Tabellen nicht immer glücklich gewählt. Es kann beispielsweise passieren, dass eine Abbildung oder eine Tabelle erst Seiten später auftaucht, wenn sich der Text inhaltlich schon wieder auf den nächsten Aspekt bezieht (u. a. S. 36). Aufgrund der inhaltlichen Dichte des Textes führt das an einigen Stellen zu Verwirrung. Aus inhaltlicher Sicht wäre ein Ausbau des konzeptio-

nellen Kapitels (Kap. 2) in Bezug auf die Methodik des Vergleichens (Längsschnitt-versus Querschnittsvergleich) sinnvoll. Für den Leser muss verständlich sein, worauf es beim Vergleichen ankommt bzw. wie ein Vergleich durchgeführt wird. Gegenwärtig fehlt diese Brücke zwischen den konzeptionellen Grundlagen, analytischen Ansätzen sowie der „praktischen“ Umsetzung in Form der Verwaltungsprofile. Die Autoren gehen zwar an einigen Stellen darauf ein (beispielsweise betonen sie, welche Herausforderungen sich im Rahmen eines verwaltungswissenschaftlichen Vergleichs u. a. durch den Mangel an verfügbaren Daten und ggf. problematische Transfers von Begrifflichkeiten/ Terminologien stellen). Trotzdem setzen sie an einigen Stellen Methodenwissen voraus, das bei den Studierenden nicht immer vorhanden ist.

Aufgrund seines Stellenwerts als Grundlagenwerk der vergleichenden Verwaltungswissenschaft wäre es wünschenswert, wenn sich die Autoren in einer nächsten Auflage auch auf Verwaltungssysteme außerhalb von Europa bezögen. Denkbar wären beispielsweise die USA (präsidentielles System) oder auch Japan (konstitutionelle Monarchie/ Zentralstaat). Hier verfügt die vergleichende Verwaltungswissenschaft in Form einer Gesamtschau über einen blinden Fleck und greift auf Erkenntnisse der benachbarten Politikwissenschaft zurück.

Das Buch ist aufgrund der großen Diversität der Themen als Lehr- und Handbuch zu verstehen, das in der zweiten Auflage um aktuelle Forschungserkenntnisse ergänzt wurde und sicherlich weiter ausbaufähig ist. Damit verstehen die Autoren die *Forschungsperspektive*, welche sie für die Subdisziplin im letzten Kapitel formulieren, für sich als *Forschungsauftrag*. Das Grundlagenwerk zielt darauf ab, einen Beitrag zum Ausbau der konzeptionellen Grundlagen für die vergleichende Verwaltungswissenschaft zu leisten. Das ist verdienstvoll, ambitioniert und letztlich konsequent, bedenkt man, welche Bedeutung und Notwendigkeit die Gegenüberstellung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten unterschiedlicher Verwaltungssysteme gegenwärtig hat, will man kausale Zusammenhänge und Erkenntnisse u. a. hinsichtlich der Wirkung einer Reform erzielen oder zukünftige Trends erschließen und diskutieren.

Anmerkung

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

Literatur

Derlien, Hans-Ulrich (1992). Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe – Rather Comparable than Comparative. *Governance*, 5, 279-311.

Anschrift der Autorin:

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstraße 3, 34109 Kassel, E-Mail: nfromm@uni-kassel.de.

Laurin Friedrich, Steffen Eckhard

Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik*. Baden-Baden: Nomos. 321 Seiten. ISBN: 978 384 875 418 2.

Abstract:

In the course of the so called ‘refugee crisis’ of 2015/16, the German administrative system for the implementation of migration and integration policy met its limits, but also showed a remarkable resilience in adapting to the crisis challenges. Starting from there, the authors of the book “Bessere Verwaltung in der Integrations- und Migrationspolitik“ analyse what worked well and which aspects of the system still require innovation. The analysis is explicitly interdisciplinary, combining both a legal and a political analytical perspective. The well-structured book helps to understand the German administrative system of migration and integration policy which is highly complex due to the interrelatedness of different federal levels and policy areas. Recommendations for changes and reforms are discussed thoroughly and it becomes clear what kind of reforms are not only reasonable, but also feasible.

Es existiert mittlerweile ein breiter wissenschaftlicher Kenntnisstand über das Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Wieso und inwiefern die öffentliche Verwaltung während dieser Zeit an den Rand der Überforderung gebracht wurde und warum sowohl zwischen als auch innerhalb von föderalen Ebenen erhebliche Varianzen im erfolgreichen Umgang mit den Herausforderungen der Krise beobachtet werden konnten, ist Gegenstand verschiedener verwaltungswissenschaftlicher Analysen (zum Beispiel Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016; Meyer, 2016; Schammann & Kühn, 2016; sowie der Sammelband von Thränhardt & Weiss, 2016; Eckhard, Lenz, Fatke, Neuberger, Roth & Seibel, 2019; Bogumil, Kuhlmann & Proeller, 2019). Mit dem vorliegenden Band gehen Jörg Bogumil, Martin Burgi, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, Moritz Heuberger und Christoph Krönke nun der Frage nach, welche Veränderungen des Verwaltungssystems der Migrations- und Integrationspolitik nach den Erfahrungen aus der Flüchtlingskrise angegangen werden sollten. Die Autor*innen knüpfen an eine von der Stiftung Mercator geförderte Studie aus dem Jahr 2017 an, in der bereits Problemlagen ausgemacht und Lösungsvorschläge ausgearbeitet wurden. Für die vorliegende Arbeit wurden circa 70 Expertengespräche mit Akteuren aus der öffentlichen Verwaltung, amtliche Daten und Dokumente sowie bisherige verwaltungswissenschaftliche Arbeiten ausgewertet.

Das Buch ist in drei Teile untergliedert: Einen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Teil (A), einen rechtswissenschaftlichen Teil (B) und ein abschließendes

Fazit (C). Dabei baut Teil B auf Teil A auf; die aus politikwissenschaftlicher Perspektive erarbeiteten und diskutierten Reformoptionen (Teil A) sollen durch eine juristische Betrachtung (soweit erforderlich) auf rechtliche Anforderungen und verfassungsrechtliche Hürden hin überprüft werden. Mit dem Schlusskapitel C werden die Ergebnisse beider Perspektiven zusammengeführt. Der Aufbau des Teils A folgt den föderalen Ebenen im Verwaltungssystem der Integrations- und Migrationspolitik, zusätzlich werden den Themen Datenmanagement und Verwaltungsgerichtsbarkeit jeweils ein eigenes Kapitel gewidmet. Im letzten Kapitel werden dann herausgearbeitete Reformoptionen ausführlich diskutiert. Teil B ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Asyl- und der Integrationsverwaltung dargestellt, darauf folgt die rechtswissenschaftliche Diskussion der Reformoptionen in den Bereichen Datenmanagement und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nach ausführlicher Diskussion und Prüfung verschiedenster Reformoptionen kommen die Autor*innen zu folgenden Schlüssen:

Zunächst steht das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) im Fokus. In den vergangenen Jahren hat dieses immer mehr Kompetenzen hinzugewonnen und so mittlerweile nicht nur im ordnungspolitischen Bereich der Migration zahlreiche Aufgaben, sondern auch im Bereich der Integration. Die Autor*innen der Studie kommen zu dem Schluss, dass sich die Aufgabenwahrnehmung im BAMF wieder stärker auf ordnungspolitische Aufgaben konzentrieren sollte, also solche im Bereich der Migration. Dabei müssten insbesondere mit Blick auf das Asylverfahren Anstrengungen unternommen werden, um eine höhere Qualität der Aufgabenwahrnehmung zu erreichen.

Eine radikale *Kompetenzverschiebung zugunsten der Länder und Kommunen*, wie an anderen Stellen oft erwogen (z. B. Schammann & Kühn, 2016), wird allerdings nicht als sinnvoll erachtet. Vielmehr raten die Autor*innen dazu, dass das BAMF sein sozialpolitisches Aufgabenprofil reduziert und lediglich Kompetenzen aus diesem Bereich an Länder und Kommunen abgibt. Wie aus Teil B hervorgeht, decken sich diese politik- und verwaltungswissenschaftlichen Einschätzungen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Kompetenzverteilung im Bundesstaat. Demnach muss das BAMF vor allem ordnungspolitische Aufgaben wahrnehmen.

Das Buch geht auch auf die zuletzt kontrovers diskutierte Frage nach der Einrichtung eines bundesweiten *Integrationsministeriums* ein. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive gibt es verschiedene Meinungen zur Relevanz und Ausgestaltung eines solchen Ressorts (Brüning, 2017; Deutscher Bundestag, 2016; Thränhardt & Weiss, 2016). Die Autor*innen halten die Einrichtung eines solchen Ministeriums nicht zwingend für sinnvoll. Die Herauslösung des Querschnitts-themas Integration aus anderen Ressorts dürfte zum Beispiel zu ungewünschten Insellösungen führen. Sinnvoller erscheint den Autor*innen daher, die Bereiche Integration und Migration auf allen Ebenen stärker zu bündeln.

Hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung durch die *Bundesländer* sehen die Autor*innen vor allem bei der Förderung von Integration Verbesserungsbedarfe. Während die Bundesländer in diesem Bereich in den letzten Jahren immer mehr Verantwortung übernommen haben, häufen sich auch Koordinations- und Transparenzprobleme. Förderprogramme der Bundesländer und die Unterstützung der kommunalen Integration sollten besser abgestimmt und transparenter werden.

Eine zentrale Rolle spielt die kommunale Ebene. Hier heben die Autor*innen die positive Wirkung einer *integrierten Verwaltungseinheit für Integration und Migration* hervor. Einige Kommunen haben solche Verwaltungseinheiten bereits gebildet. In diesen Fällen zeigt sich eine geringere Anfälligkeit für sonst häufig auftretende Abstimmungsprobleme. In der rechtswissenschaftlichen Analyse weisen die Autor*innen darauf hin, dass es durchaus mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar wäre, die Kommunen per Landesgesetz zur Ein-

richtung solcher Verwaltungseinheiten zu verpflichten. Im Sinne einer besseren Koordination und Abstimmung zwischen fragmentierten Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene wird auch die Einführung eines *kommunalen Fallmanagements für Migrant*innen* empfohlen, welches mit dem bereits praktizierten Fallmanagement einzelner Behörden koordiniert wird. Im Bereich der Integration könnte man dadurch besser individuellen Bedarfen gerecht werden und außerdem bestehende Fördermöglichkeiten besser ausschöpfen.

Hinsichtlich des Themas *Datenmanagement* wird eine Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR) empfohlen. Dieses hat eigentlich den Zweck eines personenbezogenen Datenregisters, auf das alle Behörden zugreifen, damit einmal erhobene Informationen an allen Stellen des administrativen Systems genutzt werden können. Eine solche Nutzung ist bisher allerdings nur eingeschränkt möglich, da die Registrierung von Geflüchteten nicht hinreichend standardisiert ist und der Austausch von Daten zwischen Behörden sehr aufwendig ist. In diesem Sinne raten die Autor*innen dazu, Erstregistrierungen zu harmonisieren und die Verfahren des Datenaustausches zu vereinfachen. Die rechtswissenschaftliche Analyse kommt ergänzend zu dem Schluss, dass zur Umsetzung dieser Veränderungen eine Reihe an Änderungen am Ausländerzentralregistergesetz (AZRG) und beim Asyl- und Aufenthaltsrecht vorzunehmen wären.

Als problematisch im Rahmen der *Verwaltungsgerichtsbarkeit* erscheint die enorm hohe Zahl an anhängigen Verfahren und die damit verbundene Überlastung der Gerichte. Optimierungsvorschläge kommen hierbei vor allem aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive und beziehen sich auf Änderungen im Asylprozessrecht.

Insgesamt legen Jörg Bogumil, Martin Burgi, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, Moritz Heuberger und Christoph Krönke einen überaus lesenswerten Band vor, der anschaulich einen umfassenden Überblick über das zutiefst komplexe System der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik bietet. Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Prozesse sind sowohl vertikal als auch horizontal hochgradig fragmentiert. Entsprechend komplex sind auch die Vollzugs- und Koordinationsprobleme, die sich während der Flüchtlingskrise ergeben haben. Hierbei sind die Struktur des Buches ebenso wie die Darstellung der Auswertung als besondere Verdienste der Autor*innen anzusehen. Um die Ursachen des drohenden Staatsversagens während der Krisenjahre 2015/16 und bisherige gesetzgeberische Reaktionen verstehen zu können, muss man stets den föderalen und aufgabenspezifischen Kontext des Verwaltungshandelns berücksichtigen. Gleiches gilt für mögliche Reformoptionen. Das Buch anhand der Struktur des administrativen Systems aufzubauen, ist in diesem Sinne sehr sinnvoll.

Weiterhin ist positiv hervorzuheben, dass die Autor*innen Reformvorschläge nicht nur entwickeln, sondern verschiedene *Reformoptionen* darstellen und intensiv diskutieren. Dabei werden politische Opportunitäten und Reformkosten stets berücksichtigt. Vor allem im Feld der Verwaltungspolitik sind solche Überlegungen wertvoll, da die Strukturen der öffentlichen Verwaltung (insbesondere bei besonders komplexen Verflechtungen) eine hohe Persistenz gegenüber Reformen besitzen. Auch die Interdisziplinarität der Studie erweist sich als sinnvoll. Mit der komplexen Aufgabenverteilung im Bundesstaat gehen auch anspruchsvolle (verfassungs-)rechtliche Bedingungen einher. Möchte man realistische Reformvorschläge der Migrations- und Integrationsverwaltung erarbeiten, so erscheint eine rechtswissenschaftliche Expertise neben einer politik- und verwaltungswissenschaftlichen unverzichtbar.

Trotz, oder besser, gerade aufgrund der interdisziplinären Natur dieses Buches verpassen die Autor*innen aber auch eine Chance, wenn sie im Schlusskapitel (Teil C) die Befunde wieder nach politik- und rechtswissenschaftlicher Perspektive trennen. Aufschlussreicher wäre eine integrierte Bewertung der zuvor diskutierten Optimierungsvorschläge gewesen. Bei der gewählten Struktur verschafft man sich erneut

zunächst einen Überblick über die Perspektiven der einen Disziplin, um dann im weiteren Verlauf auf die (darauf aufbauende) Einschätzung der anderen zu stoßen. Dadurch entsteht zudem eine gewisse Redundanz, handelt es sich doch hierbei letztlich nur um (verkürzte) Wiederholungen der Zusammenfassungen aus Teil A und B.

In der Summe aber ist dieses Buch zum Verwaltungshandeln im Bereich der Migration und Integration überaus lesenswert, sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus praktischer Perspektive: Es bietet einen hervorragenden Überblick über das komplexe Verwaltungssystem der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Schonungslos werden die ebenso komplexen wie vielfältigen Probleme dieses Systems aufgearbeitet, und es erschließen sich die Ursachen der sowohl nach föderalen Ebenen und als auch nach inhaltlichen Zuständigkeiten und Ressorts stark variierenden Performanz im Umgang mit der Krise (siehe auch Eckhard, Lenz, Fatke, Neuberger, Roth & Seibel, 2019). Die Autor*innen überzeugen außerdem mit ihrem Kernanliegen, Optimierungsvorschläge zu diskutieren und Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Forschungsbedarf besteht währenddessen weiter: In den kommenden Jahren wird, wie die Autor*innen auch befinden, der Bedarf für eine Art „Integrationsverwaltung“ eine herausgehobene Bedeutung erlangen. Denn die Flüchtlingskrise mag insofern vorbei sein, als dass sich die Anzahl an Asylbewerbern normalisiert hat. Aufgrund andauernder humanitärer und politischer Krisen weltweit, bleiben jedoch zahlreiche Geflüchtete mit einer langen Bleibeperspektive zurück, deren Integration aus gesamtgesellschaftlicher Sicht bedeutungsvoll ist. Die Ausgestaltung einer solchen Integrationsverwaltung bedarf weiterer wissenschaftlicher Aufmerksamkeit.

Außerdem haben sich seit Beginn der Flüchtlingskrise 2015 mehr als 35 Prozent der Deutschen aktiv in der Flüchtlingshilfe engagiert (Institut für Demoskopie Allensbach, 2018, S. 8). Ob und in welchem Ausmaß diese neue Zusammenarbeit die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft verändert, und welches Potential in der Zivilgesellschaft für die Bewältigung zukünftiger Krisen liegt, sind offene Fragen, die auf Basis des vorliegenden Bandes nun zugänglicher werden.

Literatur

- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine & Proeller, Isabella (Hrsg.) (2019). *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kuhlmann, Sabine (2016). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. *Die Verwaltung*, 49, 289-300.
- Brüning, Christoph (2017). *Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene*. Eine Studie des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Düsseldorf: Vodafone Stiftung.
- Deutscher Bundestag (2016). *Zur Einrichtung eines Ministeriums für Migration und Integration auf Bundesebene*. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/436782/ca41c2e1b80dc0819fc46712c65ac1bc/WD-3-153-16-pdf-data.pdf>
- Eckhard, Steffen, Lenz, Alexa, Fatke, Matthias, Neuberger, Lorenz, Roth, Florian & Seibel, Wolfgang (2019). *Latent Organizational Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16*. Konferenzpapier vorgestellt auf der 2019 European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference, Wrocław. Online verfügbar unter: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e7d88bb7-3ab7-4140-9674-09e660a870a5.pdf>

- Institut für Demoskopie Allensbach (2018). *Engagement in der Flüchtlingshilfe*. Online verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/engagement-in-der-fluechtlingshilfe/122012>.
- Meyer, Hubert (2016). Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen. *V&M Verwaltung und Management*, 22(3), 144-156.
- Schammann, Hannes & Kühn, Boris (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich & Weiss, Karin (2016). *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Anschriften der Autoren:

Laurin Friedrich, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Postfach 89, 78457 Konstanz, E-Mail: laurin.friedrich@uni-konstanz.de.

Jun.-Prof. Dr. Steffen Eckhard, Juniorprofessor für Public Administration/ Organization Theory, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Postfach 89, 78457 Konstanz, E-Mail: steffen.eckhard@uni-konstanz.de.

Tim Jäkel

Sager, Fritz, Rosser, Christian, Mavrot, Céline & Hurni, Pascal Y. (2018). *A Transatlantic History of Public Administration. Analyzing the USA, Germany and France*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. 210 Seiten, ISBN-13: 978-1-78811-374-8 (Hardcover), 978-1-78811-374-5 (eBook).

Abstract:

The construct of administrative traditions is at the heart of public administration. Investigating the spread of intellectual ideas between German, French and US scholars over the period 1870 – 1970, the study demonstrates that “it is more realistic to interpret intellectual traditions as crossbreeds, instead of distinctively and uniquely German, French and US breeds” (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 3). The study supports the notion that intellectual innovation requires strong publication output, a scientific network, and institutional support.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel ist der Begründer der westlichen Bürokratietheorie. Mit den amerikanischen Studenten¹ aus Heidelberg überquerte Hegels Staatsphilosophie Ende des 19. Jahrhunderts den Atlantik und wurde dort angesichts eines desolaten *spoils systems* begierig aufgenommen. Fritz Sager und Christian Rosser (2009) haben das vor zehn Jahren im *Public Administration Review* nachgewiesen. Zusammen mit Céline Mavrot und Pascal Y. Hurni legen beide nun einen kompletten Forschungsansatz, den *transfer-of-ideas approach* und eine ausgedehnte empirische Analyse darüber vor, wie, wann und warum sich Vorstellungen von guter und schlechter Verwaltung über Ländergrenzen hinweg verbreiten. Die Autoren weisen erneut nach: Die normative Trennung zwischen Parteipolitik und Verwaltungshandeln (*politics-administration dichotomy*), Dreh- und Angelpunkt der US-amerikanischen Verwaltungswissenschaft, basiert auf dem Transfer von Hegels Konzept des *organic state* aus Deutschland in die USA (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, pp. 23-38, 131). Die Autoren knüpfen an eigene Studien (Rosser & Mavrot, 2016; Rosser, 2014) zur Ideengeschichte und die z. B. von Susan Richter (2014) oder Alasdair Roberts (2019) an. Der breitere inhaltliche und methodische Kontext ist die Innovations- und Diffusionsforschung sowie die Netzwerkanalyse.

Kapitel 1 beschreibt die Motivation und den *transfer-of-ideas approach* der Studie. Verwaltungstraditionen sind eine beliebte Erklärung, wenn man nicht so richtig erklären kann, warum Verwaltung in einem Land so funktioniert, in einem anderen aber ganz anders. Wie scheinbar geheimnisvolle Zauberkräfte – man weiß nicht so recht, woher sie kommen; eindeutig ist nur, dass diese grauen Eminenzen unglaublich wirkungsmächtig sind und gerne Reformen verhindern. Kapitel 2 fasst zunächst den For-

schungsstand über die Merkmale einer deutschen, französischen und US-amerikanischen Verwaltungstradition zusammen. Aber wie empirisch fundiert sind diese „*conceptual maps*“ eigentlich (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 1)? Dieser Frage geht die Studie nach. Die Studie macht Verwaltungskultur von der erklärenden zur abhängigen Variable.

Keine Verwaltungstradition ist statisch – das ist der Hauptbefund der Studie. Die Autoren belegen diese Schlussfolgerung anhand von neun Ideentransfers zwischen Deutschland, Frankreich und den USA im Zeitraum von 1870 bis 1970. Sie zeigen, dass die Verwaltungstraditionen, das Netz der Anschauungen und Meinungen des „Feldes“ (Csikszentmihalyi, 1997), sich in allen drei Ländern beständig wandeln. Ideen wandern, jedes Feld nimmt neue Ideen und Konzepte auf, in unterschiedlichem Ausmaß und mit unterschiedlichem Zeitverzug.

Der Textkorpus der qualitativen Inhaltsanalyse umfasst „ungefähr 100 Bücher“ und Aufsätze von US-Autoren und eine nicht bezifferte Zahl von Veröffentlichungen deutsch- bzw. französischsprachiger Autoren (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 14). Die Autoren unterscheiden bei den Ideentransfers zwischen Vermittlung (*mediation*), Auswahl (*selection*) und Rezeption konkreter Ideen und Konzepte. Aus Deutschland fanden Hegels Philosophie über das Staatswesen (Ende des 19. Jh.) und eine zu rechtgestutzte Version von Max Webers Bürokratietheorie Eingang in die US-Literatur. Aus Frankreich importierte man im Wesentlichen unverändert Henri Fayols Konzept eines *scientific management*. Bei allen übrigen sieben Transfers wurden Konzepte von US-Forschern nach (West-)Deutschland (Planungseuphorie, Kybernetik, normative Trennung von Parteipolitik und Verwaltung bzw. Frankreich (*behavioral organization science*) exportiert, mit jeweils unterschiedlichem Erfolg. Für jeden Fall analysieren die Autoren minutiös anhand der Originaltexte bzw. –quellen, wer eine bestehende Veröffentlichung zitiert (*who?*) und in welchem Rahmen er das tut (auf einer Konferenz, in einer eigenen Publikation, *where?*), welches Argument oder welche Schlussfolgerung genau aus einem Werk zitiert werden (*what?*) und ob die Ideen Eingang in das *web of beliefs* der *Community* findet (*how*). Ideentransfer kann erfolgreich sein (*adoption*) oder scheitern (*rejection*) (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 12).

Das ist der methodisch interessante Teil. Waren Ansteckungseffekte speziell zwischen Deutschland, Frankreich und den USA überhaupt physisch möglich? Ohne solche sozialen Kanäle wäre eine neue Idee nur exogener Schock, der potentiell auf alle Menschen wirkt (nicht nur in den USA), die das betreffende Buch kaufen bzw. lesen konnten. Fayols französische Texte z. B. enthielten gute Gedankengänge, aber keine klare Struktur, sie waren schwer verständlich. Eine Assistentin von Luther Gullick übersetzte 1923 ein Konferenzpapier von Fayol ins Englische und wies Gullick auf den Text hin, der ihn dann in die berühmten *Papers on the Science of Administration* von 1937 aufnahm (Sager, Rosser, Mavrot & Hurni, 2018, p. 42). Sager und Koautoren zeigen diese sozialen und physischen Kanäle auf, die es erlauben, tatsächlich von Ideentransfer zu sprechen. Ein anderer Kanal waren die erwähnten US-Amerikaner, die im 19. Jahrhundert an deutschen Universitäten studierten.

Die Autoren unterscheiden drei Motivationen für den Import auswärtiger Ideen:

- Problemdruck: Die *Progressive Movement* in den USA und die Entscheider nach dem zweiten Weltkrieg in Deutschland suchten schnelle Lösungen für dringende Probleme.
- Netzwerke: Vernetzte Forscher werden stärker wahrgenommen als Einzelkämpfer.
- Intrinsisches Forschungsinteresse: Befriedigung durch neuartige, abweichende Gedanken.

Es gibt auch Bremskräfte. Nicht alle Ideen, die rezipiert werden, setzten sich auch dauerhaft durch. Sager, Rosser, Mavrot und Hurni bringen als Beispiel das Institut technique des administrations publiques (ITAP) in Frankreich unter der Leitung von Michel Crozier. Das soziologisch und verhaltenswissenschaftlich ausgerichtete Institut konnte sich nicht dauerhaft gegen die dominante Tradition des öffentlichen Rechts durchsetzen.

Drei Antriebsfaktoren ermöglichen erfolgreichen Ideentransfer, so die Autoren: Ideen wandern auf Grund von Problemdruck, wenn es ein Unterstützernetzwerk gibt und wenn sie es in die offiziellen Lehrpläne der Universitäten schaffen. Quantitative Studien darüber, wie sich bestimmte *public policies* oder Managementroutinen etwa unter Kommunen ausbreiten, kommen interessanterweise zu ganz ähnlichen Befunden (Jäkel, 2019). Problemdruck (hohe Arbeitslosigkeit, Inflation oder Verschuldung), Unterstützernetzwerke (politische Mehrheiten in Parlamenten oder Gemeinderäten) und der Praxistest (ein Programm muss zur gängigen Verwaltungspraxis passen) entscheiden über Annahme oder Ablehnung neuer Instrumente. Einen Punkt muss man hier m. E. ergänzen: Ideentransfer ist nicht ideologieoffen. Es gab und gibt immer ideologische rote Linien. Die Eliten der späten Weimarer Republik wären nie auf die Idee gekommen, Josef Stalins Fünf-Jahrespläne zu kopieren, um die Wirtschaftskrise durch Planwirtschaft zu überwinden. Aber vom technokratischen Ansatz des *New Deal* und dessen staatlichen Konjunkturprogrammen waren sie „begeistert“, weil es eine systemkonforme Alternative war.

Das Buch ist klar strukturiert, detailliert und kurzweilig. Kapitel 1, 2 und 7 eignen sich für Studenten aller Sozialwissenschaften als Einstieg in die Theorie der öffentlichen Verwaltung. Für fortgeschrittene Studenten bieten Kapitel 4-6 einen guten Zugang zu den Arbeiten von Hegel, Weber, Fayol und anderen. Für alle Politik- und Verwaltungswissenschaftler, die vergleichende Forschung betreiben, ist das gesamte Buch ein Gewinn. Für Praktiker ist es nicht geeignet, konkrete und tagesaktuelle Verwaltungsprogramme werden nicht behandelt.

Ideentransfers von Frankreich nach Deutschland und in die umgekehrte Richtung werden nicht erwähnt. Es wäre interessant zu erfahren, ob es zwischen diesen direkten Nachbarn Ansteckungseffekte gab. Eine mögliche Folgestudie wären auch Ansteckungseffekte aus Schweden oder Dänemark, Repräsentanten für den skandinavischen Wohlfahrtsstaatstyp.

Was bedeuten die Befunde für die eigene Forschung? Ist Ideentransfer nicht doch irgendwie willkürlich? Hätte Gullicks Assistentin Sarah Geer nicht Fayols französisches Konferenzpapier ins Englische übersetzt, wäre er in den USA doch wahrscheinlich unbekannt geblieben? Was wäre, wenn Talcott Parsons nicht Weber gelesen hätte? Ist es dann nicht doch eher Zufall, ob die eigenen Aufsätze international beachtet werden? Das Buch antwortet darauf mit einem klaren Nein. Alle untersuchten Autoren haben nicht nur viel geschrieben. Sie haben ihre Arbeit mit anderen diskutiert und geteilt.

Das ist die erste Kernaussage. Das wissen wir auch von Mihaly Csikszentmihalyi (1997) aus seinen Studien über den *Flow*-Zustand. Nur wer mit anderen Forschern im Austausch steht, entwickelt durchdachte, neue, innovative oder sogar geniale Ideen – und kann überhaupt erst wahrgenommen werden. Was eine Innovation ist, darüber bestimmt dann das Feld (Teodoro, 2009).

Die Studie hat eine gewichtige methodische Implikation: Dummy-Variablen für angelsächsische, napoleonische und andere Verwaltungstraditionen haben in Regressionsmodellen keine solide theoretische Basis mehr. Sie sind Rechentricks, um in ländervergleichenden Querschnittstudien wenigstens ein paar signifikante Variablen zu bekommen. Alle (untersuchten) Verwaltungstraditionen sind „hybrid“, sie nehmen, in unterschiedlichem Maße und mit unterschiedlicher Zeitverzögerung, neue Ideen auf und passen sich an.

Anmerkung

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen eingeschlossen.

Literatur

- Csikszentmihalyi, Mihaly (1997). *FLOW und Kreativität. Wie Sie Ihre Grenzen überwinden und das Unmögliche schaffen*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Jäkel, Tim (2019). Performance Gaps, Peer Effects, and Comparative Behaviour: Empirical Evidence from Swedish Local Government. *Statistics, Politics and Policy*, 10(1), 27-54.
doi: <https://doi.org/10.1515/spp-2018-0004>.
- Richter, Susan (2014). German “Minor” Thinkers? *Administrative Theory & Praxis*, 36(1), 51-72.
doi: 10.2753/atp1084-1806360104.
- Roberts, Alasdair (2019). Shaking Hands with Hitler: The Politics-Administration Dichotomy and Engagement with Fascism. *Public Administration Review*, 79(2), 267-276.
doi: 10.1111/puar.13009.
- Rosser, Christian (2014). Johann Caspar Bluntschli’s Organic Theory of State and Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 36 (1), 95-110. doi: 10.2753/atp1084-1806360106.
- Rosser, Christian & Mavrot, Celine (2016). Questioning the Constitutional Order: A Comparison of the French and the U.S. Politics-Administration Dichotomy Controversies After World War II. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 737-751.
doi: 10.1177/0275074016661629.
- Sager, Fritz & Rosser, Christian (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136-1147. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x.
- Teodoro, Manuel P. (2009). Bureaucratic job mobility and the diffusion of innovations. *American Journal of Political Science*, 53 (1), 175-189.

Anschrift des Autors:

Dr. rer. pol. Tim Jäkel, Assistant Professor, National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Ulitsa, 101000 Moskau, Russische Föderation.
E-Mail: tjkel@hse.ru, ORCID: 0000-0002-2151-2801.

Öffentliche Sicherheit – eine Bilanz



Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2018/2019

Herausgegeben von
Prof. Dr. Martin H. W. Möllers und
Prof. Dr. Robert Chr. van Ooyen

2019, 658 S., geb., 59,90 €
ISBN 978-3-8487-5751-0
nomos-shop.de/41276

Die Ausgabe 2018/19 des JBÖS bietet wieder eine hervorragende Grundlage für alle Adressaten, die einen aktuellen Einblick in den Bereich der Inneren und Äußerer Sicherheit erhalten wollen, und wartet mit drei Sonderthemen auf, die der Band behandelt: „Verfassungsfeindlichkeit der AfD“, „Neue Polizei-

gesetze und Ausweitung der Befugnisse“ sowie „Zukunft der deutschen Sicherheitsarchitektur“.

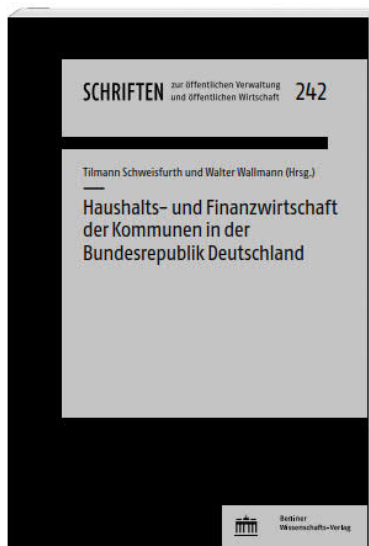
Ferner werden die Themenbereiche Extremismus/Radikalismus, Öffentliche Sicherheit in Deutschland sowie Europäische und Internationale Sicherheit bearbeitet.

 Nomos
eLibrary www.nomos-elibrary.de

Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos



WEITERE TITEL DER HERAUSGEBER

Tilmann Schweisfurth, Wolfgang Voß (Hrsg.)
**Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder
 in der Bundesrepublik Deutschland**

2017, 1012 S., 106 s/w Abb., 37 Tab.,
 169,- €, 978-3-8305-3731-1

eBook PDF 978-3-8305-4003-8

Werner Gatzert, Tilmann Schweisfurth (Hrsg.)
Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis

2015, 716 S., 73 s/w Abb., 21 s/w Tab., kart.,
 98,- €, 978-3-8305-3325-2

eBook PDF 978-3-8305-2067-2



Tilmann Schweisfurth,
 Walter Wallmann (Hrsg.)

Haushalts- und Finanz- wirtschaft der Kommu- nen in der Bundes- republik Deutschland

Institutionenorientiert und interdisziplinär: Mit diesem Ansatz vermittelt Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland ein umfangreiches Bild der Kommunalfinanzen, ihrer Verflechtung mit Ländern und Bund, der Reformen und Haushaltsstrukturen sowie des rechtlichen und institutionellen Rahmens der kommunalen Haushaltswirtschaft. Inhaltliche Schwerpunkte sind:

- die fiskalischen Verteilungskonflikte hinsichtlich der Soziallasten,
- die auf kommunaler Ebene erprobten Verwaltungsmodernisierungen aus dem Neuen Steuerungsmodell,
- das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen,
- Ausgabendynamik und Steuerungsprobleme im Sozialausgabenbereich
- Beteiligungssteuerung sowie Bereitstellung und Finanzierung von Infrastruktur.

Zu den Autorinnen und Autoren zählen neben ausgewiesenen Wissenschaftlern auch Experten aus Politik und Verwaltung, die ihre praktische Erfahrung einbringen. So bietet das Handbuch sowohl Akteuren im föderalen Staat als auch Studierenden und Auszubildenden der Öffentlichen Verwaltung einen umfassenden Einstieg in Haushalts- und Finanzfragen der kommunalen Ebene.

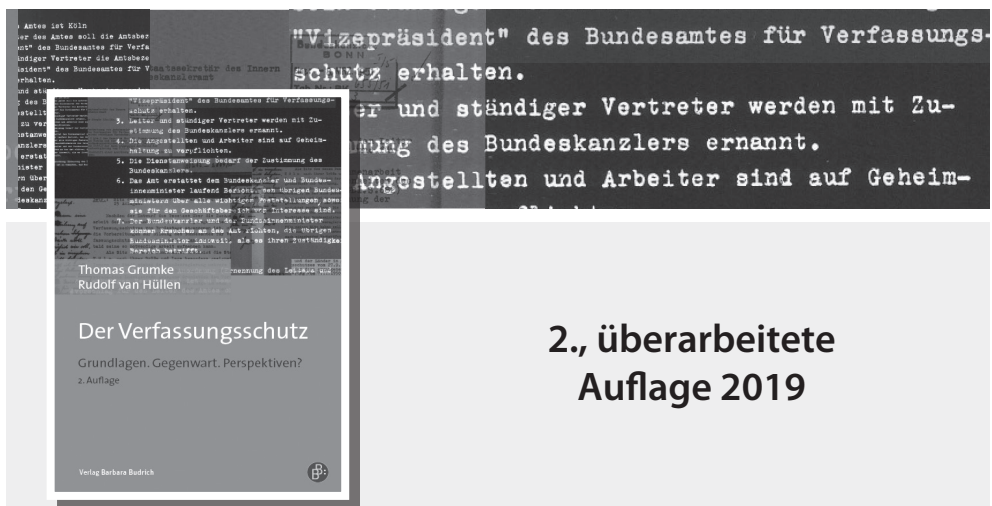
2019, 1098 S., 62 s/w Abb., 38 s/w Tab.,
 kart., 171,- €, 978-3-8305-3885-1

eBook PDF 978-3-8305-4050-2

(Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 242)

Berliner Wissenschafts-Verlag | Markgrafenstr. 12-14 | 10969 Berlin
 Tel. 030 84 17 70-0 | Fax 030 84 17 70-21
www.bwv-verlag.de | bwv@bwv-verlag.de





2., überarbeitete Auflage 2019

Thomas Grumke • Rudolf van Hüllen

Der Verfassungsschutz

Grundlagen. Gegenwart. Perspektiven?

Wie kann ein zukunftsfähiger Verfassungsschutz aussehen? Welche zum Teil längerfristigen Fehlentwicklungen müssen behoben werden? Kritik an den Verfassungsschutzbehörden gehört mindestens seit der Entdeckung des NSU-Rechtsterrorismus zum guten Ton öffentlicher Empörung. Weniger bekannt ist aber, wie diese Institutionen aufgebaut sind, wie sie in der Realität funktionieren und was sie tatsächlich leisten können. Die Autoren schließen diese Wissenslücke, formulieren Verbesserungsbedarf und entwickeln Perspektiven zwischen den nicht selten zu hörenden Forderungen "Abschaffen" und "Weiter so".

Die Autoren:

Prof. Dr. Thomas Grumke | Professor für Politik und Soziologie an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Studienort Gelsenkirchen

Dr. Rudolf van Hüllen | Freiberuflicher Dozent und Extremismusforscher, Krefeld

2019 • 250 S. • Kart. • 24,90 € (D) • 25,60 € (A)

ISBN 978-3-8474-2280-8 • eISBN 978-3-8474-0694-5

www.shop.budrich.de

- **Allgemeines:**

„dms – der moderne staat“ veröffentlicht im Aufsatzteil grundsätzlich nur Originalarbeiten. Mit der Einsendung des Manuskripts erklärt die Autorin/der Autor, dass ihr/sein Beitrag nicht (auch nicht in Teilen) bereits an einem anderen Ort erschienen oder zur Veröffentlichung vorgesehen ist.

„dms – der moderne staat“ wendet das Verfahren der anonymen Begutachtung an. Jedes Manuskript wird wenigstens zwei Gutachter(inne)n vorgelegt. Name und Anschrift/Telefonnummer/E-Mail-Adresse der Autorin/des Autors sollten also nur auf einem gesonderten Deckblatt bzw. im Anschreiben stehen. Auffällige Selbstzitate und Anmerkungen sind zum Zeitpunkt der Begutachtung zu vermeiden, um die Anonymität der Autorin/des Autors zu wahren. Im Falle der Nichteinhaltung dieser Empfehlungen kann die Redaktion die Anonymität nicht verbürgen.

- **Einsendung von Manuskripten:**

Manuskripte sind der Redaktion (dms@hertie-school.de) nur in elektronischer Form (per E-Mail oder Datenträger) zuzusenden. Die Zusendung in Print-Form ist nicht erforderlich. Manuskripte können in allen gängigen Textverarbeitungsprogrammen übermittelt werden. Manuskripte sollen den Umfang von 8000 Wörtern nicht überschreiten.

Die Zeitschrift enthält verschiedene Rubriken, von allgemeinen Abhandlungen über spezielle Aufsätze zur Forschungsagenda, Literaturberichte und auch Kontroversen. Der Umfang kann zwischen 4000 und 8000 Wörtern variieren.

Nähere Hinweise zur Anfertigung der Vorlagen unter <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/about/submissions#authorGuidelines>



Kathrin Ganz

Die Netzbewegung

**Subjektpositionen im
politischen Diskurs
der digitalen Gesellschaft**

Die Netzbewegung setzt sich für Informationsfreiheit, Datenschutz und Netzneutralität ein, gegen Zensur und Überwachung, kurz: für ein freies Internet. Mit ihrer intersektionalen und hegemonietheoretischen Analyse zeigt die Autorin, wie die Forderungen der Netzbewegung und auch die Akteur_innen selbst gesellschaftlich verortet sind und geht der Frage nach, wie sich soziale Ungleichheit in den politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft einschreibt.

2018 • 310 S. • Kart. • 38,00 € (D) • 39,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-2139-9 • eISBN 978-3-8474-1129-1



Andreas Mühlen

Privatheit im Zeitalter vernetzter Systeme

Eine empirische Studie

Dieses Buch widmet sich theoretisch und empirisch dem Thema Privatheit. Es untersucht, was Privatheit eigentlich ist, inwiefern sich unser Verständnis davon durch die Digitalisierung verändert hat, warum wir sie gewahrt wissen wollen und sollten, warum wir jedoch gleichzeitig bereit sind, sie unter bestimmten Umständen aufzugeben und was die Konsequenzen davon sind.

2018 • 281 S. • Kart. • 36,00 € (D) • 37,10 € (A)
Bonner Reihe der Empirischen Sozialforschung, 2
ISBN 978-3-8474-2145-0 • eISBN 978-3-8474-1152-9

www.shop.budrich.de