

Implementation von europäischen Regelungen zur Energieeffizienz im Mehrebenensystem

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Politikwissenschaft (Dr. rer. pol.)

am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Tatjana Ruhl, M.A.

Berlin 2020

Erstgutachterin: Frau Prof. Dr. Thurid Hustedt
Zweitgutachterin: Frau Prof. Dr. Miriam Hartlapp

Tag der Disputation: 03. November 2020

Hiermit versichere ich, dass ich die Dissertation selbstständig und lediglich unter
Benutzung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel verfasst habe.

Danksagungen

„Eine Doktorarbeit besteht zum großen Teil aus anderen Doktorarbeiten. [...] Eine neue Doktorarbeit ist immer auch eine Art Orgie von alten Doktorarbeiten, die sich untereinander [...] befruchten, damit etwas Neues, noch nie Dagewesenes aus ihnen hervorgeht.“

In den letzten Zügen dieser Doktorarbeit stolperte ich zufällig über diese schöne Beschreibung des wissenschaftlichen Arbeitens in Walter Moers „*Rumo und Die Wunder im Dunkeln*“ (S. 145). Die dort lebendigen, personifizierten Doktorarbeiten waren teilweise etwas schlechter Stimmung, weil sie noch nicht die passende Schnittstelle zum „Andocken“ gefunden hatten. Ich hoffe, dass es meiner und den dort verwendeten Doktorarbeiten besser ergeht. In jedem Fall gebührt mein Dank an allererster Stelle den Wissenschaftler*innen, die mit ihren Vorarbeiten die Voraussetzungen für diese Dissertation geschaffen haben.

Besonderer Dank gilt meinen Gutachterinnen und Betreuerinnen Frau Prof. Dr. Thurid Hustedt (mittlerweile Hertie School of Governance, früher Freie Universität Berlin) und Frau Prof. Dr. Miriam Hartlapp (Freie Universität Berlin) sowie meinem externen Betreuer Herrn Prof. Dr. Peter Henricke (Wuppertal Institut). Alle drei hatten ein sehr gutes Gespür für die richtige Mischung an Lob, Ermutigung und konstruktiver Kritik, von der man als Doktorandin lebt. Völlig immateriell lebt es sich allerdings auch nicht als Doktorand. Ohne das Stipendium der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) hätte ich diese Dissertation vermutlich nicht schreiben können. Eine qualitativ-empirische Arbeit wie die vorliegende ist außerdem das Ergebnis des Wohlwollens vieler Expert*innen, die sich die Zeit für die Beantwortung meiner Fragen genommen haben. Auch ihnen gebührt mein Dank.

Gerade in der Schlussphase haben mich außerdem viele Menschen aus meinem Umfeld unterstützt. Dank sei dem kleinen Bataillon an Korrekturleser*innen und emotionalen Co-Betreuer*innen vor Ort, die dabei teilweise weit über den Tellerrand ihres eigenen Fachgebiets geblickt haben. Möge daher diese Doktorarbeit vielleicht auch ihre Arbeiten in der Politikwissenschaft, Literaturwissenschaft, Kulturwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Informatik, Computervisualistik, Designtheorie und Immunologie auf die eine oder andere Art und Weise befruchten, ganz im Sinne von Walter Moers. Auf das Ergebnis wäre ich jedenfalls sehr gespannt.

Zuletzt möchte ich meinen beiden Kindern danken. Die Engelsgeduld, mit der sie in den letzten zwei Jahren meine zeitweilige körperliche, vor allem aber häufige geistige Abwesenheit ertragen haben, ist nicht selbstverständlich. Ihr habt etwas gut!

Magdeburg, im Januar 2020

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
1.1	Überblick und Fragestellung	1
1.2	Relevanz	3
1.3	Theoretische Basis	6
1.4	Untersuchungsfeld	7
1.5	Methodik	9
1.6	Aufbau der Arbeit	10
2	Implementation, Akteure und Institutionen: Theoretische Vorannahmen	13
2.1	Metatheorien	16
2.1.1	Theory of Fields	16
2.1.2	Akteurzentrierter Institutionalismus	19
2.1.3	Verwaltung zwischen Politik und Binnenkoordination	22
2.1.4	Governance	24
2.2	Analyserahmen für Implementationsforschung	25
2.2.1	Was ist Implementation?	25
2.2.2	Erkenntnisse der Implementationsforschung	28
2.2.3	Theoretisches Ausgangsmodell: 5C-Protocol	35
2.2.4	EU-Implementationsforschung: State of the Art	36
2.3	Analysemodell für die vorliegende Arbeit	41
2.3.1	Vorstellung des Modells	41
2.3.2	Operationalisierung der Variablen	44
3	Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem	55
3.1	Der Begriff der Energieeffizienz und ihre Potenziale in Deutschland und Europa	55
3.1.1	Begrifflichkeiten	55
3.1.2	Energieeffizienz-Potenziale	57
3.2	Ziele der Energieeffizienzpolitik	59
3.2.1	Das energiepolitische Zieldreieck und die Energieeffizienz	61
3.2.2	Deutsche und europäische Energieeffizienz-Ziele	64
3.3	Instrumente der Energieeffizienzpolitik	66
3.3.1	Ordnungsrecht	68
3.3.2	Informationsinstrumente	69
3.3.3	Finanzielle Anreize	70
3.4	Europäisierung von Energieeffizienzpolitik als Teil der Energiepolitik	72
3.4.1	EU-Ebene	72

Inhaltsverzeichnis

3.4.2	Deutschland	79
3.5	Akteure der Implementation von EU-Energieeffizienzpolitik	82
3.5.1	EU-Kommission	84
3.5.2	Bundeswirtschaftsministerium und nachgeordnete Behörden	85
3.5.3	Bundesumweltministerium und nachgeordnete Behörden	88
3.5.4	Andere Bundesministerien und nachgeordnete Behörden	89
3.5.5	Landesministerien und nachgeordneten Behörden	90
3.5.6	Andere Akteure	90
3.6	Formale Regeln und Kompetenzzuweisung	91
3.6.1	Europa	91
3.6.2	Deutschland	93
3.6.3	Zusammenfassung: Der „natürliche“ Gang der Implementation von EU-Energieeffizienzrecht in Deutschland	95
3.7	Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik	97
3.7.1	Von Energieeffizienzpolitik betroffene Felder	98
3.7.2	Politikfeldspezifische Erkenntnisse der EU-Implementations- forschung	100
3.7.3	Die horizontale Dimension	101
3.7.4	Die vertikale Dimension	108
3.7.5	Nicht-staatliche Akteure in der Multi-Level-Governance	110
3.7.6	Zusammenfassung: Bedingungen der Implementation von Energie- effizienzpolitik	115
3.8	Zusammenfassung und Hypothesen	116
4	Methodik	119
4.1	Forschungsdesign: Qualitative Forschung auf Fallstudienbasis	120
4.2	Fallauswahl	124
4.3	Datenerhebung	131
4.3.1	Experteninterviews	131
4.3.2	Fragebögen	133
4.3.3	Dokumente und andere schriftliche Quellen	134
4.4	Datenauswertung	135
4.4.1	Vorbereitung der Datenauswertung	135
4.4.2	Inhaltliche Auswertung	137
5	Fallstudie I: Energieausweise für Gebäude	141
5.1	Einführung: Energieeffizienz in Gebäuden	141
5.2	Ablauf	144
5.2.1	Die Anfänge: Erste nationale und europäische Vorgaben für Gebäudeenergie und Energieausweise	144
5.2.2	Die 2000er Jahre: Der Weg zu Verbrauchs- und Bedarfsausweisen	148
5.2.3	Die 2010er Jahre: Genauere Regelung von Energieausweis- Kontrollen und Umsetzung in der Bundesgesetzgebung	154
5.2.4	Seit 2014: Praxis des DIBt-Vollzugs und Länderumsetzung	159

5.3	Implementation in den einzelnen Ländern	165
5.3.1	Überblicksstudie	165
5.3.2	Detailstudie: Nordrhein-Westfalen	167
5.3.3	Detailstudie: Rheinland-Pfalz	169
5.4	Implementationserfolg	171
5.4.1	Implementierte Lösung	171
5.4.2	Geschwindigkeit	173
5.4.3	Qualität	174
5.5	Lösungsoptionen	178
5.5.1	Institutionelle Optionen	179
5.5.2	Optionen zum Verfahren	183
5.5.3	Inhaltliche Optionen	187
5.6	Kausalstruktur	188
5.6.1	Hierarchischer Druck	188
5.6.2	Motivation	191
5.6.3	Fähigkeiten	193
5.7	Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg .	197
6	Fallstudie II: Energielabels für Produkte	205
6.1	Einführung: Energieeffiziente Produkte	205
6.2	Ablauf	207
6.2.1	Die Anfänge: Europäisierung der Produkteffizienzpolitik seit den 1970ern	207
6.2.2	Intensivierung ab 2008: Marktüberwachungsvorschriften und delegierte Verordnungen	209
6.2.3	Seit 2013: Restrukturierung in den Bundesländern und weitere Institutionalisation	218
6.3	Implementation in den einzelnen Bundesländern	220
6.3.1	Überblicksstudie	220
6.3.2	Detailstudie: Nordrhein-Westfalen	222
6.3.3	Detailstudie: Rheinland-Pfalz	223
6.4	Implementationserfolg	225
6.4.1	Implementierte Lösung	225
6.4.2	Geschwindigkeit	226
6.4.3	Qualität	227
6.5	Lösungsoptionen	230
6.5.1	Institutionelle Optionen	230
6.5.2	Optionen zum Verfahren	233
6.5.3	Inhaltliche Optionen	235
6.6	Kausalstruktur	236
6.6.1	Hierarchischer Druck	236
6.6.2	Motivation	239
6.6.3	Fähigkeiten	241

6.7	Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg .	245
7	Fallstudie III: Energieaudits in Unternehmen	251
7.1	Einführung: Energieeffizienz in der Industrie	251
7.2	Ablauf	253
7.2.1	2011 und 2012: Entstehung der Richtlinie 2012/27/EU	253
7.2.2	2014: Vorbereitung der Bundesgesetzgebung	256
7.2.3	2014 und 2015: Gesetzgebungsverfahren in Bundestag und Bundesrat	259
7.2.4	2015 und 2016: Vollzugaufbau und Vollzugsbeginn	261
7.3	Implementationserfolg	263
7.3.1	Implementierte Lösung	263
7.3.2	Geschwindigkeit	264
7.3.3	Qualität	265
7.4	Lösungsoptionen	267
7.4.1	Institutionelle Optionen	267
7.4.2	Optionen zum Verfahren	270
7.4.3	Inhaltliche Optionen	272
7.5	Kausalstruktur	273
7.5.1	Hierarchischer Druck	273
7.5.2	Motivation	274
7.5.3	Fähigkeiten	275
7.6	Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg .	277
8	Vergleich der Fallstudien	281
8.1	Implementationsgeschwindigkeit und Implementationsqualität im Vergleich	282
8.2	Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?	285
8.2.1	Wirkung des Faktors „Hierarchischer Druck“	286
8.2.2	Wirkung des Faktors „Motivation“	292
8.2.3	Wirkung des Faktors „Fähigkeiten“	298
8.2.4	Vergleichende Erklärung des Implementationserfolgs auf Basis der Faktoren	304
8.3	Validierung des verwendeten Modells: Fähigkeiten nicht als eigenständiger Faktor	305
8.4	Überprüfung der Erklärungsansätze: „Goodness of Fit“ oder „Domestic Politics“?	309
8.4.1	Goodness of Fit: allgemeine administrative Leistungsfähigkeit . . .	309
8.4.2	Goodness of Fit: Leistungsfähigkeit der Standard-Lösung	317
8.4.3	Goodness of Fit: Regulierungskultur	318
8.4.4	Domestic Politics	319
8.4.5	Ableich mit den Hypothesen: Domestic Politics statt Misfit . . .	322

8.5	Erklärung für die Dominanz der Faktoren Wirtschaftsinteressen und Europäisierung	323
8.6	Zusammenfassung	325
9	Fazit	329
9.1	Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung	329
9.2	Übersicht über die Ergebnisse der Fallstudien	331
9.3	Europäisierung und Wirtschaftsinteressen statt Misfit	333
9.4	Praktische Implikationen und Politikempfehlungen	341
9.5	Anknüpfungspunkte für weitere Forschung	344
	Literatur	347
	Anhang	379
	Kurzfassung	389
	Abstract	391

Abbildungsverzeichnis

2.1	Beispiel eines Policy Cycle; eigene Darstellung	25
2.2	Implementationsstufen; Quelle: Treib (2014, S. 6)	28
2.3	Geschichte der Implementationsforschung; eigene Darstellung basierend auf den o. g. Autoren	29
2.4	Modell der Implementation; eigene Darstellung	43
3.1	Effizienzpotenziale Deutschland 2030, Einsparung gegenüber „eingefrorener“ Effizienzentwicklung; Quelle: Pehnt u. a. 2011, S. 21	58
3.2	Wirtschaftlichkeit von Energieeffizienz-Maßnahmen; Quelle: IZES, Bremer Energie Institut und Wuppertal Institut 2011, S. 11	59
3.3	EU-Effizienzpotenziale bis 2050: Endenergiebedarf (Final Energy Demand – FED) der Sektoren und mögliche Endenergieeinsparungen (Mtoe); Quelle: Brugger, Eichhammer und Dönitz 2019, S. 17	60
3.4	Zielhierarchie der deutschen Energiewende; Quelle: Löschel u. a. 2012, Z-3	63
3.5	Entwicklung des Endenergieverbrauchs in der EU; Quelle: eurostat 2019, S. 2	65
3.6	Stufen der Implementation von EU-Energieeffizienzrecht in Deutschland; eigene Darstellung	96
3.7	Verschachtelte Felder der EU-Energieeffizienzpolitik; eigene Darstellung .	98
5.1	Implementation der Energieausweise in den Bundesländern; eigene Darstellung	166
5.2	Zielkaskaden der am Energieausweis beteiligten Felder; eigene Darstellung	200
6.1	Implementation der Energielabels in den Bundesländern; eigene Darstellung	221
6.2	Zielkaskaden der am Energielabel beteiligten Felder; eigene Darstellung .	250
7.1	Zielkaskaden der am Energieaudit beteiligten Felder; eigene Darstellung .	279
8.1	Angepasstes Modell der Implementation; eigene Darstellung	308

Tabellenverzeichnis

2.1	The trias gubernandi; Quelle: Hill und Hupe 2014, S. 130	26
2.2	EU-Implementationsforschung: Überblick über die Kausalität von Faktoren; eigene Darstellung nach Treib (2014, S. 20 ff.)	37
2.3	Herleitung des Modells aus Variablen des implementationstheoretischen Kanons; eigene Darstellung	45
2.4	Operationalisierung der Variablen; eigene Darstellung	46
3.1	Akteure der Implementation von EU-Energieeffizienzpolitik; eigene Darstellung	84
4.1	Parameter des Falls Gebäudeenergieausweis; eigene Darstellung	125
4.2	Suchraum für Fälle; eigene Darstellung	126
4.3	Verfügbare Fälle; eigene Darstellung	126
4.4	Gewählte Fälle: MoD für Parameter „Ressort/Sektor“ und „Föderalismus“, ausgehend von den Vorkenntnissen vor den Detailanalysen; eigene Darstellung	128
4.5	Gewählte Fälle: typisch oder untypisch im Sinne der Theorie?; eigene Darstellung	129
4.6	Aufteilung der Experteninterviews; eigene Darstellung	134
5.1	Energieausweis: Wirkung des Faktors hierarchischer Druck; eigene Darstellung	189
5.2	Energieausweis: Wirkung des Faktors Motivation; eigene Darstellung . . .	192
5.3	Energieausweis: Wirkung des Faktors Fähigkeiten; eigene Darstellung . .	194
6.1	Vollzugsvorgaben des EnVKG 2012 und ihre Herkunft; eigene Darstellung	217
6.2	Energielabel: Wirkung des Faktors hierarchische Druck; eigene Darstellung	236
6.3	Energielabel: Wirkung des Faktors Motivation; eigene Darstellung	239
6.4	Energielabel: Wirkung des Faktors Fähigkeiten; eigene Darstellung	242
7.1	Energieaudit: Wirkung des Faktors hierarchischer Druck; eigene Darstellung	274
7.2	Energieaudit: Wirkung des Faktors Motivation; eigene Darstellung	275
7.3	Energieaudit: Wirkung des Faktors Fähigkeiten; eigene Darstellung	276
8.1	Gemeinsame Parameter der untersuchten Fälle; eigene Darstellung	282

Tabellenverzeichnis

8.2	Implementationsgeschwindigkeit im Vergleich; eigene Darstellung	283
8.3	Implementationsqualität im Vergleich; eigene Darstellung	285
8.4	Wirkung von hierarchischem Druck auf den Implementationserfolg; eigene Darstellung	291
8.5	Wirkung von Motivation auf den Implementationserfolg; eigene Darstellung	297
8.6	Wirkung von Fähigkeiten auf den Implementationserfolg; eigene Darstellung	303
8.7	Validierung des Modells; eigene Darstellung	306
8.8	Gewählte Fälle: typisch oder untypisch im Sinne der Theorie?; eigene Darstellung	310
9.1	Implementationserfolg im Vergleich; eigene Darstellung	332

Abkürzungsverzeichnis

a. I. akteurzentrierter Institutionalismus

ACER Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden

AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

BAFA Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

BAM Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung

BB Brandenburg

BBSR Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung

BDI Bundesverband der Deutschen Industrie

BE Berlin

BfEE Bundesstelle für Energieeffizienz

BLAG Bund-Länder-Arbeitsgruppe

BMI Bundesministerium des Innern

BMJ Bundesjustizministerium

BMU Bundesumweltministerium

BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

BMWi Bundeswirtschaftsministerium

BNetzA Bundesnetzagentur

BW Baden-Württemberg

BY Bayern

CCS Carbon Capture and Storage – CO₂-Abscheidung und -Speicherung

DEN Deutsches Energieberater-Netzwerk

Tabellenverzeichnis

- dena** Deutsche Energieagentur
- DENEFF** Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz
- DIBt** Deutsches Institut für Bautechnik
- DIHK** Deutscher Industrie- und Handelskammertag
- DIN** Deutsches Institut für Normung
- DUH** Deutsche Umwelthilfe
- EAG** Europäische Atomgemeinschaft
- EDL-G** Energiedienstleistungsgesetz
- EED** EU-Energieeffizienzrichtlinie
- EEG** Erneuerbare-Energien-Gesetz
- EG** Europäische Gemeinschaft
- EGKS** Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
- EnEG** Energieeinsparungsgesetz
- EnEV** Energieeinsparverordnung
- EnVKG** Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz
- ENVKV** Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung
- EPBD** Energy Performance of Buildings Directive – EU-Gebäuderichtlinie
- EU** Europäische Union
- EVPG** Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz
- FED** Final Energy Demand – Endenergieverbrauch
- GD ENER** Generaldirektion Energie
- GD GROW** Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU
- GD TREN** Generaldirektion Energie und Verkehr
- GD** Generaldirektion
- GEG** Gebäudeenergiegesetz
- HB** Bremen
- HE** Hessen

- HH** Hamburg
- IFG** Informationsfreiheitsgesetz
- IKEP** Integriertes Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung
- IPCC** Intergovernmental Panel on Climate Change – Weltklimarat
- KfW** Kreditanstalt für Wiederaufbau
- KMU** Kleine und mittlere Unternehmen
- LANUV** Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (Nordrhein-Westfalen)
- MAP** Marktanzreizprogramm
- MGF** Multiple Governance Framework
- MoA** Method of Agreement
- MoD** Method of Difference
- MV** Mecklenburg-Vorpommern
- NAPE** Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz
- NEEAP** Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan
- NI** Niedersachsen
- NW** Nordrhein-Westfalen
- OPEC** Organization of the Petroleum Exporting Countries – Organisation erdöl-exportierender Länder
- PJ** Petajoule
- RP** Rheinland-Pfalz
- SH** Schleswig-Holstein
- SL** Saarland
- SN** Sachsen
- ST** Sachsen-Anhalt
- TH** Thüringen
- UBA** Umweltbundesamt
- UIG** Umweltinformationsgesetz

Tabellenverzeichnis

UMK Umweltministerkonferenz

UNFCCC United Nations Framework Convention on Climate Change – Klimarahmenkonvention

VZBV Verbraucherzentrale Bundesverband

1 Einführung

1.1 Überblick und Fragestellung

Deutschland und Europa haben sich mit der klimapolitisch notwendigen Energiewende eine große Aufgabe gestellt: Die immer noch stark auf fossile Energieträger ausgerichtete und damit CO₂-intensive Energieversorgung muss fast vollständig umgebaut werden. Neben den erneuerbaren Energien ist die Energieeffizienz ein Hauptbaustein bei der Umsetzung eines dekarbonisierten Energiesystems (Hennicke und Fishedick 2010; Europäische Kommission 2006b; Europäische Kommission 2011a; Europäische Kommission 2013c).

Ein Großteil der Regelungen im Energieeffizienzbereich geht auf europäische Vorgaben zurück, die dann in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Von der Umsetzung in den Mitgliedstaaten hängt also ab, ob die Ideen der europäischen Ebene eine praktische Wirkung entfalten können und letzten Endes die aus Gründen des Klimaschutzes notwendige Umgestaltung unseres Energiesystems gelingt. Gleichzeitig haben wir es aus politikwissenschaftlicher Sicht mit einem Politikfeld zu tun, das erheblicher Europäisierung unterworfen ist, mehr als andere Teilgebiete der Energiepolitik.

In der vorliegenden Arbeit soll dieser Umsetzungsprozess, also die Implementation europäischer Energieeffizienzpolitik analysiert werden. Von welchem Zusammenspiel an Faktoren hängt letztlich der Implementationserfolg europäischer Energieeffizienzregelungen in Deutschland ab? Warum werden manchmal schnelle und gute Ergebnisse erreicht, während es in anderen Fällen lange dauern kann, bis auch nur etwas halbwegs Funktionales eingerichtet ist?

Der Begriff des Implementationserfolgs wird dabei für die Zwecke dieser Arbeit als inhaltlich-rechtliche Umsetzung und Schaffung arbeitsfähiger Vollzugsstrukturen gefasst. Damit geht der Begriff über die häufig verwendete enge Definition der rechtlichen Implementation hinaus, erfasst aber nicht den vollständigen alltäglichen Vollzug. Das ist ein Kompromiss, der den Begriff für die Untersuchung handhabbar macht, aber dennoch klare Hinweise auf die zu erwartende Praxis neuer Regelungen liefert, denn das letztliche Ziel ist ein funktionierender alltäglicher Vollzug. Der Aufbau von Vollzugsstrukturen und deren Einbettung ist dabei der Ausgangspunkt und Voraussetzung für eine funktionierende Vollzugspraxis. Bei der Bewertung des Implementationserfolgs soll außerdem unterschieden werden, wie schnell und in welcher Qualität die Implementation erfolgt ist. Für die Bewertung der Qualität wird auf das 5C-Protocol von Najam (1995) zurückgegriffen.

Der Theoriekanon an europawissenschaftlicher Implementationsforschung ist uneins darüber, was hauptsächlich kausale Faktoren für den Implementationserfolg sein

1 Einführung

könnten. In der Vielzahl der Faktoren identifiziert Treib (2014) in seiner Überblicksuntersuchung insbesondere die Umsetzungsbereitschaft und Umsetzungskapazität der Mitgliedstaaten. Was in dieser Bewertung nur implizit mitschwingt, ist die Tatsache, dass die Umsetzung in einem hierarchischen System erfolgt, die Mitgliedstaaten also gegenüber der EU rechenschaftspflichtig sind. Dieser Aspekt der Implementation wird unter dem Begriff der Compliance zusammengefasst und ist auch Teil der allgemeineren Europäisierungsforschung (Börzel und Heidbreder 2017).

Die allgemeine Implementationsforschung kommt auf ähnlich uneindeutige Ergebnisse. Das lässt sich leicht begründen, wenn man auf allgemeinere politik- und sozialwissenschaftliche Theorien zurückgreift. So lassen insbesondere der akteurzentrierte Institutionalismus von Scharpf (2000) und die Feldtheorie von Fligstein und McAdam (2012) den Schluss zu, dass die handelnden Akteure auch bei der Implementation ihre Entscheidungen danach treffen, welche Identität und Interessen sie haben, welche Mittel ihnen zur Verfügung stehen und in welchem (Hierarchie-)Verhältnis die beteiligten Akteure zueinander stehen – mithin ist es gut denkbar, dass alle Faktoren eine Rolle spielen: die Bereitschaft, die Kapazität/Fähigkeit und Fragen von Hierarchie.

Wenn man qualitativ forscht, wie in der vorliegenden Arbeit geschehen, muss man sich nicht auf einen der Faktoren festlegen. Es wird davon ausgegangen, dass grundsätzlich Aspekte aus allen drei genannten Bereichen kausal für den jeweiligen Implementationserfolg im Einzelfall werden können. Das heißt, der Implementationserfolg wird sowohl davon abhängen, inwiefern die Mitgliedstaaten – und im Falle Deutschlands auch die Bundesländer – umsetzen wollen, inwiefern sie umsetzen können und inwiefern sie müssen. Als kausale Faktoren werden daher Motivation, Fähigkeiten sowie hierarchischer Druck definiert. Es wird auch davon ausgegangen, dass sich die Faktoren unterschiedlich auf die zwei Aspekte des Implementationserfolgs, nämlich die Rechtzeitigkeit und die Qualität auswirken können.

In der Energieeffizienzpolitik gibt es einige besondere Voraussetzungen, die damit zusammenhängen, dass es sich um ein Querschnittsthema handelt. Eine Regelung zur Energieeffizienz hat einerseits einen Gegenstandsbereich, der üblicherweise schon eine eigene Regulierungshistorie besitzt, die nicht in erster Linie mit Energie zu tun hat, zum Beispiel der Gebäudesektor, die Industrie oder Produkte. Andererseits stehen Energieeffizienzregelungen in mehreren größeren Begründungszusammenhängen, in erster Linie umweltpolitischen und wirtschaftspolitischen, aber auch verbraucherpolitischen. Danach erfolgt auch die Ressortzuordnung uneinheitlich. Es scheint plausibel, dass sich beide Aspekte, also die Regulierungshistorie und der größere Begründungszusammenhang, auf die Variablenausformungen auswirken werden.

Offensichtlich wird das beim Faktor Motivation: Ob man eine Energieeffizienzregelung umsetzen will, muss man beispielsweise nicht unbedingt klimapolitisch begründen. Für mehr Energieeffizienz sprechen neben Klimaschutzargumenten nämlich genauso Argumente aus dem Wirtschaftssektor, nämlich eine Verbesserung der Versorgungssicherheit, weil eine größere Unabhängigkeit von Energieimporten erreicht wird, und die Wirtschaftlichkeit ganz allgemein – Energie, die man nicht verbraucht, muss man auch nicht bezahlen. Beim hierarchischen Druck können sich Unterschiede durch die spezifische

Regulierungshistorie ergeben, auch wenn es sich größtenteils um umsetzungspflichtige Richtlinien handelt wie in vielen anderen Politikbereich auch, mit der EU-Kommission als Hüterin der Verträge. Es unterscheiden sich aber gegebenenfalls die eingesetzten Druckmittel oder ganz allgemein der Europäisierungsmodus. Effekte der Querschnittsthematik wurden auch für den Bereich der Fähigkeiten erwartet. Als verhältnismäßig neues Themengebiet, das zu Zeiten von Bürokratieabbau und Deregulierung aufkam, gibt es wenig eigene Verwaltungsstrukturen. Auch die Ressortzuordnung kann sehr unterschiedlich sein, gern auch auf mehrere Ressorts verteilt. Das kann sich darauf auswirken, wie gut auf bestehende Verwaltungsstrukturen zugegriffen werden kann, aber auch auf die traditionellerweise ressortabhängigen Abstimmungsmöglichkeiten zwischen den Bundesländern und dem Bund und den Ländern.

Wie der Implementationsprozess abläuft, hängt außerdem von der konkreten umzusetzenden Aufgabe ab. Erst die konkrete Aufgabe bestimmt, wer für ihre Umsetzung zuständig ist, wer an der Umsetzung darüber hinaus beteiligt sein muss oder kann, auf welche Vorstrukturen man trifft, welche Adressaten betroffen sind und welche Interessen ins Spiel kommen. Die konkrete Aufgabe erzeugt somit ihr spezifisches Umsetzungsfeld auf Basis der oben genannten Regulierungshistorien, Begründungszusammenhänge und der ganz allgemeinen Beschaffenheit der Polity, die vor allem die Rollen zwischen den Ebenen verteilt. Insofern sind sowohl der deutsche Föderalismus als auch die Multi-Level-Governance angesprochen. Die Implementation findet in einem Feld statt, dessen Grundstruktur auf der staatlichen Seite sowohl vertikal in Ebenen geteilt ist als auch horizontal in Ressorts. Die Regelung und ihre Adressaten liegen im Zweifel noch einmal quer dazu. Erst aus diesem spezifischen Zusammenspiel zwischen Aufgabe und Feld(ern) ergeben sich die beschriebenen Faktoren Motivation, Fähigkeiten sowie hierarchischer Druck, die hier also als intermediäre Variablen behandelt werden.

Die Ausgangshypothese der Arbeit war, dass Fähigkeiten für den Implementationserfolg von Energieeffizienzpolitik im deutschen Föderalismus die größte Erklärungskraft haben. Ohne dem Fortgang der Untersuchung zu weit vorgreifen zu wollen, kann gesagt werden, dass sich diese Hypothese im Nachhinein als nicht stichhaltig erwiesen hat. Vielmehr waren mangelnde Fähigkeiten durch vermehrte Motivation oder hierarchischen Druck behebbar. Fähigkeiten waren also nicht nur kein entscheidender Faktor, sondern auch keine Variable mit eigenständiger Erklärungskraft. Als entscheidende Faktoren haben sich in der Untersuchung Europäisierungsdruck im Verbund mit Wirtschaftsinteressen herausgestellt.

1.2 Relevanz

Die theoretische Relevanz der Arbeit ergibt sich insbesondere aus der Uneinigkeit der EU-Implementationsforschung über die Kausalmechanismen und Faktoren, die den Implementationserfolg bedingen. Es gibt eine Tendenz zu Faktoren aus dem Bereich „Capacity“, also Fähigkeiten, und „Willingness“, also der Motivation der Mitgliedstaaten (Treib 2014, S. 1). Entsprechend konkurrieren die Misfit- (Treib 2014, S. 8 ff.) beziehungsweise Goodness-of-Fit-These (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 19 ff.), basierend vor

1 Einführung

allem auf Knill und Lenschow (1999), und die Unterstellung politischer Interessen durch Falkner, Treib u. a. (2005, S. 317–341) und Treib (2003) (Domestic-Politics-These, vgl. auch Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 20 ff.).

Die Misfit- beziehungsweise Goodness-of-Fit-These nach Knill und Lenschow (1999) besagt, dass maßgeblich Regulierungstraditionen und die Leistungsfähigkeit der Implementationsstrukturen (Verwaltung, Gesetzgebung) über Erfolg oder Misserfolg bei der Implementation bestimmen. Zwar werden auch akteursbezogene Komponenten wie Interessen anerkannt, sollen jedoch nachrangig sein. Maßgeblich geht es also darum zu zeigen, dass ein Staat nicht anders kann, wenn er schlecht umsetzt, weil sich verschiedene Pfadabhängigkeiten Wirkung verschaffen. Die Misfit-These ist vor allem im Rahmen der Umweltpolitik-Forschung entstanden (Treib 2014, S. 8), also einem verwandten Politikfeld. Hingegen gibt es die gegenteilige Vermutung, dass die Implementation in den Mitgliedstaaten maßgeblich von politischen Interessen geprägt wird. So ordnen Falkner, Treib u. a. (2005, S. 317–341) Deutschland der „World of Domestic Politics“ zu, Treib (2003) schlägt in eine ähnliche Kerbe. Gute oder schlechte Implementation würde damit davon abhängen, ob die staatlichen Strukturen die Umsetzung wollen und wie.

Deswegen lohnt es sich aus theoretischer Sicht, die Implementation von Energieeffizienzpolitik in Deutschland zu betrachten, weil hier ein komplexes Querschnittsthema („wicked problem“, vgl. zum Beispiel Daviter, Hustedt und Korff 2016, S. 4) auf einen föderal strukturierten Staat trifft. Damit gibt es unter organisatorischen Gesichtspunkten denkbar schlechte Implementationsbedingungen (Stichwort: „Verflechtungsfalle“, siehe Scharpf 1985). Verzögerungen und strukturelle Mängel wären zu erwarten. Insofern müssten sich die von Knill und Lenschow (1999) identifizierten Faktoren sehr plastisch zeigen lassen. Andersherum wäre es ein starkes Argument gegen die Misfit-These, wenn sich selbst unter diesen nahezu idealtypischen Bedingungen herausstellt, dass sie nicht ursächlich für die Implementationsdefizite waren – oder sogar trotz dieser schlechten Bedingungen Implementationserfolge erzielt wurden. Dann bietet sich die Suche nach Zusatzfaktoren an, allen voran im Bereich der politischen Interessen.

In der Fallauswahl beschränke ich mich auf die Implementation von Informationsinstrumenten, die üblicherweise längst nicht so große Kontroversen hervorrufen wie Mindesteffizienzanforderungen, also Verbote. Insofern handelt es sich im Rahmen der Energieeffizienzpolitik, aber auch allgemein, um einen verhältnismäßig niedrig politisierten Bereich. Lediglich über ihren Beitrag zur Erreichung der nationalen Energiewende- und Effizienzziele könnte man eine positive Politisierung vermuten. Schließlich sind Informationsmängel ein Haupthemmnis bei der Erschließung wirtschaftlicher Potenziale. Die Betrachtung ist also von daher theoretisch interessant, weil es unangebracht erscheint, Implementationsdefizite maßgeblich auf mangelnden Willen und Politik zurückzuführen. Sollten sich aber doch politische Interessen als wichtiger kausaler Faktor erweisen, insbesondere solche, die nicht auf die Energiewende-Ziele ausgerichtet sind, dann wäre die These der „Domestic Politics“ erheblich gestärkt.

Die Untersuchung kann daher einen wichtigen Beitrag für die europäische Implementationsforschung liefern, weil sie einerseits eine idealtypische Konstellation für die Misfit-These darstellt und eine eher unwahrscheinliche Konstellation für die Domestic-

Politics-These. Verhielten sich die Fälle hinsichtlich ihres Implementationsergebnisses erwartungskonform, also defizitär, wäre daher theoretisch nicht viel gewonnen. Tatsächlich war aber bereits zu Beginn der Untersuchung klar, dass es in zwei Fällen deutlich über den Erwartungen liegende Implementationsergebnisse gab. Es konnte gezeigt werden, dass sich dies durch Wirtschaftsinteressen und hierarchischen Druck von Seiten der EU erklären lässt. Insofern kann die Untersuchung die Debatte Goodnes of Fit versus Domestic Politics deutlich zu Gunsten der Domestic-Politics-These verschieben.

Methodisch wurden nicht nur die beschriebenen Thesen überprüft, sondern wegen der Vielfalt der weiteren Argumentationen in der EU-Implementationsforschung auch allgemeiner nach gemeinsamen kausalen Faktoren in den drei untersuchten Fällen geschaut. Diese Herangehensweise förderte die Wichtigkeit der aktiven Einflussnahme durch die EU-Ebene zu Tage. Betrachtet man die von Treib (2014) als Stand der EU-Implementationsforschung zusammengetragenen Faktoren, so werden diese – teils sehr unterschiedlich gelagerten – Zwangsfaktoren systematisch unterschätzt. Die Untersuchung leistet also auch einen Beitrag zur Rehabilitierung der Compliance-Forschung im Rahmen der EU-Implementationsforschung. Daneben stellt die Arbeit auch einen Beitrag zur Policy-Forschung dar, indem sie die Akteurskonstellation in der Energieeffizienzpolitik aufarbeitet. Energieeffizienzpolitik war bislang in der Politikwissenschaft gerade auch im Vergleich mit den erneuerbaren Energien ein eher schwach untersuchtes Teilgebiet der Umwelt- und Energiepolitik, auch unabhängig vom Aspekt der Implementationsforschung.

Die praktische Relevanz einer effektiven und durchgreifenden Klimapolitik steht wissenschaftlich außer Frage (Hagedorn u. a. 2019). Klimaschutz ist eine entscheidende Menschheitsfrage zum Erhalt der Lebensbedingungen auf der Erde und zur Vermeidung von Kriegen um die durch den Klimawandel knapper werdenden Ressourcen. Spätestens mit der Fridays-for-Future-Bewegung und den vielen weiteren Partner-Bewegungen, darunter auch Scientists for Future, ist diese Erkenntnis in der Mitte der Gesellschaft angekommen.

Zum Schutz unserer Lebensgrundlagen ist eine Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 1,5 Grad Celsius anzustreben (IPCC 2018). Mit dem Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 haben sich viele Staaten der Welt das Ziel gesetzt, den Anstieg auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen (UNFCCC 2015). Dafür müssen die CO₂-Emissionen, die für die Erderwärmung maßgeblich verantwortlich sind, bis 2040, allerspätestens aber bis 2050 auf null fallen (IPCC 2018). Das ist eine immense Herausforderung. Entsprechend erscheinen die internationalen und nationalen Klimaschutzziele schwierig erreichbar (Umweltbundesamt 2019).

Für die Dekarbonisierung gibt es verschiedene Wege. Im Zentrum steht die grundlegende Reformierung unseres Energiekonsums, der den meisten CO₂-Ausstoß verursacht. Egal, ob man sich bei der Erzeugung für die Umstellung auf erneuerbare Energien entscheidet oder auf Atomkraft setzt: Sicher ist, dass es ohne Energieeffizienz nicht gehen wird (Europäische Kommission 2011a; Europäische Kommission 2013c).

In diesem Sinne möchte diese Arbeit einen Beitrag dazu leisten, die Wirksamkeit von Energieeffizienzpolitik zu verbessern, indem herausgearbeitet wird, unter welchen

1 Einführung

Bedingungen beschlossene Regelungen auch in der (Vollzugs-)Praxis ankommen können. Die Idee ist also: Ohne Vollzug sind Energieeffizienzregelungen nicht so wirksam wie nötig. Ohne Energieeffizienz wird es keine Energiewende geben. Und ohne Energiewende keinen hinreichenden Klimaschutz.

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um einen Beitrag zur Implementationsforschung und nicht zur Evaluationsforschung (vgl. Hill und Hupe 2014, S. 12). Entsprechend ist die betrachtete unabhängige Variable der Output der Implementation, nicht der Outcome (Hill und Hupe 2014, S. 139 ff.). Es ist daher nicht Ziel herauszufinden, welche Energieeinsparungen die untersuchten Instrumente in der Praxis tatsächlich bewirken (Outcome), sondern lediglich, ob und warum das politisch beschlossene Instrument im Sinne seiner Zielsetzung sinnfälliger und korrekt umgesetzt worden ist (Output). Es wird nicht grundsätzlich hinterfragt, was das Instrument leisten kann und ob es ein erstrebenswertes Ziel verfolgt. Dies ist nur unter dem Aspekt relevant, als dass es die Motivation der umsetzenden Akteure beeinflussen kann. Die Arbeit wird also nicht die Frage beantworten können, welchen Beitrag genau die untersuchten Informationsinstrumente zur deutschen Energiewende oder zur europäischen Klimapolitik leisten oder wie man die Instrumente als solche verbessern könnte.

1.3 Theoretische Basis

Insgesamt wird ein akteurzentrierter Ansatz gewählt, bei dem Akteure im Rahmen institutioneller Restriktionen und Prägungen handeln. Den in Kapitel 2 genauer dargestellten Ansätzen ist gemeinsam, dass Institutionen und deren Zusammen- bzw. Wechselwirkungen zentral für Politikergebnisse sind. Das Handeln der Akteure speist sich jedoch nicht nur aus den institutionellen Regeln und Möglichkeiten, sondern klar auch aus den Interessen und Ideen der in ihr handelnden, nicht immer rationalen Individuen, die diese Regeln und Möglichkeiten für „die Sache“ und/oder für sich nutzen. Dabei spielen auf institutioneller wie individueller Ebene sowohl inhaltliche als auch Machtaspekte eine Rolle. Auf der Meta-Ebene erfolgt die Erklärung daher über eine Kombination des akteurzentrierten Institutionalismus nach Scharpf (2000) und der Feldtheorie nach Fligstein und McAdam (2012), die mit ähnlichen Variablen arbeiten. Auch bei den Implementationstheorien wird der Schwerpunkt auf akteurzentrierte Ansätze gelegt, die sich zum Beispiel bei den organisationssoziologisch inspirierten Überlegungen von O’Toole (2003) oder dem 5C-Protocol von Najam (1995) finden.

Aus dem Bereich der Europaforschung wird einerseits an den Kanon der EU-Implementationsforschung angeknüpft, wie er bei Treib (2014) dargestellt ist. Die Vielzahl der möglichen Faktoren und die noch vorherrschende Uneinigkeit hat mich dazu veranlasst, dabei keiner der Theorien in der Anlage meines Modells den Vorzug zu geben, sondern dieses offen anzulegen. Auf Basis der Ergebnisse sollen aber die Thesen der zwei „Hauptlager“, nämlich Goodness of Fit und Domestic Politics getestet werden. Der andere relevante Bereich der Europaforschung ist der Aspekt der Europäisierung, also die Frage, wie auf europäischer Ebene Politik entsteht und in den Mitgliedstaaten Fuß fasst (vgl. Börzel 2006; Featherstone und Radaelli 2003). Die Anknüpfung an und

Überlappung mit der Implementationsforschung ist direkt, da die aktive Implementation ein wesentlicher Teil dieses „Fußfassens“ ist.

1.4 Untersuchungsfeld

Energieeffizienz ist kein Ziel an sich, sondern mit ihr werden unterschiedliche energiepolitische Ziele verfolgt, die sich über das so genannte energiepolitische Zieldreieck erklären lassen (Ludwigs 2014, S. 194 f.). Dabei werden mittlerweile in Deutschland und Europa die Ziele einer sicheren, bezahlbaren und klimafreundlichen/nachhaltigen Energieversorgung – zumindest offiziell – als mindestens gleichrangig betrachtet, wobei es in der Begründung für Energieeffizienzpolitik eine Verschiebung hin zu Klimaargumenten gegeben hat (Wüstemann 2011, S. 21; Bredow 2013, S. 101 f., 183; Knauff 2019, S. 294). Traditionell spielte die Versorgungssicherheit, also die Frage, ob kontinuierlich genügend Energie zur Versorgung steht, die größte Rolle (Geden und S. Fischer 2008; S. Fischer 2011, genauer in Abschnitt 3.2.1).

Bei der Erreichung des energiepolitischen Zieldreiecks ist man auf europäischer Ebene seit geraumer Zeit zu dem Schluss gekommen, dass Energieeffizienz dazu das Mittel der Wahl ist. Selbstverständlich reicht Energieeffizienz alleine nicht aus, soll aber primär zum Einsatz kommen nach dem Prinzip „efficiency first“, um so von vorneherein Umwelt- und Kostenwirkungen zu minimieren und das Restproblem der Energieerzeugung so klein wie möglich zu machen (Europäische Kommission 2011a; Europäische Kommission 2013c; Europäische Union 2018a). In Verbindung vor allem mit den Klimazielen (aber nicht nur) haben sich die EU und Deutschland Energieeffizienz-Ziele gesetzt. Diese werden aber als zu niedrig und/oder zu unverbindlich kritisiert (Bredow 2013, S. 185; Gawel u. a. 2014, S. 6, genauer in Abschnitt 3.2.2).

Energieeffizienz bedeutet, dass man den Energieeinsatz für ein gewünschtes Ergebnis reduziert. Insofern unterscheidet sich Energieeffizienz von Konzepten wie Energieeinsparung oder Suffizienz und hängt eng mit dem Wirtschaftlichkeitsgedanken zusammen (Pehnt 2010, S. 2; Ludwigs 2014, S. 193, genauer in Abschnitt 3.1.1). Für Energieeffizienz gibt es in Deutschland und Europa erhebliche ungenutzte Potenziale über alle Sektoren, sei es in der Industrie, im Verkehr, bei den Gebäuden oder im Privathaushalt (Bauernhansl u. a. 2013; Boßmann, Eichhammer und Elsland 2012; Brugger, Eichhammer und Dönitz 2019, genauer in Abschnitt 3.1.2). Bei der Ausschöpfung selbst der Potenziale, die sich für den Einzelnen wirtschaftlich lohnen (und das ist der weit überwiegende Teil), gibt es allerdings verschiedene Hemmnisse. Eins sehr wichtiges davon sind Informationsmängel (Wüstemann 2011, S. 72 ff.; Allcott und Greenstone 2012; Schmidt und Weigt 2013, S. 9; Bauernhansl u. a. 2013, S. 5, genauer in Abschnitt 3.1.2). Deshalb spielen Informationsinstrumente im europäischen Instrumentenmix auch eine wichtige Rolle. Gleichzeitig sind Informationsinstrumente verhältnismäßig unkontrovers, gerade im Vergleich zu Verboten (Dose 2008, genauer in Abschnitt 3.3).

Weil man sich verspricht, über Informationen und das Eigeninteresse der Energieverbraucher erhebliche Effizienzpotenziale ohne größere staatliche Maßnahmen heben zu können, sind Informationsinstrumente über die Zeit nicht nur fakultativ entwickelt, son-

1 Einführung

dern verrechtlicht worden. Neben einer Regulierung des Inhalts, der zu Vergleichbarkeit und damit besserer Information der Verbraucher führen soll, wurde von europäischer Seite auch festgelegt, in welchen Fällen den Energieverbrauchern verpflichtend solche Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies erfolgte in verschiedenen Subsektoren zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlichem Detailgrad, die Verrechtlichung ist jedoch ein gemeinsamer Trend (vgl. dazu Abschnitt 3.4.1 sowie die einzelnen Fallstudien in den Kapiteln 5, 6 und 7).

Die Energiepolitik im Allgemeinen und die Energieeffizienzpolitik im Besonderen ist ausgiebigen Europäisierungsprozessen unterworfen (genauer in Abschnitt 3.4). Ausgangspunkt waren Fragen der Versorgungssicherheit im Zuge der Ölkrisen in den 1970ern (Geden und S. Fischer 2008, S. 26; Wüstemann 2011, S. 47; Schettler-Köhler 2019, S. 762). Es gab zwar wenig verbindliche Regelungen auf europäischer Ebene (Geden und S. Fischer 2008, S. 26; Wüstemann 2011, S. 47), dennoch gaben die gemeinsamen Überlegungen den Anstoß für die eine oder andere nationale Maßnahme, die heute noch bestehen, wie das deutsche Energieeinsparungsgesetz im Gebäudebereich (Schettler-Köhler 2019, S. 762), oder führten zu freiwilligen Vereinbarungen mit Unternehmen (Wüstemann 2011, S. 154 f.).

Nachdem sich andere Lösungen für das Versorgungssicherheitsproblem fanden, insbesondere andere Energie- oder Lieferquellen (norwegisches Öl, Atomkraft), geriet die Effizienzfrage in den Hintergrund (S. Fischer 2011, S. 41 f.). Wiederentdeckt wurde sie im Zuge der Binnenmarktvollendung Anfang der 1990er (Knauff 2014, S. 409; Knauff 2019, S. 286), aber parallel auch im Zuge der einsetzenden Klimapolitik (Europäische Union 1993; Geden und S. Fischer 2008, S. 28; S. Fischer 2011, S. 43). Nach den steilen Ölpreisanstiegen in den 2000ern stellte sich auch die Versorgungssicherheitsfrage erneut (Geden und S. Fischer 2008, S. 29 f.; S. Fischer 2011, S. 44 f.; Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 53, 56; S. Fischer 2017, S. 104 ff.). So erlebte die europäische Energieeffizienzpolitik nicht nur eine Renaissance, sondern seit Mitte der 2000er eine enorme Intensivierung (S. Fischer 2011, S. 44; Wüstemann 2011, S. 99), heute vor allem, aber nicht nur im Zeichen der Klimapolitik (Geden und S. Fischer 2008, S. 29 f.; S. Fischer 2011, S. 43, 104; Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 54).

Auf mitgliedstaatlicher Ebene in Deutschland gab es im Grunde eine parallele Entwicklung in der Energie- und Energieeffizienzpolitik (vgl. dazu Abschnitt 3.4.2), ergänzt um die Ablehnung von Atomkraft, die in Europa durchaus als valide Option für Versorgungssicherheit und Klimaschutz gesehen wird. In Deutschland waren außerdem Umweltfragen schon länger etabliert und über die grüne Partei und eine zunehmende Anzahl an Umweltverbänden früh institutionalisiert (Eikeland 2017). Dies schlug sich in der deutschen Energiepolitik allerdings lange Zeit nur über den (zeitweise teilweise rückgängig gemachten) Ausstieg aus der Atomkraft und einer Forcierung des Ausbaus von erneuerbaren Energien nieder. Zwar war Energieeffizienz schon seit 1998 erklärter Teil der politischen Programmatik (Bundesregierung 1998) und als wichtige Komponente im Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 (Bundesregierung 2010) benannt, konnte sich aber erst nach 2013 sukzessive als echte zweite Säule der so genannten Energiewende etablieren, die Deutschland nach dem Atomreaktorunglück von Fukushima in 2011 eingeleitet

hatte (vgl. Ludwigs 2014, S. 181; Bundesregierung 2013a; Bundesregierung 2013c; Bundesregierung 2018).

Weiterhin sieht sich Energieeffizienz gegenüber den erneuerbaren Energien unter Rechtfertigungszwang und Deutschland ist, was Energieeffizienz anbelangt, eher Regellehner als -geber im europäischen Prozess (Knauff 2014, S. 407). Das gilt in verstärktem Maße für verpflichtende Maßnahmen, gegen die sich Deutschland auf europäischer Ebene immer wieder (auch erfolgreich) gewehrt hat. Eine starke Säule der deutschen Energieeffizienzpolitik hingegen sind Förderprogramme, vor allem der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (Thomas, Hennicke u. a. 2013, S. 77 f.; Knauff 2019, S. 290).

Institutionell angekommen ist die Energieeffizienz in Deutschland im Grunde seit der in 2013 gestarteten Legislaturperiode mit einer eigenen Energieeffizienzabteilung im für die Energiewende zuständigen Bundeswirtschaftsministerium (BMWi). Bereits in 2009 wurde im dem BMWi nachgeordneten Bundesamt für Wirtschaft und Ausführungkontrolle (BAFA) auf europäischen Geheiß die Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) gegründet (Thomas, Hennicke u. a. 2013, S. 75). Da Energieeffizienz ein sektorübergreifendes Thema ist, gab und gibt es aber auch Zuständigkeiten oder mindestens Betroffenheiten in zahlreichen anderen Ressorts, allen voran Umwelt, Bau und Verkehr. Entsprechend groß ist auch die Zahl der betroffenen Stakeholder, vor allem aus dem Bereich der Wirtschaftsverbände, die als Gegenspieler die Umwelt- und Verbraucherverbände haben (vgl. dazu Abschnitt 3.5).

Europäisches Recht muss üblicherweise zunächst in Bundesrecht umgesetzt werden und dann von den Bundesländer für den Vollzug operationalisiert werden. Der klassische Implementationsprozess ist also zweistufig, wobei die Bundesländer an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat beteiligt sind. Durch die Vielzahl der betroffenen Ressorts, Stakeholder und Ebenen trifft deshalb alles, was man unter dem Begriff „Verflechtungsfälle“ (Scharpf 1985) subsumieren kann, auf die Energieeffizienzpolitik in besonderem Maße zu: Der Koordinierungsbedarf ist immens, die Koordinierungsstrukturen in dem noch recht jungen Politikfeld aber nicht immer gut ausgebildet.

1.5 Methodik

Um die Größe und Wirksamkeit der verschiedenen Effekte bestimmen zu können, wurde in der Arbeit eine qualitativ vergleichende Untersuchung auf Fallstudienbasis durchgeführt. Dabei wurde mit einem Methodenmix gearbeitet, der folgende Komponenten umfasst:

- qualitative Rekonstruktion des Prozessablaufs/Prozessanalyse
(Basis: Dokumente und Experteninterviews)
- qualitative Analyse der Entscheidungsstruktur
(Basis: vorrangig Experteninterviews)
- qualitative variablen-sensitive Auswertung der Experteninterviews

1 Einführung

- quantitativer Vergleich von Einzelfaktoren über alle Bundesländer hinweg
(Basis: Fragebogen)

Ziel war es, möglichst ähnliche und aktuelle europäische Energieeffizienzregelungen zu vergleichen. Dafür wurde die Implementation von behördlichen Kontrollvorgaben für drei verschiedene verpflichtende Informationsinstrumente aus dem Bereich Energieeffizienz ausgewählt. Beim Instrument handelt es sich also um einen Mix aus Ordnungsrecht und Informationsinstrument. Die ausgewählten Fallstudien sind der Gebäudeenergieausweis, Energielabels auf Produkten sowie Energieaudits für große Unternehmen.

In allen Fällen bestanden ab etwa 2010 neue europäische Vorgaben für den Vollzug, die in Deutschland zur Neueinführung von Stichprobenkontrollen geführt haben. Zwischen 2005 und 2012 gab es insgesamt erhebliche Novellierungen und Ausdifferenzierungen bestehenden EU-Energieeffizienzrechts, aufbauend auf den 20-20-20-Zielen von 2007, an deren Verabschiedung Deutschland seinerzeit maßgeblich mitgewirkt hatte (S. Fischer 2017).

Bei den Energielabels wurde ein relativ klassischer dezentraler Vollzug in den Bundesländern eingerichtet, der mit einer bemerkenswerten Koordinationsstruktur einhergeht. Die Einrichtung dauerte über Jahre, hat aber einen guten Standard erreicht. Bei den Gebäudeenergieausweisen wiederum findet auch ein dezentraler Ländervollzug statt, ein Teil der Kontrollen wird aber in einer gemeinsamen Länderbehörde zentralisiert durchgeführt. Auch hier dauerte der Vollzugaufbau seine Zeit und hat noch einige erkennbare Mängel. Die Energieaudits in Unternehmen stellen mit einem vollständigen, schnell und gründlich aufgebauten Bundesvollzug einen Sonderfall dar. Diese Unterschiede sind erklärungsbedürftig.

1.6 Aufbau der Arbeit

Zunächst werden in einem Theoriekapitel (vgl. Kapitel 2) die theoretischen Grundlagen erarbeitet. Das Ziel ist es, aus der bestehenden politikwissenschaftlichen Implementationsforschung in Verbindung mit akteurzentrierten Modellen der allgemeinen politischen Theorie ein gleichermaßen übersichtliches wie erklärungsstarkes Modell für akteurzentrierte Implementationsforschung zu entwickeln, das auch den Erkenntnisstand der EU-Implementationsforschung berücksichtigt.

Im nächsten Kapitel (vgl. Kapitel 3) nähern wir uns dem Untersuchungsfeld, also der Energieeffizienzpolitik einerseits und dem europäischen Mehrebenensystem im Verbund mit dem deutschen Föderalismus andererseits. Hier finden auch spezifische Erkenntnisse der EU-Implementationsforschung zu Energie- und Klimapolitik ihren Platz. Auf dieser Basis werden schließlich Hypothesen für die Untersuchung der Fallstudien hergeleitet.

Danach wird auf Basis des theoretischen und inhaltlichen Vorwissens im Methodik-Kapitel erarbeitet, welche Fälle aus welchem Grund für einen Vergleich lohnenswert sind (vgl. Kapitel 4). Außerdem wird detailliert beschrieben, wie und warum bei der Forschung empirisch und in der Auswertung vorgegangen wurde.

In den darauf folgenden drei Kapiteln werden zunächst die einzelnen Fallstudien separat voneinander untersucht (vgl. Kapitel 5, 6 und 7). Dabei wird die Studie zu Gebäudeenergieausweisen mit dem nach den Theorien erwartbaren Ergebnis einer langsamen und suboptimalen Implementation als Ausgangspunkt genommen. In einem zweiten Schritt wird dann mit den Energielabels zunächst der betroffene Sektor variiert. Schließlich wird in einem dritten Schritt mit den Energieaudits die Vollzugsebene variiert. In den Fallstudien wird jeweils nach einer kurzen Einführung der Ablauf des Implementationsprozesses und das Implementationsergebnis dargestellt. Daraufhin erfolgt eine entscheidungstheoretische Analyse der Lösungsoptionen. Schließlich werden die Ergebnisse der Analysemethoden auf das verwendete theoretische Modell zugespitzt, um zu zeigen, welche Faktoren auf welche Weise kausal geworden sind.

Nach den einzelnen Fallstudien werden diese in Kapitel 8 miteinander verglichen. Dabei wird zunächst betrachtet, welche kausalen Faktoren über mehrere Fallstudien hinweg aufgetreten sind. Schließlich erfolgt ein qualitativer Test der Hauptthesen der EU-Implementationsforschung anhand der Method of Difference. Schließlich sollen die Erkenntnisse im Fazit (Kapitel 9) zusammengefasst und auf ihre praktischen Auswirkungen für die Möglichkeiten einer effektiven Energie- und Klimapolitik hin zugespitzt werden.

2 Implementation, Akteure und Institutionen: Theoretische Vorannahmen

Als Beitrag zur Implementationsforschung wäre es wünschenswert, wenn die vorliegende Arbeit auf einer allgemein anerkannten Theorie der Implementation aufbauen könnte. Diese Theorie gibt es jedoch nicht. Auch nach mehreren Jahrzehnten herrscht keine Einigkeit über ein Erklärungsmodell, die Reichweite vorhandener Modelle ist unklar. Das gilt sowohl für die Implementationsforschung im Allgemeinen (Hill und Hupe 2014) als auch für die EU-Implementationsforschung im Speziellen (Treib 2014).

Das kann daran liegen, dass Implementation als solches ein überaus vielgestaltiger Prozess ist, der dazu reizt, immer und immer weitere Erklärungsfaktoren zusammenzutragen und je nach gewählter Sichtweise und Ausgangsposition zu bewerten. Die Frage, ob Implementation nun vor allem ein von „oben“ hierarchisch gesteuerter Prozess sein sollte (Top-Down), oder ob sie sich eher durch das Wissen und organische Wirken von „unten“ ergibt (Bottom-Up) (vgl. Najam 1995, S. 13 f.; Hill und Hupe 2014, S. 44 ff.), sind allerdings eher paradigmatisch denn theoriebildend. In der EU-Implementationsforschung besteht der Richtungsstreit eher darüber, ob Umsetzungsmängel auf mangelnde Fähigkeiten und Voraussetzungen (Goodness of Fit) oder mangelnden Willen (also vor allem politische Überzeugungen) zurückzuführen sind (Treib 2014). Für beides gibt es gute Argumente. Gleichzeitig ist Implementation auch im Sinne der Europäisierungsforschung ein in Hierarchien eingebetteter Prozess, dem Zwänge innewohnen.

In diesem Sinne möchte diese Arbeit die vorhandene Komplexität der Implementationsprozesse zunächst annehmen und anhand einer übersichtlichen Anzahl von Faktoren strukturieren. Der methodische Ansatz des qualitativen Fallstudienvergleichs lässt diese Breite zu. Die Analyse soll eine Interpretation sowohl aus Sicht der Regelgeber, also von oben, als auch eine der Umsetzer, also von unten, zulassen. Darüber hinaus soll sie die Bandbreite möglicher Erklärungsansätze abdecken, also ob das Implementationsergebnis letztlich eher durch Fähigkeiten, Motivation, hierarchischen Druck oder aber eine Mischung dieser Faktoren erklärt werden kann. Anschaulich formuliert ist es die Frage: Wenn Implementation gut gelingt, liegt das daran, dass die Akteure besonders gut umsetzen können, wollen oder besonders wirkungsvoll gezwungen werden? Einen solchen Ansatz schlagen zum Beispiel auch Hill und Hupe (2014, S. 194) vor.

Der Ausgangspunkt für die Details dieser Überlegung ist einerseits der von Treib (2014) zusammengetragene State of the Art der EU-Implementationsforschung, andererseits ein umfangreiches Variablenscreening der allgemeinen Implementationsforschung von Najam (1995), das er im 5C-Protocol zusammenfasst und den Kern einer akteurzentrierten Implementationsforschung abbildet. Das von Najam vorgeschlagene Modell wird

2 Implementation, Akteure und Institutionen: Theoretische Vorannahmen

für die Zwecke dieser Arbeit aber auf die in der europäischen Implementationsforschung maßgeblichen Variablen zugespitzt. Najam verfolgt auch ansonsten einen ähnlichen Forschungsansatz:

„Where we stand will invariably depend on where we sit. [...] The argument, then, is that the use of multiple 'conceptual lenses' is legitimate and the choice of a particular lens over the other can only be made in the particularities of the problem we are studying.“ (Najam 1995, S. 31)

Fähigkeiten und Ressourcen, Motivation und hierarchischer Zwang werden nicht als gegeben angesehen. Für den Zweck dieser Untersuchung handelt es sich vielmehr um intermediäre Variablen, die im Wechselspiel zwischen der umzusetzenden Regelung, also der Aufgabe, und der vorhandenen sozialen Wirklichkeit, also dem Feld, spezifisch entstehen oder ins Licht rücken. So entsteht das auf Seite 43 zu sehende Modell (Abschnitt 2.3).

Für die Beschreibung dieser Wechselwirkungen und Abhängigkeiten bedarf es einer tiefer gehenden politischen Theorie. Dafür wird hier ein akteurzentrierter Ansatz gewählt, der in einen Governance-Rahmen eingebettet ist. Warum akteurszentriert? Implementation heißt „getting something done“ (vgl. Barrett und Fudge (1981), zitiert in Hill und Hupe 2014, S. 57). Wenig überraschend referenzieren die Variablen von Najam daher im weiteren Sinne auf Akteure mit bestimmten Eigenschaften, die sich mit bestimmten Inhalten handelnd im Rahmen von Entscheidungen auseinander setzen müssen. Najam (1995, S. 32) bezeichnet Implementation als „politischen Prozess“ mit „multiplen Akteuren“; der Akteur wird also als Analyseeinheit gewählt. Auch andere Autoren der Implementationsforschung wie O'Toole und Mountjoy (1984) und O'Toole (2003) oder Bardach (1977) stellen Akteure und ihr Handeln in den Mittelpunkt der Analyse.

Aber was sind das für Akteure, wie ist ihre Stellung zueinander? Das Modell soll hier mit einigen allgemeineren theoretischen Überlegungen untermauert werden. Dazu wird zum einen Fligsteins „Theory of Fields“ herangezogen, wie es auch Boasson und Wettestad (2013) in ihrer Untersuchung zum Zusammenspiel von Industrie- und Klimapolitik in der EU tun. Fligstein und McAdam (2012) gehen davon aus, dass Akteure (kollektive wie individuelle) in relativ stabilen sozialen Feldern miteinander interagieren. Dabei gibt es ein gemeinsames Verständnis über feldspezifische Handlungsregeln, den Zweck des Feldes und auch ein gemeinsames Bewusstsein für die relativen Machtpositionen und Möglichkeiten der einzelnen Akteure, die aber durchgehend versuchen, dieses Gleichgewicht nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen – mal mehr, mal weniger erfolgreich. Fligstein sieht hier auf der Mikroebene insbesondere Individuen mit besonderen „social skills“ (Fligstein 2001) am Werk. Fligstein und McAdam (2012, S. 9) spitzen in ihrer Konzeption des Feldes diverse ähnliche Konzepte der institutionalistischen Literatur zu. Der wesentliche Mehrwert gegenüber anderen Konzepten besteht darin, dass Felder nach Fligstein und McAdam (2012) kein statisches Konstrukt sind, sondern das gemeinsame Verständnis von Zielen und auch die Machtverhältnisse dauerhaft in Bewegung sind, weil die Akteure versuchen, sie zu ihren Gunsten zu verändern. Damit können Zielverschiebungen und Ambiguitäten besser erklärt werden als mit anderen Konzepten.

Die in der Europäischen Union zu beobachtende Multi-Level-Governance wird in dieser Arbeit als spezielle Ausprägung eines Feldes nach Fligstein und McAdam (2012) betrachtet, genauso werden aber auch die einzelnen Politikfelder oder ihre spezifischen Teilgebiete als Felder voneinander abhängige und ineinander verschachtelte Felder betrachtet. Die Theorie von Fligstein kann das Erscheinungsbild von Feldern und deren Entwicklung erklären, bleibt aber im Hinblick auf die Erklärung einzelner Entscheidungen etwas vage. Hier bietet der akteurzentrierte Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995; Scharpf 2000) eine gute Ergänzung.

Bevor dessen Beitrag zum Modell kurz erläutert wird, wollen wir uns aber der Frage widmen, ob wir es in der Implementation überhaupt mit Entscheidungen zu tun haben – schließlich setzt Implementation voraus, dass bereits eine politische Entscheidung getroffen wurde und diese Entscheidung nun praktische Anwendung finden soll. Dennoch kann die Frage, ob es sich bei Implementation um Entscheidungen handelt, mit einem klaren Ja beantwortet werden. Implementierer haben mindestens die Entscheidung, ihre Anweisungen umzusetzen oder es bleiben zu lassen und die Konsequenzen zu tragen (so würde es eine konsequente Top-Down-Sicht sehen).

In der Regel geht Implementation aber mit einer mehr oder weniger großen Diskretion, Interpretation und Ausgestaltung einher; im Implementationsprozess sind also auch gestaltende, inhaltliche Entscheidungen zu treffen – je nach umzusetzender Regelung geschieht dies zum Beispiel im europäischen Mehrebenensystem auch durch ganz klassische politische Prozesse, wenn etwa Richtlinien zunächst vom nationalen Gesetzgeber in nationales Recht umzusetzen sind. Aber auch im Kleinen sind viele inhaltliche Durchführungsentscheidungen zu treffen, so dass die grundsätzliche institutionenschaffende Implementation einer europäischen Richtlinie als gestufter Entscheidungsprozess konzeptionalisiert werden kann, bevor sie in das tägliche Geschäft individueller Anwendungsentscheidungen mündet. Letztere sollen aber in dieser Arbeit keine Rolle spielen, der Fokus liegt auf der Schaffung der Voraussetzungen für den täglichen Vollzug, der grundsätzlichen Institutionalisierung einer Vollzugsregelung.

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus geht auf Mayntz und Scharpf (1995) zurück und wurde von Scharpf (2000) noch genauer ausgearbeitet. Mit der Feldtheorie teilt der Ansatz einen Großteil seiner Variablenbeschreibungen wie Akteure und deren Dispositionen, versucht deren Verhalten in einzelnen Entscheidungssituationen aber unter Zuhilfenahme der Spieltheorie zu erklären. Deren klassische Rational-Choice-Variante ist aus den Wirtschaftswissenschaften bekannt. Scharpf hat jedoch ein deutlich differenzierteres, soziologisches Akteursbild als in der klassischen Variante und macht die Spieltheorie sensibel für den institutionellen Rahmen, in dem die Akteure ihre Entscheidungen treffen (müssen).

Nach der Entscheidung für diese grundsätzliche Herangehensweise, also dem Fokus auf intentional handelnde, soziologisch vielschichtige kollektive Akteure, die in einem etablierten, aber veränderbaren Institutionen- und Machtgefüge zueinander stehen, bedarf es noch eines genaueren Bildes dieser Akteure, insbesondere der handelnden Institutionen, und ihrer üblichen Beziehungen zueinander. Im Falle von Implementationsforschung lohnt da insbesondere ein Blick auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung.

Analytisch einfach macht man es sich, wenn man Implementation als einen mehr oder weniger abgeschlossenen Abschnitt im Politikzyklus betrachtet, wie es in der Politikwissenschaft üblich ist (Knill und Tosun 2015, S. 16). Damit bekommt man aber iterative, sich überlappende Prozesse, Ideentransfer entgegen der eigentlichen Richtung des Zyklus und ähnliches analytisch nicht zu fassen. Auch wenn sich möglicherweise für die betrachteten Fallbeispiele herausstellt, dass die Prozesse überwiegend abgeschlossen und unidirektional sind, so soll doch die Analyse offen für entgegenstehende Erkenntnisse sein. Deshalb wird das Konzept des Policy Cycle nicht dogmatisch verwendet und mit der Alternative „Multiple Governance“ nach Hill und Hupe (2014) abgeglichen. Zudem wird ein Verwaltungsbild gewählt, in dem diese in mehreren Rationalitäten und nicht rein als Befehlsempfänger denken kann (Snellen 2006). Es darf aber mit Seibel (2017) nicht vergessen werden, dass Verwaltung weiterhin klar hierarchisch organisiert ist und deswegen die entsprechenden organisationssoziologischen Effekte, wie zum Beispiel das Principal-Agent-Problem, auftreten (Seibel 2017, S. 45).

Zusammenfassend lässt sich also zum theoretischen Hintergrund sagen, dass der akteurzentrierte Institutionalismus erklären kann, warum sich die Akteure im Einzelnen für bestimmte Umsetzungsstrategien und Lösungsmodelle entscheiden. Die Feldtheorie wiederum kann erklären, wie einzelne Implementationsaufgaben a) Spiele/Felder überhaupt erst aufspannen und b) (Macht-)Dynamiken bzw. Verschiebungen in der Institutionalisierung bestehender Felder hervorrufen. Die Implementationsaufgaben sind in dieser Hinsicht Anlässe, aktiv zu werden bzw. Trigger. Die entstehenden Effekte werden mit Erkenntnissen der Implementationsforschung abgeglichen und im dargestellten Implementationsmodell (siehe Seite 41) auf die direkt wirksamen intermediären Variablen „Fähigkeiten und Ressourcen“, „Motivation“ und „hierarchischer Druck“ zugespitzt.

2.1 Metatheorien

2.1.1 Theory of Fields

Fligstein und McAdam (2012) erweitern in ihrer Theorie die Idee des organisationalen Feldes nach DiMaggio und Powell (2009) und DiMaggio (1986). Die Idee von organisationalen Felder ist in Fligsteins „strategic action field“ integriert und weiter ausgearbeitet worden. Fligstein und McAdam haben insbesondere das Akteursbild geändert: Sie unterstehen keinem wie auch immer bewussten oder unbewussten Zwang, entsprechend der Regeln zu handeln, die sich aus dem institutionellen Setting ergeben. Vielmehr handeln sie eigeninitiativ und gestaltend und versuchen dauerhaft, den scheinbaren Konsens im Feld zu ihren Gunsten zu drehen oder zu erhalten (siehe Fligstein und McAdam 2012, 11 ff., 28). Es ist also Platz für Agency. Das „strategic action field“ entspricht auch den „games“ von Scharpf (Fligstein und McAdam 2012, S. 9). Die weitere relevante Ergänzung ist die Dynamisierung der Felder, es können also auch Erklärungen für ihre Entstehung, ihre Veränderung und ihr Vergehen gefunden werden.

„A strategic action field is a constructed mesolevel social order in which actors (who can be individual or collective) are attuned to and interact with another on the basis

of shared (which is not to say consensual) understandings about the purposes of the field, relationships to others in the field (including who has power and why), and the rules governing legitimate action in the field.“ (Fligstein und McAdam 2012, S. 9)

Die Theorie hat folgende Hauptelemente (Fligstein und McAdam 2012, S. 8 f.):

1. strategische Aktionsfelder („strategic action fields“)
2. Amtsinhaber, Herausforderer und Verwaltungseinheiten („incumbents, challengers, and governance units“)
3. soziale Intelligenz („social skill and the existential functions of the social“)
4. Umwelt des Feldes („the broader field environment“)
5. exogene Schocks, Mobilisierung und das Aufkommen von Streit („exogenous shocks, mobilization, and the onset of contention“)
6. Episoden des Streits („episodes of contention“)
7. Festigung („settlement“)

Die strategischen Aktionsfelder bieten somit den Rahmen für die Handlungen der unter Nummer 2 genannten Akteure. Die Felder haben eine ganze Reihe Eigenschaften, die für die geplante Untersuchung hilfreich sind. So können beispielsweise mehrere Felder ineinander verschachtelt sein – im Falle von formellen bürokratischen Hierarchien die untere Ebene jeweils vollständig in der nächsten. Felder können auch auf andere Weise überlappen oder miteinander verbunden sein, zum Beispiel inhaltlich. Das bestimmt dann jeweils ihre Abhängigkeit und die Wahrscheinlichkeit, dass Änderungen in einem Feld sich auch in einem anderen auswirken, positiv wie negativ (Fligstein und McAdam 2012, S. 59). Das ist auch mit der Umwelt des Feldes gemeint. Um Vorgänge und Entscheidungen in einem Feld zu erklären, müssen also gegebenenfalls Entwicklungen in abhängigen Feldern mitberücksichtigt werden (vgl. dazu auch Tsebelis 1991 und politikfeld-bezogen Bönker 2008).

„[N]earnness in social space is, therefore, the crucial and hidden variable.“ (Fligstein und McAdam 2012, S. 62)

In hierarchisch abhängigen Feldern kann die Arbeitsweise sowohl klassisch hierarchisch als auch kooperativ sein (Fligstein und McAdam 2012, S. 60). Wie wir später sehen werden, deckt sich diese Annahme hervorragend mit verschiedenen Ansätzen der Implementationsforschung sowie Rollenbildern der Verwaltung und auch den Interaktionsformen bei Scharpf (2000). Formale Organisationen sind eine spezielle Form von Feldern. Außerdem ist in den meisten Feldern eine formale Organisation der wichtigste/ein wichtiger Akteur. Darüber hinaus bestimmen formale Organisationen, wie (darunter liegende) Felder voneinander abhängig sind, z. B. eine hierarchische Schachtelung (Fligstein und McAdam 2012, S. 64). Formale Organisationen sind etwas stabiler als andere Felder (Fligstein und McAdam 2012, S. 65).

2 Implementation, Akteure und Institutionen: Theoretische Vorannahmen

Ein Staat wiederum ist ein Set von Feldern, in denen Akteure strategisch darauf hinarbeiten, den gesamten sozialen Raum in einem speziellen Territorium zu kontrollieren (Fligstein und McAdam 2012, S. 69 f.). Er kreiert ständig neue Sub-Felder, um spezifisch auftretende Probleme zu adressieren und damit effektiver herrschen zu können (Fligstein und McAdam 2012, S. 72).

Die Theorie ist sozialkonstruktivistisch. Die Mitgliedschaft in den Feldern ist eher subjektiv als objektiv determiniert, die Grenzen der Felder können sich situativ ändern und sie beruhen auf einem Verständnis, das sich unter den Mitgliedern mit der Zeit herausgebildet hat. Dieses Verständnis bildet den Handlungsrahmen für die Akteure. Das heißt aber nicht, dass sich die Akteure in den einzelnen Punkten einig sind. Es kann und wird sich durchaus auch um konkurrierende oder sich ergänzende Sichtweisen handeln. Das Ringen um die Interpretationsmacht und die Gemengelage der Meinungen machen das Feld aus und ermöglichen und erklären Veränderungsprozesse (Fligstein und McAdam 2012, S. 10 f.). Das gemeinsame Verständnis des Feldes besteht laut Fligstein und McAdam (2012, S. 10 f.) aus vier Kategorien:

- Um was geht es in dem Feld?
- Wer hat welche Rolle im Feld? Wer hat Macht? Wer ist Freund, wer ist Feind?
- Nach welchen „Regeln“ wird gespielt?
- Wie kann man das interpretieren, was die anderen tun?

Fligstein und McAdam (2012, S. 13 ff.) gehen davon aus, dass die Akteure sich in Amtsinhaber („incumbents“) und Herausforderer einteilen lassen. Häufig gibt es auch interne Verwaltungseinheiten, die aber nur auf den ersten Blick neutral sind. Die Amtsinhaber haben als Platzhirsche die hauptsächliche Deutungsmacht und besetzen auch ansonsten die wichtigsten Positionen und Ressourcen, während die Herausforderer eher aus Nischen heraus agieren. Die Verwaltungseinheiten kümmern sich um die Einhaltung der Regeln des Feldes – die überwiegend von den Amtsinhabern bestimmt worden sind. Deshalb sind die Verwaltungseinheiten im Grunde Instrumente ihres Machterhalts. Fligstein betont, dass diese internen Verwaltungseinheiten von externen, staatlichen Einheiten zu unterscheiden sind. Ein Beispiel für solch eine interne Verwaltungseinheit wäre eine Kammer.

Herauszuheben ist das zu Grunde liegende Menschenbild:

„People do what they do both to achieve instrumental advantage and to fashion meaningful worlds for themselves and others.“ (Fligstein und McAdam 2012, S. 43)

Es geht also nicht rein um Machterhalt oder den objektiven eigenen Vorteil, sondern auch um den Bedarf des Menschen an Sinngebung und Gemeinschaft. Auch Machtkämpfe bzw. deren Gewinn speisen vor allem den Bedarf an eigener Bedeutung des Individuums. Es geht nicht um Macht selbst, sondern darum, dass man selbst etwas wert ist. Auch hiermit werden also existenzielle Bedürfnisse erfüllt.

Während also alle Menschen existenzielle soziale Bedürfnisse haben, haben sie auch mehr oder weniger alle „social skills“, d.h. sie können mehr oder weniger gut überzeugen,

indem sie die Perspektive der anderen einnehmen und das Problem passend „framen“, Agenda-Setting betreiben usw. (Fligstein und McAdam 2012, S. 45 ff.). Fligstein sieht diese Fähigkeit als den elementaren Motor im Feld; letztlich geht es darum, wer wen überzeugen kann miteinander zu kooperieren (Fligstein 2001).

Die Hauptelemente Nummer 5 bis 7 erklären sich insbesondere daraus, dass Fligstein seine Theorie insbesondere zur Erklärung sozialer Bewegungen erstellt hat, also zeigen möchte, wie Veränderungen zu Stande kommen. Aber auch ohne Großereignisse kann die Theorie erklären, wie sich durch Änderungen in einem verknüpften Feld im eigenen Feld Gelegenheiten ergeben, die gesetzte Ordnung in Frage zu stellen und zu modifizieren.

2.1.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

Das Ziel von Scharpfs Ansatz ist die Übertragung der mathematisch-wirtschaftswissenschaftlichen Spieltheorie beziehungsweise deren grundlegender Konzepte auf die Policy-Forschung. Diese Konzepte sind interdependentes strategisches Handeln und Gleichgewichtsergebnisse (Scharpf 2000, S. 26). Der Ansatz postuliert, dass sich der von den Wirtschaftswissenschaften unterstellter Egoismus und die von Soziologie und Kulturanthropologie unterstellte sozial-kulturelle Gebundenheit gegenseitig nicht ausschließen (Scharpf 2000, S. 50 f.).

Der Ansatz ist in zweierlei Hinsicht institutionalistisch: Institutionen bestimmen einerseits die Auszahlungen für bestimmte Strategien, belohnen oder bestrafen also ein bestimmtes Verhalten. Andererseits formen sie korporative und kollektive Akteure, indem sie deren Mitgliedschaft bestimmen, interne legitime Handlungsweisen und Kompetenzen zuschreiben, Ziele und Werte festlegen und die Wahrnehmung der in ihnen wirkenden Individuen beeinflussen. Insgesamt machen Institutionen also Verhalten vorhersehbarer (Scharpf 2000, S. 78 ff.). Institutionen werden dabei definiert als

„Regelsysteme [...], die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren. [...] Diese Definition soll jedoch nicht nur formale rechtliche Regeln umfassen, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert sind, sondern auch soziale Normen, die von den Akteuren im allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Mißbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird.“ (Scharpf 2000, S. 77)

wobei der „institutionelle Kontext“ kein fester und zu operationalisierender Variablenkanon ist, sondern ein

„Sammelbegriff zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse auf jene Faktoren, die unsere Erklärungen eigentlich bestimmen – nämlich Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen.“ (Scharpf 2000, S. 78).

Wer sind nun diese Akteure, deren Handlungen erklärt werden sollen? Die in der Praxis beobachtbare Handlung erfolgt durch Individuen, die das aber im politischen Rahmen nicht „auf eigene Rechnung“ tun – sie handeln im Namen und im Auftrag größerer Einheiten, die, wie oben beschrieben, kollektive Ziele und kognitive Orientierungen haben.

2 Implementation, Akteure und Institutionen: Theoretische Vorannahmen

Deshalb hält es der akteurzentrierte Institutionalismus (a. I.) für sinnvoll, in der Betrachtung auf diese größeren, aggregierten Akteure abzustellen (Scharpf 2000, S. 96 ff.). Solche größeren, aggregierten Akteure werden als komplexe Akteure bezeichnet, die sich dadurch auszeichnen, dass sich bei ihnen „die ‚Intention‘ intentionalen Handelns [...] auf die von den beteiligten Individuen erwartete gemeinsame Wirkung koordinierten Handelns bezieht“ (Scharpf 2000, S. 101). Es wird also ein gemeinsames Ziel vorausgesetzt, der Integrationsgrad kann aber deutlich variieren.

Wie gerade getan, lassen sich also komplexe Akteure von innen und außen betrachten. Von außen erscheinen sie als einheitlicher, intentional handelnder Akteur, letztlich sind diese externen bzw. ihm zugerechneten Handlungen aber das Ergebnisse des Handelns im Innern beteiligter Akteure. Das können wiederum komplexe Akteure oder Individuen sein (Scharpf 2000, S. 97). Strategisches Handeln dieser komplexen Akteure wird durch mehrere Dinge ermöglicht. Eins davon ist „kognitive Konvergenz“, also ähnliche Weltbilder. Scharpf (2000, S. 107 f.) nimmt hier unter anderem Bezug auf die Konzepte der „Advocacy-Koalitionen“ (Sabatier 1998) und der „epistemischen Gemeinschaften“ (Haas 1992). Ein anderes ist die „Integration der Präferenzen“ (Scharpf 2000, S. 108), das heißt, die internen Akteure gewichten einzelne Verluste gegenüber dem kollektiv über die Zeit zu erzielenden Gesamtvorteil.

Diesen Akteuren werden sowohl Fähigkeiten als auch Handlungsorientierungen zugeschrieben, wobei Fähigkeiten solche sind, die das Entscheidungs- beziehungsweise Spiel-ergebnis beeinflussen können. Fähigkeiten sind im Sinne von Handlungsressourcen zu verstehen (z. B. Intelligenz, Geld, Technologie, Informationen), Handlungsorientierungen als die Wahrnehmungen und Präferenzen der Akteure (im Sinne einer auf sich selbst und andere bezogenen Identität) (Scharpf 2000, S. 95, 110 ff.). Handlungsorientierungen müssen nicht im einzelnen empirisch rekonstruiert werden, sondern können in großen Teilen von sozialen Rollen bzw. den Bezugseinheiten/komplexen Akteuren abgeleitet werden; schwierig wird das nur, wenn sich mehrere Rollen, die ein Akteur hat, widersprechen (Scharpf 2000, S. 112 f.).

Die Handlungsorientierungen setzen sich aus den kognitiven Orientierungen und den Präferenzen zusammen. Bei kognitiven Orientierungen wird davon ausgegangen, dass die beteiligten Akteure ein ähnliches Wissen und Ansätze haben (es sei denn, es gibt klare Anlässe zu gegenteiligen Annahmen). Wie oben bereits angedeutet, macht Scharpf hier Anleihen bei Sabatier (1998) und Haas (1992). Diese Annahmenwelt lässt sich meistens über öffentliche Dokumente gut rekonstruieren (Scharpf 2000, S. 116). Die Präferenzen werden modularisiert untersucht nach Eigeninteressen (im Sinne von Selbsterhaltung, Autonomie, Wachstum, also quasi-objektiv), normativen Rollenerwartungen (im Sinne von Bedingungen und Zwecken für Handlungen – ebenfalls quasi-objektiv) sowie den beiden subjektiven Komponenten Identität und Interaktionsorientierung (Scharpf 2000, S. 117 f.). Die erste subjektive Komponente, die Identität, ist dabei gewissermaßen das Gewichtungsmuster für Eigeninteressen und Rollenerwartungen, sie erleichtert Entscheidungen und verringert damit auch Unsicherheit für andere Akteure. Identität kann bei unbeständiger Umwelt aber auch hinderlich werden, bis hin zum Verschwinden des kollektiven Akteurs (Scharpf 2000, S. 119 f.). Die zweite subjektive Komponente, im Grunde

die Identität in Bezug auf das Handeln gegenüber anderen Akteuren, ist die Interaktionsorientierung. Relevant sind ganz besonders Orientierungen jenseits von Eigennutz, den die klassische Spieltheorie als alleinige Orientierung annimmt. Als Beispiele seien Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft genannt. Altruismus und Feindschaft sieht man in der politischen Realität allerdings eher selten: Altruismus wird für politisch unprofessionell gehalten und Feindschaft für langfristig schädlich (Scharpf 2000, S. 153).

Diese tiefgehende Beschreibung der Akteure bildet die Grundlage für die Aufstellung der für die Spieltheorie üblichen Vier-Felder-Matrizen, also das eigentliche, vereinfachte Entscheidungsspiel, bei dem zwei Akteure zwischen je zwei Handlungsmöglichkeiten wählen können. Scharpf nennt diese Matrix für seine Zwecke „Akteurskonstellation“ (Scharpf 2000, S. 87). In der Matrix werden die Auszahlungen – eine Art Zufriedenheitswert – eingetragen, den sich die Akteure von der jeweiligen Option erwarten. Diese Auszahlungen sind in der Grundvariante abhängig von den oben erläuterten Handlungsorientierungen.

Die betrachteten Spieler sind die politischen Akteure, die üblicherweise stellvertretend für bestimmte Gruppen stehen (z.B. Wähler für Bevölkerung) (Scharpf 2000, S. 89 f.). Die jeweiligen Bevölkerungsgruppen üben Einfluss auf die politischen Akteure aus, dies jedoch in unterschiedlich starkem Maße. Insbesondere die Wirtschaft kann das sehr gut:

„Mit dem Ansteigen der transnationalen wirtschaftlichen Mobilität und der damit einhergehenden „exit“-Option der Investoren wurde der bereits vorher überproportionale Einfluß von Kapitalinteressen auf die Präferenzen nationaler Entscheidungsträger noch weiter erhöht, und zwar unabhängig von der organisatorischen und politischen Stärke der Lobbygruppen, welche diese Interessen repräsentieren.“ (Scharpf 2000, S. 127 f.)

Diese Erkenntnis findet sich auch in der Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in die Multi-Level-Governance wieder (vgl. 2.1.4).

Mit der Beschreibung der Akteurskonstellation wäre die klassische Spieltheorie spätestens am Ende. Scharpf ergänzt diese jedoch um Interaktionsformen, also die Art und Weise, wie das Spiel gespielt werden kann (Scharpf 2000, S. 88), nämlich nicht-kooperativ im Stil einseitigen Handelns, kooperativ als Verhandlung, als Mehrheitsentscheidung oder über hierarchische Steuerung. Es liegt auf der Hand, dass der jeweilige Modus das Spielergebnis und den Ablauf erheblich beeinflussen kann. Der institutionelle Kontext bestimmt, welche Interaktionsformen möglich sind und wie sie genau gespielt werden können. Nach aufsteigendem Institutionalisierungsgrad geordnet unterscheidet Scharpf anarchische Felder, Netzwerke, Verbände und Organisationen. Um Mehrheitsentscheidungen treffen zu können, braucht man z. B. mindestens einen Verband, auch dort kann aber einseitig gehandelt werden. Das sieht aber dann anders aus, als wenn es im anarchischen Feld passiert (Scharpf 2000, S. 88 ff.).

Ein genauerer Blick lohnt sich auf die Spezifika von Verhandlungen. So sind sie mit hohen Transaktionskosten verbunden (Scharpf 2000, S. 198), relevant dafür sind a) Schwierigkeiten beim Erreichen von Vereinbarungen und b) die Sicherstellung ihrer Implementation (Scharpf 2000, S. 199). Entscheidungen in der Implementationsphase sind nicht-

kooperative Spiele, auch wenn die Vereinbarung vorher konsensuell getroffen wurde – ob und wie ein Spieler seine Vereinbarung einhält, entscheidet er schließlich ganz allein. Scharpf unterscheidet zwei Implementationssettings: Austausch und gemeinschaftliche Produktion, wobei die Akteure im zweiten Fall einen intrinsischen Anreiz haben, ihren Teil beizutragen, während das beim Austauschsetting nicht der Fall ist, weil es den Charakter eines Gefangenendilemmas hat. Die Umsetzung von EU-Richtlinien rechnet Scharpf der Austauschvariante zu und bezeichnet sie auch deshalb als „langwierig“ (Scharpf 2000, S. 198 ff.). Ansonsten fehlen spezifische Aussagen zum Implementationsprozess, der damit recht knapp konzeptioniert wird: Implementationsprobleme werden in die „eigentliche“ Entscheidung eingerechnet.

2.1.3 Verwaltung zwischen Politik und Binnenkoordination

Snellen (2006) hat mehrere, der Verwaltungswissenschaft im Zeitverlauf zu Grunde liegende Paradigmen zusammengetragen, nämlich Verwaltung als „gehorsam-unterwürfiges Instrument“ im Weberschen Sinne (Snellen 2006, S. 34), als „Politik-Produktionssystem“ (Snellen 2006, S. 51), als System von „Angebot und Nachfrage“ (Snellen 2006, S. 69) und zuletzt „Verwissenschaftlichung der Politik“ (Snellen 2006, S. 85), die er alle für sich genommen nicht für hinreichend erklärungsstark hält. Um die tatsächliche Verwaltungspraxis umfassend zu beschreiben, schlägt er ein multi-rationales Paradigma vor. Die Verwaltung wird als Institution beschrieben, die in ihren Entscheidungsprozessen um die Abwägung und Vereinigung von vier widerstrebenden Rationalitäten kämpft, nämlich einer originär politischen, einer wirtschaftlichen, einer rechtlichen und einer wissenschaftlichen (Snellen 2006, S. 102 ff.). Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung wird zwar in dieser Perspektive nur unzureichend herausgearbeitet – handelt es sich eher um eine zu zähmende oder beratende oder intelligent steuernde Verwaltung? Der Ansatz liefert aber gute Denkanstöße.

Zu Ende gedacht, wird Verwaltung maßgeblich dafür da sein, die zwei Rationalitäten aufrecht zu erhalten und im Wechselspiel mit ihrer politischen Führung zu bedienen, die ebendiese politische Führung nicht „natürlicherweise“ mitdenkt: die wissenschaftliche und die rechtliche, denn mit diesen lassen sich keine Wahlen gewinnen. So wäre die politische Führung zuständig für die politische und – zumindest teilweise – wirtschaftliche Rationalität, während auf der anderen Seite die Verwaltung mit den ihr zur Verfügung stehenden Machtmitteln diese wissenschaftlich und rechtlich „geradezieht“. Teilweise wird die wirtschaftliche Rationalität sicher auch aus spezialisierten Teilen der Verwaltung kommen müssen, nämlich dem Finanzministerium.

Auch sonst fällt die funktionale Gliederung/Beteiligung bei Entstehungsprozessen von Politik bzw. deren Praxis auf: Ein politisches Mandat wird üblicherweise in einem „Fach“-Ministerium weiter (wissenschaftlich) spezifiziert, und vor seiner Verabschiedung vom Finanz- und Justizministerium auf unerwünschte Auswirkungen geprüft. In der Antizipation dieser Vorgänge und im Bewusstsein, dass es sich um einen iterativen Prozess handelt (Zirkelschluss zu möglicherweise verändertem politischem Mandat), berücksichtigt der einzelne implementierende Beamte bei seinen Ausarbeitungen alle vier genannten Rationalitäten.

Dazu kommt aber, dass die anderen vier Paradigmen vielleicht verkürzte, aber deswegen nicht unbedingt falsche Sichtweisen präsentieren. Selbstverständlich lässt sich eine Verwaltung – bis zu einem gewissen Grad – hierarchisch kontrollieren, und das ist aus demokratietheoretischen Erwägungen auch gut so. Selbstverständlich bilden Politik und Verwaltung gegenüber den Bürgern eine Black-Box-System, gegen das sie Ansprüche richten und das versucht, sie zu steuern. Selbstverständlich haben sowohl Politiker als auch Beamte Eigeninteressen, die sie verfolgen. Die Frage ist, bis zu welchem Grad und wie rational. Und selbstverständlich ist die Verwaltung als große Organisation gewissen Managementtechniken zugänglich, um ihre Effizienz zu steigern. Den Wert wissenschaftlicher Überlegungen in der Politikberatung stellt auch Snellen nicht in Frage. Letztlich ist die Verwaltung(-swissenschaft) also vielleicht noch „postmoderner“ im Sinne von „umfassender zu beschreiben“ als Snellen es hier tut. Dies soll ein Plädoyer für einen grundsätzlichen Perspektivpluralismus sein.

Konsequenter gehen da Christensen u. a. (2007) und Seibel (2017) vor. Sie haben sehr ähnliche und insbesondere mit den verwendeten Meta-Theorien kompatible Ansätze erarbeitet. Letztlich geht es allen Autoren darum, die Vielschichtigkeit von Verwaltungskonzeptionen zu beschreiben, die neben- und miteinander existierend ihre Berechtigung haben und nur dann eine vollständige Erklärung liefern. Es handelt sich insgesamt um Ansätze, die zweckorientierte/rationale und kulturalistische/soziologische Ideen miteinander vereinen. Christensen u. a. (2007) unterscheiden hier die instrumentelle und institutionelle Perspektive, während letztere noch einmal in eine kulturelle und mythische unterteilt wird. Seibel (2017) unterscheidet ähnlich in Verwaltung als Werkzeug und dann weitere institutionelle und legitimationsspezifische Perspektiven.

Dies spiegelt insofern den akteurzentrierten Institutionalismus, weil Verwaltungen als Institutionen beschrieben werden, in denen Individuum und Struktur aufeinander treffen und sich gegenseitig beeinflussen, insbesondere wird auf kognitive Orientierungen abgehoben; der organisationssoziologische Ansatz von Christensen u. a. (2007) kann insofern Erklärungen für die Identität und Handlungsorientierungen von Verwaltungen als spezifische korporative Akteure liefern:

„The people who shape public policy normally act on behalf of formal organizations. A key assumption is that these participants’ organizational affiliations and the organizational setting in which they act will influence their way of thinking and their behaviour, and hence the content of public policy. [...] The relations between individuals and organizations, as well as between organizations themselves, will be central to our approach. It is the interplay between individual factors and organizational conditions that must be analysed, for we are faced with organizations consisting of people and with people in an organizational context.“ (Christensen u. a. 2007, S. 1 f.)

Grundsätzlich handelt es sich bei Verwaltungen um hierarchische Organisationen, für die deswegen die Erkenntnisse der Principal-Agent-Theorie zutreffen. Die Theorie beschreibt, welche Inkonsistenzen von Interessen und Kontrollmöglichkeiten durch verschiedene Machtebenen hervorgerufen werden (zusammenfassend Preisendörfer 2011, S. 105 ff.). In der Theorie wird das Verhältnis zwischen einem Ranghöheren, dem Prin-

zipal, und einem ihm untergeordneten Agenten beschrieben. Die Idee ist, dass der Agent eine Aufgabe für den Prinzipal durchführt, unter anderem weil er eine Belohnung dafür bekommt oder auf Grund der Hierarchiebeziehung mit Strafe rechnen muss. Die Frage, die die Theorie letztlich adressiert, ist, wie der Prinzipal angesichts von ungleich verteilten Informationen und Ausfluchtmöglichkeiten den Akteur dazu bekommen kann, die Aufgabe in seinem Sinne durchzuführen.

2.1.4 Governance

Nun stehen sich bei der Schaffung und Implementation von EU-Recht nicht irgendwelche Akteure in Feldern oder Spielen gegenüber, sondern maßgeblich politische Akteure aus den Bereichen Staat und Gesellschaft, vor allem auch aus dem Bereich der Wirtschaft (siehe z. B. Benz und Dose 2004). Die spezifische Art, wie sie zusammen wirken, wird in der politischen Theorie üblicherweise unter dem Governance-Begriff zusammengefasst. Dabei beschreibt Governance die „komplexe Interaktion zwischen einer Vielzahl von Akteuren“ (Übers. d. V., Tömmel und Verdun 2009a, S. 1) und ist zu verstehen als „der fortwährende Prozess bewusster politischer Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände“ (Benz und Dose 2004, S. 78).

Die beteiligten Akteure müssen sich nicht auf der gleichen staatlichen Organisationsebene befinden. Governance-Systeme können zum Beispiel föderal strukturiert sein. Durch die europäische Integration und die hier betrachtete Implementation von EU-Recht kommt eine weitere, über dem Nationalstaat gelagerte Ebene hinzu. Deshalb wird im Kontext der Europäischen Union von Multi-Level-Governance gesprochen (zusammenfassend z. B. Knodt und Große Hüttmann 2012; Benz, Lütz u. a. 2007; Benz 2010). Man kann Multi-level Governance als erweiterte Theorie des Föderalismus verstehen, die die Interaktion zwischen Mitgliedstaaten und EU-Ebene, aber auch niedrigeren Politik- und Verwaltungsebenen wie Bundesländern oder Kommunen beschreibt. Die Theorie postuliert, dass ein Mehrebenensystem dazu führt, dass öffentliche Akteure ihre Aktivitäten stärker koordinieren müssen, gegenseitig voneinander abhängig sind und Machtverschiebungen im Vergleich zur hergebrachten Nationalstaatlichkeit stattfinden – auch zwischen den nationalen Ebenen (Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2004; Tömmel und Verdun 2009b; Benz 2010, S. 297; Piattoni 2010, S. 250).

Die EU-Ebene und die mitgliedstaatliche Ebene sind weiterhin die wichtigsten Ebenen, da sie formal und faktisch die größte Entscheidungsmacht haben. Sie werden durch zwei scheinbar widersprüchliche Prinzipien zusammengehalten, nämlich einerseits der Verpflichtung, im Gemeinschaftsinteresse zu handeln, andererseits dem Subsidiaritätsprinzip, was bedeutet, dass nur dann die EU zuständig sein soll, wenn die Mitgliedstaaten die Aufgabe nicht hinreichend selbst regeln können. Diese Prinzipien werden auch durch das europäische Institutionengefüge in Balance gehalten, wobei der Rat die mitgliedstaatliche Sichtweise vertritt und die europäische Kommission die europäische Idee (Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2004, S. 82). Ist erst einmal EU-Recht geschaffen, geht es dem nationalen Recht vor und kann durch die EU durchgesetzt werden; insofern ist die Multi-Level-Governance hierarchisch und es gelten die Mechanismen der Principal-Agent-Theorie (siehe Abschnitt 2.1.3). Die Frage, ob und wie EU-Recht geschaffen wird,

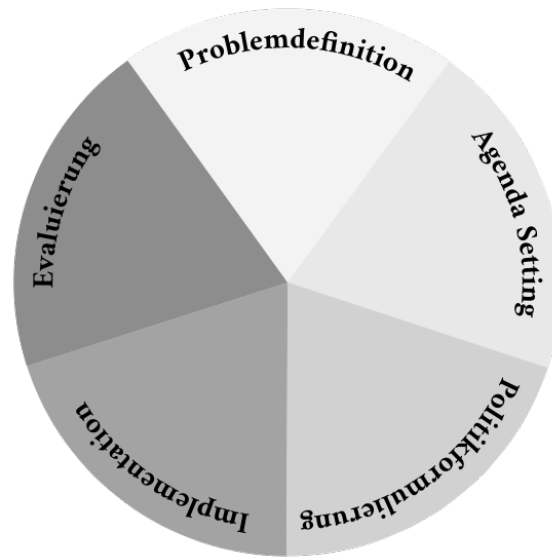


Abbildung 2.1: Beispiel eines Policy Cycle; eigene Darstellung

ist aber Verhandlungssache und damit spieltheoretisch erklärbar (vgl. akteurzentrierter Institutionalismus, Abschnitt 2.1.2). Insofern postuliert Benz (2004, S. 23):

„Die EU bietet ein besonders gutes Beispiel einer Kombination aus Elementen von Hierarchie (Steuerung durch Recht), Verhandlungen und Politikwettbewerb im Zusammenwirken von öffentlichen Amtsträgern und Vertretern gesellschaftlicher Interessen.“

Die genaue Ausformung der Multi-Level-Governance zwischen Deutschland und der EU, auch mit Bezug auf die Implementation europäischer Energieeffizienzpolitik, wird in Kapitel 3 beschrieben.

2.2 Analyserahmen für Implementationsforschung

2.2.1 Was ist Implementation?

Die Untersuchung von Implementation ist ein Teil der Policy-Analyse, Implementation stellt eine der Phasen des in Abbildung 2.1 dargestellten Policy-Zyklus bzw. Policy Cycle dar (Knill und Tosun 2015, S. 16; Windhoff-Héritier 1987, S. 64 ff.). Sie folgt auf die Phase der Politikformulierung und markiert grob gesagt den Übergang einer Policy von der Politik in die Verwaltung – so die klassische Sichtweise. Im Rahmen der Implementation europäischer Richtlinien in nationales Recht ist jedoch üblicherweise ein klassisches Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen, also auch das Parlament zu befassen.

The trias gubernandi			
Action level	<i>Constitutive</i>	<i>Directional</i>	<i>Operational</i>
Action scale	<i>governance</i>	<i>governance</i>	<i>governance</i>
<i>System</i>	Institutional design	General rule-making	Managing Trajectories
<i>Organization</i>	Designing (inter-)organizational setting	Mission and maintenance	Managing relations
<i>Individual</i>	Internalization of values and norms	Situation-bound rule application	Managing Contacts

Tabelle 2.1: The trias gubernandi; Quelle: Hill und Hupe 2014, S. 130

Die Implementationsforschung beschreibt und erklärt Diskrepanzen zwischen der Politikformulierung und ihrer praktischen Umsetzung (vgl. Knill und Tosun 2015, S. 117), für einen größeren Vergleich von Definitionen siehe Najam 1995, S. 7. Solche Diskrepanzen zwischen der ursprünglich einmal formulierten Policy und der umgesetzten Variante müssen nicht notwendigerweise schlecht sein – sie können auch Ausdruck überlegter Anwendung von Diskretion sein (Hill und Hupe 2014, S. 147). Hier zeigt sich bereits, dass Politikformulierung und Implementation stärker miteinander verknüpft sind, als man es vielleicht auf den ersten Blick vermutet. Zu unterscheiden sind dabei vor allem auch die Begriffe des Output der Implementation im Sinne einer technisch-korrekten Umsetzung der Vorgaben und dem Outcome der Implementation im Sinne der praktischen Wirksamkeit der umgesetzten Policy im Hinblick auf das Politikziel – auch eine schlecht gemachte Regelung kann schließlich korrekt implementiert werden, dann aber unwirksam sein. Deshalb ist Outcome keine gut geeignete Messgröße im Rahmen der Implementationsforschung, die sich besser auf die Beschreibung der Wirkung zwischen Implementation und Output konzentrieren sollte (Hill und Hupe 2014, S. 139 ff.).

Implementation heißt vielleicht „Hausaufgaben machen“, aber nicht im Stil einer einfachen Mathematikaufgabe mit einer einzigen korrekten Lösung, die der Lehrer schon im Vorfeld kennt. Da also auch in der Implementationsphase immer wieder inhaltliche Entscheidungen getroffen werden und die unter Umständen sogar gegen die eigentliche Richtung des Policy Cycle in die Politikformulierung zurück wirken können und der Policy Cycle auch ansonsten nicht immer analytisch treffsicher ist, haben Hill und Hupe (2014) ein alternatives Modell entwickelt, das so genannte Multiple Governance Framework (MGF) (vgl. Tabelle 2.1).

Implementation wird in diesem Modell im Bereich *operational governance* verortet. Auch das ist jedoch eine analytische Verkürzung, so wie die Autoren es dem Policy Cycle vorwerfen. Im Rahmen der Umsetzung einer neuen Regelung müssen im Implementationsprozess nämlich durchaus und nicht zuletzt Fragen zum institutionellen Design geklärt oder Durchführungsregeln erdacht werden. Es lassen sich vermutlich noch andere

Beispiele finden, aber schon diese beiden befinden sich jenseits von *operational governance*, wären aber dem Implementationsprozess zuzuordnen. Was Hill und Hupe (2014) aber leisten, ist, für die Schwächen des Policy Cycles zu sensibilisieren: In der Phase der Implementation passiert noch sehr viel Politikformulierung – teilweise durch hierarchisch niedrig stehendere originäre politische Akteure (z. B. regionale Parlamente oder Regierungen), aber eben auch in ganz großen Teilen durch die Verwaltung. Deshalb wird eine Verwaltung benötigt, die dieser Aufgabe gewachsen ist: Ein passendes analytisches Verwaltungsbild muss her, wie es in Abschnitt 2.1.3 entwickelt wurde.

Mit der nötigen Sensibilisierung für die Verstrickungen zwischen Politikformulierung und Implementation einerseits und einem nicht zu einseitig instrumentalistischen Verwaltungsbild andererseits kann man dann den Policy Cycle als Strukturierungshilfe nutzen. Er ist insbesondere hilfreicher, weil er besser als MGF Zeitabläufe, also das Prozesshafte von Politikformulierung und Implementation abbilden kann – was hilft, wenn man sich die strukturschaffende Implementierung einer spezifischen Regelung anschauen möchte und dann der in dieser Arbeit verwendeten Methode der Prozessanalyse in die Hände spielt.

Wie Implementation als Aufgabe oder Phase am besten theoretisch zu fassen, also zu definieren ist, dazu gibt es wiederum unterschiedliche Ansätze. Eine gute Übersicht bietet Najam (1995, S. 7). Viele davon betonen Prozesshaftigkeit und die Einbindung in ein hierarchisches System, so zum Beispiel Berman (1978) und Nakamura und Smallwood (1980). Hier wird Implementation als „process of carrying out an authoritative decision“ (Najam 1995, S. 7) gefasst. Für den Zweck der vorliegenden Arbeit soll als theoretische Basis, auch wegen der Anknüpfung an akteurzentrierte Theorien, mit Najams eigener Definition gearbeitet werden. Demnach ist Implementation ein

„dynamic process of negotiation between multiple actors, operating on multiple levels, within and between multiple organizations“ und kein „carefully predetermined plan; rather, it is a process that can only, at the very best, be managed“ (Najam 1995, S. 34, 56)

Die europäische Implementationsforschung beschäftigt sich insbesondere mit der Implementation von EU-Richtlinien, die erst nach ihrer Umsetzung in nationales Recht Bindungswirkung entfalten. Für diesen Zweck ist es üblich, Implementation noch einmal in drei Phasen oder Unteraufgaben zu unterteilen (vgl. Abbildung 2.2), nämlich die rechtliche Umsetzung („transposition“), den Vollzug der Regelung („enforcement“) sowie die Anwendung („application“) (vgl. dazu z. B. Treib 2014, S. 6, Falkner, Treib u. a. 2005, S. 12). Es liegt nahe, den Implementationserfolg anhand der Erfüllung dieser Unteraufgaben zu bewerten, wie es zum Beispiel auch bei Falkner, Treib u. a. (2005, S. 12) geschieht. Bei der rechtlichen Umsetzung wird noch unterschieden zwischen gegebenenfalls verspäteter und inhaltlich richtiger Umsetzung, beim Vollzug zwischen dem Vorhandensein von Monitoring und Sanktionen. Ein Großteil der EU-Implementationsforschung beschäftigt sich ausschließlich mit dem ersten Teil, also der rechtlichen Umsetzung, teilweise weiter verkürzt auf die reine Fristeinholung ohne genaueren Blick auf den Inhalt (Treib 2014, S. 29).

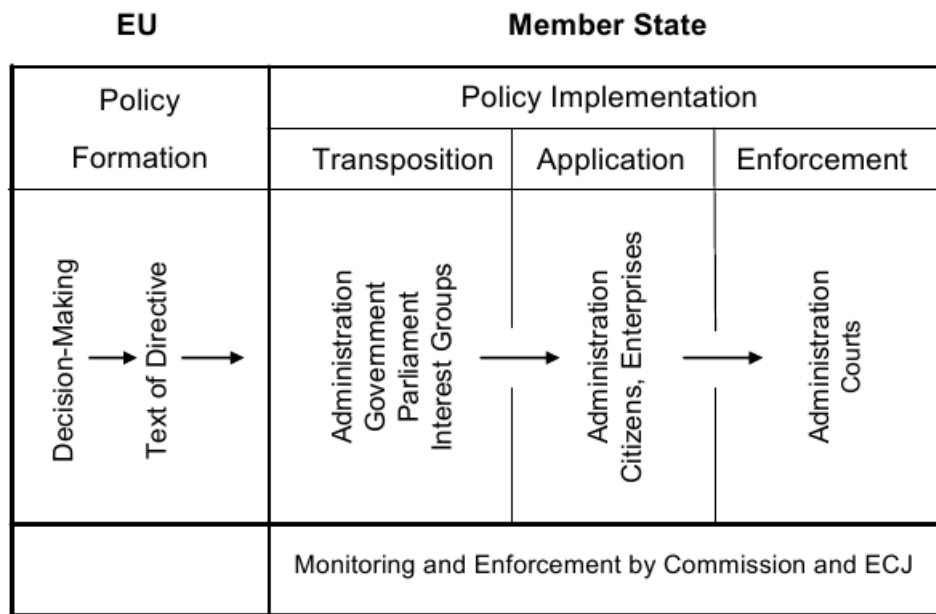


Abbildung 2.2: Implementationsstufen; Quelle: Treib (2014, S. 6)

Die weitere Ausdifferenzierung der in dieser Arbeit verwendeten Definition von Implementation und Implementationserfolg erfolgt im Rahmen der Modell-Operationalisierung in Abschnitt 2.3.

2.2.2 Erkenntnisse der Implementationsforschung

Im Folgenden soll ein Überblick über die Entwicklung der Implementationsforschung im Allgemeinen und der EU-Implementationsforschung im Besonderen gegeben werden. Er basiert auf der Auswahl und Einordnung von Najam (1995), Lester und Malcom L. Goggin (1998), Hill und Hupe (2014), Treib (2014), Knill und Tosun (2015) und Sætren und Hupe (2018) und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es sollen vielmehr die großen Bögen aufgezeigt werden und die Autoren eingeordnet werden, die für die vorliegende Arbeit relevant sind. Eine Übersicht, die auf diesen Autoren aufbaut, ist Abbildung 2.3 zu entnehmen.

Implementationsforschung als bewusster, eigener Forschungszweig existiert etwa seit den 1970er Jahren und erlebte bis in die Mitte der 1980er eine „Goldene Ära“ (Sætren und Hupe 2018, S. 555, 662). Als Vorläufer der Implementationsforschung – oder als implizite Implementationsforschung – werden die organisationssoziologischen und verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten von Weber, Wilson und Taylor gesehen (Najam 1995; Hill und Hupe 2014). Die klassische Idee hinter diesen Modellen war, dass Implementation mehr oder weniger automatisch passiert und deswegen nicht weiter untersucht werden muss. Diese Ansicht wurde durch die aufkommende Implementationsforschung

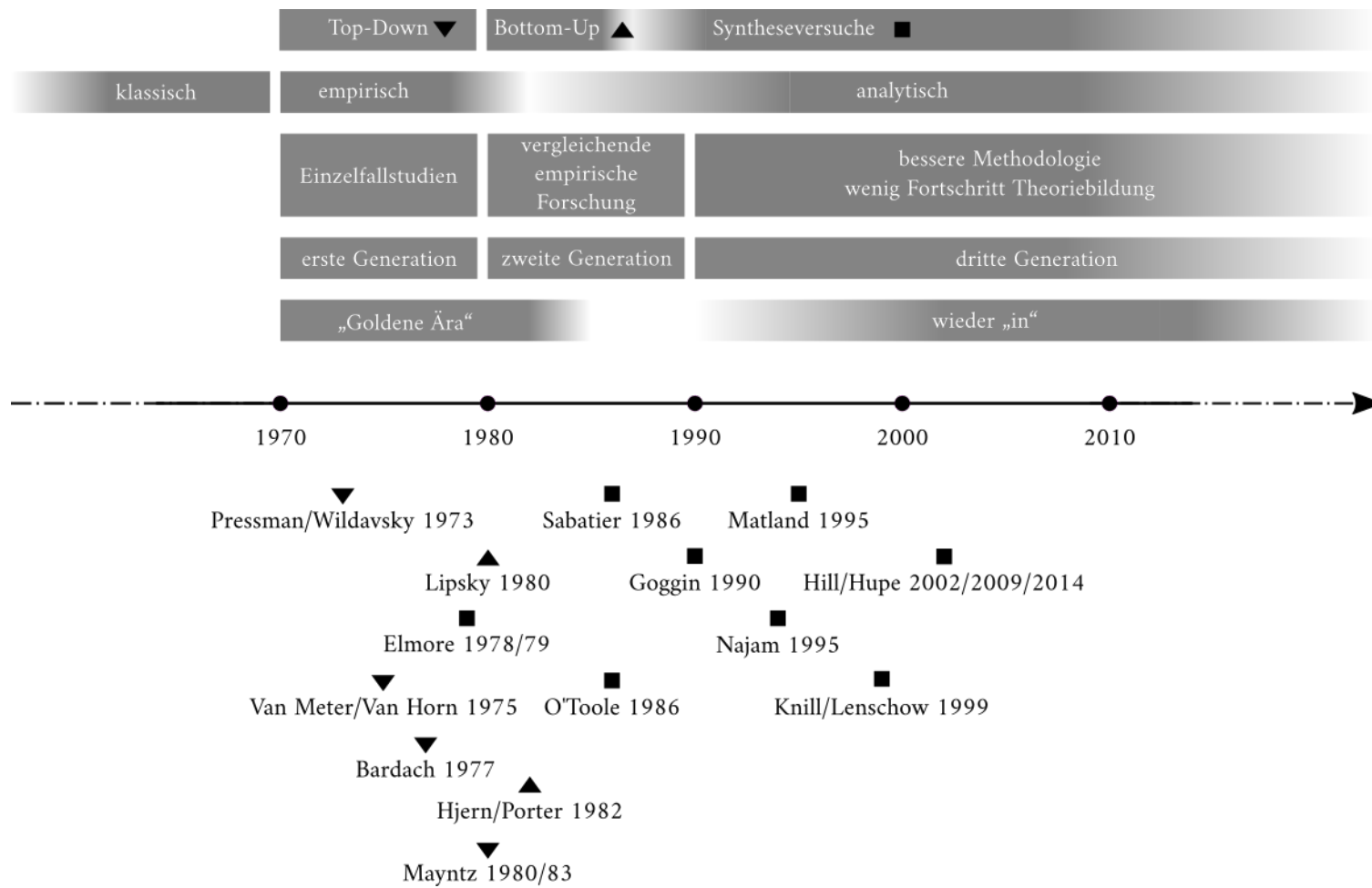


Abbildung 2.3: Geschichte der Implementationsforschung; eigene Darstellung basierend auf den o. g. Autoren

vehement in Frage gestellt. In den 1970ern widmete man sich dem Thema mit großem Enthusiasmus anhand von Einzelfallstudien, um zunächst exemplarisch zu zeigen, dass Implementation alles andere als automatisch passiert. Vielleicht liegt auch gerade in dieser Abgrenzung die Ursache dafür, dass Implementationsforschung lange Jahre einen Negativfokus hatte und Scheitern zeigen wollte.

Als Startpunkt der Implementationforschung und gleichzeitig besonders klarer Vertreter dieses Negativfokus wird üblicherweise die Arbeit von Pressman und Wildavsky (1973) gesehen, die bezeichnenderweise den Titel „Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, why It’s Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes“ trägt. Hier wird mit viel Liebe zum Detail aufgezeichnet, wie sich ein zunächst hoch gelobtes Programm auf seinem Weg durch die Verwaltungsebenen „nach unten“ an praktischen und organisatorischen Problemen zerreibt. Damit bildet die Arbeit von Pressman und Wildavsky (1973) auch gleichzeitig die Basis für den so genannten Top-Down-Ansatz (Hill und Hupe 2014, S. 46). Die Idee dahinter ist, dass Implementation die möglichst exakte Umsetzung einer auf einer höheren Ebene getroffenen politischen Entscheidung sein sollte. Orthodox gesehen, stellt jede Abweichung einen zu vermeidenden Fehler da. Deswegen ist diese Richtung auch kritisch gegenüber Diskretion von Verwaltungseinheiten am unteren Ende der Befehlskette. Letztlich hat man sich hier vom Idealtypus der Weberschen Verwaltung noch nicht frei gemacht und erwartet eigentlich ein sauberes Funktionieren der Maschine – nur, dass man feststellt, dass die Maschine an einigen Stellen „defekt“ ist und repariert werden muss.

Auch wenn die 1970er hauptsächlich das Jahrzehnt der empirischen Forschung in Form von Einzelfallstudien waren, gab es bereits wichtige Versuche, Implementation theoretisch zu fassen (Najam 1995, S. 15 ff.; Hill und Hupe 2014, S. 48 ff.; Sætren und Hupe 2018, S. 555 ff.). Van Meter und Van Horn (1975) bauen ihr Modell insbesondere auf Organisationstheorie und Theorien des organisationalen Wandels auf. Ihnen zufolge hängt der Implementationserfolg maßgeblich von der Einigkeit über die Politikziele und vom Anpassungsbedarf ab. Ihr Modell basiert auf sechs Variablen: Aus dem Bereich der Policy selbst die übergeordneten Ziele sowie die Ressourcen; allgemeine Rahmenbedingungen (politisch, sozial, wirtschaftlich); Charakteristika der implementierenden Verwaltungseinheit; inter-organisationale Kommunikation (insbesondere auch Fragen des Föderalismus); die Einstellung der Implementierer (Najam 1995, S. 16; Hill und Hupe 2014, S. 48 f.). Schaut man sich an, was Najam (1995) zwanzig Jahre später als mehr oder weniger Konsenskanon an Variablen herausarbeitet, sind Van Meter und Van Horn (1975) schon erstaunlich nah dran. Die Arbeit von Van Meter und Van Horn (1975) zählt zu den klassischen Top-Down-Ansätzen.

Ein weiterer Vertreter der Top-Down-Kategorie ist Bardach (1977). Bardach stellt sich Implementation als groß angelegtes Spiel vor – im Grunde genau wie die moderne Spieltheorie in der Variante von Scharpf (2000). Auch er sieht Spieler mit gewissen Strategien und Ressourcen, Spielregeln bzw. Konstellationen, die festlegen, wie man gewinnen kann – aber auch ein Verständnis von „fair play“, in der Art, wie Fligstein und

McAdam (2012) die gemeinsamen Regeln des Feldes bezeichnen. Mit dieser Metapher im Hinterkopf gibt er der politischen Führung die Empfehlungen, das Implementationsspiel einerseits durch das Design von Spielvoraussetzungen („scenario writing“) als auch durch geschicktes Eingreifen („fixing the game“) in ihrem Sinne zu beeinflussen (Najam 1995, S. 7; Hill und Hupe 2014, S. 50).

Große Teile der frühen Implementationsforschung fanden in und mit Fokus auf die Vereinigten Staaten von Amerika statt. Im deutschsprachigen Raum gab es aber ganz ähnliche, inhaltlich vergleichbare Entwicklungen. So sammelte beispielsweise Mayntz (1980) eine ganze Reihe empirischer Implementationsstudien, um sie dann drei Jahre später (Mayntz 1983a) einer theoretischen Würdigung zuzuführen – allerdings zugeschnitten auf spezielle Instrumente oder Politikbereiche. So beschreibt zum Beispiel Mayntz (1983b) die Implementation von regulativer Politik auch unter Rückgriff auf Bardach (1977). Auch die Arbeiten von Mayntz folgen klar dem Top-Down-Ansatz und verwenden eine institutionalistische Perspektive.

Auf die Etappe des Sammelns von Einzelstudien und erster theoretischer Versuche in Top-Down-Manier in den 1970ern, folgten in den 1980ern zwei Dinge: Einerseits richtete sich der Fokus der Forscher vermehrt auf das Strukturieren der vielen gesammelten Daten und neue vergleichende Studien, andererseits entwickelte sich mit dem Bottom-Up-Ansatz eine grundsätzlich andere Sichtweise von Implementation (Sætren und Hupe 2018, S. 558 ff.). Der wichtigste Vertreter ist Lipsky (1980) mit seinen Ausführungen zur „street-level bureaucracy“. Vertreter des Bottom-Up-Ansatzes kritisieren, dass der Top-Down-Ansatz davon ausgeht, dass „gute“ Implementation maßgeblich von Kontrolle und dem exakten Befolgen von Vorgaben lebt. Sie hingegen finden, dass die Ausführenden, insbesondere diejenigen, die direkt mit den Normadressaten arbeiten (eben die „street-level bureaucrats“), die Policy im besten Sinne formen und Diskretion etwas Positives ist, das hilft, die Politik an reale Umstände anzupassen. Die Implementierer müssen im Alltag immer wieder Entscheidungen treffen und Widersprüche auflösen, und das oft unter Druck und mit mangelhaften Ressourcen. Hjern und Porter (1982) wenden diese Überzeugung auf das Zusammenwirken von Organisationen bei der Implementation an. Sie gehen nicht von den offiziellen, hierarchischen Strukturen aus, sondern erarbeiten empirisch, welche Organisationen tatsächlich und in welcher Weise zusammenarbeiten, um Ergebnisse zu erzielen.

Top-Down und Bottom-Up haben in ihren orthodoxen Varianten das Zeug für regelrechte Grabenkämpfe: Zugespitzt kann man sagen, die einen meinen, eine einmal getroffene, im Zweifel demokratische Entscheidung habe schlichtweg ohne Änderungen „ordentlich“ umgesetzt zu werden, für so etwas sei eine Verwaltung nun einmal da. Die anderen hingegen meinen, dass es auf höheren Ebenen gar nicht möglich sei, praxistaugliche Regeln zu erlassen und wollen damit auch die Frage der Politikformulierung am liebsten den Leuten vor Ort überlassen.

Doch was auf den ersten Blick unversöhnbar erscheint, schließt sich gegenseitig nicht aus, die Perspektiven ergänzen einander. Dafür ist es einerseits nötig, zu akzeptieren, dass Politikformulierung und Implementation keine streng getrennten Phasen sind. Entweder man macht es wie Hill und Hupe (2014), verlässt den Policy Cycle ganz und

strukturiert in Aufgabentypen der „multiple governance“ (vgl. Seite 26), oder man sieht eine Feedbackschleife zwischen diesen beiden Prozessschritten. In beiden Fällen wird jedoch die Verknüpfung theoretisch akzeptiert und damit beschreibbar gemacht. Hill und Hupe (2014, S. 46) erklären die analytische Frage, wo Implementation anfängt und Politikformulierung aufhört, als die entscheidende der Debatte. Diese Rückkopplung und Reformulierung durch Diskretion auf unteren Ebenen bestreitet jedoch auch kaum ein Top-Down-Vertreter; im Gegenteil: Diese sind ja genau Anlass der Kritik. Entscheidender ist die normative Frage: Wer darf in einem demokratischen Staat in welchem Ausmaß Politikformulierung betreiben? Je nach Verwurzelung der Autoren folgen diese hier unterschiedlichen Paradigmen, was nicht hilfreich für Syntheseveruche ist. Deshalb ist es andererseits nötig, die normative und analytische Frage getrennt voneinander zu betrachten (siehe auch Sætren und Hupe 2018, S. 561).

Was bleibt, wenn man die normativen Aspekte außen vor lässt, von der Top-Down- und Bottom-Up-Sichtweise übrig? Hauptsächlich das, was Elmore (1979) als „forward mapping“ und „backward mapping“ beschrieben hat. Beim „forward mapping“ beginnt die politische Führung mit ihrem Ziel, antizipiert möglichst viele der ausführenden Stufen und deren Probleme und schreibt alles möglichst genau vor. Beim „backward mapping“ beginnt man hingegen mit der Schnittstelle Adressat/ausführende Verwaltungsebene und der gewünschten Verhaltensänderung und schaut dann, wie man diese am ehesten erreichen kann.

Das Wichtigste des Kanons der Implementationsforschung war damit bereits Ende der 1970er gesagt. Was fehlte, war Struktur. Was stattdessen häufig kam, waren immer neue Variablen (Hill und Hupe 2014, S. 172). Der Weg von Einzelfallstudien hin zu stärker vergleichenden und theoretischen Arbeiten fiel schwer und führte zu Ermüdungserscheinungen der Forschungscommunity. Das Interesse am Thema nahm sukzessive ab. Sinnbildlich für die 1980er ist die systematische Auswertung der Implementationsforschung von O’Toole (1986). Er attestierte der Forschungsgemeinschaft Uneinigkeit über eigentlich alle wichtigen Fragen: Es bestehe weder Einigkeit darüber, was Implementation eigentlich sei, welche Theorie zu verwenden sei, was Implementationserfolg sein soll und welche Variablen eine Rolle spielen. Im letzten Punkt sieht er allerdings eine implizite Übereinstimmung, und zwar betreffend der Variablen „policy characteristics, resources, implementation structure, implementer disposition, implementer-client relationship, and timing“ (O’Toole 1986, S. 203). Während O’Toole auf diese Übereinstimmung nicht weiter eingeht, entwickelt Najam (1995) auf dieser Basis letztlich sein 5C-Protocol. O’Toole (1986, S. 200) ist alles andere als überzeugt von den Empfehlungen, die die Implementationsforschung der Politik an die Hand geben kann: Es handle sich vor allem um „top-down perspective’s conventional wisdom“ –

„This ‘conventional wisdom’ implies a policy design in which the degree of required behavioural change is kept low; a structure of implementation as simple as possible in which the number of actors is minimized; the taking into consideration of the problems of implementation during the initial stages of policy formation; and attributing the responsibilities for the implementation of a specific policy to units sympathetic to that policy.“ (O’Toole 1986, S. 200)

Diese Variablen seien aber nahezu nicht zu beeinflussen, hingegen würden die produktiven Effekte von Konflikt, Verhandlung und Politik während des Implementationsprozesses ignoriert. Man könne eben nicht alle wichtigen Fragen initial entscheiden und festlegen, sondern Lösungen entstünden dann, wenn man sich mit den Problemen tatsächlich praktisch beschäftigt. Damit knüpft er auch an das „backward mapping“ von Elmore (1979) an.

Wie kaum ein zweiter hat sich Laurence J. O’Toole damit auseinander gesetzt, wie Implementation unter den Bedingungen interorganisationaler Beziehungen funktioniert, wie es sich also auswirkt, wenn am Implementationsprozess mehrere bis viele Institutionen beteiligt sind. Er baut dabei auf organisationstheoretischen Überlegungen auf. Letztlich geht es darum, die verschiedenen Institutionen zum Kooperieren zu bewegen. Für Kooperation kann es nach O’Toole drei verschiedenen Beweggründe geben: Autorität (im Sinne von Kooperation durch Pflichtgefühl), gemeinsames Interesse oder Austausch (im Sinne von Ausgleich auf einem anderen Gebiet; O’Toole und Mountjoy 1984, S. 492; O’Toole 2003, S. 6). Er beschreibt Implementation ganz explizit als Spiel und führt Möglichkeiten auf, dieses Implementationsspiel positiv zu beeinflussen: durch den Abbau von Informationsschranken und die Verknüpfung von Implementationsspielen, durch die Beeinflussung von Präferenzen oder die Änderung von Strukturen (O’Toole 1995), ganz ähnlich wie bei Bardach (1977).

Wir sehen hier also eine Kompatibilität mit den von Scharpf (2000) postulierten Handlungsorientierungen, einer Mischung aus Identität und Eigeninteressen. Interessant ist, dass O’Toole selbst im Fall von Autorität als Kooperationsgrund auf das Pflichtgefühl zurückgreift – richtig zwingen scheint man Akteure zur Kooperation nicht zu können. Allerdings lässt sich dann mit Fligsteins „Social Skill“ anknüpfen: Das Kenntlichmachen von gemeinsamem Interesse oder Austauschmöglichkeiten ergeben sich nicht von allein.

Einfacher machen interorganisationale Abhängigkeiten die Implementation nicht unbedingt:

„[I]mplementation issues are at their thorniest – and most interesting – in interorganizational contexts.“ (O’Toole 2003, S. 2)

Dennoch ist O’Toole guter Dinge, dass sich viele der Herausforderungen lösen lassen – vermeiden lassen sie sich ohnehin nicht (O’Toole 2003, S. 2). Je nach Abhängigkeit der Institutionen voneinander, kann die Implementation mit steigender Anzahl von Institutionen sogar verbessert werden (O’Toole und Mountjoy 1984, S. 491).

Sinnbildlich für die 1980er ist andererseits die Arbeit von Sabatier (1986), der die Implementationsforschung im Grunde zu Gunsten eines anderen Fokus aufgibt. Nicht überzeugt von der Anwendbarkeit des Policy Cycle und seinen Etappen, hebt er das Forschungsproblem eine Ebene höher und betrachtet stattdessen „policy change“. Dafür entwickelt er sein bekanntes Modell des „advocacy coalition framework“, das Policy-Änderungen dem Wirken von Interessengemeinschaften zuschreibt, die sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung verortet sind (Sætren und Hupe 2018, S. 562).

Mitte der 1980er inspirierte das Binnenmarktprogramm der Europäischen Gemeinschaften zudem die Anfänge der EU-Implementationforschung. Diese orientierte sich zunächst an der Top-Down-Sicht und sah die Implementation als im Grunde apoliti-

2 Implementation, Akteure und Institutionen: Theoretische Vorannahmen

sches Projekt. Entsprechend wurden klar formulierte (europäische) Regeln, eine gute Verwaltungsorganisationen sowie hindernisarme nationale Gesetzgebungsverfahren als wichtige Faktoren ausgemacht. Aber auch die frühzeitige Einbeziehung der nationalen Akteure sowie Koordinationsfragen wurden als relevant angesehen, somit öffneten sich die EU-Implementationsforscher auch dem Bottom-Up-Ansatz (Treib 2014, S. 6 ff.; Mastenbroek 2005).

Ein ähnliches Vorgehen wie bei Sabatier (1986) – nämlich der Abschied von der Implementationsforschung zu Gunsten eines anderen Fokus – beobachteten Lester und Malcolm L. Goggin (1998) für einen erheblichen Teil der Forschungscommunity bis in die späten 1990er. Mit wenig Fortschritt in der Theoriebildung, aber besserer Methodologie hat die Implementationsforschung jedoch seit Ende der 1990er wieder an Fahrt aufgenommen (Sætren und Hupe 2018). Sætren und Hupe (2018, S. 569) empfehlen dafür ganz ausdrücklich auch den Aufbau auf den von O’Toole (1986) identifizierten Variablenclustern. Das ist es was auch in dieser Arbeit – unter Rückgriff auf die Spezifizierung von Najam (1995) geschehen soll.

Dabei hatten Malcolm L. Goggin u. a. (1990, S. 15–19) ihren Kollegen bereits zu Anfang des Jahrzehnts einiges an Handwerkszeug für eine zielgerichtetere Implementationsforschung zur Verfügung gestellt: Um eine theoretische Kumulierung zu ermöglichen, sollte das Forschungsdesign einerseits besser theoretisch angebunden werden, andererseits mehr zielgerichtete Vergleiche enthalten, stärker quantitativ orientiert sein und längere Zeitabschnitte umfassen. Die Autoren selbst entwickelten dazu das „communications model of intergovernmental policy implementation“, das besonders für föderale Systeme gedacht war. Es basiert auf drei Variablenclustern, nämlich Einflüssen von „oben“, Einflüssen von „unten“ und Entscheidungen sowie Kapazitäten der Zwischenebene.

Theoretisch einflussreich war außerdem die Arbeit von Matland (1995). Ob man eher mit einem Top-Down- oder Bottom-Up-Ansatz arbeiten sollte, hänge nämlich von der Art der zu implementierenden Policy ab, wobei die bestimmenden Variablen deren Konflikthaftigkeit und Ambiguität sind. Er unterscheidet administrative, politische, experimentelle und symbolische Implementation. Im Fall geringen Konflikts und geringer Ambiguität ist beispielsweise administrative Implementation zu beobachten und damit ein klassischer Top-Down-Ansatz angemessen (Hill und Hupe 2014, S. 174 f.).

Die aktuellere Implementationsforschung beschäftigt sich weiterhin mit der Versöhnung des Bottom-Up- und des Top-Down-Ansatzes. Dabei geht es um die Einbettung der strategisch herausragenden Rolle der Street-Level-Bureaucrats in das vorhandene institutionelle Setting. Wichtige Ideengeber sind dabei wiederum unter anderem Hupe und Hill (Sætren und Hupe 2018, S. 572).

In den späten 1990ern setzte die zweite Welle der EU-Implementationsforschung ein (Treib 2014, S. 8; Mastenbroek 2005). Prägend dafür war die Analyse der Europäisierung auf ganze nationale politische Systeme, aber auch der direkten Wirkung einzelner Policies. Dabei wurde die Misfit-These aufgestellt, die im Sinne des historischen Institutionalismus unterstellt, dass Implementation dann funktioniert, wenn die nationalen institutionellen und regulatorischen Traditionen zur umzusetzenden Rege-

lung passen. In der Extremvariante (Knill und Lenschow 1999, S. 610 f.; Knill und Lenschow 2001, S. 121 ff.) hieß das: Andere Faktoren (z.B. aktorsbasierte) sollten nur untersucht werden, wenn das Ergebnis nicht durch Misfit erklärt werden kann (Treib 2014, S. 8 f.). Es wurde allerdings die Möglichkeit gesehen, einem Misfit durch äußeren Zwang (Stakeholder oder die EU-Kommission selbst) zu begegnen und die Umsetzung doch noch zu ermöglichen (Börzel 2002; Börzel 2003; Börzel 2006). Insgesamt wurde bis dato unterschätzt, dass Implementation keine reine Verwaltungstätigkeit ist, sondern ein durchaus politischer Prozess – insbesondere, wenn man sich die verschiedenen Phasen der Implementation und die völlig unterschiedlichen beteiligten Akteure anschaut (Treib 2014, S. 10).

Seit den 2000ern (dritte Welle) ist die EU-Implementationsforschung sehr divers in Theorien, Methoden und empirischen Erkenntnissen (Treib 2014, S. 10). Inhaltlich kreisen die Erkenntnisse um die Frage, ob es sich bei Implementation eher um einen politisierten oder einen bürokratischen Prozess handelt. Den Aspekt der politischen Präferenzen stellen dabei vor allem die qualitativen Studien von Treib (2003), Bähr (2006) und Mastenbroek und Kaeding (2006) heraus, während quantitative Studien administrative Prozesse betonen (Treib 2014, S. 11). Eine gewisse Synthese bietet der „Worlds-of-Compliance“-Ansatz von Falkner, Treib u. a. (2005). Demnach überwiegen je nach Mitgliedstaat entweder politische oder administrative Aspekte. Deutschland wird der „World of domestic politics“ zugeordnet, in der die Verwaltung pflichtbewusst arbeitet, aber politische Präferenzen großen Einfluss haben können (Falkner, Treib u. a. 2005, S. 317–341).

Die vierte Welle der EU-Implementationsforschung ab etwa 2010 ergab im Segment der qualitativen Forschung Erkenntnisse zur Wirkung von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, während im quantitativen Segment die Politikformulierungsphase zusätzlich abgedeckt wurde, allerdings mit nicht sehr konsistenten Ergebnissen (Treib 2014, S. 13).

2.2.3 Theoretisches Ausgangsmodell: 5C-Protocol

Najam (1995) zählt nicht zu den großen Namen der Implementationsforschung. Nichtsdestotrotz liefert Najam auch im Abgleich mit neuerer Literatur (z. B. Hill und Hupe 2014) eine hilfreiche Strukturierung von Untersuchungsvariablen, die als Ausgangsmodell für die Erstellung eines eigenen Implementationsmodells genutzt werden soll (vgl. Abschnitt 2.3). Er untersuchte systematisch den Forschungsstand und spitzte ihn akteurzentriert und griffig im 5C-Protocol zu. Die identifizierten Variablen decken sich gut mit den Theorien von Scharpf (2000) zum akteurzentrierten Institutionalismus und der „Theory of fields“ von Fligstein und McAdam (2012), sie helfen aber zusätzlich, sie für die Implementationsforschung etwas anders zu gliedern und feiner zu definieren.

Najam definiert Implementation als „dynamic process of negotiation between multiple actors, operating and multiple levels, within and between multiple organizations“, es gebe keinen „carefully predetermined plan; rather, it is a process that can only, at the very best, be managed“ (Najam 1995, S. 34, 56). Letztlich gehe es darum, die „Interak-

tionspattern und Beziehungen zwischen den Akteuren zu rekonstruieren“ (Najam 1995, S. 32, Übers. d. V.).

Najam identifiziert im Kanon der bis 1995 existierenden Implementationsforschung fünf Variablen, die übergreifend über die existierenden Theorien Verwendung finden und der Untersuchung von Implementationsprozessen auf Basis der genannten Definition genügen können. Dies sind

- der Inhalt der umzusetzenden Politik (Content)
- der institutionelle Kontext (Context)
- das Commitment der Umsetzer (Commitment)
- die Verwaltungskapazitäten (Capacity)
- Adressaten (Clients and Coalitions)

Alle Variablen beeinflussen sich gegenseitig, grundsätzlich auch in alle Richtungen. Unter „Content“ versteht Najam (1995, S. 39 ff.) letztlich die Ziele und Instrumente der Implementationsaufgabe. Mit „Context“ ist der institutionelle Rahmen gemeint, also die beteiligten Akteure, ihre Interessen und Machtbeziehungen (Najam 1995, S. 41 ff.), also letztlich das Spielfeld des akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) beziehungsweise das Feld der Theory of Fields (Fligstein und McAdam 2012). Najam (1995) gliedert allerdings die nicht-staatlichen Akteure als „Clients and Coalitions“ in eine eigene Variable aus. Da in dieser Arbeit mit einem integrativen Governance-Ansatz gearbeitet wird und die nicht-staatlichen Akteure feste Bestandteile des institutionellen Kontextes sind, wird hier eine andere Aufgliederung gewählt. Als Elemente der „Capacity“ beschreibt Najam (1995, S. 49 ff.) referenzierend auf Van Meter und Van Horn (1975) zum Beispiel die Personalausstattung, Informationen, Geld oder Zeit.

2.2.4 EU-Implementationsforschung: State of the Art

Die EU-Implementationsforschung hat eine ganze Reihe von Einflussfaktoren identifiziert, wobei sich bislang kein allumfassendes Erklärungsmodell durchgesetzt hat. Des weiteren existieren Leerstellen, die bislang noch nicht oder nicht umfangreicher empirisch betrachtet wurden. Dies sind in erster Linie die Anwendung und der Vollzug als Phasen der Implementation neben der rechtlichen Umsetzung, die Umsetzung von Verordnungen (im Gegensatz zu Richtlinien), negative Integration, die größere Abdeckung aller Mitgliedstaaten und das Herausarbeiten systematischer Sektorunterschiede (Treib 2014, S. 15 ff.).

Die bislang identifizierten Einflussfaktoren der EU-Implementationsforschung sollen an dieser Stelle nach dem in dieser Arbeit verwendeten Modell (vgl. Abschnitt 2.3) gegliedert werden. Sie werden also einer der intermediären Variablen Fähigkeiten, Motivation oder hierarchischer Druck zugeordnet. Des weiteren wird vermerkt, mit welcher Wahrscheinlichkeit sich der Einflussfaktor in der Gesamtschau der EU-Implementationsforschung bislang als kausal herausgestellt hat.

2.2 Analyserahmen für Implementationsforschung

Einflussfaktor	Kausalität	Variablen- zuordnung
Sektorunterschiede	positiv	Feld
Länderunterschiede	positiv	Feld
Diskretion bei der Umsetzung	positiv	Fähigkeiten
Anzahl Veto-Player	positiv	Fähigkeiten
Administrative Fähigkeiten	positiv	Fähigkeiten
Goodness of Fit	teilweise	Fähigkeiten, Motivation
Komplexität der Richtlinie	teilweise	Fähigkeiten
Parteipolitik	teilweise	Motivation
Druck durch Interessengruppen	teilweise	Motivation, hierarchischer Druck
Öffentliche Meinung	teilweise	Motivation
Richtlinienverabschiedung: Ablehnung durch Mitgliedstaat	teilweise	Motivation
Richtlinienverabschiedung: Konflikthaftigkeit	teilweise	Motivation
Richtlinienverabschiedung: Macht der jeweiligen nationalen Regierung	teilweise	Motivation
Richtlinienverabschiedung: Abstimmungsregel im Rat	negativ	Motivation
Frühe Beteiligung nationaler Parlamente	negativ	Motivation
Politikpräferenzen der EU-Kommission	negativ	hierarchischer Druck

Tabelle 2.2: EU-Implementationsforschung: Überblick über die Kausalität von Faktoren; eigene Darstellung nach Treib (2014, S. 20 ff.)

Beim Blick auf die verschiedenen bislang von der EU-Implementationsforschung untersuchten Faktoren und ihre Kausalität (vgl. Tabelle 2.2) zeigt sich, wie auch von Treib (2014) postuliert, dass der Implementationserfolg durch eine Mischung aus Fähigkeiten und Motivation beeinflusst zu werden scheint. Auf prototypische Erklärungsansätze reduziert kann man sagen, dass sich die EU-Implementationsforschung gerade vor allem die Frage stellt, ob die Implementation vor allem durch „Goodness of Fit“ beeinflusst wird oder durch „Domestic Politics“, wobei letztere Hypothese explizit in Antwort auf die erste aufgestellt wurde, diese aber nicht unbedingt vollständig ablösen möchte (Treib 2003, S. 524 f.). Ein gegenüberstellendes Analyseraster dieser beiden prototypischen Thesen verwenden dann zum Beispiel auch Skjærseth, Eikeland u. a. (2017) in ihrer empirischen Forschung zur Implementation europäischer Klimapolitik.

Besonders gut belegbar scheint die Wirkung von Fähigkeiten und Möglichkeiten zu sein, vermutlich, weil sich diese leichter beobachten lassen. Alle Faktoren, die eine klar belegbare Kausalität aufweisen, sind diesem Bereich zuzuordnen. So wird Diskretion bei der Umsetzung als klar hilfreich für die Implementation beobachtet, weil so eine Anpassung an nationale Gegebenheiten möglich ist (Treib 2014, S. 21; vgl. z. B. Thomson 2009, gegenteilig: Kaeding 2008). Auch die Anzahl der im konkreten Fall relevanten Veto-Player scheint einen klaren Einfluss zu haben (Treib 2014, S. 26; vgl. z. B. Tsebelis 2002, Steunenberg 2010). Das erscheint insbesondere vor dem Hintergrund des akteurzentrierten Institutionalismus plausibel: Für jeden Schritt muss ein Entscheidungsspiel gespielt werden, das je nach Macht- und Interessenkonstellation zu Abschlüssen bei der Umsetzung führen kann. Außerdem kostet jeder Prozessschritt schlicht Zeit.

Verschiedenste administrative Fähigkeiten werden auch als unbedingt kausal beobachtet. So gibt es eine große Gruppe Studien, die administrative Kapazität und Effizienz als kausal identifizieren (vgl. z. B. Falkner, Treib u. a. 2005, König und Mäder 2014), etwas weniger Studien finden diese Effekte auch hinsichtlich administrativer Erfahrung bei der Implementation von EU-Recht sowie funktionierender Koordinationsmechanismen. Dabei spielen zentrale Verwaltungsbehörden eine große Rolle (Treib 2014, S. 26; vgl. z. B. Dimitrakopoulos 2008). Im Bereich der Fähigkeiten wirkt sich außerdem möglicherweise die Komplexität der umzusetzenden Richtlinie aus (Treib 2014, S. 26 f.; vgl. z. B. Kaeding 2008).

Faktoren aus dem Bereich „Goodness of Fit/Misfit“ werden von Treib (2014, S. 23) dem Aspekt „Motivation“ zugeordnet. Hintergrund ist vermutlich die theoretische Begründung aus dem Bereich des historischen Institutionalismus mit der Idee, dass sich die vorhandenen, schlecht passenden Strukturen gegen Veränderungen wehren würden. Im Grunde besagt die These, dass die Implementation neuer Regelungen dann gut verläuft, wenn national passende institutionelle und regulatorische Traditionen existieren.

Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung werden „Goodness of Fit“-Argumente hingegen dem Erklärungszusammenhang von Fähigkeiten zugeordnet, weil sich aus den unpassenden Strukturen vor allem praktische Probleme durch fehlende Erfahrung, Verwaltungskapazitäten und Institutionen ergeben und damit alle anderen den Fähigkeiten zugeordneten Variablen eigentlich in der „Goodness-of-Fit“-Frage mitgedacht sind. So liest sich die These auch zum Beispiel bei Knill (2008) selbst. Die weithin vertretene

„Goodness-of-Fit“-Argumentation soll für die Zwecke der vorliegenden Arbeit daher als Prototyp für Fähigkeiten stehen.

Die Wirkung von Misfit auf den Implementationserfolg ist umstritten. Zwar werden Effekte in einer Vielzahl von Studien beschrieben (Angelova, Dannwolf und König 2012), gerade aus dem Bereich der qualitativen Forschung gibt es jedoch gegenteilige Erkenntnisse (Treib 2014, S. 23). Wichtige Vertreter der Misfit-Argumentation sind Knill und Lenschow (1999) und Börzel (2003), beide mit Fokus auf Umweltpolitik. Kritisch äußern sich Treib (2003), Falkner, Treib u. a. (2005), Mastenbroek (2005) und Mastenbroek und Kaeding (2006), überwiegend mit Fokus auf Sozialpolitik. Insbesondere Mastenbroek und Kaeding (2006) und Saurugger und Terpan (2015) stellen heraus, das Misfit kein eigenständiger Faktor ist, weil schließlich auch der Status quo, auf dessen Veränderung die neue EU-Regelung abzielt, das Produkt politischer Interessen ist.

Die vorgenannten Autoren, die die Misfit-These kritisch sehen, sehen allesamt eher nationale (partei-)politische Erwägungen am Werk. Implementationserfolg sei in hohem Maße abhängig von nationalen Präferenzen, also der Motivation zur Umsetzung. Dabei erfolgt eine Anknüpfung an den akteurzentrierten Institutionalismus, demzufolge Interessen der handelnden Akteure bei den (Implementations-)Entscheidungen eine gewichtige Rolle spielen. In der Gesamtschau erwiesen sich solche (partei-)politischen Faktoren teilweise als kausal, sektorabhängig und von der Salienz des Themas bestimmt (Treib 2014, S. 23; siehe auch Berglund, Gange und van Waarden 2006; Versluis 2007). Der Einfluss von „Domestic Politics“ kann neben der „Goodness of Fit“ als zweiter großer Prototyp für Erklärungsansätze in der europäischen Implementationsforschung angesehen werden.

Auch für den Druck von Interessengruppen ließ sich nur teilweise Kausalität nachweisen. Dabei zeigten sich sowohl positive (siehe z. B. Börzel 2003) als auch negative Effekte (siehe z. B. Treib 2003, Falkner, Treib u. a. 2005, S. 303–309). Interessengruppen können sowohl auf die Meinungsbildung, also die Eigenmotivation der Implementierer, Einfluss nehmen als auch auf hierarchischen Zwang, zum Beispiel durch Beschwerden bei der EU-Kommission (Treib 2014, S. 25). Deswegen werden diese Effekte den Variablen Motivation und hierarchischem Druck zugeordnet. (Partei-)politische Interessen sowie die Gemengelage der Interessengruppen bilden zusammen den Kontext der „Domestic Politics“ (siehe z.B. Skjærseth, Eikeland u. a. 2017).

Die Betrachtung wie auch immer gearteter Zwangsaspekte bei der Implementation fällt angesichts der in der Implementationsforschung weiterhin nicht unüblichen Top-Down-Sicht in Treibs (2014) Überblick verhältnismäßig dünn aus. Die Tatsache, dass das EU-Recht umgesetzt werden *muss*, wird als gegeben angenommen. In der Europäisierungsforschung als solcher, aber auch bei den Vertretern der eher Top-Down-orientierten „Goodness-of-Fit“-Argumentation der Implementationsforschung, sind Durchsetzungsfragen und Zwang allerdings sehr präsent.

Knill (2008, S. 161) betont, dass in der Literatur häufig ein „systematisches Implementationsproblem“ von EU-Politik festgestellt wird, weil die EU-Kommission zu schwach aufgestellt ist, um mit hierarchischen Mitteln die vielen Entscheidungspunkte des Implementationsprozesses zu überwachen (Mendrinou 1996; Snyder 1993; Tallberg 1999). Damit wird auf die Principal-Agent-Theorie angespielt. Die Notwendigkeit einer aktiven

2 Implementation, Akteure und Institutionen: Theoretische Vorannahmen

Rolle der EU-Kommission beim Einfordern guter Implementation beschreibt auch König und Mäder (2014).

Andere Zwangsdimensionen wie der Grad der Verbindlichkeit der umzusetzenden Regelung (zum Beispiel Richtlinie, Verordnung oder Soft Law) finden im Variablenscreening von Treib (2014) noch keinen Platz. Dass dieser Faktor Auswirkungen auf die Implementation haben kann, zeigen zum Beispiel Untersuchungen von Hartlapp (2019). Auch der Europäisierungsgrad eines Sektors und der daraus folgenden europarechtlichen Durchdringung (inhaltlich und instrumentell) kann als wirksamer Zwangsaspekt interpretiert werden.

Der Begriff der Europäisierung ist eng mit dem Implementationsbegriff verwandt, befasst sich aber nicht mit der Umsetzung einzelner Politikinhalte, sondern den großen Linien der Veränderungen, die von Europa aus in den Mitgliedstaaten von Statten gehen, also der Entwicklung von Politikfeldern oder Institutionen im Allgemeinen. Eine häufig zitierte Definition geht auf Radaelli (2003, S. 30) zurück. Er bezeichnet Europäisierung als

„process of a) construction, b) diffusion and c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigmas, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies“

Ähnlich fasst es eine weitere, populäre Definition von Ladrech (1994), der Europäisierung als

„process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making“ (zitiert nach Beichelt 2015, S. 16)

sieht. Insofern handelt es sich bei der Europäisierungsforschung um den großen Bruder der europäischen Implementationsforschung. Der Fokus der Wirkungsrichtung besteht in der Europäisierungsrichtung grundsätzlich von der EU in Richtung ihrer Mitgliedstaaten (Beichelt 2015, S. 13). Deswegen verwundert es auch nicht, dass der Mainstream der Europäisierungsforschung mit einer Top-Down-Orientierung arbeitet – dieser ist nahezu theorieimmanent. Es geht ja gerade darum, ob und wie Europa in den Mitgliedstaaten ankommt. Der Weg zu einer Konzeptionierung als zu bewältigender Misfit zwischen den europäischen Ideen und den nationalen Strukturen ist da nicht weit und wird weitgehend so gedacht. Entsprechend gibt es eine enge Verbindung zum Compliance-Begriff, soweit verpflichtend umzusetzende europäische Vorgaben betrachtet werden (Beichelt 2015, S. 17 ff.).

Eine bekannte Vertreterin der europäischen Compliance-Forschung ist Börzel. Sie beschreibt zum Beispiel, mit welchen Strategien die Mitgliedstaaten versuchen, unerwünschte Europäisierung zu vermeiden (Börzel 2002) oder welche Möglichkeiten die EU hat, Compliance mit ihren Regelungen durchzusetzen, nämlich Monitoring und Sanktionierung durch Vertragsverletzungsverfahren, vor nationalen Gerichten, aber auch durch

„Capacity Building“ und „Contracting“, womit zum Beispiel Klarstellungen über Auslegungsdokumente oder Austauschprozesse gemeint sind (Börzel und Heidbreder 2017).

Doch auch die Europäisierungsforschung hat wie die Implementationsforschung – mit zeitlichem Verzug – ihre Bottom-Up-Debatte erlebt. Daraus ist als alternatives Modell das Transformationsmodell hervorgegangen. Europäisierungsprozesse beginnen und enden damit in den Mitgliedstaaten, deren politische Prozesse durch globale, regionale und – auch – europäische Einflüsse geformt werden. Damit ist auch das Europäisierungsmodell wieder offen für Einflüsse jenseits klassischer Hierarchie (Beichelt 2015, S. 22 ff.).

2.3 Analysemodell für die vorliegende Arbeit

2.3.1 Vorstellung des Modells

In der vorliegenden Untersuchung wird davon ausgegangen, dass der Implementationserfolg durch das Zusammenspiel von drei Variablen bestimmt wird, nämlich Fähigkeiten, Motivation und hierarchischem Druck. Diese direkt wirksamen, intermediären Variablen werden zurückgeführt auf das Wechselspiel zwischen der umzusetzenden Regelung, also der Aufgabe, und der vorhandenen sozialen Wirklichkeit, also dem Feld. So entsteht das in Abbildung 2.4 (Seite 43) zu sehende Modell.

Für das Ergebnis der Implementation ist also erstens relevant, inwieweit die Aufgabe umgesetzt werden muss. Dabei kann die Verbindlichkeit des gewählten Instruments genau so eine Rolle spielen wie Zwangsmöglichkeiten und -gewohnheiten der Ebene, die das umzusetzende Politikergebnis produziert hat, oder das eingeübte Rollenverständnis in einer gegebenen Hierarchie. Es ist zweitens relevant, ob die Implementierer die Regelung umsetzen wollen. Je nachdem, welche Akteure letztlich an der Implementation beteiligt sind, kann es hier um parteipolitische Interessen im Parlament oder Loyalitäten und Identitäten in der Verwaltung gehen. Drittens ist relevant, ob die Implementierer ihrer Aufgabe gewachsen sind, wie schwer ihnen die Umsetzung fällt, kurz: wie gut sie die Regelung umsetzen können. Hier spielen vorhandene Ressourcen eine Rolle und der Zugriff auf diese, Fragen von Expertise und Koordination, zu durchlaufende Prozesse.

Anhand der Beispiele für diese intermediären Variablen fällt bereits auf, dass diese von den institutionellen Gegebenheiten, dem Feld, abhängig sind. Welches Feld konkret angesprochen ist, ergibt sich durch die spezifische Aufgabe. Eine Aufgabe hat Adressaten, ein Regelungsziel, ein Instrument und verursacht bestimmte Kosten. Durch das Regelungsziel und die vorhandenen staatlichen Strukturen ergibt sich üblicherweise die Zuständigkeit eines konkreten Implementierers: eine Abteilung oder ein Referat in einem Ministerium. Der Implementierer hat einen festen Platz in den staatlichen Strukturen und verfügt über bestimmte Ressourcen wie Finanzmittel oder nachgeordnete Behörden, aber auch über bestimmte Identitätsprägungen. Gleichzeitig ist durch das Regelungsziel ein Sinnzusammenhang angesprochen, der bereits in der einen oder anderen Form geregelt ist und mit gegebenen Feldzielen korrespondiert oder nicht. Adressaten und andere

durch die Aufgabe betroffene Stakeholder und deren bereits bestehenden Beziehungen untereinander und zu den Implementierern geraten ins Blickfeld. So ergeben sich aus dem Wechselspiel zwischen der Aufgabe und dem – theoretisch breit angelegten – Feld ganz spezifische Motivationen, Fähigkeiten und hierarchischer Druck.

Gleichzeitig produziert das Wechselspiel von Feld und Aufgabe institutionelle, verfahrenstechnische und inhaltliche Lösungsoptionen für die Aufgabe, die unterschiedlich gut durchsetzbar sind und vom Implementierer für unterschiedlich erstrebenswert gehalten werden. Hier findet dann eine Abwägung statt, die wiederum die schon genannten spezifischen Motivationen, Fähigkeiten und hierarchischen Druck spiegelt. Eine ausführliche Operationalisierung aller Variablen erfolgt in Abschnitt 2.3.2. Das Modell erlaubt es, die folgende Frage an das Implementationsergebnis zu richten: Sind Defizite oder ungewöhnlich kreative Lösungen erklärbar durch besondere Fähigkeiten, Interessen oder Zwangsmomente?

Aufbauend auf die verwendeten Meta-Theorien (Theory of Fields und akteurzentrierter Institutionalismus), aber auch akteurzentrierte Implementationstheorien wie das 5C-Protocol und Bardach (1977), werden die Variablenausprägungen als dynamisch und beeinflussbar angesehen. Durch strategisches Verhalten (akteurzentrierter Institutionalismus) und „social skill“ (Theory of Fields) können sowohl die Implementierer, die Aufsicht führende Ebene, die Adressaten oder andere Stakeholder die Implementationsbedingungen zu ihren Gunsten verbessern. Was auf den ersten Blick nach einem komplizierten Spielfeld aussieht, wird von einzelnen „socially skilled actors“ als Herausforderung zur Gestaltung begriffen. Je nach Position im Feld sind sie damit mehr oder weniger erfolgreich.

Die Variablen für dieses Modell lassen sich in vielerlei Hinsicht sowohl auf die verwendeten Metatheorien als auch auf allgemeine institutionalistische Implementationstheorien zurückführen. Sie decken sich außerdem mit empirischen Erkenntnissen der EU-Implementationforschung. Die Parallelität der Variablen ist in Tabelle 2.3 (Seite 45) dargestellt. Gut zu erkennen ist, dass die beiden institutionalistischen Meta-Theorien (Theory of Fields und Akteurzentrierter Institutionalismus) vollständige Erklärungen und Operationalisierungen der intermediären Variablen Fähigkeiten, Motivation und hierarchischem Druck liefern und diese aus der gegebenen sozialen Wirklichkeit (Feld) herleiten beziehungsweise in ihr stattfinden lassen. Der akteurzentrierte Institutionalismus möchte außerdem Einzel-Entscheidungen erklären und deckt damit auch die Aufgaben-Dimension des Modells ab. Die Variablen korrespondieren außerdem mit dem Multi-Level-Governance-Ansatz, der auf das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten abstellt (vgl. hierzu auch Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 19).

Auch Hill und Hupe (2014, S. 194) fassen in ihrer umfassenden implementationstheoretischen Synthesearbeit Hauptfaktoren, die den Implementationserfolg bestimmen, im Prinzip als Fähigkeiten, Motivation und hierarchischer Druck zusammen:

„At the same time we identified, within the broader configuration of contextual factors, two key features of the circumstances at hand which may enable a robust assessment of the modes of (operational) governance that could be deemed appropriate: the level of ambition (‘willing’) and the level of independency, or competence

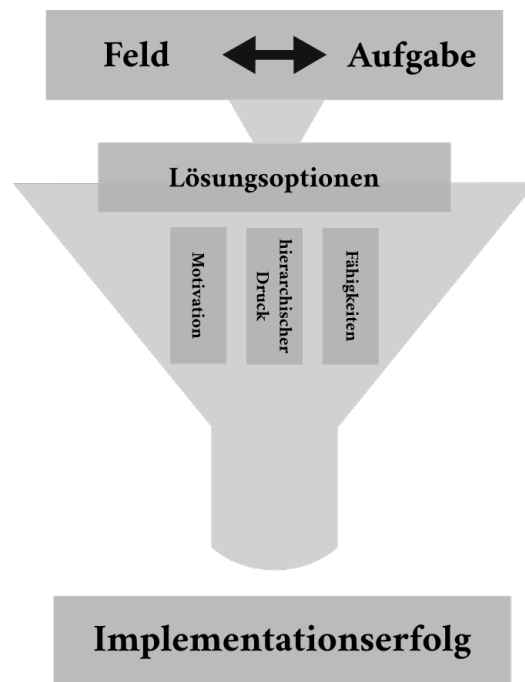


Abbildung 2.4: Modell der Implementation; eigene Darstellung

(‘being able’). These then have implications for forms of political and/or legal control.“

Die implementationstheoretischen Ansätze bedienen grundsätzlich auch alle Variablen, je nach Ausrichtung jedoch teilweise nur implizit. Vor allem Fragen des hierarchischen Zwangs werden häufig nicht gesondert als Variable aufgeführt. Keiner der Theoretiker würde jedoch verneinen, dass Implementation ganz grundsätzlich in einem hierarchischen System stattfindet. Es herrscht eher Uneinigkeit darüber, wie weit und auf welche Art sich dadurch Zwang ergibt und ob er ausgeübt werden sollte (vgl. die Diskussion zu Top-Down- und Bottom-Up-Ansätzen, S. 28).

Das Modell spiegelt die großen Stränge der europäischen Implementationsforschung (vgl. Abschnitt 2.2.4) wider. Das sind einerseits Fragen zur Goodness of Fit (als Fähigkeit im weiteren Sinne) und zu (partei-)politischen Interessen (im Sinne von Motivation), zum anderen zur klassischen Compliance als Teil der Europäisierungsforschung, nämlich dem Agieren der Implementierer in einem hierarchischen System.

Der Mehrwert des gewählten Modells liegt insofern darin, dass nicht nur die aktuellen theoretischen Konfliktlinien der EU-Implementationsforschung, also Goodness of Fit und Domestic Politics gespiegelt werden, sondern auch die traditionelle Top-Down-Sicht ihren Platz findet. Es wurde davon ausgegangen, dass es einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Ausformung des Implementationsergebnisses hat, ob und in welcher Art hierarchischer Druck vorhanden ist. Hierarchien bestimmen eben doch, wie Aushand-

lungsprozesse ablaufen können (vgl. dazu auch Scharpf 2000, S. 323 ff.). Dies hat sich letztlich auch empirisch bestätigt.

Entsprechend dem akteurzentrierten Ansatz, gehen alle intermediären Variablen von der Sicht des Implementierers aus. Der Implementierer ist die für die Implementation zuständige staatliche Institution, also im Zweifel eine Person in einem Fachreferat in einem Ministerium. Wie von Scharpf (2000, S. 35) vorgeschlagen, gilt der Blick aus Gründen der Analyseeffizienz in erster Linie der übergeordneten Institution und nur wenn nötig einzelnen Teilakteuren. Der zuständige Implementierer kann sich im Implementationsverlauf ändern, zum Beispiel wenn eine Aufgabe vom Status der Gesetzesvorbereitung (Implementierer: Ministerium) in den Status der Gesetzesverabschiedung (Implementierer: Regierungsfractionen im Parlament) wechselt oder die nächste Implementationsebene erreicht (Bundesebene, Landesebene). Was immer gleich bleibt, ist der akteurzentrierte Fokus.

Das heißt für die intermediären Variablen: Wird eine Ressource eines anderen Akteurs benötigt, dieser *will* sie aber nicht ohne weiteres freigeben, dann bedeutet das für die Variablenzuordnung, dass der Implementierer nicht *kann*, ihm also die notwendige Fähigkeit fehlt. Insofern sind die Operationalisierungen nicht völlig deckungsgleich mit den Verwendungen der EU-Implementationstheorien „Goodness of Fit“¹ und „Domestic Politics“.

2.3.2 Operationalisierung der Variablen

Nachdem im Abschnitt 2.3 das Modell in seinen Grundzügen beschrieben wurde, soll nun eine detaillierte Operationalisierung der Variablen geleistet werden (vgl. Tabelle 2.4, Seite 46). Zunächst soll die abhängige Variable, der Implementationserfolg, erläutert werden. Darauf folgt eine Beschreibung der unabhängigen Variablen Feld und Aufgabe. Zuletzt werden die intermediären Variablen Fähigkeiten, Motivation und hierarchischer Druck sowie die Lösungsoptionen beschrieben. Die verschiedenen Aspekte der Variablen werden dabei auf die verwendeten Theorien zurückgeführt. Es wird auch gezeigt, auf welche Art die Variablen, auch die unabhängigen, grundsätzlich durch strategisches Handeln der Akteure beeinflussbar sind. Damit die Operationalisierung nicht zu abstrakt gerät, werden – im Vorgriff auf Kapitel 3 – einige Beispiele für mögliche Ausprägungen der Variablen in den Fallstudien gegeben.

Implementation als solche wird in dieser Arbeit im Sinne Najams als dynamischer Prozess definiert. Implementation ist demnach ein

„dynamic process of negotiation between multiple actors, operating and multiple levels, within and between multiple organizations“ und kein „carefully predetermined plan; rather, it is a process that can only, at the very best, be managed“ (Najam 1995, S. 34, 56).

Dies ergibt sich auch direkt aus den verwendeten Meta-Theorien. Sowohl in der Theory of Fields nach Fligstein und McAdam (2012) als auch im akteurzentrierten Institutiona-

¹Skjærseth, Eikeland u. a. (2017, S. 19 f.) subsumieren hierunter zum Beispiel auch die Verhandlungsposition des Mitgliedstaats.

	Feld	Aufgabe	hierarchischer Druck	Fähigkeiten	Motivation
<i>Theory of Fields</i>	nested strategic action fields	–	Machtfragen und Regeln des Feldes	Ressourcen und Social Skill	eigener Vorteil und Sinngebung
<i>Akteur-zentrierter Institutionalismus</i>	institutioneller Kontext	Entscheidung	Relation zwischen Akteuren (z. B. Hierarchie)	Fähigkeiten	Präferenzen (Interessen und Identitäten)
<i>5C-Protocol</i>	institutional context + clients and coalitions	content	(nur implizit)	capacity	commitment
<i>Van Meter (1975)</i>	allgemeine Rahmenbedingungen + übergeordnete Ziele	(nur implizit)	(nur implizit)	Anpassungsbedarf + Ressourcen	Einigkeit über Politikziele, Einstellung der Implementierer
<i>Hill und Hupe (2014)</i>	policies + institutional environments	control	(?)	level of independency or competence	level of ambition
<i>Knill/Tosun (2015)</i>	(nur implizit)	Policy-Design, Instrumentenwahl	Kontrolldefizite	Koordinationsbedarf im institutionellen Design, Kapazitäten der Vollzugsverwaltung	(implizit)
<i>EU-Implementationsforschung</i>	Sektor- und Länderunterschiede	Komplexität der Aufgabe	Durchsetzung durch EU-Kommission (häufig implizit)	Goodness of Fit, Veto-Player, Diskretion, administrative Fähigkeiten	Politik (Parteien, Interessengruppen, öffentliche Meinung)

Tabelle 2.3: Herleitung des Modells aus Variablen des implementationstheoretischen Kanons; eigene Darstellung

Variable	Definition
Implementationserfolg	Geschwindigkeit und Output-Qualität der inhaltlich-rechtlichen Umsetzung und Schaffung arbeitsfähiger Vollzugsstrukturen
Feld	soziale Wirklichkeit verschachtelter strategische Aktionsfelder und der dort wirkenden Akteure inklusive der Adressaten
Aufgabe	Inhalt und Gestaltung der zu implementierenden EU-Regelung
hierarchischer Druck	Zwang, die Aufgabe umzusetzen, abgeleitet aus Hierarchie und Regeln
Motivation	intrinsische Motivation, die Aufgabe umzusetzen basierend auf Identitäten und Interessen
Fähigkeiten	administrative, juristische und koordinative Ressourcen und Strukturen, auf die der Implementierer im konkreten Fall zugreifen kann
Lösungsoptionen	Umsetzungsvarianten, zwischen denen der Implementierer angesichts der vorhandenen Ressourcen und deren Verfügungsregeln wählen kann

Tabelle 2.4: Operationalisierung der Variablen; eigene Darstellung

lismus (Scharpf 2000) sind Verhandlungen und Aushandlungen zwischen den beteiligten Akteuren zentral. Gerade die Theory of Fields spiegelt dazu die dynamische und nur punktuell durch Management (hier: „social skill“; Fligstein 2001) beeinflussbare Natur solcher Aushandlungsprozesse.

Der Begriff des Implementationserfolgs wird als inhaltlich-rechtliche Umsetzung und Schaffung arbeitsfähiger Vollzugsstrukturen definiert. Er ist also weiter als die häufig verwendete enge Definition der rechtlichen Implementation (vgl. Treib 2014, S. 17 ff.), der vollständige alltägliche Vollzug wird aber nicht erfasst. Hierbei handelt es sich um einen Kompromiss, der den Begriff für die Untersuchung handhabbar macht. Trotzdem erhält man so eine Idee davon, wie gut der alltägliche Vollzug wahrscheinlich funktioniert beziehungsweise funktionieren kann. Bei der Bewertung des Implementationserfolgs wird zwischen Implementationsgeschwindigkeit und Implementationsqualität unterschieden, wobei das 5C-Protocol von Najam (1995) ein Raster für die Bewertung der Implementationsqualität liefert.

Implementationserfolg wird nicht-normativ im Sinne eines Implementationsergebnisses beschrieben. Dabei geht es *nicht* um die Bewertung, ob die Implementation zum gewünschten Outcome der Politikformulierer führen wird, also in unserem Fall um die Frage, ob zuletzt tatsächlich Energie eingespart und damit zum Beispiel das Klima geschützt oder Wettbewerbsfähigkeit verbessert wurde; eine solche Fragestellung wäre Teil der Evaluations- und nicht der Implementationsforschung und auf Grund der ökonomischen, umweltsychologischen und technischen Zusammenhänge gar nicht vollständig einer politikwissenschaftlichen Betrachtung zugänglich (vgl. Hill und Hupe 2014, S. 12 und Abschnitt 2.2.1).

Es geht daher rein um die Frage, ob die erlassene Regelung ihrem ursprünglichen Geist entsprechend effektiv in die Praxis umgesetzt worden ist. Die Aufgabe der Implementierer ist es dabei, eine demokratisch-legitime politische Entscheidung sinnföällig zu adaptieren (Top-Down), aber gleichzeitig ihren Gestaltungsspielraum zu nutzen und sich über Feedback in Reformulierungsprozesse einzubringen (Bottom-Up). Entsprechend der Theory of Fields und dem akteurzentrierten Institutionalismus wird unterstellt, dass sie die Umsetzungsmöglichkeiten durchaus auch strategisch zum eigenen Vorteil nutzen werden.

In dieser Untersuchung geht es nicht primär darum, in den Fallstudien einzelne Sekundärrechts-Umsetzungen zu vergleichen und dann festzustellen, dass in einem Fall nicht und im anderen Fall besonders gut umgesetzt wurde. Der Implementationserfolg wird zu einem gewissen Grad dadurch einem Streamlining unterworfen, dass die Fallstudien über einen längeren Zeitraum, auch über Novellierungsprozesse verfolgt werden bis hin zu dem Punkt, an dem die Einrichtung von Vollzugsstrukturen tatsächlich eingesetzt hat. Das ist gerade der Vorteil der vorgenommenen Fallstudienauswahl, bei der in einem ähnlichen Zeitraum in allen drei Fällen tatsächlicher Vollzugaufbau stattgefunden hat. So können Trigger besser herausgearbeitet werden und auch berücksichtigt werden, dass inhaltliche und verfahrenstechnische Vorschriften nicht unbedingt im gleichen Schritt umgesetzt werden mussten, sich aber gegenseitig beeinflussen. Trotzdem können sich die geschaffenen Implementationslösungen selbstverständlich qualitativ voneinander

unterscheiden. Vor allem wird die Nulloption ausgeschlossen, also die Möglichkeit, dass überhaupt keine praktische Implementation stattgefunden hat.

Bei der Operationalisierung des Implementationserfolgs in der vorliegenden Arbeit erfolgt eine Aufgliederung in die Geschwindigkeit der Implementation und die Qualität der Implementation. Der Aspekt der Geschwindigkeit folgt dabei dem klassischen Vorgehen vieler (EU-)Implementationsstudien, die die Einhaltung von Umsetzungsfristen untersuchen, wie sie gerade bei EU-Richtlinien üblich sind. Auch EU-Verordnungen gelten üblicherweise mit einem gewissen Vorlauf ab einem gewissen Datum. Der Aspekt ist aber in dieser Arbeit weiter gefasst, die reine Einhaltung eines Datums soll nicht alleine die zeitliche Komponente der Implementation beschreiben. Das hat mehrere Gründe. Zum einen sind die Umsetzungs- und Geltungsfristen von EU-Sekundärrecht nicht immer gleich lang, wie auch in den untersuchten Fallstudien. Die Umsetzungsvoraussetzungen sind also nicht die gleichen, von daher kann ein exaktes Einhalten der Frist in einen wie im anderen Fall mit Bedacht unterschiedlich bewertet werden. Dabei sei auch zu Bedenken gegeben, dass Umsetzungsfristen genauso ein politisches Verhandlungsergebnis sind wie die inhaltlichen Vorschriften. Zum anderen wird in den Fallstudien jeweils nicht nur ein einzelner Rechtsakt betrachtet, sondern – wie oben beschrieben – auch Novellen desselben über einen längeren Zeitraum. Spätestens hier macht ein Abzielen auf reine Fristeinhaltung keinen Sinn mehr.

Deswegen wird beim Aspekt der Geschwindigkeit neben der Fristeinhaltung auch auf die Umsetzungsdauer selbst geschaut, also die Zeit von der Verabschiedung der einzelnen Trigger-Rechtsnorm bis zum Vorhandensein einer arbeitsfähigen Vollzugsbehörde. Darüber hinaus kann die Gesamtdauer von der *ersten* vollzugsbedürftigen Rechtsnorm bis zum Vorhandensein einer arbeitsfähigen Vollzugsbehörde betrachtet werden. Als Hilfsgrößen dienen darüber hinaus die Zwischenpunkte der rechtlichen Umsetzung, insbesondere in Bundesrecht, wenn es sich um einen zweistufigen Prozess (Bund-Land) handelt.

Beim Aspekt der Implementationsqualität wird auf das 5C-Protocol von Najam (1995) zurückgegriffen. Wie gesagt hat durch die Fallauswahl bereits ein gewisses Streamlining stattgefunden – grundsätzlich ist Vollzugaufbau in allen Fallstudien zu beobachten, vielleicht mit Ausnahme einzelner Bundesländer. Bei der Bewertung der Qualität geht es daher vor allem darum, festzustellen, wie es der aufgebauten Behörde in ihrer prospektiven Vollzugstätigkeit voraussichtlich ergehen wird. Das 5C-Protocol beschreibt ganz ausdrücklich, welche Faktoren beeinflussen, ob praktische Implementation, also auch und gerade Vollzug beziehungsweise „operational governance“ (Hill und Hupe 2014, S. 130) im Gegensatz zur Transposition oder rechtlichen Implementation, gelingen kann. Deswegen wird es hier als Raster verwendet.

Es wird also untersucht, ob die institutionellen Strukturen im Großen und Kleinen geeignet sind (institutional context), die inhaltlich-rechtlichen Voraussetzungen für Vollzug vorliegen (content), die Ressourcenausstattung ausreichend erscheint (capacity), die Motivation der Beteiligten stimmt (commitment) und ob das Verhältnis der Behörde zu den Adressaten irgendwelche Hindernisse oder Vorteile im Vollzug erwarten lässt (clients and coalitions). Hartlapp (2005) hat in einer ähnlichen Untersuchung die Pa-

parameter „Koordination und Steuerbarkeit“, „Kapazität, Druck auszuüben“ sowie „Informationsbereitstellung durch die nationalen Akteure und Institutionen“ gewählt. Die in der vorliegenden Arbeit gewählten Parameter gehen in eine ähnliche Richtung, im Detailgrad aber darüber hinaus. Das ist möglich, weil hier wesentlich weniger einzelne Instrumente/Richtlinien miteinander verglichen werden. Die einzelnen Aspekte des 5C-Protocols werden für die einzelnen Fallstudien qualitativ bewertet und schließlich zu einer beschreibenden Gesamtbewertung aggregiert.

Bei den institutionellen Strukturen kann man dazu beispielsweise Koordinationsmöglichkeiten und Unterstützungs- wie Aufsichtsfunktion aus der Verwaltungshierarchie betrachten. Inhaltliche Voraussetzungen sind zum Beispiel Rechtssicherheit (auch und gerade für Sanktionierung), inhaltliche Anweisungen und Diskretion sowie die Möglichkeit, Erfahrungen in Reformulierungsprozesse einzuspeisen und damit inhaltlichen Einfluss auszuüben. Bei den Ressourcen fällt der Blick auf die finanzielle Ausstattung, qualifiziertes Personal und technische Einrichtungen, aber auch die Durchführungseffizienz. Hinsichtlich der Motivation lohnt ein Blick auf mögliche Interessenkonflikte und Themenkonkurrenzen in der Behörde sowie die Frage, ob ähnliche Sachverhalte ansonsten fundamental anders adressiert werden. Bei den Adressaten ist relevant, ob die Behörde Zugang zu ihnen hat und der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses möglich erscheint. Dies deckt sich auch mit den für den Vollzug von Umweltstrafrecht beobachteten Voraussetzungen bei Leffler (1993).

Wie sind die unabhängigen Variablen operationalisiert? Die Variable „Feld“ wird in Anlehnung an das „strategic action field“ aus der Theory of Fields (Fligstein und McAdam 2012) sowie den „institutionellen Kontext“ des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995; Scharpf 2000) und des 5C-Protocols (Najam 1995) operationalisiert. Das heißt, es geht um die Beschreibung verschachtelter Aktionsfelder und der dort wirkenden Akteure, inklusive der Adressaten. Im letzten Punkt unterscheidet sich die hier gewählte Operationalisierung von der Najams, der für die Adressaten im 5C-Protocol eine eigene Variable aufmacht. Da hier aber die Aktionsfelder vollständig beschrieben werden sollen, wurden die Adressaten hinzugenommen.

Aus der Theory of Fields ist hierbei unter anderem relevant, dass es sich um ineinander verschachtelte Felder handelt. Die Felder haben Ziele, die nicht notwendigerweise Konsens oder miteinander kongruent sein müssen. Ganz zentral sind die (Macht-)Beziehungen zwischen den Akteuren und die sich daraus ergebende Verfügungsgewalt über vorhandene Ressourcen. Beides ergibt sich aus der Theory of Fields sowie dem akteurzentrierten Institutionalismus. Die handelnden Akteure haben gemäß dem akteurzentrierten Institutionalismus Fähigkeiten und Handlungsorientierungen. Letztere unterteilen sich noch einmal in Eigeninteressen, Rollenerwartungen (die auch für die Theory of Fields relevant sind), Identitäten und Interaktionsorientierungen. Es können auch gesamtpolitische Großzusammenhänge als „Umwelt“ im Sinne von Hill und Hupe (2014, S. 176 ff.) betrachtet werden („konstitutionelle Systeme“, wie zum Beispiel der Föderalismus; „sozio-ökonomische Regime“, wie zum Beispiel die liberale Marktgesellschaft; Vollzugsstile, wie zum Beispiel eher verhandelnde oder sanktionsaffine Stile). Das Feld ist als unabhängige Variable eigentlich nicht strategisch beeinflussbar, langfristig

aber eben schon. So können zum Beispiel durch die Schaffung neuer Koordinierungsstrukturen aktiv neue Relationen zwischen Akteuren etabliert werden, auch im Sinne von Allianzen.

Für die Fallstudien konkret heißt das folgendes: Der Blick wird gerichtet auf verschachtelte Felder der Energie- und Energieeffizienzpolitik, von denen die jeweilige Fallstudie jeweils ein Unterfeld bildet. Es gibt Überlappungen und Abhängigkeiten mit und von anderen größeren Feldern wie der Wirtschafts- und Umweltpolitik. Darin betrachtet werden die vorhandenen Institutionen wie die EU-Kommission, Bundes- und Länderministerien, Parlamente, andere beteiligte Behörden und Verbände. Entsprechend dem akteurzentrierten Institutionalismus kann in den Institutionen auf eine feinere Betrachtungsebene (zum Beispiel Abteilung, Referat, Einzelperson) gewechselt werden, wo es zur Erklärung der Vorgänge notwendig erscheint. Außerdem wird untersucht, wie sich – entsprechend dem energiepolitischen Zieldreieck – wirtschafts- und klimapolitische Ziele in den Feldern spiegeln. Die Machtbeziehungen zwischen den Ebenen EU, Bund und Land sowie zwischen Ressorts sind im Blickpunkt, wenn es um Ressourcen wie Informationen oder Finanzen geht. Ferner lohnt der Blick auf gegebenenfalls vorhandene Allianzen, insbesondere zwischen dem implementierenden Ministerium und Stakeholdern wie zum Beispiel Unternehmen, die von der neuen Regelung betroffen sind.

Die zweite unabhängige Variable ist die umzusetzende Aufgabe selbst, die hier weitestgehend analog zu der Variable „content“ des 5C-Protocols (Najam 1995, S. 38 ff.) aufgebaut ist. Es handelt sich um den Inhalt und die Gestaltung der zu implementierenden EU-Regelung. Diese verfolgt, wie das Feld, ein Ziel, so dass nach der Kongruenz dieser beiden Ziele gefragt werden kann. Das entspricht zum Beispiel auch dem Aufgabenverständnis („goals“) von Najam (1995, S. 39). Parameter sind außerdem das Instrument (vgl. auch Steunenberg 2010 oder May 2003) und die damit verbundene Rechtssicherheit und Diskretionsmöglichkeiten/Detailgrad (vgl. Top-Down-/Bottom-Up-Debatte im Abschnitt 2.2.2 sowie Treib 2014, S. 21; zur Diskretion Kaeding 2008). Außerdem ist relevant, wie klar die Aufgabe formuliert ist, wie viele diplomatische Vagheiten aus der Phase der Politikformulierung zurückgeblieben sind (Hill und Hupe 2014, S. 165). Größenordnung und Komplexität der Aufgabe spielen ebenso eine Rolle wie die Adressaten. Bei Größenordnung und Komplexität sind schließlich die Ressourcen des Feldes angesprochen. Die Art der Adressaten spricht die Relationen zwischen den Akteuren im Feld an, insbesondere zwischen Implementierer und Adressat, zwischen denen gegebenenfalls ein besonders enges oder ein Schutzverhältnis existiert. Auch die Aufgabe ist, wie das Feld, als unabhängige Variable eigentlich nicht zu beeinflussen. Durch Novellierungsprozesse, aber auch durch simple strategische Rechtsauslegung gelingt dies eben doch.

Für die Fallstudien in dieser Arbeit heißt das, dass man untersuchen kann, ob es sich auf EU-Ebene um Richtlinien oder Verordnungen handelt. Außerdem stellt sich die Frage, auf welcher primärrechtlichen Kompetenzgrundlage sie erlassen wurden. Das beeinflusst das hauptsächliche Politikziel (maßgeblich Umwelt- oder Wirtschaftspolitik) und das Machtgefüge im Implementationsfeld. Im Instrument sind die betrachteten Fälle ansonsten gleich (obligatorische Informationsinstrumente). Beim Detailgrad und

den Diskretionsmöglichkeiten kann man zum Beispiel betrachten, ob die Mitgliedstaaten nur grundsätzlich Vollzug gewährleisten müssen oder ob ihnen Verfahrensvorschriften gemacht werden. Was Größenordnung und Komplexität angeht, so werden manchmal Laboreinrichtungen notwendig sein, manchmal nicht. Als Adressaten der Vorschrift kommen Unternehmen, Verbraucher oder auch die Ersteller des Informationsinstruments in Frage. Da Energieeffizienzpolitik häufig die Zuständigkeit von Wirtschaftsressorts ist, ist also das Verhältnis von Unternehmen und Ministerium angesprochen.

Zwischen den unabhängigen Variablen Feld und Aufgabe und der abhängigen Variablen, dem Implementationserfolg, vermitteln die intermediären Variablen Fähigkeiten, Motivation und hierarchischer Druck. Beim hierarchischen Druck geht es um die extrinsische Motivation, die Aufgabe umzusetzen, also alles, was sich aus Hierarchie und Regeln ergibt. Das können implizite und explizite Sanktionen und Sanktionsdrohungen sein, ebenso Kontrollmöglichkeiten im Sinne der Principal-Agent-Theorie (vgl. dazu Abschnitt 2.1.3 und für die EU-Implementationsforschung Knill 2008, S. 161, Knill und Tosun 2015, S. 131, Mendrinou 1996, Snyder 1993, Tallberg 1999 und Hartlapp 2005). Auch normative Rollenerwartungen, basierend auf den Handlungsorientierungen des Akteurs (akteurzentrierter Institutionalismus) werden hier hinzu gerechnet. Damit ist zuvorderst Pflichtbewusstsein der Verwaltung im Weberschen Sinne gemeint. Hierarchischer Druck kann strategisch zum Beispiel durch passende Rechtsauslegung der Aufgabe minimiert werden. Gleichzeitig haben Stakeholder die Möglichkeit, aktiv Beschwerden einzulegen und so Verfahren anzustoßen (vgl. dazu Treib 2014, S. 25, Börzel 2003).

Für die vorliegenden Fallstudien heißt das, dass hier zum Beispiel das Vertragsverletzungsverfahren und seine Vorstufen relevant werden sowie Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der EU(-Kommission). Beides basiert auf der Bindung der Mitgliedstaaten über europäisches Primär- und Sekundärrecht und auch dem unterschiedlichen Diskretionsgrad bei Richtlinien und Verordnungen als verschiedenen Instrumenten des Sekundärrechts. Ein stärkerer hierarchischer Druck hängt so direkt von der Aufgabenformulierung (zum Beispiel Detailgrad) und dem verwendeten Rechtsinstrument ab.

Mit Motivation ist die intrinsische Motivation gemeint, die Aufgabe umzusetzen. Dabei geht es gemäß dem akteurzentrierten Institutionalismus um konkrete, aufgabenspezifische Handlungsorientierungen der einzelnen beteiligten Akteure (Scharpf 2000, S. 112 ff.) und ergibt sich insofern aus dem Zusammenspiel der Variablen Feld und Aufgabe. Es kann sich um eine echte inhaltliche Identifikation mit der Aufgabe handeln oder aber um instrumentelles Eigeninteresse, zum Beispiel, um die eigene Position im eigentlichen Feld zu verbessern oder Interessen in einem anderen Feld so besser durchsetzen zu können. Da der Implementierer, egal ob Parlament oder Verwaltung (vgl. dazu 2.1.3), auch politische Präferenzen mitberücksichtigt, spiegelt sich in dieser Variablen auch die Politik. So postulieren Treib (2003) und Falkner, Treib u. a. (2005), dass die politischen Präferenzen für die EU-Implementation eine entscheidende Rolle spielen.

Für die hier durchgeführten Fallstudien bedeutet das, dass möglicherweise die energiepolitischen Ziele, die die EU mit der Regelung verfolgt, mit nationalen energiepolitischen Zielen zusammenfallen können und deshalb eine gründliche Implementation erfolgt. Eine instrumentelle Möglichkeit wäre, dass das implementierende Ministerium durch die Um-

setzung seine eigene nachgeordnete Behörde ausbauen kann. Es könnten sich ansonsten insgesamt politische Präferenzen für oder gegen Klimaschutz oder für oder gegen die Belastung von Unternehmen zeigen.

Mit Fähigkeiten sind administrative und koordinative Ressourcen gemeint, auf die der Implementierer im konkreten Fall zugreifen kann. Damit knüpft die Operationalisierung an die „capacity“ im 5C-Protocol (Najam 1995) an. Im akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995; Scharpf 2000) ist der Begriff direkt enthalten und mit der Idee von Handlungsressourcen verknüpft, mit der Akteure den Ausgang einer Entscheidungssituation zu beeinflussen können (Scharpf 2000, S. 95). Im weiteren Sinne geht es also um das Ausüben von Diskretion. Im Rahmen der Implementationstheorie definiert Najam Fähigkeiten mit dem Begriff von „Capacity“ eng. Es geht darum, die Fähigkeit, die Aufgaben so wie von einer höheren Ebene gewünscht auszuführen. Letztlich bedarf es einer Anwendung beider Konzepte, um Implementationsergebnisse zu erklären. Da Implementation immer eine Auftragskomponente beinhaltet, muss es wie bei Najam durchaus um das Ausführen-Können gehen, d.h. kann der Akteur auf der operativen Ebene (also zum Beispiel das zuständige Referat im Landesministerium) ein Lösungsmodell theoretisch entwickeln und genügend Ressourcen für dessen Umsetzung aquirieren, also faktisch eine Entscheidung für ein arbeitsfähiges Modell herbeiführen. Gleichzeitig ist jedoch auch, ganz im Sinne der Bottom-Up-Perspektive, zu beachten, welche Fähigkeit der jeweilige Implementierer hat, den Auftrag selbst zu beeinflussen, womit wir dann eher bei der klassischen Sichtweise des akteurzentrierten Institutionalismus sind. In der Theory of Fields (Fligstein 2001; Fligstein und McAdam 2012) ist das Konzept der Fähigkeit wiederum als Ressourcen und Beeinflussungsfähigkeit („social skill“) enthalten und deckt sich so in weiten Teilen mit dem akteurzentrierten Institutionalismus.

Auch die EU-Implementationsforschung betrachtet zahlreiche Aspekte von Fähigkeiten. Zentral ist hier die Frage der Goodness of Fit oder des Misfit, wie er von Knill und Lenschow (1999) postuliert wird. Hierbei geht es um die Beharrungskraft vorhandener institutioneller Voraussetzungen. Aber auch die Anzahl von Veto-Punkten (vgl. Tsebelis 2002, Steunenberg 2010) kann sich auswirken. Die Wirkung administrativer Fähigkeiten sehen ebenfalls eine Reihe von Autoren (Knill und Tosun 2015; Falkner, Treib u. a. 2005; König und Mäder 2014).

Bei den Fähigkeiten geht es also um materielle und immaterielle Ressourcen. Materielle Ressourcen können dabei technische Ressourcen oder finanzielle Ressourcen sein (Knill und Tosun 2015; Scharpf 2000; Najam 1995). Bei immateriellen Ressourcen kann es um administrative und technische Expertise (Knill und Tosun 2015; Falkner, Treib u. a. 2005; König und Mäder 2014), Informationen (Scharpf 2000; Najam 1995) und Koordinationsmöglichkeiten (O’Toole und Mountjoy 1984; O’Toole 2003; Knill und Tosun 2015; Dimitrakopoulos 2008) gehen.

Fähigkeiten sind strategisch beeinflussbar zum Beispiel durch Überzeugungsstrategien und das Durchlaufen von Verfahren zur Beschaffung weiterer Ressourcen, durch das Hinzuziehen externer Expertise, auch durch Erstellung von Studien, durch den Aufbau von Koordinationsstrukturen, durch das Finden von Synergien. Durch die Wahl von

Lösungsoptionen und Verfahren kann der Implementierer außerdem aktiv bestimmen, wie viele und welche Veto-Punkte er zu durchlaufen hat. Für einen Überblick über weitere mögliche Strategien kann man Bardach (1977) und O'Toole (2003) heranziehen (vgl. auch Seite 33 ff.).

Knill und Tosun (2015, S. 135) betonen, dass politische Priorisierung insbesondere bei knappen Ressourcen sehr wichtig sein kann, Saurugger und Terpan (2015) und Mastenbroek und Kaeding (2006) bezweifeln ganz grundsätzlich, dass Fähigkeiten oder Goodness of Fit unabhängig von politischen Zielsetzungen betrachtet werden können. Insofern deutet sich schon an, dass Fähigkeiten und Ressourcen – die Grundlagen für die „Goodness of Fit“ – nicht in gleichem Maße unabhängig sind wie die Motivation. Dennoch soll für die Zwecke der vorliegenden Arbeit aus methodischen Gründen zunächst an einer gleichberechtigten Konzeptionierung der drei intermediären Variablen festgehalten werden, weil insbesondere Fähigkeiten in der EU-Implementationsforschung so eindeutig als kausaler Faktor nachweisbar waren und der Widerstreit zwischen den Hauptthesen der EU-Implementationsforschung – also „Goodness of Fit“ und „Domestic Politics“ – empirisch und nicht bereits mit der theoretischen Anlage des Modells aufgelöst werden soll (vgl. Abschnitt 2.2.4).

Konkret bei den hier durchgeführten Fallstudien kann es also bei den Fähigkeiten um vorhandene oder neu zu beantragende Haushaltsmittel gehen, um vorhandene Behörden mit Expertise im Energieeffizienzbereich und gegebenenfalls notwendigen Laboreinrichtungen; außerdem um Koordinationsgremien zwischen EU, Bund und Ländern, zum Beispiel Arbeitsgruppen von Ministerkonferenzen. Für die Umsetzung von Kontrollen von Informationsinstrumenten sind außerdem Prüfschemata wichtig.

Aus Feld und Aufgabe ergeben sich nicht nur die beschriebenen intermediären Variablen Fähigkeiten, Motivation und hierarchischer Druck, sondern auch Lösungsoptionen für die Aufgabe. Die Lösungsoptionen sind der Möglichkeitenraum der vorhandenen Diskretion der Implementierer. Bei der Implementation besteht so gut wie immer Diskretion in einem oder mehreren Aspekten der Aufgabe. Dies erkennen sowohl die Top-Down- als auch die Bottom-Up-Vertreter an (vgl. Abschnitt 2.2.2). Wie diese Diskretion ausgeübt werden kann und welche Lösungsoption für den Implementierer attraktiv ist, ergibt sich aus den Strukturen des Feldes. Diese Idee wird im akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) am besten abgebildet, der wie die klassische Spieltheorie die Akteure in Spielen mit Auszahlungsmatrizen gegeneinander antreten lässt, wobei sich jeder Spieler üblicherweise zwischen zwei Strategien oder Lösungen entscheiden kann.

Bei der Implementation von EU-Regelungen bestehen selbstverständlich üblicherweise mehr als zwei Optionen. Insbesondere sind auch Entscheidungen entlang mehrere Parameter zu treffen. So sind erstens inhaltliche Präzisierungen vorzunehmen, zweitens ist über angewendete Prozesse zu entscheiden und drittens sind institutionelle Entscheidungen zu treffen. Die Implementierer beantworten für sich also die Fragen: Was genau? Wie? und Wer? Dabei bestimmen Feld und Aufgabe, wie viel Diskretion überhaupt besteht und auch, welche Möglichkeiten initial bestehen.

Implementation ist für die Anwendung des akteurzentrierten Institutionalismus ein Sonderfall, insofern zwar bei der eigentlichen Implementation, also rechtlichen und prak-

tischen Umsetzung, die üblichen Verhandlungen in der Arena der Akteurskonstellation stattfinden, diesem vorgelagert aber der Implementierer bei der Wahl der Lösungsoption üblicherweise von einem Handlungsspielraum Gebrauch macht und durch die Wahl der Lösungsoption bestimmen kann, in welchem Fragment des institutionellen Kontexts die Implementation durchgeführt wird, somit, welche Regeln, Ressourcenverteilungen und Relationen zwischen den Akteuren gelten sollen (vgl. Mayntz und Scharpf 1995, S. 47 f.). Der Implementierer bestimmt damit das Spielfeld und einen Teil der geltenden Regeln und beteiligten Akteure. Diese Entscheidung ist in hohem Maße von strategischen Überlegungen des Implementierers bestimmt und wird als durch sein Verhältnis zu und dem Verhalten der garantiert beteiligten Akteure (Adressaten, Autoritätsinstitution/Regelgeber) beeinflusst angenommen.

Entsprechend dem akteurzentrierten Institutionalismus bewertet der Implementierer also die einzelnen Lösungsoptionen und gleicht sie mit seinen Handlungsorientierungen (Überzeugungen und Interessen) sowie seinen Fähigkeiten ab. Da Implementation ein Spiel im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000, S. 323) ist, fließen hier auch antizipierte Zwangsmaßnahmen in die Bewertung mit ein. In der Bewertung der Lösungsoptionen bilden sich also die intermediären Variablen Fähigkeiten, Motivation und hierarchischer Druck noch einmal ab.

Die Implementierer setzen voraussichtlich auf Lösungsoptionen mit möglichst kontrollierbarem Implementationsverlauf. Da sie als erstes am Zug sind, bestimmen sie, wer im Implementationsspiel mitspielt. Es findet voraussichtlich eine Abwägung zwischen der Qualität der angestrebten organisatorischen Lösung und ihrer Durchsetzbarkeit statt. Die angestrebte Lösung berücksichtigt voraussichtlich außerdem die bestehenden Beziehungen und informellen Regeln der Akteure im Feld, insbesondere auch zwischen Implementierer und Adressat.

Aus den Lösungsoptionen kann nicht nur strategisch ausgewählt werden. Es ist genau so denkbar, dass bestimmte Lösungsoptionen strategisch ausgeblendet werden oder wegen Pfadabhängigkeiten übersehen werden. Im Positivfall werden durch strategische Einbindung weiterer Akteure (Stakeholder, Forschung) oder Austausch zwischen Implementierern, die vor der gleichen Aufgabe stehen (zum Beispiel EU-Mitgliedstaaten) zusätzliche Lösungsoptionen generiert, über die sich die Implementierer zuvor nicht bewusst waren.

In den untersuchten Fallstudien kann es also hier zum Beispiel um die Frage gehen, welche Behörden oder Akteure für die geplanten Kontrollen grundsätzlich in Frage kommen, wie groß Stichproben sein sollen oder welche Inhalte die verpflichtenden Informationsinstrumente genau enthalten sollen.

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

In diesem Kapitel soll das Setting für die Implementation von Energieeffizienzmaßnahmen in Deutschland und Europa dargestellt werden. Es handelt sich insofern um eine Beschreibung der Variablen „Feld“ und „Aufgabe“ unabhängig von den Spezifika der einzelnen Fallstudien. Zunächst werden einige grundsätzliche Begriffe, die Potenziale und Ziele von Energieeffizienzpolitik erläutert. Ein weiterer Abschnitt ist der Darstellung der Aufgabe gewidmet, indem der Fokus auf die verschiedenen Instrumente der Energieeffizienzpolitik gelegt wird. Es folgt eine historisch angelegte Beschreibung der Europäisierung von Energieeffizienzpolitik als Teil der europäischen Energiepolitik. Ein fundamentaler Bestandteil des Feldes sind, auch im Sinne von Scharpf (2000), die Akteure. Deshalb werden in einem Abschnitt die wichtigsten europäischen und nationalen Akteure beschrieben. Für das Zusammenspiel dieser Akteure gelten formale Regeln beziehungsweise besitzen die Akteure rechtlich abgesicherte Rollen und Kompetenzen. Auch diese sollen erläutert werden. Wie Fligstein und McAdam (2012) und Scharpf (2000) konstatieren, sagen formale Regeln aber noch wenig über die Realität aus: Akteure verwenden diese Regeln in ihrem Sinne, es wird „gespielt“. Deswegen werden auch die tatsächlichen Verhältnisse zwischen den Akteuren, die Machtbalance und deren Implikationen für die Implementation von Energieeffizienzpolitik aufgezeigt. Teil dieses Abschnitts sind demnach auch politikfeldspezifische Erkenntnisse der EU-Implementationsforschung. Zuletzt werden die vorhandenen Erkenntnisse in Hypothesen zusammengeführt, die dann anhand der vorgesehenen Fallstudien und ihrem Vergleich in den weiteren Kapiteln getestet werden.

3.1 Der Begriff der Energieeffizienz und ihre Potenziale in Deutschland und Europa

Im Folgenden werden einerseits elementare Begriffe der Energieeffizienz wie die Abgrenzung zur Energieeinsparung, Verbrauchsangaben als Primär- oder Endenergieverbrauch sowie Energieintensität und -produktivität erläutert. Andererseits werden Energieeffizienzpotenziale definiert und für Deutschland und die EU dargestellt.

3.1.1 Begrifflichkeiten

Der Begriff der Energieeffizienz ist vom im Alltag häufig synonym verwendeten Begriff der Energieeinsparung zu unterscheiden. Energieeffizienz ist ein relativer Begriff,

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Energieeinsparung ein absoluter (vgl. Wüstemann 2011, S. 25 ff.). *Energieeffizienz* bedeutet die Reduzierung unnötigen Energieverbrauchs, indem man technische oder verhaltensändernde Lösungen sucht, um ein gegebenes Ziel, häufig außerhalb des Energiebereichs, mit möglichst niedrigem Energieaufwand zu erreichen (also zum Beispiel die Herstellung einer gegebenen Menge eines bestimmten Produkts oder das Heizen eines Raums auf eine bestimmte Temperatur). So definiert beispielsweise die EU-Energieeffizienzrichtlinie in Artikel 2 Nummer 3 Energieeffizienz als das „Verhältnis von Ertrag an Leistung, Dienstleistung, Waren oder Energie zu Energieeinsatz“ (Europäische Union 2012; Europäische Union 2018a). Der Bezug ist also das Verhältnis zwischen Input und Output (Pehnt 2010, S. 2; Ludwigs 2014, S. 193).

Um Energieeffizienz, zumindest bezogen auf den Wirtschaftssektor, messen zu können, werden die Kenngrößen *Energieintensität* und *Energieproduktivität* verwendet. Die Energieintensität beschreibt die eingesetzte Energiemenge pro erwirtschafteter Geldeinheit, also zum Beispiel Megajoule Primärenergie pro Euro Bruttoinlandsprodukt. Damit wird die Frage beantwortet: Wie viel Energie brauche ich, um einen Euro zu erwirtschaften? Die Energieproduktivität ist der Kehrwert der Energieintensität und stellt die umgekehrte Frage: Wie viel Euro kann ich mit einer festgelegten Energiemenge erwirtschaften (vgl. z. B. Pehnt 2010, S. 3).

Der Energieverbrauch selbst kann auf unterschiedliche Art angegeben werden. Die wichtigste Unterscheidung ist zwischen *Primärenergieverbrauch* und *Endenergieverbrauch*. Der Endenergieverbrauch kommt dem am nächsten, was man landläufig unter Energieverbrauch versteht. Es ist die Energiemenge, die man letztlich einkaufen oder erzeugen muss, um einen gewünschten Effekt zu erzielen. Die jährliche Stromrechnung eines normalen Haushalts weist zum Beispiel einen Teil des privaten Endenergieverbrauchs aus, mit dem man seine Wohnung beleuchtet, Lebensmittel kühlt und Wäsche wäscht. Der Primärenergieverbrauch spricht die Menge an Energieträgern wie Kohle, Sonnenenergie oder Biomasse an, die dafür aufgewendet werden muss. Weil bei der Energieerzeugung im Kraftwerk üblicherweise Energie verloren geht, ist der Primärenergieverbrauch größer als der Endenergieverbrauch. Diese so genannten Umwandlungsverluste sind vor allem ein Problem der fossilen Energieträger (Lucas 2008, S. 2 f.).

Deshalb ist es bereits eine politische Entscheidung, ob man ein Einsparziel auf den Primär- oder Endenergieverbrauch bezieht. Bezieht man es auf den Endenergieverbrauch, muss man sich für eine möglicherweise ineffiziente Energieerzeugung mit einem hohen fossilen Anteil nicht rechtfertigen. Bezieht man es auf den Primärenergieverbrauch, kann man zu einem gewissen Grad Ineffizienzen in der Endenergieverwendung verdecken, zum Beispiel schlecht gedämmte Gebäude.

Die Optimierung der Energieeffizienz hängt eng mit dem Wirtschaftlichkeitsgedanken zusammen. Üblicherweise ist der privatwirtschaftliche und auch politische Ansatz, soweit in Energieeffizienz zu investieren (zum Beispiel durch den Kauf effizienterer Maschinen), wie die Investitionen oder andere Zusatzkosten die Energiekostensparnis nicht übersteigen (vgl. auch Bredow 2013, S. 47). Da dies für den Einzelnen betriebswirtschaftlich und daher auch aus ganz rational-nutzenmaximierenden Motiven sinnvoll ist, sind Energieeffizienzmaßnahmen in Verbindung mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot im Grunde

3.1 Der Begriff der Energieeffizienz und ihre Potenziale in Deutschland und Europa

sehr konsensfähig – vorausgesetzt, der Investor ist auch vollumfänglich Nutznießer der erwirtschafteten Einsparungen.

Im Gegensatz zur Energieeffizienz wird bei der *Energieeinsparung* das Ziel außerhalb des Energiebereichs nicht als gegeben, sondern als flexibel aufgefasst: Das Ziel liegt nun im Energiebereich selbst, nämlich in der Erreichung absoluter Energieeinsparung. Unter dem Aspekt der Energieeinsparung kann man also auch fragen, ob das (möglicherweise energieeffizient hergestellte) Produkt überhaupt in dieser Menge benötigt wird oder ob die Raumtemperatur auch niedriger sein könnte. Die Frage nach Energieeinsparung trägt also anders als der Energieeffizienzbegriff zusätzlich einen *Suffizienzgedanken* in sich, in dem Sinne, dass man sich fragt: Brauche ich das wirklich? Damit ist Energieeinsparung sowohl politisch ambitionierter (bezogen auf die Klimapolitik) als auch politisch kontroverser als Energieeffizienzpolitik: Hier sollen sich Menschen oder Unternehmen wirklich einschränken, mit Blick auf einen zeitlich für sie nicht unbedingt richtig greifbaren Nutzen¹. Absolute Energieeinsparungen sind allerdings notwendig, um die Klimaschutzziele zu erreichen – besonders, wenn die Reduzierung der CO₂-Emissionen bezahlbar bleiben soll. Diese Tatsache ist mittlerweile international anerkannt (Welfens und Hennicke 2012, S. 190 ff.).

3.1.2 Energieeffizienz-Potenziale

Sowohl in Deutschland als auch Europa bestanden und bestehen erhebliche Energieeffizienz-Potenziale. Damit wird die Menge an Energie beschrieben, die man – bei gleich bleibendem Output – theoretisch einsparen könnte. Es wird unterschieden in Marktpotenziale, wirtschaftliche Potenziale und technische Potenziale. Marktpotenziale entsprechen dabei der Fortschreibung des Status quo beziehungsweise dessen Entwicklung ohne weitere politische Intervention, wirtschaftliche Potenziale beschreiben die Maßnahmen, die sich betriebswirtschaftlich für den Energieverbraucher rechnen, und technische Potenziale diejenigen, die mit der aktuell verfügbaren Technik möglich wären (vgl. Bauernhansl u. a. 2013, S. 7). Für die hier durchgeführte Untersuchung ist vor allem die Potenzialwahrnehmung zum Zeitpunkt der Implementation der untersuchten Maßnahmen interessant. Dies sind überwiegend Projektionen für die Zeit von 2010 bis 2020/2030.

In einer groß angelegten Meta-Studie haben Bauernhansl u. a. (2013) die Potenziale in Deutschland untersucht und dabei in allen Sektoren erhebliche Effizienzmöglichkeiten gefunden. Als Marktpotenzial wurde eine Reduktion von knapp 25 Prozent bis zum Jahr 2050 gesehen. Die meisten Detail-Hochrechnungen der Studie beziehen sich auf das Jahr 2020 oder 2030. Für den Industriesektor wurden für diesen Zeitraum Potenziale zwischen 11 und 20 Prozent identifiziert, die fast alle wirtschaftlich umzusetzen wären. Diese verteilen sich sehr unterschiedlich auf die Branchen. Vor allem die energieintensive Metallherzeugung, Chemie- und Papierindustrie haben unausgeschöpfte Möglichkeiten (Bauernhansl u. a. 2013, S. 7).

¹weiterführend zum Suffizienzgedanken: Schneidewind und Zahrnt 2013.

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

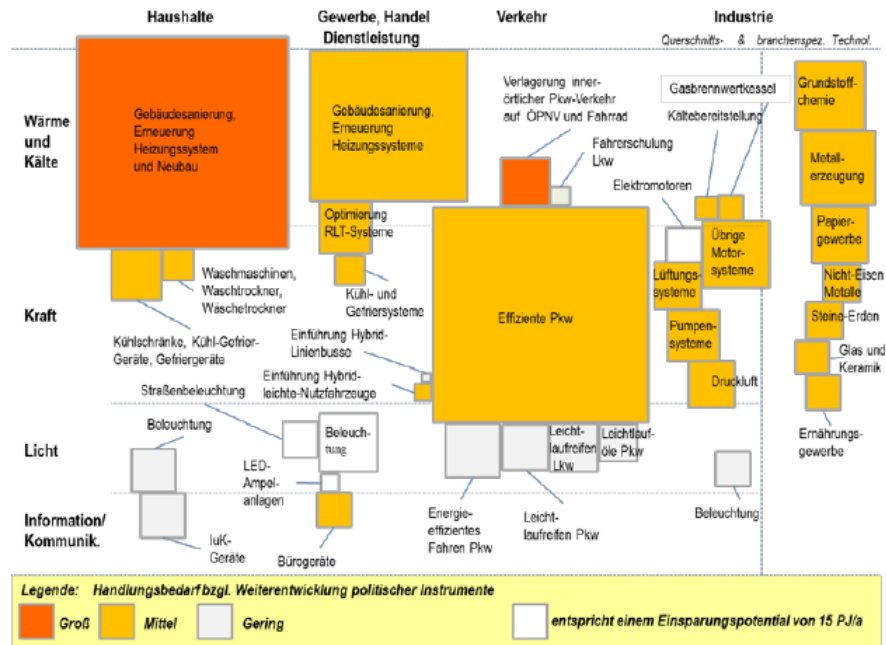


Abbildung 3.1: Effizienzpotenziale Deutschland 2030, Einsparung gegenüber „eingefrorener“ Effizienzentwicklung; Quelle: Peht u. a. 2011, S. 21

Eine übersichtliche Darstellung der verschiedenen Potentiale und ihrer Größenordnung in Deutschland liefert Abbildung 3.1. Dabei fallen die großen Blöcke im Bereich Gebäudeenergie und PKW ins Auge. Ein Überblick über die volkswirtschaftliche Wirtschaftlichkeit verschiedener Energieeffizienz-Maßnahmen für die Dekade 2010 bis 2020 ist Abbildung 3.2 (Seite 59) zu entnehmen.

Für die gesamte EU werden – je nach Basisjahr – bis zum Jahr 2050 wirtschaftliche Einsparpotenziale an Endenergie von über 50 Prozent angenommen. Boßmann, Eichhammer und Elsland (2012, S. 26) sehen gegenüber dem Basisjahr 2010 ein Einsparpotenzial von 57 Prozent an Endenergie, 67 Prozent an Primärenergie und 67 Prozent an Treibhausgasemissionen. Die relativen Einsparpotenziale sind in den Sektoren Haushalte, Industrie und Verkehr etwa gleich groß. Brugger, Eichhammer und Dönitz (2019, S. 17) berechnen ein wirtschaftliches Einsparpotenzial von 51 Prozent des Endenergiebedarf gegenüber dem Basisjahr 2000, ebenfalls mit einer breiten Verteilung über die Sektoren. 14 Prozent Einsparung seien allerdings allein über Maßnahmen an der Gebäudehülle zu erreichen (vgl. Abbildung 3.3, Seite 60).

Die politische Steuerung rechtfertigt sich bereits dadurch, dass selbst die wirtschaftlichen Potentiale nicht eigenständig ausgeschöpft werden, es sich also um ein Marktversagen handelt. Wissenschaft und Politik haben mangelnde Information als Haupthemmnis der Potenzialausschöpfung ausgemacht (Wüstemann 2011, S. 72 ff.; Allcott und Greenstone 2012; Schmidt und Weigt 2013, S. 9; Bauernhansl u. a. 2013, S. 5). Deswegen

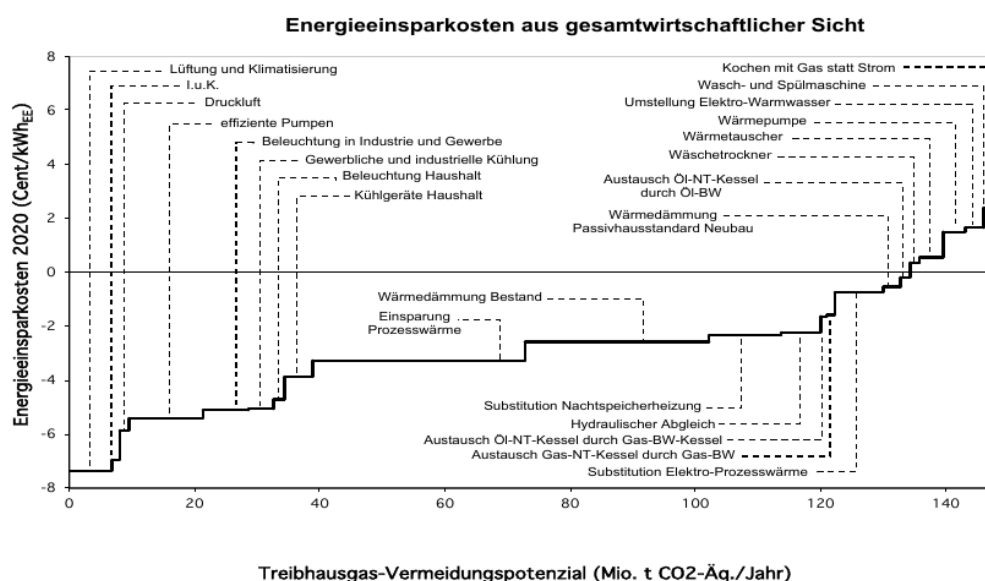


Abbildung 3.2: Wirtschaftlichkeit von Energieeffizienz-Maßnahmen; Quelle: IZES, Bremer Energie Institut und Wuppertal Institut 2011, S. 11

sind verschiedene Informationsinstrumente eingeführt und sukzessive ausgeweitet worden (vgl. insb. Abschnitt 3.3.2).

Weitere Hemmnisse sind zum Beispiel der Rebound-Effekt, demzufolge erfolgte Einsparungen mindestens teilweise in einen höheren (Lebens-)Standard oder in Produktionsausweitung investiert werden (Santarius 2012; Bredow 2013, S. 121 ff.; Schneidewind und Zahrnt 2013), abweichende Investitionszyklen beziehungsweise Planungshorizonte (Bredow 2013, S. 127 ff.) oder das gerade im Mietwohnungsbereich immanente Investor-Nutzer-Dilemma. Hier profitiert nicht derjenige Akteur, der die Effizienz steigernde Investition tätigt, sondern ein Dritter (Susarla 2012; Bredow 2013, S. 129 ff.; Hentschel und Hopfenmüller 2014; Gawel u. a. 2014; Reuster, Küchler und Joas 2014). Je nach Sektor können einzelne Hemmnisse besonders hervortreten.

3.2 Ziele der Energieeffizienzpolitik

Energieeffizienz ist ein Mittel zur Erreichung des energiepolitischen Zieldreiecks aus Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Klimaschutz. Die genauen Zusammenhänge werden im folgenden Abschnitt erläutert. Im Nachgang wird aufgezeigt, wie sich diese grundsätzlichen politischen Zielsetzungen in quantitativen Energieeffizienz-Zielen niederschlagen.

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

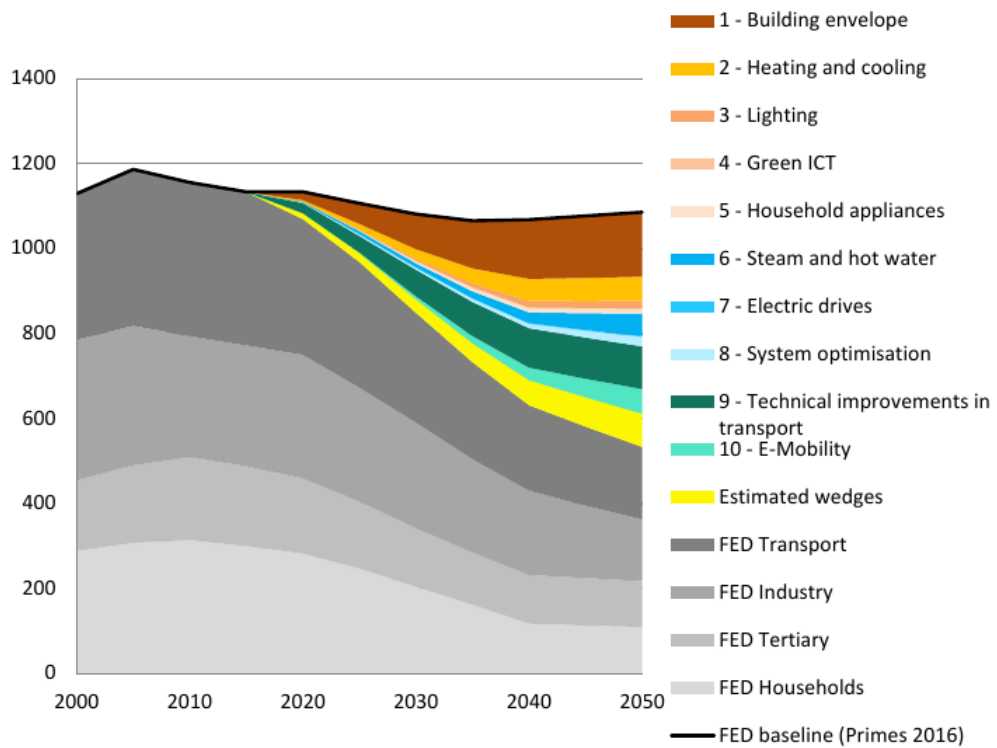


Abbildung 3.3: EU-Effizienzpotenziale bis 2050: Endenergiebedarf (Final Energy Demand – FED) der Sektoren und mögliche Endenergieeinsparungen (Mtoe); Quelle: Brugger, Eichhammer und Dönitz 2019, S. 17

3.2.1 Das energiepolitische Zieldreieck und die Energieeffizienz

Energieeffizienz ist politisch eher Mittel als Zweck und kann unterschiedlichen Zielen dienen (Ludwigs 2014, S. 194). Diese differieren je nach dem Feld im Sinne von Fligstein und McAdam (2012), in dem man sich bewegt. Die wichtigsten Ziele entsprechen denen des allgemeinen energiepolitischen Zieldreiecks, nämlich der Versorgungssicherheit, der Wettbewerbsfähigkeit und dem Klimaschutz (Ludwigs 2014, S. 194 f.).

Mit Versorgungssicherheit ist primär gemeint, dass Energie in der Menge ausreichend zur Verfügung steht. Aber auch die technische Sicherheit der Energieerzeugung (Stichwort: Kernenergie) spielt eine Rolle (Bredow 2013, S. 107). Versorgungssicherheit wird also politisch dann relevant, wenn der Staat selbst keine ausreichenden Energieressourcen hat und diese importieren muss (Importabhängigkeit). Je nach den sonstigen politischen Beziehungen zum Exporteur und der allgemeinen Verfügbarkeit der Energieressourcen auf dem Weltmarkt kann sich eine unterschiedliche politische Problematik ergeben. Energiepolitische Antworten auf die Frage der Versorgungssicherheit sind unter anderem Krisenbevorratung, langfristige und sichere Lieferverträge, das Erschließen neuer, eigener Energieressourcen (zum Beispiel erneuerbarer Energien) und eben auch Energieeffizienz. Energie, die man nicht benötigt, muss man auch nicht vorhalten.

Mit Wettbewerbsfähigkeit ist gemeint, dass die Energiekosten für das wirtschaftliche Wohlergehen und Wachstum relevant sind. Hier gibt es mehrere Aspekte, je nach in den Blick genommenem Akteur. Für die Wirtschaft sind niedrige Produktionskosten grundsätzlich ein Wettbewerbsvorteil, und Energiekosten sind eben ein Teil der Produktionskosten. Das sind zwar im Schnitt nur gut zwei Prozent, das kann aber bei energieintensiven Verfahren (Chemieindustrie, Metallherzeugung usw.) völlig anders aussehen.² Deshalb war Energiepolitik Teil der wettbewerbspolitischen Lissabon-Strategie der Europäischen Union (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 51). Wenn die EU möchte, dass ihre Industrie aus Wettbewerbsgründen Energie spart, geht es darum, dass sie auf dem Weltmarkt kostenmäßig konkurrenzfähig ist. Aber auch für die Verbraucher sind Energiekosten relevant für ihr wirtschaftliches Wohlergehen. Deshalb bevorzugen sie – zumindest theoretisch – Produkte, die sparsam im Energieverbrauch sind. Ein Unternehmen, das diese sparsamen Produkte herstellen kann, ist dann auch wettbewerbsfähiger. Energiepolitische Antworten auf die Frage der Wettbewerbsfähigkeit sind daher die Nutzung möglichst günstiger Energiequellen (wozu mittelfristig auch die erneuerbaren Energien zählen), preisdrückender Wettbewerb auf dem europäischen Energiemarkt (Energieininnenmarkt), die Subventionierung von Energieträgern – und wiederum Energieeffizienzmaßnahmen (vgl. z. B. Wüstemann 2011, S. 125; Bredow 2013, S. 105 f.). Energie, die man nicht benötigt, muss man auch nicht bezahlen.

Mit Klimaschutz und im weiteren Sinne Umweltaspekten ist gemeint, dass die Energieversorgung möglichst geringe Umweltschäden produzieren soll. Die Energieversorgung ist mit 80 Prozent ein erheblicher Verursacher von Treibhausgasen, die wiederum ein erheblicher Verursacher des Klimawandels sind (Bredow 2013, S. 105). Dieser wird auf

²Vgl. dazu zum Beispiel die Fachserie 4 Reihe 4.3 des Statistischen Bundesamtes zur Kostenstruktur des Verarbeitenden Gewerbes.

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Grund seines erhöhten Tempos und Ausmaßes mittlerweile auch von einer großen wissenschaftlichen Community als Klimakrise bezeichnet und stellt die mittel- und langfristige Fortexistenz unseres Lebensmodells in Frage (Hagedorn u. a. 2019). Ein Staat allein kann das Klima nicht retten, auch nicht eine Staatengemeinschaft wie die EU. Die Klimafrage wird deswegen dann politisch relevant, wenn man sich verpflichtet sieht, an der gemeinsamen weltweiten Bekämpfung des Klimawandels mitzuwirken und nicht darauf zu spekulieren, dass man möglicherweise an einem Ort auf der Erde wohnt, der vielleicht nicht ganz so stark betroffen ist oder man sich diesen Ort zur Not militärisch beschaffen kann. Gleichzeitig hat die Energieversorgung Einfluss auf weitere umweltpolitische Aspekte wie den Erhalt von Lebensräumen und Biodiversität sowie die Vermeidung von Schadstoffen in Luft, Erde und Wasser durch Abbau von Energieressourcen und deren Verwendung (vgl. ausführlicher zu Fragen der Umweltverträglichkeit der Energieversorgung Peht 2010, S. 8 ff.). Energiepolitische Antworten auf die Umwelt- und Klimaschutzfrage sind daher in erster Linie die Umstellung auf Energieträger mit geringeren Treibhausgasemissionen (vor allem erneuerbare Energien, aber auch Kernenergie), die Abscheidung und Speicherung von Kohlendioxid (CCS) und wiederum die Energieeffizienz (Bredow 2013, S. 104 f.). Es sei angemerkt, dass auch erneuerbare Energien teils erhebliche negative Umweltauswirkungen haben können, weswegen Energieeffizienz die Option der Wahl ist. Energie, die man nicht benötigt, interagiert im Grundsatz nicht negativ mit ihrer Umwelt. Je nach gewählter Vermeidungsoption kann dies allerdings doch der Fall sein. Auch Energieeffizienz-Technologien kommen nicht ohne Ressourcen aus und diese können zum Beispiel giftig oder anderweitig umweltschädlich sein. Illustrative Beispiele sind die auf Elektronifizierung und damit seltene Erden setzende Smart-Home-Technologie oder Dämmstoffe, die nur als Sondermüll entsorgt werden können.

Durch die Verknüpfung der energieeffizienzpolitischen Ziele mit dem allgemeinen energiepolitischen Zieldreieck werden allerdings auch die Zielkonflikte tradiert. Insbesondere im Hinblick auf die Instrumentenwahl findet regelmäßig ein Interessenausgleich zwischen Klimaschutz und Versorgungssicherheit, aber auch der Wettbewerbsfähigkeit statt, weil sich die klimafreundlichen Lösungen manchmal erst mittel- und langfristig rechnen (Bredow 2013, S. 185) oder nicht ad hoc in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Seit 2007 stellt die EU-Kommission das energiepolitische Zieldreieck so dar, als gäbe es quasi nur Synergien. Diese sind hinsichtlich der Instrumente erneuerbare Energie und Energieeffizienz auch definitiv gegeben (s. o.). Diese stützen alle drei Komponenten des Zieldreiecks. Betrachtet man aber Instrumente und Effekte genauer, so bleiben echte Zielkonflikte bestehen. So führt ein wettbewerblicher Energiebinnenmarkt zu niedrigeren Preisen und diese wiederum zu weniger Druck, alternative Energiequellen zu erschließen. Erneuerbare Energien und Energieeffizienzmaßnahmen schmälern die Wirksamkeit des Emissionshandels, verstärkte Klimaschutz-Belastungen der Industrie führen zu Carbon Leakage, also dem Abwandern in schwächer regulierte Gebiete. Außerdem bestehen Landnutzungskonkurrenzen (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 60 f.).

Insofern ist es beachtenswert, dass sich in der Energieeffizienzpolitik der Europäischen Union in den vergangenen Jahrzehnten eine klare Verschiebung von Versorgungssicherheitsaspekten hin zu Klimaschutzargumenten vollzogen hat, die mittlerweile als primäre

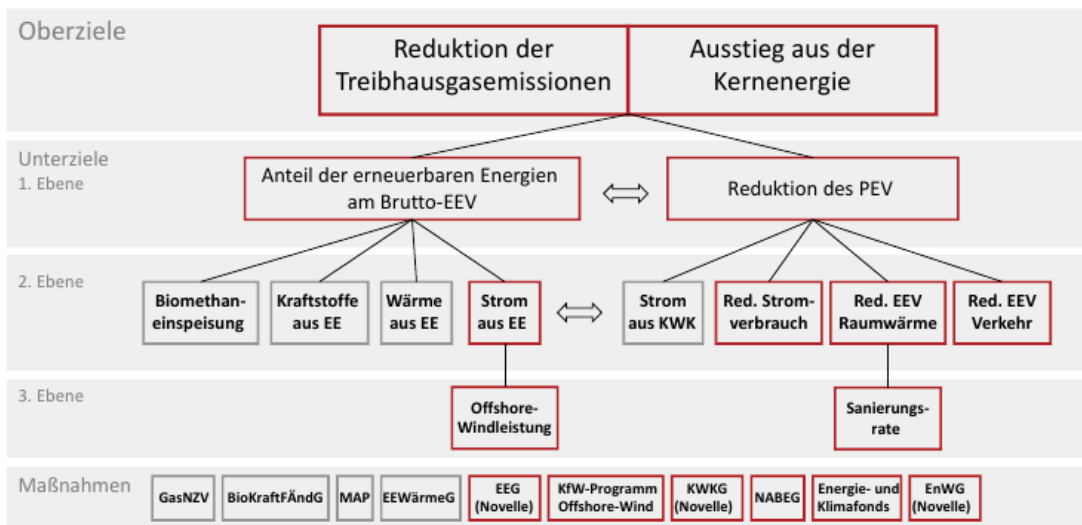


Abbildung 3.4: Zielhierarchie der deutschen Energiewende; Quelle: Löschel u. a. 2012, Z-3

Begründung gewertet werden können (Wüstemann 2011, S. 21; Bredow 2013, S. 101 f., 183; Knauff 2019, S. 294). Eine Darstellung des hohen möglichen Beitrags, den allein wirtschaftliche Energieeffizienzmaßnahmen zur Treibhausgasreduktion liefern könnten, hier bezogen auf Deutschland, ist Abbildung 3.2 (Seite 60) zu entnehmen. Energieeffizienz sei mittlerweile eine der „großen umweltpolitischen Hoffnungen im Kampf gegen den Klimawandel“ (Bredow 2013, S. 102), wobei auch Standortpolitik wichtig sei (Bredow 2013, S. 183). Das verhindert natürlich nicht, dass Kosten- und Klimafragen politisch immer wieder gegeneinander ausgespielt wurden (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 42 ff.). Entsprechend der gerade dargestellten Schwerpunktsetzung auf den Klimaaspekt wird Energieeffizienz als Untergebiet der Umweltpolitik subsumiert (vgl. Aden 2012) und baut wesentlich auf den umweltschutzbezogenen Kompetenzen der EU auf (Knauff 2019, S. 294 ff.).

Auch Deutschland hat durch seinen spezifischen Energiemix eine notwendig starke Verknüpfung von Energie- und Klimapolitik, denn Deutschland hat einen traditionell hohen Anteil an Kohle bei gleichzeitiger Skepsis gegenüber Kernenergie. Das erklärt auch die allgemein große Unterstützung für die Energiewende (Eikeland 2017, S. 92, 104). Die Energiewende als energiepolitisches Großprojekt hat gleichzeitig den Kernenergieausstieg (bis 2022) und die Treibhausgasreduktion (80 bis 95 Prozent bis zum Jahr 2050) zum Ziel. Das widerspricht sich prinzipiell erst einmal beziehungsweise wirft besondere Herausforderungen auf, denn Kernenergie ist eine besonders emissionsarme Form der Energieerzeugung. Als primäre Instrumente, die beide Zielsetzungen befördern, sind der Umstieg auf erneuerbare Energien und die Energieeffizienz zu benennen. Daraus ergeben sich dann eine ganze Reihe weiterer Unterziele und -instrumente (vgl. Abbildung 3.4, Seite 63).

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Die Rolle von Energieeffizienz zur Verwirklichung des energiepolitischen Zieldreiecks wurde über die Zeit verstärkt wahrgenommen (vgl. auch Abschnitt 3.4). Heute gilt die politische Maxime von „efficiency first“. Das bedeutet, es sollen generell als erstes die Effizienzoptionen genutzt werden, bevor man sich anderen Fragen wie der Energieerzeugung oder nachträglichen CO₂-Abscheidung widmet. Die Idee ist, dass so direkte Kosten und weitere negative Effekte (wie oben beschrieben) minimiert werden können.

Die Maxime findet sich auf EU-Ebene erstmals im Grünbuch Energie der Kommission aus dem Jahr 2006 (S. Fischer 2017, S. 107 f.) und steht im Kontext der Erarbeitung einer ersten umfassenden energie- und klimapolitischen Gesamtstrategie für 2020. Seitdem wurde „efficiency first“ mehrfach politisch und praktisch bekräftigt. So enthält auch die Basis für die Langfriststrategie für 2050, die Energy Roadmap aus dem Jahr 2011, Energieeffizienz als prioritäre „No-Regret“-Option (Europäische Kommission 2011a). Dies spiegelt sich auch im Winterpaket aus dem Jahr 2016, das der Operationalisierung der energiepolitischen Ziele für 2030 dient. In der zugehörigen, im Jahr 2018 verabschiedeten Energieeffizienzrichtlinie (Europäische Union 2018a) heißt es entsprechend in Erwägungsgrund 3:

„Energieeffizienz sollte bei künftigen Investitionen in die Energieinfrastruktur der Union als entscheidendes Element und vorrangige Überlegung gelten.“

sowie in Artikel 1 Absatz 1 derselben Richtlinie:

„Diese Richtlinie dient der Umsetzung des Prinzips Energieeffizienz an erster Stelle (energy efficiency first).“

In Deutschland wird der Vorrang von Energieeffizienz bereits seit 1998 immer wieder proklamiert (vgl. Bundesregierung 1998) und ist seit dem Energiekonzept von 2010 und der Energiewende im Jahr 2011 endgültig als elementarer Baustein erkannt (Ludwigs 2014, S. 180; Knauff 2014, S. 407), verstärkt in die tatsächlich praktische Energiepolitik über Strategiedokumente hinaus ist der Gedanke „efficiency first“ aber erst seit der Umstrukturierung nach der Bundestagswahl 2013 eingegangen, und das insbesondere ausgeformt durch die Energieeffizienzabteilung im BMWi (vgl. z. B. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017).

3.2.2 Deutsche und europäische Energieeffizienz-Ziele

Die europäischen Energieeffizienzziele sind allesamt relative Einsparziele bezogen auf vorliegende Verbrauchsprognosen, keine absoluten Einsparungen bezogen auf den Status quo. Die ersten festen Ziele bezogen sich auf das Jahr 2020 und stammen aus dem Jahr 2007: Hier sollten 20 Prozent gegenüber der Projektion eingespart werden. Dies wurde letztlich in der Energieeffizienz-Richtlinie von 2012 verankert (Europäische Union 2012). Die späteren Ziele beziehen sich auf 2030. In 2014 einigte man sich politisch auf Einsparungen von 27 Prozent, die dann in 2018 mit der Novelle der Energieeffizienz-Richtlinie (Europäische Union 2018a) auf 32,5 Prozent angehoben wurden. Von der Erreichung der Ziele ist die EU jedoch weit entfernt. Während sich die Energieverbrauchsdaten von 2005 bis 2015 tendenziell in die richtige Richtung entwickelten, ist der Trend

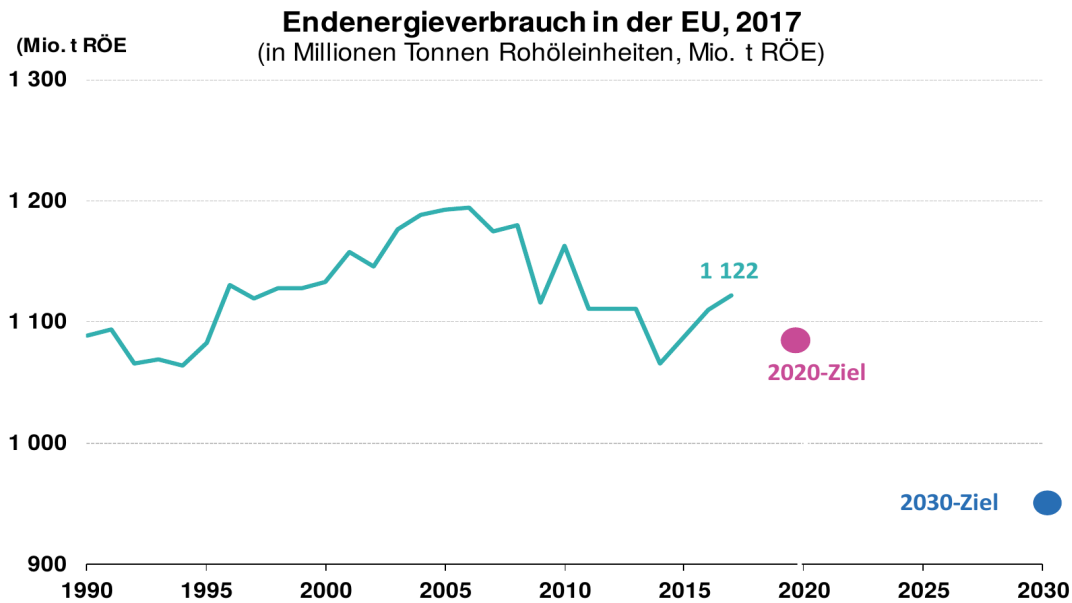


Abbildung 3.5: Entwicklung des Endenergieverbrauchs in der EU; Quelle: eurostat 2019, S. 2

seit 2015 gegenläufig. Das 2020-Ziel wird mit hoher Sicherheit verfehlt werden (vgl. dazu auch die Gesamtentwicklung des Endenergieverbrauchs in Abbildung 3.5).

Für Deutschland sind weiterhin die Energieeffizienz-Ziele des Energiekonzepts von 2010 (Bundesregierung 2010, S. 5) maßgeblich. Nachdem die Meseberg-Deklaration von 2007 nur ein Ziel zur Industrieeffizienz enthalten hatte (Verdopplung der Energieproduktivität bis 2020 im Vergleich zu 1990) (Eikeland 2017, S. 94), hat das Energiekonzept differenzierte und verhältnismäßig anspruchsvolle Ziele. Für die Zeit bis 2020 sollte der Primärenergieverbrauch um 20 Prozent und der Nettostromverbrauch um 10 Prozent sinken (jeweils im Vergleich zu 2008). Bis 2050 sollte ein völlig neues Energiesystem stehen mit 50 Prozent weniger Primärenergieverbrauch und 40 Prozent weniger Endenergieverbrauch gegenüber 2008, dazu 25 Prozent weniger Nettostromverbrauch. Gleichzeitig sollte die Energieproduktivität um jährlich 2,1 Prozent in Bezug auf den Endenergieverbrauch steigen und die jährliche Gebäudesanierungsrate zwei Prozent betragen. Die Einsparziele wurden auch von nachfolgenden Regierungen beibehalten (Eikeland 2017, S. 107).

Von wissenschaftlicher Seite wurde wiederholt gefordert, die Energieeffizienz im Rahmen der Energiewendepolitik zu forcieren (Bredow 2013, S. 185; Gawel u. a. 2014, S. 6). Zu den eigenen nationalen und selbst zu den weniger ambitionierten europäischen Zielen für 2020 bestand im Jahr 2012, also der Haupt-Implementationsphase der in dieser Arbeit untersuchten Fallstudien, eine erhebliche Umsetzungslücke (Petersdorff und Wichmann 2012). Um die 2020-Ziele der Bundesregierung zu erreichen, wäre zum Beispiel – Stand 2013 – eine Verdreifachung der „aktuellen Bemühungen und Investitionen“ im

Bereich Industrieeffizienz nötig gewesen (Bauernhansl u. a. 2013, S. 12). In den privaten Haushalten hätten – Stand 2013 – entsprechend der deutschen Ziele bis 2020 knapp 300 Petajoule eingespart werden müssen, wobei der Löwenanteil auf die Gebäudeenergie entfällt. Der erwartete Pfad war eine Einsparung von 200 Petajoule, wobei sogar 400 Petajoule wirtschaftlich hätten eingespart werden können (Bauernhansl u. a. 2013, S. 27). Ähnliche Zielverfehlungen beschreibt auch Thomas, Schäfer-Spangenberg u. a. (2014). Eine aktuelle, groß angelegte Studie im Auftrag des BMWi kommt zu dem Ergebnis, dass die deutschen Energie- und Klimaziele mit einer Reduzierung des Endenergieverbrauchs um 42 Prozent bis 2050 (gegenüber 2010) am wirtschaftlichsten zu erreichen sind, wohingegen bei einem einfachen „Weiter so“ der Politik im gleichen Zeitraum nur eine Reduzierung um 26 Prozent realisiert wird (Pfluger, Tersteegen und Franke 2017, S. 315 ff.).

3.3 Instrumente der Energieeffizienzpolitik

Im Folgenden sollen die gängigen Instrumente der europäischen und deutschen Energieeffizienzpolitik dargestellt und in ihrer Wirkungsweise kritisch eingeordnet werden. Generell steht der Politik ein großer Kanon an Instrumenten zur Verfügung. Die Kategorisierungen und Bewertungen sind Gegenstand der Forschung zur politischen Steuerung (vgl. z. B. Kaufmann und Rosewitz 1983, Mayntz 1996, Görlitz und Burth 1998). Dose (2008) unterscheidet beispielsweise die folgenden Instrumententypen:

- materiell-rechtliche Gebote und Verbote (also klassisches Ordnungsrecht)
- Anzeige- und Genehmigungspflichten
- normersetzende Absprachen
- positive finanzielle Anreize (zum Beispiel Förderung)
- negative finanzielle Anreize (zum Beispiel Steuern)
- Information und Beratung
- Überzeugung
- Meta-Steuerung (zum Beispiel Netzwerk- und Regimebildung)

Die Instrumente haben typische Einsatzbereiche, an sie geknüpfte Erwartungen, Probleme und Erfolgsfaktoren (vgl. Dose 2008), weswegen sie üblicherweise politikfeldspezifisch variieren (Kaufmann und Rosewitz 1983). Als klassische Instrumente der Umweltpolitik werden bei Faure (2009) zum Beispiel Haftungsregelungen, Ordnungsrecht und verschiedene finanzielle Anreize im Sinne von marktbasierenden Instrumenten beschrieben.

Die europäische Energieeffizienzpolitik bedient sich in erster Linie einer Kombination aus vier Instrumententypen. Dies sind das klassische Ordnungsrecht, Informationsinstrumente, finanzielle Anreize und die Vorbildwirkung des öffentlichen Sektors (Ludwigs 2014, S. 195 ff.; Knauff 2019, S. 287). Die Vorbildwirkung des öffentlichen Sektors ist dabei im weitesten Sinne dem Instrumententyp „Überzeugung“ zuzuordnen.

3.3 Instrumente der Energieeffizienzpolitik

Die instrumentelle Vielfalt sei „eines der prägendsten Elemente des Energieeffizienzrechts“ (Britz, Eifert und Reimer 2010, S. 63, 69 ff., zitiert nach Knauff 2019, S. 288; kritisch zur Instrumentenvielfalt in der Energiewende Höffler 2014). Da es sich bei den genannten europäischen Regelungen um für die Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben handelt, ist auch die Energieeffizienzpolitik in Deutschland durch mindestens diese instrumentelle Vielfalt geprägt. Die instrumentelle Vielfalt wird durchaus als Folge der sektoralen und damit rechtlichen Zersplitterung gesehen (Nebel 2014, S. 147). Sie kann aber auch genauso als Ergebnis unterschiedlicher Interessen „unter der Oberfläche der allgemeinen Unterstützung für eine neue gemeinsame EU-Energiepolitik und deren Verbindung mit der Klimapolitik“ gesehen werden (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 56).

Die instrumentelle Vielfalt im Sinne eines unkoordinierten Nebeneinander in der Energiewendepolitik im Allgemeinen und der Energieeffizienzpolitik im Speziellen wird üblicherweise kritisch gesehen (Bredow 2013, S. 184; Höffler 2014; Ludwigs 2014; Nebel 2014). So lasse sich zum Beispiel die Steuerungswirkung der deutschen Energieeffizienzpolitik kaum erfassen (Nebel 2014, S. 150), außerdem sei die Durchschlagskraft der Steuerung gemessen am Potenzial unzureichend (Bredow 2013, S. 184).

Die originär deutsche Energieeffizienzpolitik arbeitet traditionell weitestgehend mit positiven finanziellen Anreizen (also Förderprogrammen und Steuererleichterungen) und freiwilliger Information, weniger mit Ordnungsrecht. Ein eigenständiges deutsches Energieeffizienzrecht im Sinne verpflichtender Vorgaben existiert im Grunde nicht. Verpflichtende Vorgaben entstanden üblicherweise reaktiv durch die Umsetzung von europäischem Recht. Eine Ausnahme bilden die Wärmeschutzvorschriften im Neubaubereich (Knauff 2014; Knauff 2019). Ein vorsichtiges Vorfühlen für einen leichten Paradigmenwechsel erfolgte seitens des Bundeswirtschaftsministeriums erst im Grünbuch Energieeffizienz von 2016 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016, S. 22).

Dennoch sind es die ordnungsrechtlichen Maßnahmen, die im Instrumentenmix die stärkste Durchschlagskraft haben. Geschätzt ein Drittel der Energieeinsparung im deutschen Gebäudesektor geht auf die vielen verschiedenen Förderprogramme zurück. Am wichtigsten sind die Sanierungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), aber auch das vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) verwalteten Marktanzreizprogramm. Das Gros der Gesamteinsparungen entspringt allerdings den ordnungsrechtlichen Maßnahmen der Energieeinsparverordnung (EnEV; vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2011, S. 39). Auch im Produktbereich ist der weit überwiegende Anteil der Einsparungen, etwa drei Viertel, den ordnungsrechtlichen Maßnahmen zuzurechnen, der Rest entfällt auf Maßnahmen aus dem Bereich Information und Beratung. Im Produktbereich wird in Deutschland in der Regel nicht mit finanziellen Anreizen gearbeitet (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2011, S. 49). Im Industriebereich stammt deutlich mehr als die Hälfte der Einsparungen aus freiwilligen Vereinbarungen und Netzwerkbildung. Der andere, aber dahinter deutlich zurück stehende Posten sind verschiedene Förderprogramme, die unter anderem von der KfW verwaltet werden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2011, S. 54).

Da es in der vorliegenden Arbeit um die Implementation europäischer Energieeffizienzpolitik geht, werden an dieser Stelle primär die dort verwendeten Instrumententypen

beschrieben. Die in Deutschland zusätzlich vorhandenen Instrumente werden nur insoweit erläutert, wie sie für die Umsetzung der europäischen Instrumente relevant werden könnten.

3.3.1 Ordnungsrecht

Rechtlich durchsetzbare Mindesteffizienzanforderungen gibt es im europäischen Recht für den Bereich Gebäudeenergie und eine ganze Reihe von Produktgruppen. Es handelt sich bei diesen Vorgaben um klassisches Ordnungsrecht, also Ge- und Verbote: So müssen Häuser auf eine bestimmte Art und Weise gebaut werden, Produkte mit zu hohem Energieverbrauch dürfen nicht auf dem Binnenmarkt gehandelt werden. Bei Zuwiderhandlung können zum Beispiel Sanktionen verhängt werden oder die korrekte Regelanwendung angeordnet werden. Dieser Instrumententyp ist im europäischen Energieeffizienzrecht nicht zentral (Bredow 2013, S. 131; Knauff 2019, S. 287 f.), aber offenbar wichtiger werdend (Knauff 2019, S. 287 f.).

Dies deckt sich mit den allgemeinen Erkenntnissen von Dose (2008, S. 247), dass Ordnungsrecht „nach wie vor [...] unverzichtbar“ sei. Ordnungsrechtliche Vorgaben sollen eine große Anzahl an Fällen einheitlich regeln. Geht es in einem Rechtsbereich mehr um Einzelfälle, sind sie kein geeignetes Instrument. Ordnungsrecht kann einerseits durch Abschreckung wirken. Das setzt voraus, dass mit wirksamem Vollzug, also Normdurchsetzung, zu rechnen ist. Ein wichtiger Bestandteil sind dann Sanktionen und die Wahrscheinlichkeit ihrer Verhängung. Andererseits kann Ordnungsrecht durch Selbstbindung wirken. Dann werden passende soziale Normen benötigt, auf die man sich aber nicht allzu sehr verlassen sollte (Dose 2008, S. 250 ff.).

An den ordnungsrechtlichen Vorschriften der europäischen Energieeffizienzpolitik wird kritisiert, dass sie zwar sinnvoll, aber schwer vollziehbar seien (Knauff 2014, S. 433). Insbesondere „stößt das ordnungsrechtliche Instrumentarium dann an Grenzen, wenn es der Verwaltung an den für seine Nutzung erforderlichen Informationen fehlt. [...] Die Überzeugung von der Richtigkeit des gebotenen Verhaltens und die Ausrichtung des eigenen Verhaltens hieran durch Bürger und Unternehmen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung der Effizienzziele.“ Vollzugsdefizite seien daher „unvermeidbar“ (Knauff 2014, S. 429; Knauff 2019, S. 288, für den Gebäudeenergiebereich Wüstemann 2011, S. 151). Schuld daran ist unter anderem der vielfach „unübersichtliche und große Adressatenkreis“ (Bredow 2013, S. 127). Der insgesamt große Adressatenkreis wäre ja nach Dose (2008) sogar eher ein ausschlaggebendes Kriterium für und nicht gegen die Wahl von Ordnungsrecht als Instrument. Das Problem dürfte daher eher die Unübersichtlichkeit sein, also zum Beispiel der Mangel an spezifischen Registern, was mittelfristig ein lösbares Problem ist. Die Akzeptanz von (neuen) Verboten ist allerdings tatsächlich ein Problem: Man denke an den Aufschrei, zumindest in Deutschland, der nach dem Glühbirnenverbot einsetzte (Bredow 2013, S. 177).

Entsprechende Vollzugsdefizite im Energieeffizienzbereich (Gebäude- und Produktregulierung) attestieren auch Ziehm (2010), Bredow (2013, S. 188) und Thomas, Schäfer-Spangenberg u. a. (2014). Generell wird ordnungsrechtlichen Maßnahmen im Umweltbe-

reich aber eine hohe Wirksamkeit zugeschrieben (Faure 2009, S. 7), trotz der generell bestehenden, teils erheblichen Vollzugsdefizite.

3.3.2 Informationsinstrumente

Die Europäische Union hat Informationsmängel spätestens 2005 als zentrales Hemmnis für mehr Energieeffizienz ausgemacht (Wüstemann 2011, S. 72 ff.), was sich mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen in diesem Bereich deckt (Allcott und Greenstone 2012; Schmidt und Weigt 2013, S. 9). Deswegen sind Transparenzvorgaben ein zentrales Instrument, das verstärkt eingesetzt wird (Ludwigs 2014, S. 198; Knauff 2019, S. 314). Das ist kein europäisches Alleinstellungsmerkmal. Eine entsprechende Praxis und Empfehlungen gibt es auch auf internationaler Ebene (vgl. International Energy Agency 2011).

Sowohl im Gebäudeenergiebereich, bei Produkten und auch für Unternehmen existieren auf europäischer Ebene verpflichtende Informationsinstrumente. Durch ihre rechtliche Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit haben sie zusätzlich einen ordnungsrechtlichen Charakter (Bredow 2013, S. 133; Knauff 2014, S. 430). In Deutschland gab es zudem in den vergangenen Jahren eine allgemeine, groß angelegte Informationskampagne zur Energieeffizienz (Website, Plakate, Spots, Aktionen) unter dem Titel „Deutschland macht’s effizient“.³ Diese wurde vom Bundeswirtschaftsministerium organisiert und finanziert. Sie konzentriert sich auf die Kommunikation der Förderlandschaft.

Informationsinstrumente kommen dann zum Einsatz, wenn entscheidungsrelevante Informationen „nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten zur Verfügung stehen“. So sollen Akteure befähigt werden, entsprechend ihrer Interessen und Einstellungen Entscheidungen zu treffen. Sie sollen dabei nicht überzeugt werden. (Dose 2008, S. 308). Die Idee im Bereich Energieeffizienz ist, dass die Akteure durch die zusätzlichen Informationen zu effizienten Konsum-Entscheidungen angeregt werden. Effiziente Lösungen sollen sich so am Markt durchsetzen (Knauff 2019, S. 287 ff.).

Das setzt einerseits die Annahme rationalen Verhaltens der Verbraucher voraus, einen so genannten „mündigen Konsumenten“ (Buchholz 2009, kritisch für den umweltpolitischen Bereich Kahlenborn u. a. 2013). Andererseits wird vorausgesetzt, dass der Konsument entweder ein allgemeines Interesse an einer energieeffizienten und damit umweltfreundlichen Lösung hat (vgl. Dose 2008, S. 308 f.) oder sich die Lösung für den jeweiligen Akteur rechnet, also wirtschaftlich ist. Es handelt sich also um eine sehr indirekte Maßnahme politischer Steuerung mit dem Grundproblem der möglicherweise geringen oder erst langfristigen Wirksamkeit (Dose 2008, S. 315). Dafür sind sie gut mit anderen Instrumenten kompatibel (Dose 2008, S. 326).

Neben der Wirkung auf die direkten Adressaten, also diejenigen Akteure, die die Informationen bekommen sollen, wirken Informationsinstrumente auch mittelbar, insbesondere auf die Hersteller von Produkten. Tritt die gewünschte Steuerungswirkung ein, verlagert sich schließlich die Konsumententscheidung der Verbraucher, was zu Umsatzeinbußen oder auch -gewinnen führen kann. Insofern handelt es sich bei Informationsinstrumenten auch um eine redistributive Maßnahme. Die eigentlich für die Bevölkerung eher

³<https://www.deutschland-machts-effizient.de>

weichen unproblematischen Informationsinstrumente können daher auf Seite der mittelbaren Adressaten – und das sind im Zweifel Unternehmen – erhebliche Widerstände hervorrufen (Murswiek 1997, S. 1021 f.; Dose 2008, S. 309, 325).

Informationsinstrumente wie Öko-Labels sind insgesamt ein stark genutztes Instrument im Bereich der Umweltpolitik (Wurzel u. a. 2003, S. 130 ff.). Da nicht vorausgesetzt werden kann, dass alle Bürger intrinsisch motivierte Umweltschützer sind, enthalten diese Informationsinstrumente häufig auch Anteile aus dem Instrumententypus „Überzeugung“ (Dose 2008, S. 309). Für den umweltpolitischen Bereich allgemein analysieren Clausen und Fichter (2019, S. 49) auf Basis mehrere Studien, dass Informationsinstrumente nur ein Teilinstrument im Instrumentenmix sein können, da sie für sich allein nicht besonders wirksam sind. Es braucht offenbar Anreize darüber hinaus, um dem gewonnenen Wissen auch Taten folgen zu lassen. So stellt auch Knauff (2019, S. 289) für die Transparenzpflichten im europäischen Energieeffizienzrecht fest, dass sich die Feststellung der Wirksamkeit „weithin dem Einfluss von Gesetzgeber und Verpflichteten [entzieht]“. Die mangelnde Wirksamkeit kann aber auch schlicht darin begründet sein, dass Energieeffizienz nur eines von vielen und häufig kein entscheidendes Kaufkriterium ist (Bredow 2013, S. 188).

Von Seiten der Verbraucherpolitik hingegen wird der „Vorrang von Freiwilligkeit vor Ordnungsrecht“ betont, weil Ordnungsrecht eine „geringe Akzeptanz“ bei den Energieverbrauchern habe (Kardel 2015, S. 4, vgl. auch Bredow 2013, S. 177). Die policy-spezifischen Befunde decken sich insofern mit den theoretischen Überlegungen von Dose (2008). Eine deutlich tiefer gehende Kritik am Instrument der Verbraucherinformation übt Tonner (2000). Letztlich werde so kaum mehr Nachhaltigkeit erreicht, da die Verbraucher zwar möglicherweise ökologisch bessere Produkte, aber ja insgesamt nicht weniger konsumieren. Das eigentliche Ziel der Suffizienz und Verbrauchsreduzierung werde so nicht erreicht.

3.3.3 Finanzielle Anreize

Positive finanzielle Anreize werden generell dann eingesetzt, wenn sich das gewünschte Verhalten nicht anordnen lässt, sondern Eigeninitiative bedarf. Oft stellen sie auch eine Ergänzung zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen dar, teilweise auch einen Ersatz, um Widerständen auszuweichen. Man kann annehmen, dass sie insgesamt die am häufigsten verwendeten Steuerungsinstrumente sind. Als Probleme kann man den hohen Finanzbedarf, eine Festschreibung des Status quo statt seiner Änderung sowie die ungleichen Zugangsmöglichkeiten sehen. So haben große Nachfrager, zum Beispiel große Unternehmen, bei der Fördermittelvergabe strukturell bessere Chancen. Positive finanzielle Anreize sind dann wirksam, wenn der Staat genügend Steuerwissen hat, Anreize in ausreichender Höhe zur Verfügung stellen kann und wenn die Adressaten von der Existenz der Fördermöglichkeiten wissen – und wissen, dass sie Bedarf haben. Häufig gehen Förderprogramme daher mit Informationsinstrumenten Hand in Hand (Dose 2008, S. 282 ff.).

Energieeffizienz ist Teil der europäischen Förderpolitik, zum Beispiel im Bereich Forschung und Entwicklung (vgl. Wüstemann 2011, S. 51 ff., 70 ff., 94 ff.). Über die bei-

hilfrechtliche Steuerung (insbesondere die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) nimmt die EU darüber hinaus Einfluss auf die Möglichkeiten der mitgliedstaatlichen Förderung von Energieeffizienz und lässt ihnen dabei verhältnismäßig großen Spielraum (Knauff 2019, S. 326 ff.).

Da Deutschland eine durch positive finanzielle Anreize geprägte Policy-Gestaltung im Energieeffizienzbereich aufweist, soll an dieser Stelle genauer auf diesen Instrumententypus eingegangen werden. Deutschland gestaltet insbesondere die Themen Gebäudeenergie und Industrieeffizienz über verhältnismäßig gut ausgestattete Förderprogramme, die auf Bundesebene durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sowie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) verwaltet werden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2011, S. 39, 54). Diese sind sehr bedeutsam (Ludwigs 2014, S. 197; Knauff 2019, S. 290). Daneben bestehen auch Landesförderprogramme (Knauff 2019, S. 288, 294), die sich nicht zuletzt aus Mitteln der EU-Strukturfonds speisen. Diese Instrumente der Energieeffizienzpolitik werden als für den Staat zwar teuer, aber „vollzugsfreundlich“ eingeschätzt (Knauff 2014, S. 430; Knauff 2019, S. 288). Einen vollständigen Überblick über die Förderprogramme liefert eine Suche in der offiziellen Förderdatenbank des Bundes.⁴ Mit Stand August 2019 waren darin 246 verschiedene Bundes- und Länderförderprogramme für den Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energie enthalten.

Für die energieintensive Industrie bestehen über Steuer- und Abgabenerleichterungen auf Energiesteuern außerdem weitere finanzielle Anreize für Energieeffizienzmaßnahmen (genauer in Kapitel 7). Im Grunde handelt es sich aber nicht um einen eigenständigen Anreiz, sondern um eine industriepolitische Modifikation eines eigentlich anders ausgerichteten Instruments. Was bedeutet das? Die Energiesteuern bilden zunächst einen eigenständigen negativen finanziellen Anreiz. Energieintensive Unternehmen sollen aber aus Gründen der Vermeidung von Carbon Leakage (Abwanderung in Staaten mit geringerer Belastung bei dann letztlich gleicher CO₂-Verursachung) damit nicht über Gebühr belastet werden, entsprechend sind Steuerreduzierungen vorgesehen. Diese werden aber von der Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen abhängig gemacht. Rechtlich gesehen handelt es sich damit um eine Beihilfe, also einen positiven finanziellen Anreiz. Der Übergang zwischen positiven und negativen finanziellen Anreizen ist also fließend.

Die Steuerung über negative finanzielle Anreize liegt im Trend und spielt gerade in der Umweltpolitik eine große Rolle. Wichtig ist, dass die Anreize hoch genug sind. Eine sinnvolle Höhe kann aber meistens nur über einen iterativen Prozess gefunden werden, weil üblicherweise die Informationen für eine korrekte Bestimmung fehlen. Je nachdem, ob man den Preis oder die Menge festsetzt, erhält man spezifische Probleme. Der Ansatzpunkt für negative finanzielle Anreize ist die Internalisierung negativer externer Effekte. Vom Verwaltungsaufwand her sind sie ähnlich wie regulative Instrumente, denn auch sie müssen vollzogen werden, was jedoch oft in Abrede gestellt wird (Dose 2008, S. 290 ff.).

Im Rahmen europäischer Energieeffizienzpolitik sind insbesondere drei Instrumente aus dem Bereich negativer finanzieller Anreize zu nennen. Dies sind der eu-

⁴<http://www.foerderdatenbank.de>; übersichtlicher nach Adressat unter <https://www.deutschland-machts-effizient.de/>

ropäische Emissionshandel, der Handel mit Weißen Zertifikaten und die Energiesteuerrichtlinie (Ludwigs 2014, S. 196 f.). Der Emissionshandel wird deswegen zu den Energieeffizienz-Instrumenten gezählt, weil das Einsparen von Energie eine ganz wesentliche Option der verpflichteten Unternehmen ist, um CO₂-Emissionen und damit Kosten zu vermeiden. Der Handel mit Weißen Zertifikaten, also mit Energieeinsparungen selbst, im Rahmen eines Verpflichtungssystems ist zwar in der Energieeffizienzrichtlinie seit Jahren angelegt und von der Kommission gewünscht, wurde aber von Deutschland vehement abgelehnt und ist nicht verpflichtend. Der Energiesteuerrichtlinie wird – obgleich ein direktes Energieeffizienz-Instrument – kein wesentlicher Einspareffekt zugeschrieben (Bredow 2013, S. 187).

3.4 Europäisierung von Energieeffizienzpolitik als Teil der Energiepolitik

Energieeffizienzpolitik ist seit den 1970er Jahren Gegenstand umfangreicher Europäisierungsprozesse, die in teils loser, teils engerer Verbindung mit der Entwicklung der allgemeinen europäischen Energie-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik stehen. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich Energieeffizienzpolitik sukzessive zu einer primär klimapolitischen Fragestellung entwickelt, nachdem zunächst Fragen der Versorgungssicherheit im Vordergrund standen. Auf deutscher Ebene gab es eine ähnliche Entwicklung, die durch die Ablehnung und später den Ausstieg aus der Atomenergie eine noch wichtigere Rolle der Energieeffizienz für die energiepolitischen Ziele begründet. Dennoch ist die EU der eigentliche Treiber hinter den meisten verbindlichen Energieeffizienzregelungen. Wie diese Prozesse abgelaufen sind, soll im folgenden Abschnitt beschrieben werden.

3.4.1 EU-Ebene

Die Europäischen Gemeinschaften hatten seit ihrer Gründung eine energiepolitische Agenda. So sollte die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), gegründet 1951, nicht zuletzt den Zugang zum seinerzeit elementaren Energieträger, der Kohle, sichern. Auch die kurz danach in 1957 gegründete Europäische Atomgemeinschaft (EAG) hatte mit der gemeinsamen friedlichen Nutzung der Kernenergie eine energiepolitische Zielsetzung. In beiden Fällen ging es der Sache nach um den Zugang zu Energieträgern und ihre Bezahlbarkeit, also die Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit. Beide energiepolitischen Projekte verloren jedoch in den Folgejahren an Bedeutung, was unter anderem daran lag, dass sich die Energieversorgung auf das günstig verfügbare Erdöl verlagerte (Geden und S. Fischer 2008, S. 24 ff.; S. Fischer 2011, S. 40 f.).

Wiederum mit Fokus auf die Versorgungssicherheit begegneten die Europäischen Gemeinschaften dem nun zentralen Energieträger Erdöl, indem sie 1968 eine Richtlinie zur Mindestbevorratung erließen. Die Ölkrise 1973/74 zeigte den Bedarf an einer Stärkung der energiepolitischen Steuerung, zu der die Europäischen Gemeinschaften zu dieser Zeit aber nicht tiefgreifend in der Lage waren. Die wichtigsten Aspekte der Krisenvorsorge wurden an die OECD ausgelagert (Geden und S. Fischer 2008, S. 26; S. Fischer 2011,

3.4 Europäisierung von Energieeffizienzpolitik als Teil der Energiepolitik

S. 41). Auf gemeinschaftlicher Ebene gab es in der Konsequenz der Ölkrise jedoch erste Ansätze gemeinsamer Energieeffizienz-Politik, die auf die Verringerung der Importabhängigkeit von Erdöl zielten (Geden und S. Fischer 2008, S. 26; Wüstemann 2011, S. 47; Schettler-Köhler 2019, S. 762).

Dies geschah jedoch überwiegend nicht im Zuge von Gemeinschaftsrechtssetzung, sondern durch Entwicklung eines Energieprogramms und letztlich unabhängiger nationaler Rechtssetzung, also auf intergouvernementale Art und Weise. Die Dringlichkeit der Energieeinsparung wich in Folge alternativer mitgliedstaatlicher Strategien zur Versorgungssicherheit. So wurden in Deutschland die Steinkohlesubventionen verlängert und Erdgas aus der Sowjetunion importiert, Frankreich entschied sich für Kernenergie. Großbritannien und insbesondere Norwegen weiteten ihre Öl- und Gasförderungen in der Nordsee aus und wurden wichtige Lieferanten für die anderen Mitgliedstaaten (S. Fischer 2011, S. 41 f.).

Zu den energiepolitischen Paradigmen der Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit kam ebenfalls bereits in den 1970er Jahren die Umweltschutzkomponente hinzu. Die Staats- und Regierungschefs waren sich der Verantwortung der Energieversorgung für Umweltprobleme bei Luft, Wasser und Boden bewusst. Das infolgedessen geforderte „harmonische Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Energieerzeugung“ führte ebenfalls zu der Forderung nach mehr Energieeffizienz (Geden und S. Fischer 2008, S. 27).

Erste, zunächst noch zögerliche europäische Rechtssetzung im Energieeffizienzbereich ist in der Richtlinie 79/530/EWG zu sehen, mit der erstmalig Energielabels für spezifische Produkte – ohne rechtlichen Zwang – eingeführt wurden. Die Implementation durch die Mitgliedstaaten sowie die Erfüllung durch die Unternehmen werden jedoch als mangelhaft beschrieben (Wüstemann 2011, S. 154 f.). Die gängige Vorgehensweise der 1980er war für den Energieeffizienzbereich jedoch weiterhin die Verabschiedung unverbindlicher Entschlüsse und Empfehlungen, insbesondere für Einsparungen im Gebäudebereich und in Industriebetrieben (Wüstemann 2011, S. 50 ff.).

Die 1980er standen für die Europäischen Gemeinschaften im Zeichen der Vollendung des Binnenmarktes. Nach Überzeugung der EU-Kommission sollten die Regeln des Binnenmarktes, zu denen zuvorderst der unverfälschte Wettbewerb und das freie Zirkulieren von Waren zählen, grundsätzlich auch für den Energiebereich gelten (Geden und S. Fischer 2008, S. 27). Für die EU-Kommission war die Knüpfung der Energiepolitik an die Binnenmarktfrage das strategische Einfallstor in die nationalen Energiepolitiken (S. Fischer 2011, S. 55). Die Verknüpfung von Energie und Binnenmarkt führte neben der einsetzenden Liberalisierung und Europäisierung der Märkte für Strom und Gas im weiteren Verlauf auch zu erstarkender europäischer Rechtssetzung im Energieeffizienzbereich. Das ist dadurch begründet, dass bei einer nicht unbedeutenden Zahl an Produkten, die frei auf dem europäischen Binnenmarkt gehandelt werden sollten, der Energieverbrauch ein nicht irrelevantes Produktmerkmal ist. Die Regulierung des Energieverbrauchs erschien deshalb zur Vollendung des Binnenmarktes notwendig (Knauff 2014, S. 409; Knauff 2019, S. 286). So entstanden Anfang der 1990er erste verbindliche Vorschriften im Energieeffizienzbereich. Zu den Vorreitern gehören dabei die Energielabels auf Produkten (zu

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Details vgl. Abschnitt 6.2.1), aber auch Vorschriften für Bauprodukte (zu Details vgl. Abschnitt 5.2.1).

Energieeffizienz war damals aber kein zentraler Punkt auf der energiepolitischen Agenda der Europäischen Gemeinschaften. Der Energiebinnenmarkt für Strom und Gas war das eigentliche Großprojekt, das nicht ohne Reibungsverluste zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten einher ging. Während die eher auf Krisenvorsorge ausgerichtete Energiepolitik der Anfangszeit wenig Aufgabe mitgliedstaatlicher Gestaltungsfreiheit bedeutet hatte, sah das bei der Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte anders aus (Geden und S. Fischer 2008, S. 27; S. Fischer 2011, S. 42). Die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte ist das vielleicht offensichtlichste Beispiel einer vehement einsetzenden Europäisierung in der Energiepolitik. Diese wurde auf Basis der Binnenmarktcompetenzen, zunehmend aber auch unter Rückgriff auf die seit der Einheitlichen Europäischen Akte bestehenden Umweltcompetenzen vorangetrieben (S. Fischer 2011, S. 42 f., 55). Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl in 1986 sowie die in den 1990ern einsetzenden internationalen Klimaverhandlungen unterstrichen zunehmend auch die umweltpolitische Basis einer europäischen Energiepolitik (Geden und S. Fischer 2008, S. 28; S. Fischer 2011, S. 43). So wurde beispielsweise die SAVE-Richtlinie⁵, Vorgängerrichtlinie der heutigen Energieeffizienz-Richtlinie, bereits Anfang der 1990er ausdrücklich klimapolitisch begründet, wie ihr Titel schon nahelegt.

Parallel zur Vollendung des Energiebinnenmarktes gewann spätestens in den 2000ern die umweltpolitisch motivierte EU-Energierechtssetzung erheblich an Bedeutung. In diese Zeit fallen die Erneuerbare-Energien-Richtlinien (vgl. z. B. Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 40), die Einführung des Emissionshandels (detailliert hierzu Skjærseth und Wettestad 2008), aber eben auch eine große Zahl an Energieeffizienzmaßnahmen (S. Fischer 2011, S. 44). Die Maßnahmen waren allerdings alles andere als unumstritten und es entwickelten sich mit der politischen Intensivierung verschiedene Konfliktlinien zwischen Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb der für Klima (GD Umwelt) und Energie (GD TREN) zuständigen Generaldirektionen in der EU-Kommission. Dabei wurden insbesondere Kosten- und Klimafragen gegeneinander ausgespielt (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 42 ff.).

Handelte es sich lange Zeit im Energieeffizienzbereich eher um Einzelmaßnahmen, so gab es in den 2000ern eine erhebliche Intensivierung in der Gemeinschaftsrechtssetzung und programmatischen Planung (Wüstemann 2011, S. 99). Für die Energieeffizienzmaßnahmen bildet der Aktionsplan zur Verbesserung der Energieeffizienz von 2000 (Europäische Kommission 2000) die Basis, für dessen Erstellung sich die EU-Kommission 1998 (Europäische Kommission 1998) vom Rat den Auftrag geholt hatte. Ziel war es, kurz- und mittelfristig erreichbare und wirtschaftlich vertretbare Maßnahmen zu identifizieren. Ziel war außerdem ganz klar Energieeffizienz und nicht absolute Energieeinsparung (Wüstemann 2011, S. 56 ff.). Der Aktionsplan von 2002 sah im Schwerpunkt die Ausweitung bereits bestehender Maßnahmen vor.

⁵Richtlinie 93/76/EWG des Rates vom 13. September 1993 zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (SAVE)

3.4 Europäisierung von Energieeffizienzpolitik als Teil der Energiepolitik

Mitte der 2000er Jahre stand die europäische Energiepolitik vor einer Reihe von Herausforderungen, die sich teilweise auch auf die Energieeffizienzpolitik auswirken sollten. So erlebten die mit dem Klimawandel verbundenen Probleme eine vorher nicht da gewesene Aufmerksamkeit und Dringlichkeit (Geden und S. Fischer 2008, S. 29 f.; S. Fischer 2011, S. 43, 104; Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 54), dies aber vor allem in den alten Mitgliedstaaten (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 56). Die neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, EU-Mitglieder seit 2004, waren eher um die Versorgungssicherheit besorgt. Dies war durch die Abhängigkeit von Russland begründet und zeigte sich ganz praktisch in den Gaslieferunterbrechungen in den Jahren 2005 und 2006 (Geden und S. Fischer 2008, S. 29 f.; S. Fischer 2011, S. 44 f.; Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 53, 56; S. Fischer 2017, S. 106, 112 f.). Aber auch allgemein sorgte man sich über die zunehmende Abhängigkeit von Öl- und Gasimporten aus Nicht-EU-Staaten (S. Fischer 2017, S. 104, 113). Ebenfalls der Versorgungssicherheit zuzuschlagen ist die Sorge um die extrem rasch steigenden Ölpreise, die sich zum Beispiel zwischen 2003 und 2005 verdoppelten (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 52; S. Fischer 2017, S. 105 f.). Die Erhöhung der Ölpreise ist definitiv ein Grund, der der stagnierenden EU-Energieeffizienzpolitik einen entscheidenden Schub verpasst hat (Wüstemann 2011, S. 74). Zu den genannten Herausforderungen war der Energiebinnenmarkt immer noch nicht abgeschlossen, trotz Beschleunigungsrichtlinien (Geden und S. Fischer 2008, S. 29 f.; S. Fischer 2011, S. 43 f.). Zudem war Energie einer von vier Bereichen der Lissabon-Strategie für Wachstum und Arbeit, hatte also einen industriepolitischen Aspekt (S. Fischer 2017, S. 103; Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 40). Das war auch klimapolitisch relevant, fand doch in dieser Zeit ein Reframing statt, das auch die wirtschaftlichen Kosten des Klimawandels in den Blick rückte. Damit wurde „die Vermeidung von Klimaveränderungen von einem moralisch-ethischen Problem hin zu einer Frage wirtschaftlichen Nutzens transformiert“ (S. Fischer 2017, S. 105).

Die EU reagierte auf diese Herausforderungen mit einem Prozess, der Energie- und Klimapolitik deutlich intensivieren und miteinander verzahnen sollte. Als Ausgangspunkt dafür wird der Europäische Rat von Hampton Court im März 2005 gesehen (Geden und S. Fischer 2008, S. 30; S. Fischer 2011, S. 45; S. Fischer 2017, S. 108; Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 52). Die Motivation für diesen politischen Prozess ist jedoch teilweise auch außerhalb der Energiepolitik zu finden, nämlich als Antwort auf den gescheiterten europäischen Verfassungsvertrag von 2005. So stellt S. Fischer (2017, S. 112) fest, dass die intensivierte Energie- und Klimapolitik auch „der Suche nach einem konkreten Projekt geschuldet [war], das die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis stellen sollte.“

Während die „eigentliche“ neue europäische Energie- und Klimapolitik noch im Werden begriffen war, entwickelte sich die EU-Energieeffizienzpolitik auf einem eigenen, unabhängigen Pfad weiter. Skjærseth, Eikeland u. a. (2017, S. 55 f.) begründen diese „politische Fragmentierung“ mit „differierenden Interessen unter der Oberfläche der allgemeinen Unterstützung für eine neue gemeinsame EU-Energiepolitik und deren Verbindung mit der Klimapolitik“ (Übersetzung d. V.). Sie könnten aber genau so gut Pfadabhängigkeiten oder schlicht pragmatischen Überlegungen geschuldet sein. So hatte die Energieeffizienzpolitik mit den bereits in Vorbereitung befindlichen großen Rechts-

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

akten im Ökodesign und Energiedienstleistungsbereich eine schnellere Dynamik als das energie- und klimapolitische Gesamtpaket und kam möglicherweise auch deshalb auf einen eigenen Pfad. Außerdem gibt es auch eine maximale, verhandelbare Paketgröße. Für das Argument der Pfadabhängigkeit spricht zum Beispiel die Darstellung von S. Fischer (2017, S. 110 f.).

Bereits im Juni 2005 legte die EU-Kommission ein Grünbuch zur Energieeffizienz vor (Europäische Kommission 2005), das aber weniger allein im Kontext des Europäischen Rates zu sehen ist als auch im Rahmen einer allgemeinen Strategieentwicklung der EU-Kommission. So hatte diese bereits im Februar 2005 im Rahmen ihrer Strategie zur Bekämpfung des Klimawandels auch Energieeffizienzmaßnahmen angekündigt (Wüstemann 2011, S. 72). Dieses erste Grünbuch ausschließlich zur Energieeffizienz-Thematik war durch das energiepolitische Zieldreieck begründet. Für den Wettbewerbsaspekt wurde die Lissabon-Strategie herangezogen, für den Umweltschutzaspekt das Kyoto-Protokoll. Die Aspekte der Versorgungssicherheit hingen mit den Ölpreisstigerungen und der Abhängigkeit von Russland zusammen. Mit den Maßnahmen wollte die EU international Vorreiter werden und Einsparungen von mindestens 20 Prozent erreichen. Der Mangel an Informationen wurde als größtes Hemmnis für eine verbesserte Energieeffizienz identifiziert (Wüstemann 2011, S. 72 ff.).

Bei dem Grünbuch zur Energieeffizienz handelte es sich allen Strategie-Beteuerungen zum Trotz eher um ein großes, eher unübersichtliches Sammelsurium an Maßnahmen (Wüstemann 2011, S. 89). Die größeren Maßnahmen waren auch nicht neu: Im Gebäudebereich wurde vor allem eine „entschlossene Anwendung“ der Gebäuderichtlinie von 2002 angemahnt, die Ökodesign-Richtlinie mit Mindesteffizienzanforderungen für Geräte wurde zwar als neuer Ansatz bezeichnet, war zu diesem Zeitpunkt aber ohnehin schon in der Pipeline. Die Hausgeräteindustrie wurde als Positivbeispiel dafür angeführt, wie Mindeststandards und Labels zu exzellenter Technologie und Weltmarktführerschaft führen können. Neben anderen Maßnahmen enthielt das Grünbuch auch Pläne für umfangreiche Verbraucherinformationsprogramme (Wüstemann 2011, S. 79 f.). Allerdings zeigte die Kommission auch Vorbereitungen für ein übergreifendes Instrument, nämlich den Handel mit Weißen Zertifikaten im Rahmen eines Verpflichtungssystems zur Energieeinsparung (Wüstemann 2011, S. 84).

Noch im Jahr 2005 wurde die Ökodesign-Richtlinie, die Mindesteffizienzanforderungen für Produkte reguliert, als wichtiger Meilenstein verabschiedet. Das 20-Prozent-Einsparziel aus dem Grünbuch ist dann letztlich nach langem Ringen in die Energiedienstleistungsrichtlinie von 2006 eingegangen (Wüstemann 2011, S. 91), wobei der Rat dafür gesorgt hat, dass die Ziele nicht bindend sind (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 52). Die Energiedienstleistungsrichtlinie bildete das neue Kernstück europäischer Energieeffizienzrechtsetzung.

Programmatisch arbeitete sich die EU-Kommission mit dem Aktionsplan für Energieeffizienz vom Oktober 2006 weiter vor (Europäische Kommission 2006a). Dieser enthielt Maßnahmen für den Zeitraum von Januar 2007 bis Dezember 2012. Der Europäische Rat hatte im März 2006 „die Annahme eines weit reichenden und realistischen Aktionsplans als dringende Maßnahme gefordert“ (Wüstemann 2011, S. 90 f.). Der Aktionsplan ist

3.4 Europäisierung von Energieeffizienzpolitik als Teil der Energiepolitik

auch im Kontext des Energieeinsparziels (20 Prozent bis 2020) aus der Energiedienstleistungsrichtlinie zu sehen (Wüstemann 2011, S. 91). Sein erklärtes Ziel war, „dass die Bürger der Europäischen Union über die weltweit energieeffizientesten Infrastrukturen, Gebäude, Geräte, Verfahren, Verkehrsmittel und Energiesysteme verfügen“ (Europäische Kommission 2006a).

Unter den Maßnahmen des Aktionsplans Energieeffizienz von 2006 befand sich der Erlass von 14 produktspezifischen Regelungen im Ökodesign. Außerdem sollte das Energie-Labeling überarbeitet werden (Wüstemann 2011, S. 91). Für den Gebäudebereich sollte in 2009 ein Novellierungsvorschlag mit erheblich größerem Geltungsbereich vorgelegt werden, außerdem eine Strategie für Niedrigstenergiegebäude bis 2008 (Wüstemann 2011, S. 92). Darüber hinaus gab es unter anderem Pläne für Mindesteffizienzanforderungen für die Stromerzeugung, eine erleichterte Maßnahmen-Finanzierung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Unterstützung für Investitionen in den neuen Mitgliedstaaten, die Neuregelung der Energiebesteuerung unter „Energieeffizienz- und Umweltaspekten“ und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit (Wüstemann 2011, S. 92 f.). Die geplanten Rechtsetzungsmaßnahmen aus dem Aktionsplan arbeitete die EU-Kommission stringent ab. So lagen zum Beispiel bereits im November 2008 im Paket Vorschläge für die neuen Richtlinien in den Bereichen Gebäudeenergie und Energie-Labels für Produkte vor (Europäische Kommission 2008b; Europäische Kommission 2008c). Diese beiden Rechtsetzungsverfahren waren dann auch im Mai 2010 abgeschlossen (Europäische Union 2010a; Europäische Union 2010b).

Währenddessen arbeitete die EU weiter an ihrer allgemeinen Energie- und Klimastrategie. Wie bereits erwähnt, nahm dieser Prozess mit Beschlüssen des Europäischen Rates in 2005 seinen Ausgang. Im Frühjahr 2006 veröffentlichte die Kommission ihr Grünbuch Energie (Europäische Kommission 2006b), das als Verarbeitung der Überlegungen des Europäischen Rates die Debatte strukturieren und europäisieren sollte. Es sollte insgesamt Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt werden, „einer weiteren Integration des Politikfelds zuzustimmen“ (S. Fischer 2017, S. 109). Die EU-Kommission zeichnete ein „dunkles Bild der energiepolitischen Herausforderungen“ (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 54; Übersetzung d.V.).

Auch wenn die Vollendung des Energiebinnenmarkts das Hauptziel war, so wurde der Energieeffizienz in der Gesamtstrategie doch ein zentraler Platz eingeräumt (S. Fischer 2017, S. 108). Mit dem Grundsatz „efficiency first“ sollte klar gemacht werden, dass Energieeffizienz programmatisch Vorrang vor anderen energiepolitischen Instrumenten hat: Energie, die gar nicht benötigt wird, muss man weder besonders nachhaltig erzeugen noch geostrategisch unbedenklich importieren. Entsprechend schlug die Kommission eine klare Zielvorgabe von 20 Prozent Energieeinsparung bis 2020 vor, gemessen an der Verbrauchsprognose. Bei den Maßnahmen orientierte sich das Grünbuch Energie am Grünbuch Energieeffizienz aus dem Vorjahr. Für die erneuerbaren Energien wurde zunächst kein quantitatives Ziel vorgeschlagen. Die Kommission wollte ganz grundsätzlich über den Energiemix reden (S. Fischer 2017, S. 108 f.) – was eine nationale Kompetenz ist.

Obwohl initial über viele Fragen nicht wirklich Einigkeit bestand, wurde die neue energie- und klimapolitische Strategie vom Europäischen Rat im Frühjahr 2007 in etwa

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

so wie von der EU-Kommission vorgeschlagen verabschiedet (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 63). Damit war die Grundlage für ein „verstärktes Tätigwerden der EU im Bereich Energie- und Klimapolitik“ (S. Fischer 2017, S. 155) gelegt. Dies ist nicht zuletzt der strategischen Arbeit der deutschen Ratspräsidentschaft zu verdanken (S. Fischer 2017, S. 114 ff., 161 f.). Der Kern der verabschiedeten Strategie sind die so genannten 20-20-20-Ziele. So sollte – jeweils bis 2020 – eine CO₂-Einsparung gegenüber dem Basisjahr 1990 erreicht werden, außerdem ein Anteil von 20 Prozent erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch. Beide Ziele waren verbindlich. Für die Energieeffizienz wurde, wie in der Energiedienstleistungsrichtlinie, ein unverbindliches Einsparziel von 20 Prozent bis 2020 festgelegt, gemessen an der Verbrauchsprognose.

Auf dem EU-Energiegipfel in 2011 wurde das seit 2006 bestehende Einsparziel von 20 Prozent für 2020 politisch bekräftigt. Nach Schätzungen der Kommission war mit aktuellen Maßnahmen davon aber nur die Hälfte erreichbar. Infolgedessen wurde verhältnismäßig rasch die Energiedienstleistungsrichtlinie durch die neue Energieeffizienzrichtlinie von 2012⁶ ersetzt und das Einsparziel rechtlich verbindlich gemacht (Bredow 2013, S. 155 ff.) und mit einem Berichtssystem und weiteren Maßnahmen ein grundsätzlicher Rahmen für die Lenkung der nationalen Energieeffizienzpolitik geschaffen. Ein inhaltlicher Meilenstein für die Weiterentwicklung der EU-Energiepolitik ist die Energy Roadmap 2050, in der die Kommission langfristige Wege zur Dekarbonisierung des Energiesystems aufzeigt. Energieeffizienz ist dabei eine „No-Regret-Option“ und soll prioritär verfolgt werden (Europäische Kommission 2011a, S. 9 f.).

Bereits 2013/2014, kurz nach der neuen Energieeffizienzrichtlinie, erfolgten dann die Vorbereitung und Verabschiedung der Energie- und Klimaziele für 2030. Im Oktober 2014 einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Reduktion der Treibhausgase um 40 Prozent bis 2030 (im Vergleich zu 1990). Der Anteil der erneuerbaren Energie soll bis 2030 auf 27 Prozent wachsen, während 27 Prozent Energie (gegenüber der Verbrauchsprognose von 2007) eingespart werden sollen. In 2020 sollte jedoch noch einmal überprüft werden, ob nicht doch 30 Prozent machbar sind. Die Kommission hatte ursprünglich ein Einsparziel von 30 Prozent vorgeschlagen (Europäische Kommission 2014). Interne Entwürfe der Kommission hatten jedoch ein 25 Prozent-Ziel vorgesehen⁷, so dass es eine gewisse Ambivalenz zwischen der proklamierten Rolle von Energieeffizienz, zum Beispiel in der Energy Roadmap, und der Operationalisierung gibt.

Die 2030-Ziele mündeten in das so genannte EU-Winterpaket vom November 2016. Mit dem Bündel an Legislativmaßnahmen sollte unter anderem der „efficiency-first“-Ansatz verwirklicht werden. In dem Zuge wurde unter anderem die Energieeffizienzrichtlinie im Jahr 2018 erneut novelliert⁸ und das Ziel für 2030 auf 32,5 Prozent erhöht – höher, als die EU-Kommission ursprünglich vorgeschlagen hatte (PwC 2019). Die Wichtigkeit der einzelnen Effizienzmaßnahmen hat sich damit noch einmal verstärkt. Gleichzeitig erwies

⁶Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG

⁷Dokument liegt vor.

⁸Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz

sich die EU-Kommission erneut nicht als der eigentliche Treiber hinter der Weiterentwicklung der Energieeffizienz-Ziele.

3.4.2 Deutschland

Die Energiepolitik in Deutschland ist historisch mehr noch als die europäische von Fragen der Versorgungssicherheit geprägt. Das liegt daran, dass Energiepolitik für Deutschland vor allem industriepolitische Relevanz hat (Eikeland 2017, S. 91). Die produzierende, teilweise energieintensive Industrie ist auf eine kontinuierliche und günstige Energieversorgung angewiesen. In dieses Bild passt, dass auch Energieeffizienz traditionell vor allem im Kontext der Kostenoptimierung gedacht wird (Knauff 2014, S. 407).

Der deutsche Energiemix war lange Jahre maßgeblich durch Kohle geprägt (Eikeland 2017, S. 92), die heimisch in größeren Mengen vorkam. Wie in anderen EU-Staaten auch machte die Energieversorgung, vor allem im Bereich Gebäude und Verkehr, aber eine Verschiebung hin zu anderen fossilen Energieträgern (Öl und Gas) durch, die importiert werden mussten, so dass Deutschland von der Ölkrise hart getroffen wurde. Seit den 1960er Jahren bestreitet Deutschland außerdem einen gewissen Teil seiner Energieversorgung mit Kernenergie, die vom Staat stark subventioniert wurde.

Die Auswirkungen der Ölkrise sollten unter anderem mit Energieeffizienz-Maßnahmen abgefangen werden. In diesem Kontext ist die Einführung von Mindesteffizienzanforderungen für den Neubau von Gebäuden im Energieeinsparungsgesetz (EnEG) von 1976 unter SPD-Regierung zu sehen (Bredow 2013, S. 181; Schettler-Köhler 2019, S. 762). In den anderen Bereichen (Produkte und Industrie) arbeitete man aber in dieser Frühphase eher mit freiwilligen Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft. Mit der Verlängerung der Steinkohlesubventionen wich aber auch ganz einfach ein Teil der Versorgungssicherheitsproblematik (S. Fischer 2011, S. 41 f.).

Umweltfragen der Energieversorgung kamen seit den 1970ern zunehmend auf die Tagesordnung. Zunächst betraf dies die Luftverschmutzung durch Kohlekraftwerke, später die Anti-Atomkraft-Bewegung, die durch das Reaktorunglück von Tschernobyl einen starken zusätzlichen Schub bekam. Seit den späten 1980ern bestanden zudem ambitionierte Einsparziele für Treibhausgase. Durch den spezifischen Energiemix aus (klimaschädlicher) Kohle bei gleichzeitig kritischer Einstellung zur (klimafreundlichen) Kernkraft gibt es in Deutschland eine traditionell enge Verknüpfung zwischen Energie- und Klimapolitik (Eikeland 2017, S. 92). Dies erklärt die pionierhafte und später durchgreifende Anwendung von erneuerbaren Energien.

Eine Umorientierung, wenn auch keinen Bruch in der Energiepolitik, kann man unter der von Gerhard Schröder geführten Koalitionsregierung von SPD und Grünen zwischen 1998 und 2005 beobachten. Entsprechend der parteipolitischen Programmatik vor allem der Grünen wurde der Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahr 2022 und die gezielte Förderung der erneuerbaren Energien beschlossen, aber auch die so genannte ökologische Steuerreform mit der Einführung der Stromsteuer und Erhöhung bereits bestehender Energiesteuern. Die ökologische Steuerreform ist den Energieeffizienzinstrumenten zuzuordnen während die anderen Instrumente den Energiemix betreffen. Von der Steuerreform sollte die energieintensive Industrie zunächst ausgenommen werden, da man

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

hier auf europäische Vorgaben wartete und diese im Rahmen der anstehenden deutschen Ratspräsidentschaft aktiv ökologisieren wollte (Bundesregierung 1998, S. 11 f.). Energieeffizienz wurde als wichtiger Bestandteil der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 21 gesehen. Insgesamt ging es um die Verknüpfung der Ziele Umwelt und Arbeitsplätze (als sozialdemokratische Ausformung des Wirtschaftlichkeitsgedankens) (Bundesregierung 1998, S. 13). Der Gedanke von „efficiency first“ (Vorrang Einsparung vor Erzeugung) findet sich bereits im Koalitionsvertrag von 1998. Das zentrale Projekt war allerdings erst einmal der Atomausstieg (Bundesregierung 1998, S. 15 f.).

Während die erneuerbaren Energien in den 1990ern noch einen gewissen Exoten-Status hatten, änderte sich dies insbesondere im Strombereich eklatant mit der Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2000. Von einem Anteil von gut 6 Prozent an der Stromerzeugung im Jahr 2000 schnellten die erneuerbaren Energien dank des Fördersystems auf gut 25 Prozent in 2013 und sogar fast 38 Prozent in 2018 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019b). In den Bereichen Wärme und gerade im Verkehr sind die Anteile jedoch deutlich geringer.

Auch in den Folgejahren, unter Großer Koalition und CDU-FDP-Regierung, schritt die Klima-, Energie- und Energieeffizienzpolitik weiter voran. So gab es seit der Meseberg-Deklaration von August 2007 klare und ambitionierte Energie- und Klimaziele bis 2020, die wie bei der EU auf dem energiepolitischen Zieldreieck aufbauten und insofern der Energie- und Klimastrategie folgen, die der Europäische Rat im Frühjahr 2007, auch auf Drängen der deutschen Ratspräsidentschaft hin, verabschiedet hatte. In der nationalen Strategie fanden sich vor allem die Punkte wieder, die Deutschland vorab auf die europäische Ebene hochgeladen hatte, darunter eine starke Rolle des Klimaschutzes. So stellt S. Fischer (2017, S. 162) fest: „Es lässt sich [...] im weitesten Sinne von einer Legitimierung nationaler Strategieformulierung durch einen Europäisierungsprozess sprechen.“

Während die nationalen Ziele der Meseberg-Deklaration für erneuerbare Energie noch einmal sektoral untergliedert waren, gab es für die Energieeffizienz lediglich ein Ziel zur Energieproduktivität, also die Industrieeffizienz. Bis 2020 sollte die Energieproduktivität in Bezug auf das Basisjahr 1990 verdoppelt werden (Eikeland 2017, S. 94). Von daher erscheint die Einordnung von Kachel (2009), dass Energieeffizienz nun „ganz oben auf der Agenda angekommen“ sei, doch etwas euphorisch. Gleichzeitig hinderte ein Richtungsstreit zwischen BMWi und BMU Deutschland an einer pünktlichen Umsetzung der Energiedienstleistungsrichtlinie von 2006⁹ (Kachel 2009; Wüstemann 2011, S. 267; Bredow 2013, S. 167). Letztlich gab es nur eine ausgesprochen unambitionierte 1:1-Umsetzung, um zumindest das Vertragsverletzungsverfahren zu beenden (Bredow 2013, S. 167).

In der Zeit größter politischer Unwahrscheinlichkeit, nämlich unter der wirtschaftsfreundlichen CDU-FDP-Regierung (vgl. Speth 2010, S. 271), erließ Deutschland in 2010 das bis heute gültige Energiekonzept mit – politisch-realistisch betrachtet – wiederum tatsächlich ambitionierten Energie- und Klimaschutzzielen für 2050, auch wenn sie nicht

⁹Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates

3.4 Europäisierung von Energieeffizienzpolitik als Teil der Energiepolitik

ausreichen werden, um Deutschlands Anteil zur Begrenzung der Erderwärmung zu erreichen (Hennicke, Samadi und Schleicher 2011). Neben hohen Quoten an erneuerbaren Energien und gab es nun auch wesentlich genauere Vorgaben zur Energieeffizienz: 50 Prozent des Primärenergieverbrauchs und 40 Prozent des Endenergieverbrauchs sollen bis 2050 eingespart werden, darüber hinaus 25 Prozent des Nettostromverbrauchs. Außerdem soll die Gebäudesanierungsrate auf 2 Prozent im Jahr steigen (Bundesregierung 2010, vgl. auch Eikeland 2017, S. 97). Damit ist Energieeffizienz erstmals als „Schlüsselfrage“ der Energiepolitik erkannt (Ludwigs 2014, S. 180).

Allerdings enthielt das Energiekonzept von 2010 auch eine Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke und somit einen Teilausstieg aus dem Atomausstieg der rot-grünen Regierung. Dieser Teil des Energiekonzepts sollte nicht lange Bestand haben, denn nach dem Reaktorunglück von Fukushima in 2011 wurde die Laufzeitverlängerung zurückgenommen und ein großes Gesetzespaket verabschiedet, das unter dem Namen „Energiewende“ bekannt ist. Die Energiewende erfährt in Deutschland eine hohe Unterstützung (Eikeland 2017, S. 104). Mit dem Ausschluss der Atomkraft fiel eine zumindest mittelfristige Dekarbonisierungsoption weg, was die Energieeffizienz noch weiter in den Mittelpunkt rückte. So sieht Knauff (2014, S. 408) die Umorientierung auf Energieeffizienz auch erst im Zuge der Energiewende, weil die Erreichung der Klimaschutzziele sonst nahezu unmöglich wäre. Trotzdem stehe die Energieeffizienz praktisch im Schatten von Atomausstieg und erneuerbaren Energien (Knauff 2014, S. 407). Als Teil des Energiewendepakets enthielten die „Eckpunkte Energieeffizienz“ aus dem Juni 2011 unter anderem eine Verschärfung der Mindestanforderungen im Gebäudeenergiebereich (Ludwigs 2014, S. 181) sowie den Plan, Steuervergünstigungen für die Industrie bei den Energiesteuern künftig an den Nachweis von Energiemanagementsystemen zu knüpfen.

Institutionell vollzogen wurde diese neue energiepolitische Schwerpunktsetzung mit der Energieeffizienz als echter zweiter Säule neben den erneuerbaren Energien erst nach den Wahlen im September 2013 durch den Koalitionsvertrag und die Zentralisierung der Energiewende-Zuständigkeit im BMWi sowie der Gründung einer eigenen Energieeffizienzabteilung (Ludwigs 2014, S. 181; Bundesregierung 2013a; Bundesregierung 2013c). Letztlich war die Zeit aber immer noch stark von Fragen der erneuerbaren Energien und der Energieerzeugung im allgemeinen geprägt (Schmidt-Preuß 2014). So zwang die EU Deutschland in dieser Zeit zu einer weitreichenden Reform der Förderung erneuerbarer Energien, um sie für den Binnenmarkt kompatibler zu machen. Gleichzeitig hatte die Bundesregierung schon länger versucht, die Kosten der EEG-Förderung einzudämmen – gegen erheblichen Widerstand im Bundesrat (Eikeland 2017, S. 101 ff.). Das reformierte EEG trat in 2014 in Kraft.

Die EU-Kommission – hier sogar der deutsche Energiekommissar – forderte in dieser Zeit vehement eine stärkere Europa-Orientierung der deutschen Energiepolitik. Kritisiert wird, dass sich Deutschland, gerade auch bei der Energieeffizienzrichtlinie aus dem Jahr 2012, zu spät oder gar nicht an der Debatte beteiligt habe.¹⁰

¹⁰So der Kabinettschef auf einer Diskussionsrunde des Forum Zukunftsenergien e. V. kurz nach der Bundestagswahl.

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Die neue Energieeffizienzabteilung arbeitet seit 2014 intensiv an der Etablierung ihres Themas. Dies geschah zunächst durch Vorlage des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014c) im Dezember 2014, der weniger technisch und mehr strategisch als die Nationalen Energieeffizienz-Aktionspläne (NEEAP) der Mitgliedstaaten für die EU-Kommission die großen Linien der deutschen Energieeffizienzpolitik aufzeigt und kurz- und mittelfristige Maßnahmen fixiert. Dem folgte in 2016 und 2017 der Prozess zum ersten deutschen Grünbuch Energieeffizienz (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017). Ziel ist vor allem die Verankerung des Leitprinzips „efficiency first“ sowie die Weiterentwicklung des Instrumentariums. In den Stellungnahmen wird aber zum Beispiel festgestellt, dass mit der besseren Umsetzung bestehender Maßnahmen, auch und gerade der EU-Regelungen, noch viel zu erreichen sei (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017).

3.5 Akteure der Implementation von EU-Energieeffizienzpolitik

In Tabelle 3.5 sind die Akteure dargestellt, die maßgeblich für die Implementation von europäischer Energieeffizienzpolitik in Deutschland relevant sind. Entsprechend dem akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) wird auf ihre Fähigkeiten und Handlungsorientierungen abgestellt, entsprechend der Theory of Fields (Fligstein und McAdam 2012) auf ihre Feldzuordnung, die mit über Fähigkeiten und Handlungsorientierung bestimmt (vgl. dazu auch Abschnitt 3.7.1). Die Akteure werden in den folgenden Abschnitten näher beschrieben.

Akteur	Fähigkeiten	Handlungsorientierung	Haupt-Feld
Bundeswirtschaftsministerium (BMWi)	Federführung bei Energie, entsprechend auch Verwaltung Spezialbudget; Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen; diverse nachgeordnete Behörden, Fachaufsicht insb. auch über BfEE	wirtschafts- und industrieorientiert; Energieabteilungen seit 2011: Energiewende	Wirtschaft; Energie, Energieeffizienz (Energieabteilungen)
Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)	administrative Expertise	wirtschaftsorientiert	Wirtschaft; Energie (entspr. Abteilung)

3.5 Akteure der Implementation von EU-Energieeffizienzpolitik

Akteur	Fähigkeiten	Handlungs-orientierung	Haupt-Feld
Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) im BAFA	inhaltliche Expertise, Netzwerk	europaorientiert, Energieeffizienz als Identitätskern	Energieeffizienz
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)	technische Expertise	Forschungsfokus	Wirtschaft
Deutsche Energieagentur (dena)	praktische Expertise, Mittel für Kampagnen	Energieeffizienz und Energiewende wirtschaftsfreundlich voranbringen	Energie, Energieeffizienz
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Expertise, Fördermittel	korrekte Vergabe von Fördermitteln entsprechend der Vorgaben	Wirtschaft
Bundesumweltministerium (BMU)	Expertise, Federführung Klimapolitik (daher Anhörung bei so gut wie allen Energieeffizienzfragen)	Energieeffizienz als Mittel zur Erreichung klimapolitischer Ziele	Umwelt
Umweltbundesamt (UBA)	Expertise	Energieeffizienz als Mittel zur Erreichung klimapolitischer Ziele, Forschungsfokus	Umwelt
Bauabteilung im zuständigen Bundesministerium	hohe Personalkontinuität, Netzwerk und technische Expertise	Bezahlbarkeit/Rentabilität von Bauen und Wohnen	Bauen/Wohnen

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Akteur	Fähigkeiten	Handlungs- orientierung	Haupt-Feld
Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)	enorme technische Expertise, dadurch Dominanz	Gebäudeenergie als „bautechnische Politikberatung“, aber auch Klimaverständnis	Bauen/Wohnen
Bundesverkehrsministerium und Kraftfahrtbundesamt			Verkehr
Landesministerien und ihre nachgeordneten Behörden	Vollzugszuständigkeit, Beteiligung an Bundesgesetzgebung über Bundesrat	je nach Ressort	je nach Ressortaufteilung (vgl. Bund)
Verbände	formale Einbindung in Konsultationen, Netzwerk	je nach Art des Verbands/ Mitgliedern Verfolgung wirtschafts-/umwelt- oder verbraucherpolitischer Ziele	je nach Ausrichtung Wirtschaft, Umwelt
EU-Kommission	Vertragsverletzungsverfahren, Beihilfe-Aufsicht, alleiniges Initiativrecht	Europäisierung; wirtschaftsliberale, aber zunehmend auch klimapolitische Identität	Energie (hauptsächlich zuständige Generaldirektion)

Tabelle 3.1: Akteure der Implementation von EU-Energieeffizienzpolitik; eigene Darstellung

3.5.1 EU-Kommission

Die Europäische Kommission verkörpert die europäische Idee und agiert in diesem Sinne als „Hüterin der Verträge“. Aus dieser Identität, aber auch aus dem Eigeninteresse der Machtakkumulation treibt sie die Europäisierung voran. Die faktische Macht der Kommission unterscheidet sich je nach Politikfeld. Je weiter die Europäisierung in einem Politikfeld vorangeschritten ist, desto mehr Kompetenzen liegen bei der Kommission, da es üblich ist, dass ihr die europäisierten Kompetenzen zufallen (Majone 2005, S. 90).

3.5 Akteure der Implementation von EU-Energieeffizienzpolitik

Die Kommission schafft dann relativ im Alleingang Durchführungsverordnungen, Leitlinien und bindende Entscheidungen und prägt damit die Implementationsdetails und die weitere Entwicklung des Politikfeldes. Es handelt sich bei ihr also um einen typischen „Incumbent“ im Sinne der Theory of Fields (vgl. Fligstein und McAdam 2012, S. 13 ff.). Erweiterte Kompetenzen bestehen im Bereich Energieeffizienz für die Regulierung von Produkten, für die im Komitologie-Verfahren delegierte Verordnungen erlassen werden. Das Monitoring der fertigen Regelungen erfolgt jedoch nicht in der inhaltlich zuständigen GD ENER, sondern im Rahmen der horizontalen Marktüberwachung bei der GD für den Binnenmarkt (Interview 33). Für die Ausführung ihrer Rolle – und Verfolgung ihrer Interessen – stehen der Kommission außerdem das Vertragsverletzungsverfahren, die Beihilfeaufsicht und das alleinige gesetzgeberische Initiativrecht zur Verfügung (vgl. Abschnitt 3.6.1).

Die Kommission ist organisatorisch in Generaldirektionen (GD) gegliedert. Für Energieeffizienz ist federführend die Generaldirektion Energie (ENER) zuständig, die im Jahr 2010 aus der Aufgliederung der Generaldirektion TREN (Energie und Verkehr) in ihre Einzelteile hervorging. Die GD ENER beheimatet in der Direktion C (Erneuerbare Energien, Forschung und Innovation, Energieeffizienz) das Referat C3 Energieeffizienz. Über viele Jahre wurde es vom Briten Paul Hodson geleitet. Das Referat bestand Anfang 2019 aus fast vierzig Personen, die in drei Teams unterteilt waren (Allgemeines, Produkte und Gebäude), wobei das allgemeine Team sich vorrangig mit der EED und Langfriststrategien beschäftigte (Interview 9). In der für die Implementation der untersuchten Vorschriften relevanten Zeit stand die GD ENER teilweise unter der Leitung des deutschen Kommissars Günther Oettinger (2010–2014).

Die europäische Idee bestand – neben der Idee eines Friedensprojekts – lange Zeit vor allem in der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts, fußte also auf Freihandel und Wirtschaftsliberalismus. Diese Ideen sind in der Kommission, auch im energiepolitischen Bereich, tief verankert. Deshalb war die Vollendung des Energiebinnenmarkts lange Zeit Priorität der Europäischen Kommission (Geden und S. Fischer 2008, S. 38 f.). Durch die Interaktion der GD TREN beziehungsweise ENER mit der GD Klima und den wichtiger werdenden Klimazielen der EU (vgl. Abschnitte 3.4.1 und 3.2.1) hat sie jedoch spätestens seit dem Ende der 2000er Jahre eine ausgewogenere Vorstellung von der Energiepolitik, in der auch Klimapolitik ein wichtiger Stellenwert zukommt (vgl. auch Skjærseth, Eikeland u. a. 2017).

3.5.2 Bundeswirtschaftsministerium und nachgeordnete Behörden

Das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) hat auf Bundesebene die zentrale Rolle in der Energieeffizienzpolitik. So ist das zuständige Fachreferat im BMWi auch der direkte Ansprechpartner für Energieeffizienz-Fragen der EU-Kommission (Single Point of Contact; Interview 9). Das Ministerium ist außerdem für die Erarbeitung und Konsultation von Gesetzesentwürfen zuständig.

Energiepolitisch gibt es im BMWi eine Tradition, den Energiebinnenmarkt und die damit verbundene Industriepolitik in den Vordergrund zu stellen (Eikeland 2017, S. 112).

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Die Energieabteilungen sahen und sehen sich konstantem Druck der Industrieabteilung ausgesetzt, Unternehmen nicht zu stark zu belasten (Interview 2).

Energieeffizienz war im BMWi vor 2014 in der Energieabteilung (Abt. III) nur ein Randthema mit zwei von 14 Referaten. Es gehörte zur Unterabteilung III A „Europäische und internationale Energiepolitik; Energieaußenpolitik; Öl und Gas; Energieeffizienz“. Hieran kann man schon erkennen, dass Energieeffizienz nicht als nationales, energiepolitisches Thema gesehen wurde, sondern als etwas, das von außen kommt – im Zweifelsfall von der Europäischen Union. Für einen großen Teil der Umsetzung von Energieeffizienzpolitik waren diese Referate aber gar nicht zuständig. So gab es zwar eine Grundzuständigkeit für die allgemeine Energieeffizienzpolitik und somit für die Energieeffizienzrichtlinie. Die spezifischeren Richtlinien und Verordnungen waren jedoch anderen Abteilungen im BMWi oder sogar anderen Ministerien zugeordnet.

Das betrifft den Bereich Gebäudeenergie, der erst seit 2014 „richtig“ zum BMWi gehört und vorher zwar in gemeinsamer Federführung, de facto aber im Bauministerium (beziehungsweise der Bauabteilung im für Bau zuständigen Ministerium) behandelt wurde (für Details vgl. Kapitel 5). Produkteffizienzfragen waren zwar eine ganze Weile in den allgemeinen Energieeffizienzreferaten des BMWi beheimatet. Sobald sich mit der Ökodesign-Rahmenrichtlinie von 2005 aber erheblicher, auch fachlich komplexer Umsetzungsbedarf abzeichnete, hatte der Energieabteilungsleiter im BMWi kein Problem damit, die Fragestellung in die benachbarte Industrieabteilung abzugeben, die diese dankend aufnahm. Dieses Arrangement besteht bis heute (vgl. Kapitel 6). Die etwas einfacher gelagerten Labellingvorschriften für Produkte werden jedoch noch in den allgemeinen Energieeffizienz-Referaten behandelt – in enger Abstimmung mit der Industrieabteilung und der zuständigen nachgeordneten Behörde, der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM). Energiemanagementsysteme und allgemein Fragen der Ermäßigung von Energiesteuern sind durchgehend der Industrieabteilung im BMWi zugeordnet gewesen (Interview 25).

In der Organisationsstruktur der Energieabteilung des BMWi¹¹ änderte sich bis zum Ende der Legislatur im Zuge der Umsetzung der Energiewendebeschlüsse von 2011 (insbesondere Atomausstieg) zwar einiges: So wurde die Abteilung auf 20 Referate aufgestockt. Für den Bereich Energieeffizienz jedoch blieb alles gleich. Offenbar war die Idee der Energiewende zumindest organisatorisch noch kaum mit dem Energieeffizienzgedanken verknüpft, obwohl bereits das Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 große Ziele für diesen Bereich enthielt (Bundesregierung 2010). Da in dieser Zeit noch das Bundesumweltministerium für erneuerbare Energie und auch für Kernenergie zuständig war, verkürzte sich die Energiewendefrage für das BMWi unter industriepolitisch orientierter FDP-Führung auf die Kostenfrage des Energiemix (steigende EEG-Umlage), die Ausfallsicherheit der Stromversorgung (Kampfbegriff Grundlast) und den Netzausbau.

Erhebliche organisatorische Neuerungen ergaben sich im Zuge der Umressortierung nach der Bundestagswahl im September 2013, die zu einer Großen Koalition führte. Mit der Umressortierung Anfang 2014 wurde die Zuständigkeit für Energiethemen ins-

¹¹Historische Organigramme waren beim BMWi zu erhalten und liegen von 2008 bis 2017 vollständig vor.

3.5 Akteure der Implementation von EU-Energieeffizienzpolitik

gesamt im BMWi zusammengeführt. Organisatorisch vollzogen wurde die Neuordnung mit dem Organigramm vom 19. März 2014. Mit der Schaffung einer eigenen Abteilung für Energieeffizienz („II Energiepolitik – Wärme und Effizienz“), bestehend aus drei Unterabteilungen und 16 Referaten, bekam das Thema im neuen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie unter Sigmar Gabriel (SPD) ein völlig neues Gewicht und etwa ein halbes Jahr später mit Herdan auch einen sehr engagierten Abteilungsleiter.

Neben der Übernahme zahlreicher Mitarbeiter aus dem Umweltministerium (BMU) zum Themenbereich „Erneuerbare Energien“ wechselte auch ein großer Teil der für Gebäudeenergie zuständigen Mitarbeiter des BMVBS ins BMWi. Gerade die ehemaligen BMU-Mitarbeiter wurden jedoch vielfach themenfremd eingesetzt (Interviews 1, 10 und 13).

Mit Energie- und Energieeffizienzfragen sind vor allem drei nachgeordnete Behörden des BMWi befasst. Das ist zum einen die als nationale Regulierungsbehörde nahezu unabhängige Bundesnetzagentur (BNetzA), die sich um die Energienetze und Energielieferanten kümmert, also thematisch im Bereich des Energiebinnenmarkts zu verorten ist und wenig Berührungspunkte zur (End-)Energieeffizienz hat. Zum zweiten ist es das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), das seit 2009 allgemeine Aufgaben im Bereich Energieeffizienz innehat (Bundesstelle für Energieeffizienz/BfEE), Unternehmen die EEG-Umlage ermäßigt und Förderprogramme im Energiebereich administriert. Es liegen insofern Zuständigkeiten in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz vor. Zum dritten hat die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) seit etwa 2008 wichtige Aufgaben im Bereich der Energieeffizienz von Produkten (vgl. Kapitel 6). Keine nachgeordnete Behörde des BMWi, aber klar in seinem Einflussbereich liegend, ist die Deutsche Energieagentur (dena). Für die Administration zahlreicher Förderprogramme greift das BMWi außerdem auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zurück, weswegen auch ihr eine hohe Bedeutung zukommt (Thomas, Henicke u. a. 2013, S. 77 f.; Knauff 2019, S. 290).

Die nachgeordneten Behörden und Einheiten zeichnen sich allesamt durch die vorhandene Expertise aus. Je nach sonstiger Aufgabenzusammenstellung sind sie eher wirtschafts- oder energiepolitisch orientiert. Hervorzuheben ist die Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) im BAFA. Die Gründung dieser Stelle beruhte auf einer EU-rechtlichen Verpflichtung¹² (vgl. dazu Thomas, Henicke u. a. 2013, S. 75). Sie hat eine Sonderstellung im BAFA und berät das BMWi allgemein in Sachen Energieeffizienz, erstellt und beauftragt Studien und bereitet die erforderlichen Berichte an die EU-Kommission vor, so den NEEAP, den Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplan, mit dem Deutschland seine Maßnahmen strukturiert an die Kommission meldet. Sie nimmt gemeinsam oder in Vertretung des BMWi an europäischen Austauschrunden teil und hat damit direkten Kontakt zur EU-Ebene und den anderen Mitgliedstaaten. Damit hat die BfEE keine klassischen Aufgaben einer nachgeordneten Behörde, insbesondere keinen Vollzug, sondern arbeitet eigentlich im erweiterten ministerialen Aufgabenbereich

¹²Art. 4 Absatz 4 der Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

(Interviews 1 und 2). In der Frühphase war die dena der wichtigste Ratgeber des BMWi in Sachen Energieeffizienz, weil es noch keine Expertise in nachgeordneten Behörden gab und die dena aus den Energieeffizienz-Referaten des BMWi heraus gegründet wurde (Thomas, Hennicke u. a. 2013, S. 76 ff., Interview 25). Die Agentur nimmt sich aber weiterhin als „Kompetenzzentrum für Energieeffizienz“ wahr (Knauff 2014, S. 428 f.).

3.5.3 Bundesumweltministerium und nachgeordnete Behörden

Das Bundesumweltministerium (BMU bzw. von 2013–2017 BMUB) ist das zweite wichtige Ministerium im Energiebereich. Es ist ein Hauptspieler im Feld Umweltpolitik und fasst Energiepolitik auch in diesem Sinne vor allem als Beitrag zur Klimapolitik auf (Eikeland 2017, S. 112, Interview 2), wofür es die Federführung innehat. Von 2002 (Eikeland 2017, S. 93) bis Ende 2013 gab es eine geteilte Zuständigkeit mit dem BMWi für Energiepolitik. So war der komplette Bereich erneuerbare Energien – das absolute energiepolitische Wachstumsinstrument dieser Zeit – in diesem Zeitraum dem Umweltministerium zugeordnet. Auch für andere energiepolitische Themen gab es eigene Fachreferate, so genannte Spiegelreferate zu denen im BMWi, auch wenn dort die Federführung lag. So wurden viele energiepolitische Themen mit ähnlichem Aufwand einmal aus der Umweltsicht und einmal aus der Wirtschaftssicht betrachtet.

Das bedeutete aber auch viel Doppelarbeit. Deshalb wurden die meisten dieser Referate inklusive dem dazugehörigen Personal im Zuge der Umressortierung nach der Bundestagswahl 2013 ins BMWi verlegt. Das Personal aus dem Bereich Industrieeffizienz wechselte vollständig ins BMWi. Im Umweltministerium verblieb nur eine Rumpfmannschaft. Zum Ausgleich erhielt das Haus die Bauabteilung, die vorher zum Verkehrsministerium gehört hatte. Energie- und auch energieeffizienzpolitisch verblieb das Bundesumweltministerium also deutlich geschwächt. Dennoch ist es – wie früher – der inhaltliche Vetospieler des BMWi (Interview 1). Es muss bei so gut wie allen Energieeffizienzfragen angehört werden und kann Vorhaben des BMWi im Kabinett ausbremsen. Auf Grund der Klimaorientierung und -federführung legt das BMU einen sehr hohen Wert auf das Outcome von Maßnahmen und damit gründliche Kontrollen sowie die Umsetzung von Maßnahmenempfehlungen, die aus Informationsinstrumenten hervorgehen (Interview 4).

Mit dem Umweltbundesamt (UBA) hat das Bundesumweltministerium eine große nachgeordnete Behörde, die auch in Energiefragen bewandert ist. Sie ist aber im Selbstverständnis eher eine Forschungsbehörde. Das Amt wurde bereits 1974 gegründet, als „erste wissenschaftliche Umweltbehörde Europas“ (Thomas, Hennicke u. a. 2013, S. 77). Förderprogramme des Umweltministeriums in Energiebereich waren daher auch schon vor der Umressortierung zur Betreuung im BAFA, das zum BMWi gehört (Marktanreizprogramm zur Förderung erneuerbarer Energien im Wärmebereich). Im UBA gibt es schon lange viele technische Fachleute zu diversen Energieeffizienzthemen, auch und gerade im Produktbereich (Interview 26).

3.5.4 Andere Bundesministerien und nachgeordnete Behörden

Ein anderes wichtiges Bundesministerium – beziehungsweise ein Teil davon – ist die Bauabteilung, die im letzten Jahrzehnt durch Bau- und Verkehrsministerium (BMVBS, bis 2013), Umweltministerium (BMUB, 2013–2017) und schließlich Innenministerium (BMI, seit 2017) wechselte. Das Thema Gebäudeenergie war seit seinem erstmaligen gesetzgeberischen Auftreten vom Jahr 1976 bis 2013 offiziell „in gleicher Augenhöhe“ beim Bau- und Wirtschaftsministerium angesiedelt (Interview 10). Dabei gab es eine recht hohe Personalkontinuität im Bereich Gebäudeenergie der Bauabteilung (Interview 12). Auch die Bauabteilung als Gesamtheit ist bei den beschriebenen Wechseln in sich ohne größere Veränderungen geblieben. Die hohe Kontinuität führt sehr wahrscheinlich zu Siloisierungseffekten und relativer Stärke (vgl. Hustedt 2014). Wenn dann doch einmal Personen das Ressort wechseln mussten, aber im Thema blieben, machte dies in der Zusammenarbeit keinen Unterschied – auch der Minister sei eigentlich „egal“ (Interview 16). Die Immobilienwirtschaft wird in der Bauabteilung sehr stark gehört (Interviews 17 und 21).

Unter den nachgeordneten Behörden ist im Gebäudebereich das Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) mit Sitz in Bonn als Expertisepool elementar (Interviews 12, 14, 16 und 18). Durch die ausgeprägte und langjährige Expertise hat das BBSR im Themenbereich eine „prägnante, fast schon dominante Rolle“ (Interview 16). Es handelt sich der Anlage nach um eine Forschungsbehörde, die das Ministerium beraten soll (Interview 15). Mit dem Umzug des Bauministeriums von Bonn nach Berlin in 1999 wechselten zahlreiche Ministerialbeamte in die nachgeordnete Behörde, um den Umzug zu vermeiden. Einen weiteren Personalschub erhielt die Behörde in 2009 nach der Auflösung der Bauakademie der östlichen Bundesländer, woraufhin auch ein spezialisiertes Referat für Gebäudeenergie geschaffen wurde. Damit wurde die Arbeit von langjährigen Mitarbeitern in dieser Thematik weiter verstetigt und ausgebaut (Interview 10). Es gibt weiterhin häufige Personalwechsel zwischen der nachgeordneten Behörde und dem zuständigen Ministerium (Interview 11). Das Gebäudeenergiereferat nimmt für Deutschland an den europäischen Austauschstrukturen teil und steht auch bei anhängigen Verfahren in direktem Kontakt mit der EU-Ebene (Interviews 10 und 39). Insofern nimmt auch das BBSR – wie die BfEE im allgemeinen Energieeffizienzbereich – teilweise ministeriale Aufgaben wahr. Nach der Umressortierung von 2013/2014 versucht das nun allgemein federführende BMWi seine eigene nachgeordnete Behörde, das BAFA, strategisch gegenüber dem BBSR zu positionieren, wobei es bei Klimaschutzaktivitäten eine Fachaufsicht des BMWi über das ressortfremde BBSR gibt (Interviews 10, 11 und 16).

Entsprechend der vorhandenen Energieeffizienzpotenziale und Tätigkeiten der EU auf dem Gebiet ist auch das Bundesverkehrsministerium ein wichtiger Akteur bei der Implementation europäischer Energieeffizienzpolitik. Hier gibt es mit dem Kraftfahrtbundesamt eine nachgeordnete Behörde mit Zuständigkeiten in diesem Bereich (Stichwort: PKW-Emissionen). Auf Grund der in dieser Arbeit getroffenen Fallauswahl, bei der der Verkehrssektor keine Rolle spielt, sollen diese beiden Behörden allerdings nicht näher vorgestellt werden.

3.5.5 Landesministerien und nachgeordneten Behörden

Eine ähnliche Zersplitterung wie auf der Bundesebene ist in den Zuständigkeiten für Energieeffizienz auch in den einzelnen Bundesländern zu beobachten. Allgemeine Energieeffizienzfragen sind wie auf Bundesebene üblicherweise dem grundsätzlich für Energie zuständigen Ressort zugeordnet. Das ist üblicherweise das Wirtschafts- oder Umweltministerium, wobei Wechsel abhängig von der Legislaturperiode nicht unüblich sind. Bestes Beispiel hierfür ist Rheinland-Pfalz (vgl. Abschnitte 6.3.3 und 5.3.3). Die Zuständigkeit für Gebäudeenergie hingegen ist ganz überwiegend den für Bauen zuständigen Landesministerien zugeordnet, kann aber auch im allgemeinen Energiebereich und damit zum Beispiel im Umwelt- oder Wirtschaftsministerium sein.

Wie auch die Bundesministerien haben die für Energieeffizienz zuständigen Landesministerien Zugriff auf ihre spezifischen nachgeordneten Behörden, teilweise auch auf gemeinsame Mittelbehörden. In Einzelfällen beginnen sich Behörden mit Energie- und Klimaschutzpunkten herauszubilden, zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen (vgl. Abschnitt 6.3.2), nicht jedoch sektor-übergreifende Energieeffizienzbehörden. Am stärksten zentriert ist in den Bundesländern das Energieeffizienz-Wissen in den Landesenergieagenturen, die sich üblicherweise schwerpunktmäßig mit Energieeffizienz, aber auch erneuerbaren Energien beschäftigen.

Im Gebäudeenergiebereich existiert mit dem Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) eine gemeinsame Ländereinrichtung mit einzelnen Vollzugsaufgaben in der Energieeffizienz. Die Einrichtung beruht auf einem Staatsvertrag. Das DIBt ist langjährig für die gemeinsame Klärung von Auslegungsfragen zur Wärmeschutzverordnung beziehungsweise der Energieeinsparverordnung (EnEV) zuständig. Mit der EnEV 2014 ist ihm ein Teil der Energieausweiskontrollen übertragen worden (vgl. Kapitel 5). Ferner beherbergt die in Berlin ansässige Behörde die Zulassung von Bauprodukten (Interviews 11 und 14), die unter Binnenmarkt- und Energieeffizienzgesichtspunkten zu beurteilen sind (vergleichbar mit dem Ökodesign). Die Behörde hat allerdings keinen direkten Kontakt zur EU-Ebene (Interview 14).

3.5.6 Andere Akteure

Bei der Implementation von europäischer Energieeffizienzpolitik sind entsprechend der Multi-Level-Governance insbesondere auch nicht-staatliche Akteure wie Verbände und Unternehmen beteiligt. Die Verbände sind wie in Abschnitt 3.7.5 beschrieben über informelle Kontakte, aber auch offizielle Konsultationsverfahren in die Implementation eingebunden und können teils großen Einfluss ausüben. Als wichtige Wirtschaftsverbände im Umwelt- und Energieeffizienzbereich können auf jeden Fall die großen Dachverbände DIHK und BDI gelten (vgl. Töller und Böcher 2010, S. 364 ff.). Als Fachverbände mit ausgeprägtem Eigeninteresse an mehr Energieeffizienz sind die DENEFF und der DEN vertreten. Die DENEFF vertritt Unternehmen, die Produkte oder Dienstleistungen im Energieeffizienzbereich anbieten. Der DEN ist der Fachverband der Energieberater.

Relevante Umwelt- und Verbraucherverbände im Feld „Energieeffizienz“ sind in erster Linie die Deutsche Umwelthilfe (DUH) und die Verbraucherzentrale Bundesver-

band (VZBV). Die DUH ist über Klagen, Abmahnungen, Verfahrensanhörungen bei der EU-Kommission sowie regelmäßige Abfragen von Umsetzungsständen nach Umweltinformationsgesetz aktiv (Interviews 36 und 37), fährt also tendenziell einen konfrontativen Kurs. Die DUH finanziert sich zu nicht geringen Teilen aus den Abmahnungen. Die Meinung zu diesem Vorgehen ist gespalten und war gerade im Verkehrsbereich in den letzten Jahren Gegenstand größerer politischer Debatten bis hin zur Androhung der Entziehung der Gemeinnützigkeit. Die VZBV als maßgeblich staatlich finanzierte Organisation setzt hingegen vor allem auf Aufklärungskampagnen und Netzwerkaktivitäten (Interview 31). Wir sehen also sehr unterschiedliche Interaktionsorientierungen im Sinne des akteurzentrierten Institutionalismus.

3.6 Formale Regeln und Kompetenzzuweisung

In diesem Abschnitt soll erläutert werden, welche offiziellen, also rechtlich festgeschriebenen „Spielregeln“ des Gesamtfeldes für die Implementation von Energieeffizienz gelten. Das sind einerseits Kompetenzen und Verhältnisse, die sich aus der europäischen Rechtsordnung ergeben, wie zum Beispiel die Kompetenz zum Erlass von Energieeffizienzregelungen und deren Durchsetzung über das Vertragsverletzungsverfahren. Andererseits sind nationale Regelungen zu Gesetzgebungsverfahren, Vollzugszuständigkeiten und Ähnliches relevant.

3.6.1 Europa

Die EU kann spezifische, politikfeldbezogene Regelungen nur erlassen, wenn sie dafür eine ausdrückliche Kompetenz in den EU-Verträgen, dem so genannten Primärrecht, hat (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung). Dann kann sie über die im Primärrecht für das jeweilige Thema festgelegten Verfahren Sekundärrecht erlassen, sofern die Angelegenheit auf europäischer Ebene besser als von den Mitgliedstaaten geregelt werden kann (Subsidiaritätsprinzip). Das Sekundärrecht besteht vor allem aus Richtlinien und Verordnungen. Verordnungen gelten unmittelbar und direkt in den Mitgliedstaaten wie ein nationales Gesetz. Richtlinien sind ebenfalls für die Mitgliedstaaten verbindlich, bedürfen aber noch der Umsetzung in nationales Recht, womit auch eine Konkretisierung und Anpassung an die nationalen Gegebenheiten erfolgen kann und soll. Umsetzung bedeutet in diesem Sinne, dass die Mitgliedstaaten nach ihren eigenen Verfahren nationale Gesetze oder andere Regelungen erlassen müssen, die die Einhaltung der in der EU-Richtlinie festgehaltenen Vorschriften sicherstellen (vgl. Frenz 2010).

Seit dem Vertrag von Lissabon, also seit 2009, besteht eine ausdrückliche Kompetenz der EU für Energie im Artikel 194 AEUV (Wüstemann 2011, S. 124; Ludwigs 2014, S. 183). Es verbleiben aber wichtige energiepolitische Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten, insbesondere Entscheidungen zum Energiemix und der allgemeinen Energieversorgungsstruktur. Die Kompetenz der Mitgliedstaaten in dem Bereich erscheint seit Lissabon sogar leicht gestärkt (Wüstemann 2011, S. 124). Nicht nur für Energie, sondern sogar für Energieeffizienz gibt es seit dem Vertrag von Lissabon eine

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

ausdrückliche Kompetenz (Wüstemann 2011, S. 123; Knauff 2019, S. 290), welche in Art. 194 Abs. 1 Buchs. c Alternative 1 AEUV niedergelegt ist. Hier ist die „Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen“ geregelt. Die eigene Kompetenzgrundlage für Energieeffizienz zeigt den hohen Stellenwert und die Gleichrangigkeit mit anderen energiepolitischen Zielen (Knauff 2014, S. 411).

Vorher konnten Energieeffizienzregelungen allerdings meist unproblematisch mit der Umweltkompetenz des Art. 175 Absatz 1 EG (alt) begründet werden, so dass mit der genaueren Formulierung im Lissabon-Vertrag kein rechtlicher Kompetenzzuwachs der EU festzustellen ist (Wüstemann 2011, S. 123) – wohl aber eine politische Verschiebung. Energieeffizienz ist damit nicht mehr „irgendein“ Umweltthema, sondern eine Aufgabe mit eigener Begründung, auch wenn sie weiterhin instrumentell zum energiepolitischen Zieldreieck und insbesondere der Klimapolitik beiträgt (vgl. Abschnitt 3.2.1). Trotz der nun möglichen Abstützung auf energiepolitische Kompetenznormen, ist die Abstützung auf die Binnenmarktkompetenzen in Artikel 114 AEUV (früher: Art. 95 EG) weiterhin gebräuchlich. Dies betrifft zuvorderst Anforderungen an Produkte, die sich auf den Energieverbrauch beziehen und deren Einhaltung dafür sorgen soll, dass die Produkte unter gleichen Voraussetzungen am Binnenmarkt teilnehmen (Knauff 2019, S. 290 f.). Auch Rückgriffe auf die Binnenmarkt-Kompetenzen waren vor den erst seit Lissabon bestehenden spezifischen energiepolitischen Kompetenzen an der Tagesordnung (Wüstemann 2011, S. 106, vgl. 3.4.1).

Für den Erlass von Sekundärrecht im Bereich Energieeffizienz fand und findet in der Regel das normale Mitentscheidungsverfahren Anwendung (Wüstemann 2011, S. 125 f.). Das bedeutet im Großen und Ganzen, dass der Ministerrat und das EU-Parlament der Regelung zustimmen müssen und im Ministerrat das Mehrheitsprinzip gilt. Das Initiativrecht hat, wie in der EU üblich, ausschließlich die EU-Kommission. Nur in ganz speziellen Fällen, wie zum Beispiel Energiesteuerfragen, gab und gibt es ein Vetorecht einzelner Mitgliedstaaten im Ministerrat. EU-Energieeffizienzrecht ist also – verhältnismäßig – leicht zu verabschieden (Wüstemann 2011, S. 125 f.), es besteht eine „weitgehende Regelungskompetenz“ (Knauff 2019, S. 290).

Neben der Rechtsetzung kommen der EU im Grundsatz auch Kontroll- und Verwaltungskompetenzen zu. Die EU-Kommission agiert als „Hüterin der Verträge“ und überwacht die Einhaltung und Umsetzung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten. Dafür steht ihr das allgemeine Vertragsverletzungsverfahren zur Verfügung. Außerdem kann sie beihilferechtliche Verfahren durchführen, wenn es um subventionsrelevante Sachverhalte geht. Beide Instrumente sind als relativ stark zu bezeichnen (vgl. Wendenburg und Müller-Seils 2018). Beide Verfahrenstypen sind für den energie- und energieeffizienzpolitischen Bereich relevant.

Beim Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV (Pollack 2003, S. 75 ff.; Frenz 2010, S. 739 ff.) holt die Kommission bei einem vermuteten Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht zunächst unter Fristsetzung eine Stellungnahme des Mitgliedstaats ein. Die übliche Fristsetzung sind ein bis zwei Monate. Die Schreiben an die Mitgliedstaaten sind nicht öffentlich, über die Verfahren als solche wird aber ein öffentliches Register

geführt.¹³ Ist die Kommission nach der Antwort des Mitgliedstaats weiterhin der Meinung, dass ein relevanter Verstoß vorliegt, kann sie den Europäischen Gerichtshof anrufen, der dann Sanktionen verhängen kann (Hartlapp 2005, S. 183 ff.). In der Praxis ging der offiziellen Eröffnung des Vertragsverletzungsverfahrens seit 2008 ein inoffizielles und schnelleres Vorverfahren voraus, das so genannte Pilotverfahren. Auch beim Pilotverfahren wird der Mitgliedstaat um Stellungnahme und Erläuterung gebeten, allerdings ohne direkte juristische Konsequenzen.¹⁴ Das Pilot- und Vertragsverletzungsverfahren wird von der fachlich zuständigen Generaldirektion mit dem im Mitgliedstaat zuständigen Fachministerium geführt, wobei der juristische Dienst der EU-Kommission der offiziellen Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens zustimmen muss. Bei Vertragsverletzungsverfahren wegen inhaltlicher Mängel ist eine Zustimmung des Kollegiums der Kommissare notwendig (Hartlapp 2005, S. 184). Die dargestellten Kompetenzen zum Vertragsverletzungsverfahren gelten ohne Einschränkung für den Bereich Energie- und Energieeffizienzpolitik.

Ein weiteres scharfes Schwert sind die beihilferechtlichen Kompetenzen der EU-Kommission. In der Europäischen Union gilt ein präventives Beihilfeverbot (Verbot von Subventionen) mit Genehmigungsvorbehalt, um Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu unterbinden (Frenz 2007, S. 3 ff.). Artikel 107 Abs. 2 AEUV enthält die so genannten Legalausnahmen. In diesen Fällen sind Subventionen immer zulässig. Diese Regelungen betreffen vor allem Notfälle und werden selten angewandt. Häufiger und politisch spannender sind die fakultativen Ausnahmebestimmungen des Artikel 107 Abs. 3 AEUV. In diesen Fällen trifft die Kommission Genehmigungsentscheidungen unter Abwägung zwischen den negativen Binnenmarktauswirkungen und den positiven, mit dem jeweiligen Regelungsziel verbundenen Wirkungen. Ungenehmigt vergebene Beihilfen müssen die Mitgliedstaaten von den Beihilfeempfängern zurückfordern, was beide um jeden Preis vermeiden wollen (Frenz 2007, S. 263 ff.).

Im Bereich Energieeffizienz sind kaum europarechtliche Verwaltungskompetenzen normiert. Insbesondere gibt es keine Kompetenzen bei der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) (Knauff 2019, S. 291). Die ACER ist die einzige energiespezifische europäische Agentur, deren Schwerpunkt aber im Bereich der transnationalen Energienetze liegt. Neben der schon erwähnten beihilferechtlichen Kontrolle nennt Knauff (2019, S. 291) das Ökodesign-Konsultationsforum als Ausprägung europäischer Energieeffizienz-Verwaltung. Das Forum bereitet die detaillierte Durchführungsgesetzgebung bei den Mindesteffizienzanforderungen für Produkte vor und ist damit an der Schnittstelle von Politikformulierung und Verwaltung anzuschließen.

3.6.2 Deutschland

Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, müssen EU-Richtlinien noch in nationales Recht umgesetzt werden, um anwendbar zu sein. Dem entsprechend ist für die Implementation

¹³https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/

¹⁴https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_archives/2013/07/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_de.htm

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

von EU-Recht auch das reguläre deutsche Gesetzgebungsverfahren relevant und nicht nur die reinen Ausführungskompetenzen. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland kann die Gesetzgebungskompetenz je nach Thema allein beim Bund, allein bei den Bundesländern oder bei beiden liegen. Letzteres nennt sich konkurrierende Gesetzgebung. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung gilt grundsätzlich, dass die Länder keine eigenen, abweichenden Regelungen treffen können, wenn existierendes Bundesrecht das nicht ausdrücklich vorsieht oder ganz spezifische Themen wie zum Beispiel die Raumordnung betroffen sind (Art. 72 GG).

Energiepolitische und energieeffizienzpolitische Maßnahmen fußen auf Art. 74 Abs. 1 Nummer 11 GG, der das Recht der Wirtschaft einschließlich der Energiewirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebung zuweist. Der Begriff „Energiewirtschaft“ ist dabei weit zu verstehen (Ludwigs 2014, S. 183; Knauff 2019, S. 292). Eine eigenständige Kompetenznorm für das Gebiet der Energieeffizienz existiert in Deutschland nicht (Ludwigs 2014, S. 183). Ähnlich wie auf EU-Ebene (Stichwort: Subsidiaritätsprinzip) steht der Erlass von Bundesrecht beim Recht der Wirtschaft unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit nach Art. 72 Absatz 2 GG. Wegen der „länderübergreifende[n] Bedeutung der Energieversorgung“ kann die Rechts- und Wirtschaftseinheit als gängige Begründung fungieren, so dass der Erlass von Bundesrecht im Bereich Energieeffizienz üblicherweise unproblematisch ist (Knauff 2019, S. 292). Eine Abweichungskompetenz der Länder besteht in diesen Fällen nicht (Knauff 2019, S. 293).

Die Länder sind über den Bundesrat in die Bundesgesetzgebung eingebunden. Noch vor der Beratung im Bundestag nimmt der Bundesrat offiziell Stellung zu Gesetzesinitiativen der Regierung. Nach der Beschlussfassung durch den Bundestag hat der Bundesrat, je nach Gesetzestyp, noch einmal die Möglichkeit, seine Position darzustellen oder das Gesetz auch zum Scheitern zu bringen (Leunig 2010a, S. 104 f.). Seit der Föderalismusreform 2006 ist der Regelfall, dass Bundesgesetze nicht zustimmungspflichtig sind, der Bundesrat also kein endgültiges Veto hat. Zustimmungspflichtig sind alle Angelegenheiten, die das Verhältnis von Bund und Ländern betreffen, zum Beispiel die Einrichtung einer Bundesverwaltung nach Art. 87ff. GG (Sturm 2006, S. 29) oder eine anderweitige bundeseinheitliche Festlegung zu Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit. Stärker noch als bei Zustimmungsgesetzen ist die Position des Bundesrates beim Erlass von Rechtsverordnungen des Bundes. Diese müssen nicht durch den Bundestag, wohl aber vom Bundesrat bestätigt werden. Das ist dadurch begründet, dass Rechtsverordnungen der Gesetzesausführung zugerechnet werden, für die ja eigentlich die Länder zuständig sind (Leunig 2010a, S. 111 f.).

In Deutschland ist Vollzug üblicherweise Ländersache. Dabei vollziehen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit (Artikel 30 GG i. V. m. Artikel 84 GG). Das bedeutet, die Länder kümmern sich um die alltägliche Überwachung und Einhaltung der Vorschriften. Dabei unterliegen sie keiner Fachaufsicht des Bundes, lediglich einer Rechtsaufsicht (Eppler 2008, S. 319; Knauff 2019, S. 293), was bedeutet, dass der Bund gemäß Artikel 84 III GG „Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden“, aber keine direkten Weisungen aussprechen kann (vgl. auch Leunig 2010b, S. 176).

Damit ist die formale Hierarchie zwischen Bund und Ländern schwächer ausgeprägt als zwischen EU und Mitgliedstaat. Über den so genannten Bundeszwang (Artikel 37 GG) kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates (Mehrheitsverfahren) Länder, die ihren Vollzugspflichten nicht nachkommen, theoretisch zur Durchführung zwingen. Praktisch geschieht dies aber nicht (Leunig 2010a, S. 112).

Seit der Föderalismusreform von 2006 ist theoretisch auch grundgesetzlich geregelt, welche Ebene in welchen Anteilen Strafzahlungen wegen der Verletzung supranationaler Verpflichtungen zu tragen hat (Artikel 104a Abs. 6 GG). Das Lastentragungsgesetz (LastG) spezifiziert diese Regelung weiter unter Verwendung des Königsteiner Schlüssels (zum Königsteiner Schlüssel siehe Manfred Mai 2011, S. 20). Dies betrifft auch die Umsetzung und Durchführung von EU-Recht. Auch hier gibt es aber keine praktische Anwendung (Interview 40).

Im Sinne der „Vollzugskausalität“ tragen die Länder auch die Vollzugskosten, weil Vollzug ihre Aufgabe ist (Renzsch 2010, S. 127). Entsprechend besteht ein Anreiz der Länder, Bundesgesetze welcher Art auch immer möglichst vollzugsarm zu gestalten. Die Bundesländer richten die für den Vollzug nötigen Behörden ein und erlassen weitere, für die Durchführung notwendige Vorschriften. Wenn nichts anderes vorgesehen ist, müssen Landesgesetze unter Beteiligung des Parlaments erlassen werden. In der zu vollziehenden Bundesregelung können aber so genannte Verordnungsermächtigungen enthalten sein. In diesem Fall können die Landesregierungen, also das Kabinett, Durchführungsverordnungen für ihr Land beschließen, ohne das Landesparlament zu beteiligen (vgl. Mößle 1990). Bundesrecht, auch aus dem Bereich Energieeffizienz, enthält in der Regel eine Reihe dieser Verordnungsermächtigungen.

Der Bund kann den alltäglichen Vollzug aber auch selbst durchführen und dafür Bundesoberbehörden einrichten (Art. 87 Absatz 3 GG), sofern er für das betreffende Thema eine Gesetzgebungskompetenz hat (Knauff 2019, S. 293), was für Energieeffizienzpolitik, wie gezeigt, der Fall ist. Bundesoberbehörden sind einzelne nachgeordnete Behörden, die einem Bundesministerium unterstehen. Mit dieser Kompetenz kann der Bund also zwar Vollzugsaufgaben übernehmen, aber behördlich nicht in die Fläche gehen. Zugleich besteht ein Mischverwaltungsverbot, das besagt, dass Bund und Länder ihre Vollzugstätigkeiten klar trennen müssen (Remmert 2008). Bindende Vereinbarungen, zum Beispiel zu gemeinsamen Behörden, können Bund und Länder, aber auch die Länder untereinander, nur über Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen erreichen. Bei Staatsverträgen ist im Unterschied zu Verwaltungsabkommen auch eine Zustimmung des Parlaments erforderlich. Staatsverträge sind immer dann nötig, wenn im Landesrecht bei dem Thema auch ein Gesetz unter Beteiligung des Landesparlaments vorgesehen wäre (Leunig 2010b, S. 187 f.).

3.6.3 Zusammenfassung: Der „natürliche“ Gang der Implementation von EU-Energieeffizienzrecht in Deutschland

Die rechtlich zugewiesenen Kompetenzen (vgl. Abschnitt 3.5) und Verfahren (vgl. Abschnitte 3.6.1 und 3.6.2) zeigen so etwas wie den idealtypischen Weg der Implementation

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

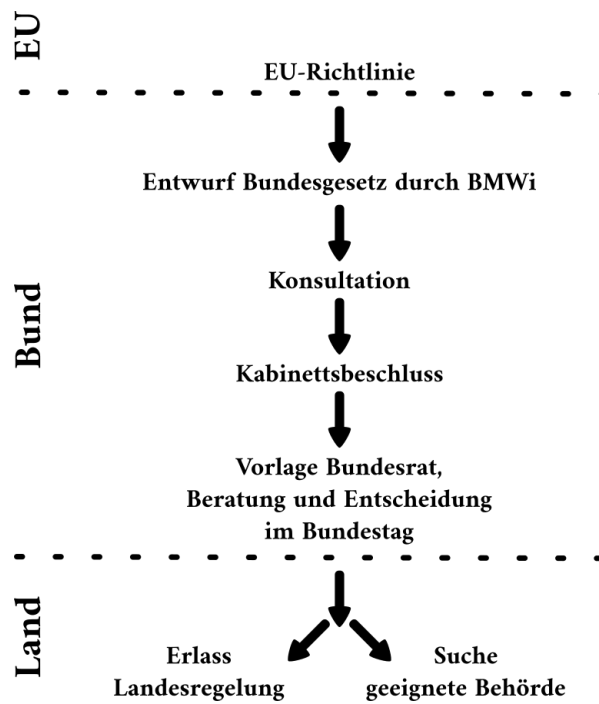


Abbildung 3.6: Stufen der Implementation von EU-Energieeffizienzrecht in Deutschland; eigene Darstellung

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

von EU-Energieeffizienzrecht in Deutschland auf. Dieser soll hier kurz beschrieben werden (vgl. Abbildung 3.6, Seite 96).

EU-Richtlinien sind auch im Energieeffizienzbereich das übliche Rechtsinstrument des europäischen Sekundärrechts. Um sie in Deutschland vollständig zu implementieren, wird unter Rückgriff auf die Bundeskompetenz für die Energiewirtschaft im Regelfall zunächst ein Bundesgesetz zur Umsetzung zu erlassen. Dieses wird vom zuständigen Bundesministerium, üblicherweise dem Bundeswirtschaftsministerium, vorbereitet, wozu auch eine Stakeholder- und Länderkonsultation gehört.

Danach wird der Entwurf vom Kabinett verabschiedet und dann als Einspruchsgesetz dem Bundesrat vorgelegt. Nach dessen Stellungnahme trifft der Bundestag seine Entscheidung, gegen die der Bundesrat bei größeren Bedenken Einspruch einlegen könnte, aber kein abschließendes Veto hat. Gegebenenfalls wird parallel oder im Nachgang eine detaillierte Rechtsverordnung durch das Bundeswirtschaftsministerium erlassen, für die das Einvernehmen weiterer Bundesministerien und die Zustimmung des Bundesrates notwendig ist.

In einem zweiten Umsetzungsschritt schaffen die Bundesländer in eigener Verantwortung weitere Umsetzungsregelungen in der Form von Landesgesetzen oder Durchführungsverordnungen. Parallel bemühen sich die zuständigen Länderministerien darum, dass gegebenenfalls notwendige nachgeordnete Behörden gefunden und ausgestattet werden. Diese Behörden werden im Rahmen der Durchführungsgesetzgebung der Länder offiziell benannt und können dann theoretisch rechtssicher den Vollzug durchführen.

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

In den voran gegangenen Abschnitten wurde beschrieben, welche Ziele und Herausforderungen es in der Energieeffizienzpolitik gibt, welche grundsätzliche Aufgabe also vorliegt. Außerdem wurde dargelegt, welche Akteure bei der Implementation von Energieeffizienzpolitik in welchem formalen Regelset agieren, also wie formal das Feld aussieht. Doch wie wirkt dies in der politischen Praxis zusammen? Wie sieht das Feld wirklich aus, in dem die Implementation von Energieeffizienz stattfindet? Was wissen wir über das Verhältnis der Akteure zueinander, welche Bewegung ist darin? Was ist das wirklich für ein Feld? Kurz: Was ist über die Multi-Level-Governance der Implementation von europäischer Energieeffizienz in Deutschland bekannt?

Zur Klärung sollen zunächst die von Energieeffizienzpolitik betroffenen übergeordneten Felder dargestellt werden. Darauf folgt eine Zusammenstellung der spezifischen Erkenntnisse der EU-Implementationsforschung insbesondere aus den Feldern Umwelt, Klima und Energie. In den weiteren Abschnitten werden die horizontalen und vertikalen Verhältnisse der beteiligten Akteure beleuchtet.

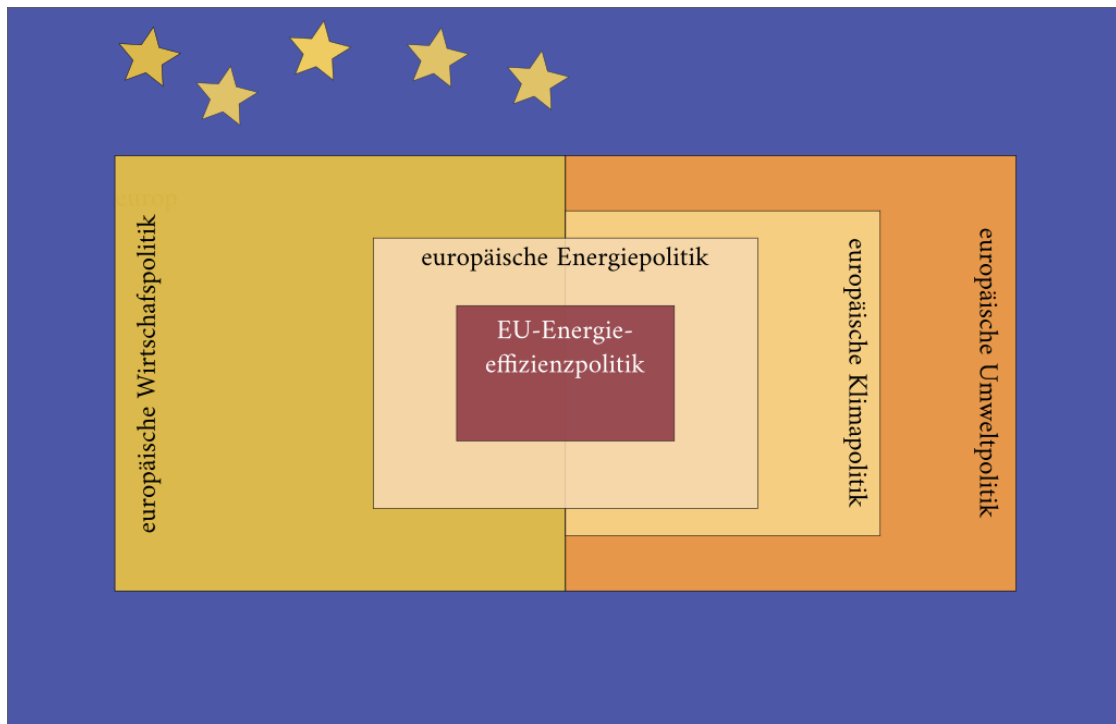


Abbildung 3.7: Verschachtelte Felder der EU-Energieeffizienzpolitik; eigene Darstellung

3.7.1 Von Energieeffizienzpolitik betroffene Felder

Entsprechend der vom energiepolitischen Zieldreieck (vgl. Abschnitt 3.2.1) vorgezeichneten Begründungszusammenhänge und den Sektoren, in denen grundsätzlich Energieeffizienzpotenziale vorhanden sind (vgl. Abschnitt 3.1.2), ergeben sich unterschiedliche, ineinander verschachtelte Felder im Sinne von Fligstein und McAdam (2012). Diese sind in Abbildung 3.7 (Seite 98) dargestellt. Die Felder verfolgen eigene Zielsetzungen, die mit den energie- und energieeffizienzpolitischen korrespondieren können, aber nicht müssen. Die Vielfalt der Verbindungen erfordert eine „enge inhaltliche Abstimmung, ohne dass allerdings eine politisch determinierte Schwerpunktsetzung ausgeschlossen würde“ (Knauff 2014, S. 411). Auch die Instrumentierung und die Akteurskonstellation unterscheidet sich. Die Felder sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden, eine detailliertere Darstellung der Verflechtungen erfolgt in den folgenden Abschnitten. Der Zuordnung der Akteure zu den einzelnen Feldern widmet sich Abschnitt 3.5.

Das Feld Wirtschaftspolitik hat primär die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zum Ziel. In Deutschland sind dafür auch staatliche Eingriffe im Sinne von Industriepolitik denkbar und üblich, allerdings im Sinne des Neokorporatismus im Einklang und Absprache mit den Unternehmen (Vitols 1997). Dennoch geht es vorrangig um die Unterstützung des freien Wettbewerbs. Diese Prägung hat sich durch die Binnenmarktgesetzgebung der Europäischen Union noch verstärkt. Das Feld ist stark europäisiert beziehungsweise von europäischer Gesetzgebung durchdrungen (H. Wallace, W. Wallace

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

und Pollack 2005, S. 93 ff.). Es besteht eine gewisse Ambivalenz zwischen der Idee der Liberalisierung und bürokratischen Entlastung der Unternehmen und zahlreichen Detailregelungen, mit denen das Verhalten der Unternehmen gesteuert wird. Die Adressaten haben in diesem Feld eine starke Lobby (vgl. Abschnitt 3.7.5).

Im Feld Umweltpolitik geht es um den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, unter anderem um den Klimaschutz. In Deutschland und Europa ist das Feld seit den 1970er Jahren präsent (Aden 2012, S. 17) und hat eine eigene starke ordnungsrechtliche Tradition (Nebel 2014, S. 173), die aber durch EU-Gesetzgebung gestützt wurde (Holzinger, Knill und Schäfer 2003).

Das Feld Energiepolitik ist in Deutschland wie in der EU vom energiepolitischen Zieldreieck geprägt (vgl. Abschnitt 3.2.1). Grundsätzlich sollen Fragen der Wirtschaftlichkeit, des Klimaschutzes und der Versorgungssicherheit gleichrangig abgewogen werden. Die Energiepolitik war lange Zeit eine Domäne nationalstaatlicher Politik. Seit den 1990ern hat jedoch unter Zuhilfenahme wirtschaftspolitischer Argumente eine Europäisierung stattgefunden, die zu weitreichender Liberalisierung der nationalen Energiemärkte geführt hat (vgl. Abschnitt 3.4.1). Die Mitgliedstaaten sind dies für weite Teile der Energiepolitik mittlerweile gewöhnt, achten aber beim Erzeugungsmix und Steuerfragen peinlich darauf, dass seitens der EU nicht in ihre Zuständigkeit eingegriffen wird (vgl. Abschnitt 3.6).

Das Feld Energieeffizienzpolitik ist weit durcheuropäisiert (Knauff 2014, S. 410). Auf der Zielebene spiegelt das Feld das Zieldreieck des Bereichs Energiepolitik (Ludwigs 2014, S. 194 f.). Anders als die nationale Ebene in Deutschland scheut die EU wiederholt nicht vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen zurück, betont aber auch den Stellenwert von Informationen.

Von Maßnahmen der Energieeffizienzpolitik sind außerdem die Felder Bau- und Verkehrspolitik betroffen, denn in beiden bestehen ganz erhebliche Einsparpotenziale (vgl. 3.1.2). Das Feld der Baupolitik hat primär zum Ziel, dass der Bevölkerung ausreichend bezahlbare und funktionale Gebäude zur Verfügung stehen.¹⁵ Zur Funktionalität gehören in erster Linie Fragen von Brandschutz und Statik, aber auch Wärmeschutz. Die Baupolitik ist im deutschen Föderalismus traditionell Sache der Bundesländer. Ein Europäisierungsprozess findet nur graduell über andere umwelt- oder wirtschaftspolitische Bereiche statt.

Die Verkehrspolitik verfolgt das Ziel, dass sich Personen und Güter möglichst ungehindert, schnell und günstig bewegen können. Die Verkehrspolitik ist wegen ihrer „elementaren Bedeutung für den Binnenmarkt“ (Frenz 2011, S. 867 ff.) zwischen den Ebenen stark verflochten. Neben der europäischen Planung großer Verkehrsachsen gibt es auch nicht zu vernachlässigende Kompetenzen auf Bundes- und Länderebene. Auf Grund der getroffenen Fallstudienauswahl wird die Politikverflechtung in der Verkehrspolitik nicht ausführlicher dargestellt.

¹⁵Idealtypisch, wenn auch hier für den staatlichen Hochbau, zum Beispiel die baupolitischen Ziele Nordrhein-Westfalens: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport 2002.

3.7.2 Politikfeldspezifische Erkenntnisse der EU-Implementationsforschung

Erkenntnisse zur Politikverflechtung bei der Implementation von EU-Politik im Allgemeinen sammelt die EU-Implementationsforschung, die zur Modellgenerierung bereits in Kapitel 2 vorgestellt worden ist. An dieser Stelle sollen die politikfeldspezifischen Erkenntnisse zusammengetragen werden. Wie bereits in Abschnitt 2.2.4 dargestellt, scheint die Implementation von EU-Regelungen vor allem durch eine Mischung aus Fähigkeiten und Motivation beeinflusst zu sein. Dabei werden Sektorunterschiede unterstellt (vgl. Treib 2014).

Für das Feld Umwelt wird wiederholt und über den Zeitverlauf hinweg festgestellt, dass Deutschland zwar ein umweltpolitischer Vorreiter ist, sich dies aber überhaupt nicht in besonders vorbildlicher Implementation niederschlägt (Mayntz 1978; Héritier u. a. 1994, S. 197; Jänicke, Kunig und Stitzel 2000, S. 197). Die Implementation von Umweltpolitik scheint aber europaweit nicht die Erwartungen zu erfüllen:

„Die Umweltpolitik ist unangefochtener Spitzenreiter im Hinblick auf die ineffektive Implementation europäischer Vorgaben.“ (Knill 2008, S. 216)

Dem entsprechend ist die Implementationsforschung in der Umweltpolitik eher eine Defizitforschung (Jänicke, Kunig und Stitzel 2000, S. 62). In der jüngeren Zeit hat sich vor allem Knill mit der Thematik beschäftigt (vgl. z. B. Knill und Lenschow 1999; Knill 2008). Als Erfolgsbedingungen sieht er vor allem institutionelle Faktoren, nämlich die „Kompatibilität mit nationalen Regulierungsstilen und Verwaltungsstrukturen“ (Knill 2008, S. 212), es handele sich vor allem um „Probleme institutionellen Wandels“ (Knill 2008, S. 192), wobei der Föderalismus wegen der Koordinationserfordernisse generell ein Problem darstelle (Knill 2008, S. 180). Diese mit „Goodness of Fit“ zu fassende Argumentation schlägt in die Kerbe der Fähigkeiten. Ähnliche organisatorische Aspekte sieht zum Beispiel auch Leffler (1993). Er beschreibt darüber hinaus die klassische Bottom-Up-Problematik der Street-Level-Bureaucrats im Sinne von Lipsky (1980) in einem „Neben- und Miteinander von Regelungsmangel (Stichwort: Unbestimmtheit von Rechtsnormen) und Norminflation (ablesbar an Normunkenntnis der Beamten)“. Knill (2008, S. 213) ergänzt jedoch um Aspekte der Motivation: Auch die nationale „Akteurs- und Interessenkonstellation“ sei relevant, insbesondere die Industrie- und Umweltverbände (Knill 2008, S. 213).

Die spezifische Forschung zur Implementation von EU-Energie- und Klimapolitik ist relativ überschaubar und eher jüngeren Datums. Zu nennen ist insbesondere mit Fokus auch auf Deutschland die Studie von Verlinden (2012) zur Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie von 2002. Ein größer angelegtes Forschungsprojekt beschäftigte sich allgemeiner mit der Implementation des Energie- und Klimapaketes zur Erreichung der 2020-Ziele und betrachtete dabei die Implementation des Emissionshandels, der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie und Carbon Capture and Storage (CCS) (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017). Dabei war auch Deutschland eine Länderstudie gewidmet (Eikeland 2017). Eine bereits etwas ältere Studie widmet sich der Implementation der Biokraftstoffrichtlinie im Europaüberblick (Di Lucia und Kronsell 2010). Alle Untersuchungen

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

zeigen eine Mischung von Faktoren aus dem Bereich Fähigkeiten, meist im Sinne eines Misfits, und Faktoren aus dem Bereich Motivation im Sinne der „Domestic Politics“.

Verlinden (2012) beobachtet bei der Implementation der Regelungen zu Gebäudeenergieausweisen und Energieeffizienz in Bestandsgebäuden insbesondere Faktoren aus dem Bereich der „World of Domestic Politics“ im Sinne von Falkner, Treib u. a. (2005). Bei den Bestandsgebäuden gab es auch Faktoren aus dem Misfit-Bereich. Hier wird insbesondere die Deregulierung im Bausektor angesprochen. Beim Energieausweis hingegen habe es keinen Misfit gegeben. Hier seien unterschiedliche Positionen der beteiligten Bundesministerien und die Vetomacht des Bundesrates ausschlaggebend für Verzögerungen in der rechtlichen Implementation gewesen. Dies weist einerseits in Richtung von „Domestic Politics“, also Motivation, andererseits auch in Richtung des institutionellen Arrangements von Veto-Playern, also doch auf einen gewissen institutionellen Misfit.

Skjærseth, Eikeland u. a. (2017) vergleichen die betrachteten Fallstudien mit Hilfe einer Heuristik von Faktoren aus dem Bereich „Misfit“ sowie „Domestic Politics“. Bezüglich der Misfit-Faktoren ergab sich in den Fallstudien nicht einmal eine klare Korrelation. Faktoren aus dem Bereich „Domestic Politics“ schienen auch nur teilweise wirksam. Die Autoren vermuten, dass es einen Unterschied macht, welcher Politikstil im betreffenden Land vorherrscht und wie üblich eine breite Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren ist. Ein konsensualer Politikstil könne die Implementation wahrscheinlicher machen – „possibly at the expense of the level of ambition“ (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 218).

Für Deutschland werden im Rahmen der Untersuchung von Eikeland (2017) eher Misfit-Faktoren beobachtet, insbesondere aus dem Bereich Föderalismus, aber auch durch die geteilte Ressortzuständigkeit. Dass Faktoren der „Domestic Politics“ keine große Rolle spielten, kann aber auch daran liegen, dass große Unternehmen von den untersuchten Regelungen verhältnismäßig unbelastet waren. Unter der FDP-Führung des BMWi von 2009 bis 2013 habe es jedenfalls eine Akzentverschiebung auf Industriepolitik und dadurch Verzögerungen gegeben (Eikeland 2017, S. 107 ff.).

In der Untersuchung von Di Lucia und Kronsell (2010) zur Biokraftstoffrichtlinie werden drei notwendige Faktoren für ein positives Implementationsergebnis ausgemacht. Diese sind eine Übereinstimmung der nationalen und europäischen Politikinhalte und -rahmenbedingungen, ein konsensualer Politikstil und die Einbeziehung der wichtigsten gesellschaftlichen Akteure. Damit werden Punkte aus dem Bereich „Misfit“ und „Domestic Politics“ angesprochen.

3.7.3 Die horizontale Dimension

Das europäische Mehrebenensystem ist in verschiedene horizontale Layer untergliedert, die aber nicht nur streng hierarchisch miteinander verwoben sind. Die grundsätzlich relevanten Ebenen in unserem Fall sind die EU-, Bundes- und Landesebene. Betrachten wir zunächst das Verhältnis von EU und Bund. Deutschland gilt als starker Verfechter der europäischen Integration. Diese Wahrnehmung ist aber nicht unbedingt vollständig. Bei gegenläufigen Interessen kann Deutschland in den Entscheidungsprozessen auch alles andere als integrationsfreundlich sein, zum Beispiel in der Energiepolitik:

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

„Die Interessen der deutschen Wirtschaft wurden dort, wo diese vom gemeinsamen Markt nicht unmittelbar profitiert hätten (etwa in der Energiepolitik) offensiv gewahrt.“ (Beichelt 2015, S. 254)

Die Implementation von EU-Recht stellt sich für den Bund als Mitgliedstaat als Hausaufgabe auf Grund einer Entscheidung dar, die er im Zweifel selbst mitverursacht, wenn auch nicht unbedingt im einzelnen mitgetragen hat. Schließlich hat er an der Entscheidung im Ministerrat teilgenommen und die Regelung im besten Falle bereits in die gewünschte Richtung verhandelt (Beichelt 2015, S. 280 ff.). Deutschland identifiziert sich mit der europäischen Idee als solcher und hat innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft eine starke Stellung, eine schlechte Implementationsquote wird als „blamabel“ empfunden (Beichelt 2015, S. 284). Insofern ist es für Deutschland nicht egal, ob es seine Verpflichtungen umsetzt oder nicht. Deutschland ist es aber auch gewohnt, innerhalb der EU seine Interessen zu wahren, weswegen nicht zu erwarten ist, dass es bei der Implementation anders verfährt. Dieser Spagat zwischen Identifikation und Eigeninteresse verleiht Deutschland Komponenten der „World of Law Observance“ und der „World of domestic politics“. In der EU-Implementationsforschung wurde Deutschland der „World of domestic politics“ zugeordnet, weil die Eigeninteressen die Implementationsergebnisse in den betrachteten Fallstudien besser erklärt haben (Falkner, Treib u. a. 2005). Die Ergebnisse ließen sich aber im weiteren nicht eindeutig belegen (Treib 2014).

Beichelt (2015, S. 281) fasst die Herausforderung bei der Umsetzung in Bundesrecht in drei Punkten zusammen: die Beachtung der EU-Vorgaben, die Einarbeitung weiterer nationaler politischer Ziele sowie „Rückwirkungen auf die [praktische] Umsetzung“. Deutschland liege letztlich zwischen den Polen der „integrierten“, also politischen Gesetzgebung und der 1:1-Umsetzung. Seit Anfang der 2000er achtet die Bundesregierung verstärkt auf die Rechtzeitigkeit der Umsetzung, was zu Lasten von Inhalten geht (Beichelt 2015, S. 285).

In der europäischen und internationalen Klimapolitik ist Deutschland „Trendsetter“. Es besteht ein relativ großer parteipolitischer und gesellschaftlicher Konsens über die grundsätzliche Notwendigkeit (Jänicke 2011, S. 129). Deutschland wollte sich mit dieser Politik aber auch internationales Ansehen verschaffen (Fleischer und Hustedt 2012, S. 270). Seit den 2000ern, zunehmend ab etwa 2006 gibt es eine Tendenz zur Stärkung europäischer Klima- und Energiepolitik, die durchaus auch von den Mitgliedstaaten ausgeht. Die einzelnen Politiken sind aber schlecht integriert und haben ihre eigenen Akteursnetzwerke und Interessenkonstellationen (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 57). Deutschland gelang in der europäischen Klimapolitik ein Upload von Emissionszielen und Zielen für erneuerbare Energien, wirkte aber eher als Bremser bei der Harmonisierung des Emissionshandels und Wettbewerbsfragen (Eikeland 2017, S. 93 f.).

In der Energiepolitik gibt es ein ambivalentes Verhältnis Deutschlands zur Europäisierung. Einerseits treibt Deutschland energie- und klimapolitische Projekte voran (S. Fischer 2017), andererseits achtet Deutschland peinlich genau darauf, sich Gestaltungsspielräume zu erhalten. Die deutsche Energiewende als relativ rascher Ausstieg aus der Atomkraft und der verstärkte Ausbau erneuerbarer Energien war europäisch nicht abgestimmt. Das ist formal auch nicht notwendig. Als großer Energieverbraucher und

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

-anbieter in zentraler Lage in Europa und verbundenen Energienetzen im Energiebinnenmarkt bietet es sich aber aus diplomatischen und praktischen Gründen doch an, seine europäischen Partner mitzunehmen, zumal die EU-Kommission die Art der Förderung der erneuerbaren Energien über das EEG von Anfang an aus wettbewerbspolitischen Gründen kritisch gesehen hatte und diese nach den Energiewendeentschlüssen strategisch an Bedeutung gewann. S. Fischer (2017) und Knauff (2019) sehen eine Steuerung der nationalen Energiepolitik über das europäische Beihilferecht, besonders aber bei den erneuerbaren Energien. Energieeffizienzpolitisch macht Knauff (2019, S. 291) nur eine „gewisse Steuerungswirkung“ des europäischen Beihilferechts aus.

Die deutsche Energieeffizienzpolitik ist, zumindest an den Stellen, wo sie verrechtlicht ist, maßgeblich und „mit hoher Änderungsdynamik“ durch die EU getrieben (Knauff 2014, S. 410), obwohl eigentlich das Subsidiaritätsprinzip gilt. Dies ist im Bereich der Energieeffizienz aber nur ein theoretisches Hindernis für die europäische Rechtsetzung, da es eine weitreichende juristische Argumentation auf Binnenmarktbasis gibt (Eusterfeldhaus 2013, S. 39 ff.; Knauff 2019, S. 291). Die EU kann also mehr oder weniger jede europäische Energieeffizienzregelung begründen und durchsetzen, vorausgesetzt es kommen die nötigen Mehrheiten zu Stande. Dies leistet starken Europäisierungstendenzen Vorschub.

Betrachten wir nun das Verhältnis zwischen Bund und Ländern in der Energieeffizienzpolitik, durchaus auch unter den Bedingungen der Europäisierung. Für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern wird gemeinhin eine erhebliche und hemmende Politikverflechtung konstatiert (vgl. z. B. Scharpf, Reissert und Schnabel 1976; Scharpf 1985; Benz, Scharpf und Zintl 1992), die sich im Begriff „Verflechtungsfalle“ zuspitzt (Scharpf 1985). Aus der Praxis der Politikverflechtung berichtet zum Beispiel de Maiziere (2019, S. 181):

„Die Bundesregierung kann innenpolitisch fast nichts bewirken ohne die Länder, sei es wegen der Gesetzgebung über den Bundesrat, sei es wegen der sonstigen Zusammenarbeit der Regierungen, sei es wegen der Umsetzung der Gesetze des Bundes durch die Länder.“

Trotz der fortbestehenden Verflechtung schafft es aber der deutsche Föderalismus erstaunlich gut, einen „relativ hohen Grad an regionaler Homogenität der Lebensverhältnisse“ (Renzsch, Detterbeck und Schieren 2010, S. 23) bereit zu stellen. Auch Clostermeyer (2014) steht der Handlungsfähigkeit des föderalen Systems und dem Anteil der Länder daran positiv gegenüber. Insgesamt agierten die Länder in ihrer Rolle sehr verantwortungsbewusst für das Wohl des Gesamtstaates und suchten auch immer wieder übergreifende Lösungen. Der Föderalismus funktioniert vor allem wegen seiner „ausgeprägten Konsenskultur“ (Clostermeyer 2014, S. 140). Der deutsche Föderalismus ist also vielleicht ein Hemmschuh, aber nicht unbedingt ein Hindernis für eine einheitliche und ordentliche Implementation.

Die Politikverflechtung trifft auch für die Implementation zu. Erstens sind die Bundesländer bei der Verabschiedung von Bundesgesetzen – der ersten Stufe der Implementation von Bundesrecht – über den Bundesrat mit beträchtlichen Veto- und Aufschubmöglichkeiten beteiligt (vgl. 3.6.2). Zum zweiten sind die Länder zwar de facto durch die Bundesgesetze rechtlich gebunden. Da sie diese aber als eigene Angelegenheit

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

ausführen, kommt dem Bund keine echte Aufsichtsfunktion zu (vgl. 3.6.2). Entsprechend kann der Bund Verhaltensänderungen doch wieder nur auf dem Verhandlungswege erreichen.

Steht das Bundesgesetz, wird die Politikverflechtung im Rahmen der Implementation von Bundesrecht relevant. Diese bewertet Leunig (2010b, S. 176) als „viel folgenreicher“, denn auch hier haben wir es nicht wirklich mit Hierarchie zu tun. Zwar besteht mit den im Abschnitt 3.6.2 beschriebenen Aufsichts- und Weisungsrechten des Bundes de facto auch eine hierarchische Beziehung zwischen Bund und Ländern (Leunig 2010b, S. 186). Ganz überwiegend werden die zur Verfügung stehenden Mittel aber nicht angewendet, wie zum Beispiel beim Bundeszwang (Leunig 2010a, S. 112), so dass die Praxis die von getrennten Sphären im Rahmen der Implementation ist.

Die Umsetzung von Bundes- und Europarecht als gründliche Verwaltungsanwendung ist eine Hauptaufgabe der Bundesländer, sie ist aber für die Landespolitiker nicht attraktiv, weil man sich damit selten profilieren kann; de Maiziere (2019, S. 94) sieht das als wichtigen Grund für die schlechte Aufstellung des Vollzugs in Deutschland. Auch insgesamt befindet sich die Verflechtung im deutschen Föderalismus zwischen Politisierung und Bürokratie. Wegen der großen Rolle der Ministerialverwaltung wird der deutsche Föderalismus als überwiegend bürokratisch bezeichnet, bei gelegentlicher Einmischung der Politik (Wehling 2006b, S. 18). Dabei bedingt die enge Verflechtung geradezu die notwendig große Rolle der Bürokratie, um eine Rest-Steuerungsfähigkeit zu erhalten (Renzsch, Detterbeck und Schieren 2010, S. 15).

Um den Verflechtungen Herr zu werden, haben sich zwischen Bund und Ländern eine ganze Reihe von Kooperationsstrukturen entwickelt. Auf politischer Ebene gibt es zum Beispiel regelmäßig Treffen der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten (Leunig 2010b, S. 182). Außerdem gibt es einen dauerhaften Austausch der Landesministerien mit dem zuständigen Bundesministerium. So können die Länder bereits frühzeitig Einfluss auch auf die Vollziehbarkeit von Gesetzen nehmen (Leunig 2010b, S. 173 f.; Münch 2012, S. 180). Dadurch profitiert der Bund von der „Verwaltungserfahrung der Landesbehörden“ (Leunig 2010b, S. 180).

Zur politischen Kultur zwischen Bund und Ländern kann also zusammenfassend gesagt werden, dass sie unter vielfacher Verflechtung, aber im Grunde funktionalen Kooperationsstrukturen auf Augenhöhe, im Konsens und unter Aussparung von Zwangsmaßnahmen stattfindet. Die bürokratische Komponente des Föderalismus überwiegt vor offensichtlich politischen Erwägungen, insbesondere den durch Parlamente demokratisch legitimierten.

Die Aufgabenteilung Bund – Gesetzgebung und Länder – Vollzug ist nicht nur verfassungsrechtlich festgeschrieben, sondern eine tief internalisierte Maxime. „Vollzug ist Ländersache“ wird nach meinen eigenen Erfahrungen in der Landesverwaltung in den Ländern mit Ehrgefühl und manchmal auch einem gewissen Trotz verfolgt – und der gelegentlichen Erleichterung, wenn man doch einmal nicht zuständig ist. Zu dieser Erfahrung passt die Einschätzung von de Maiziere (2019, S. 136), dass es für den Bund tabu ist, etwas Kritisches über die Länder zu sagen, solche Kritik aber anders herum durchaus an der Tagesordnung ist.

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

Im Rahmen der Umweltpolitik wird regelmäßig über die erhebliche und teils problematische föderale Politikverflechtung berichtet (Prittwitz 1993; Jänicke, Kunig und Stitzel 2000; Pernice 2004; Jahn und Wälti 2007; Knill 2008; Böcher und Töller 2012). Aden (2012, S. 70 f.) würdigt allerdings auch die geschaffenen Abstimmungsstrukturen wie die Umweltministerkonferenz (UMK) und die Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) KliNa, die für Klima und Energie zuständig ist. Insgesamt sieht Aden zwar eine erhebliche Politikverflechtung im Bereich der Umweltpolitik, die aber durchaus leistungsfähig ist und sachorientiert arbeiten kann. Uneinigkeit könne trotzdem zu erheblichen Verlangsamungen führen.

Auch die Energiewende wird ähnlich wie die Umweltpolitik als Herausforderung für den Föderalismus beschrieben (Ohlhorst, Tews und Schreurs 2014; Eikeland 2017). Es stellt sich dann schnell die Frage nach einer – oft themenspezifischen – bundesweiten Koordination (Ohlhorst, Tews und Schreurs 2014, S. 101 ff.). Diese ist im Bereich Energieeffizienz je nach Unterthema und -feld unterschiedlich ausgeprägt. Ganz grundsätzlich hat der Bund seinen Gesetzgebungsspielraum bezüglich Energieeffizienz so weit ausgenutzt, dass eigentlich kaum Gestaltungsspielraum für die Länder besteht (Knauff 2019, S. 292). Es wird beschrieben, dass sich der Bund auch im Vollzug eine gewisse „Zentralisierungstendenz zu eigen gemacht hat“ (Knauff 2014, S. 428; Knauff 2019, S. 294), indem er mit der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) und auch den Aufgaben der Bundesanstalt für Materialforschung (BAM) faktisch zwei Bundesoberbehörden im Bereich Energieeffizienz eingerichtet hat (vgl. Abschnitt 3.5.2).

Daneben bestehen eine Reihe von feldspezifischen Koordinationsgremien von Bund und Ländern. Für die großen Linien der Energieeffizienzpolitik trifft sich einmal jährlich die Arbeitsebene auf Einladung des Bundes beim Bund-Länder-Arbeitskreis Energieeffizienz, immer in einem anderen Bundesland. Hier werden keine Entscheidungen getroffen, sondern lediglich die jeweiligen Vorhaben vorgestellt und erläutert. Für den Bereich Gebäudeenergie wäre in erster Linie die langjährige Projektgruppe EnEV zu nennen, die für Rechtsauslegung zuständig ist, die dann von den Ländern verbindlich im Vollzug verwendet werden soll. Der Bund ist dort im Grunde nur zu Gast, stellt allerdings derzeit etwa die Hälfte der Mitglieder, während nicht alle Bundesländer vertreten sind (Interviews 10, 13, 14, 15 und 18). Produkteffizienzfragen werden im Bund-Länder-Ausschuss EVPG/EnVKG besprochen. Der Ausschuss hat eine eigene Geschäftsordnung, ein Bundesland führt den Vorsitz, der Bund stellt mit dem BAM die Geschäftsstelle (genauer in Kapitel 6).

Der Föderalismus bringt notwendigerweise nicht nur eine Verflechtung zwischen den Ländern und dem Bund, sondern auch der Länder untereinander mit sich. Während man die Hierarchiefrage für das Verhältnis Bund-Länder noch diskutieren konnte, ist klar, dass zwischen den rechtlich gleichrangigen Bundesländern Konflikte nicht durch hierarchische Entscheidung gelöst werden können. Insofern kommen wieder nur die – entsprechend aufwändigen – Verhandlungen in Frage (Benz, Scharpf und Zintl 1992, S. 166). Auch im Hinblick auf den Länderaspekt der Politikverflechtung hat der deutsche Föderalismus Abhilfestrategien in Form diverser Kooperationsinstrumente und -institutionen entwickelt. Die Zusammenarbeit der Länder ist nicht im Grundgesetz fi-

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

xiert, sondern überwiegend Staatspraxis (Clostermeyer 2014, S. 132). Hervorzuheben ist die enge Zusammenarbeit in den Fachministerkonferenzen und ihren vielen Arbeitsgruppen (Leunig 2010b, S. 186; de Maiziere 2019, S. 95), die eine „kaum zu überschätzende Rolle für Gesetzgebung und Verwaltung“ haben (Clostermeyer 2014, S. 138). Diese sind allerdings in der Regel ressortgebunden (vgl. dazu auch Abschnitt 3.7.4) Zur Aufteilung von Belastungen, zum Beispiel Arbeitsvolumina oder Geld, gibt es darüber hinaus den Königsteiner Schlüssel. Wenn verbindliche Vereinbarungen getroffen werden sollen, können Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen geschlossen werden. Von allen diesen Möglichkeiten wird reger Gebrauch gemacht.

Die Fachministerkonferenzen sind sehr unterschiedlich alt und haben unterschiedliche Kulturen entwickelt, was zum Beispiel die Abstimmungsmodalitäten angeht (de Maiziere 2019, S. 96; die wissenschaftliche Literatur geht eher von Einstimmigkeit aus, vgl. Krumm 2015, S. 185; Hegele und Behnke 2017, S. 537). Auch das jeweilige Bundesministerium darf üblicherweise als Gast an diesen Konferenzen teilnehmen (Leunig 2010b, S. 186; de Maiziere 2019, S. 95). Für Energieeffizienz sind einerseits die Wirtschafts- und die Bauministerkonferenz relevant, die beide schon seit 1948 existieren (Clostermeyer 2014, S. 138). Andererseits ist auch die jüngere Umweltministerkonferenz mit dem Thema befasst. Entscheidungen der Fachministerkonferenzen sind nur politisch bindend, nicht rechtlich (Leunig 2010b, S. 186 f.). Insgesamt ist eine starke Personalisierung und Problemorientierung zu beobachten, Parteifragen sind dort weniger wichtig (Clostermeyer 2014, S. 141; de Maiziere 2019, S. 96 f.). Die meiste Arbeit erfolgt auf Beamtenebene in den Arbeitsgruppen der Fachkonferenzen (Clostermeyer 2014, S. 139), wobei die Anzahl dieser Arbeitsgruppen als Rationalisierungsmaßnahme in den 2000ern ganz erheblich reduziert wurde. Dies kann sich grundsätzlich hemmend auf die effektive und abgestimmte Organisation des Vollzugs auswirken (Zimmer 2010; Clostermeyer 2014, S. 141). Die Problemorientierung erfolgt allerdings aus der Sichtweise des jeweiligen Fachressorts. Man kann sich leicht vorstellen, dass sich das bei Querschnittsthematiken durch unterschiedliche Bewertungen zeigt.

Der Königsteiner Schlüssel regelt die mengenmäßige Aufteilung von Belastungen, wenn sich diese nicht direkt aus der Sache ergeben. Er geht auf einen sektorspezifischen Staatsvertrag aus dem Jahr 1949 zurück, wird aber mittlerweile sektorübergreifend für alle möglichen Verteilungsfragen angewendet, zuletzt sehr publik zur Verteilung von Geflüchteten. Der Schlüssel berücksichtigt das Steueraufkommen und die Bevölkerungszahl und soll zu einer fairen Verteilung im Verhältnis zur finanziellen Beweglichkeit der einzelnen Bundesländer führen. Die Verschuldung wird jedoch nicht berücksichtigt (Manfred Mai 2011, S. 20).

Zusammenfassend lässt sich zur Länderzusammenarbeit also sagen: Sie ist funktional und lange tradiert, wobei Einspartendenzen der jüngeren Vergangenheit sich negativ auswirken können. Wie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist sie verwaltungs- statt politiklastig, da problemorientiert und deshalb an Ressortzuständigkeiten gebunden. Das birgt für Querschnittsthemen wie Energieeffizienz grundsätzlich Ineffizienzen, da die Ressortzuordnungen selten einheitlich und konstant sind.

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

Noch ein länderinterner Aspekt ist bei der Implementation zu bedenken, nämlich die Frage, wie sich die Implementation neuer Regelungen in die allgemeine Verwaltungspolitik der Länder einfügt. Implementation im Sinne der Umsetzung neuer Aufgaben des Staates, hier der Länder, bedeutet ja grundsätzlich erst einmal mehr Arbeit für die Verwaltungen, also Verwaltungsaufbau. Dagegen steht ein seit Mitte der 1970er anhaltender Trend, Verwaltung und Bürokratie abzubauen und zu vereinfachen. Zwar setzten zunächst keine großen Veränderungen ein, aber spätestens seit Mitte der 1990er gab es in den deutschen Bundesländern teilweise große Umbauten in der ausführenden Verwaltung, die mit teils erheblichem Stellenabbau einhergingen und -gehen (Haus 2006). Größere Trends der jüngeren Verwaltungsmodernisierung in den Ländern sind länderübergreifende Verwaltungskooperationen (zur Ausnutzung von Effizienzen), Privatisierungen, Kommunalisierungen, Prozessoptimierung, der Einsatz von betriebswirtschaftlichen Elementen, Deregulierung sowie die Verschlinkung und Vereinheitlichung von Behördenstrukturen. Insbesondere wird immer noch viel Personalabbau betrieben (Jock 2011, S. 449 ff.). Der Aspekt der Deregulierung wird in der Literatur durchaus nicht nur auf den Aspekt der Verwaltungskosteneinsparung bezogen, sondern kann auch als Umsetzung des „neoliberalen Projekts“ zur Verdrängung des interventionsfähigen Staates verstanden werden (Butterwegge, Lösch und Ptak 2007, S. 67).

Eine Politikverflechtung besteht in Deutschland nicht nur zwischen dem Bund und den Ländern im Sinne des Föderalismus, sondern zusätzlich zwischen dem deutschen Föderalismus als Gesamtheit und der europäischen Ebene, so dass von einer „doppelten Politikverflechtung“ gesprochen wird (Sturm 2006, S. 24, der sich auf Hrbek (1986) bezieht). Die durch die Europäisierung entstandene Verflechtung schränkt die Länder erheblich stärker ein als die nationale Politikverflechtung (Sturm 2006, S. 35). Mittlerweile kann von der noch von Goetz (1995) beobachteten Stärkung des deutschen Föderalismus durch die Europäisierung keine Rede mehr sein. Wie bei der Politikverflechtung im Allgemeinen ergeben sich in dieser doppelten Politikverflechtung zusätzliche und hohe Koordinationskosten, die Große Hüttemann (2008) zu der Aussage veranlassen: „Föderalismus taugt nicht für Europa“. Die hohen Koordinationskosten seien der „selbstverständliche Preis des kooperativen Föderalismus, der auch und gerade in der Europapolitik zu entrichten“ sei (Große Hüttemann 2008, S. 137). Sturm (2006, S. 47) konstatiert, der deutsche Föderalismus sei in der europäischen Mehrebenenpolitik „politisch und institutionell in der Defensive“.

Ein Aspekt dieser komplexen Verflechtung, über die schiere Anzahl der zu beteiligenden Akteure hinaus, ist die unterschiedliche Zuständigkeitsverteilung. Während Deutschland sachgebietsbezogen zwischen Bund und Ländern teilt, teilt Europa funktional, also unter dem Aspekt der Zielerreichung bei gleichzeitigem Paradigma der Subsidiarität (Renzsch, Detterbeck und Schieren 2010, S. 18). Allein das kann schon zu Zerwürfnissen im deutschen Föderalismus führen, weil die Zuständigkeitslinien verwischen. So ist es auch kein Wunder, dass vielfach, auch kritisch, beobachtet wird, dass die EU im Zuge fortschreitender Europäisierung ohne Rücksichtnahme in die Kompetenzen der Länder eingreift (Sturm 2006, S. 25; Renzsch, Detterbeck und Schieren 2010, S. 16). Die EU sei „länderblind“ (Renzsch, Detterbeck und Schieren 2010, S. 16). Eine Argu-

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

mentation mit Binnenmarkt-Argumenten ist besonders häufig und effektiv (Sturm 2006, S. 40). Es ist aber nicht so, dass die EU aktiv gegen den deutschen Föderalismus arbeitet. Es ist mehr ein Nebeneffekt, wie er insgesamt im Zuge der Europäisierung beobachtet wird (Kohler-Koch 2003, S. 14).

Die Länder reagieren insofern einerseits auf diese sich ändernden Bedingungen durch Anpassungsstrategien, andererseits versuchen sie, aktiv auf die Europapolitik Einfluss zu nehmen, die sie später betreffen wird (Sturm 2006, S. 25). Dadurch ändert sich auch das Verhältnis zwischen Bund und Ländern: Einerseits müssen die Länder dem mit der EU verhandelnden Bund dauerhaft Kompromisse abringen und haben lange für ihre Beteiligung an EU-Entscheidungsverfahren über den Bundesrat kämpfen müssen (Sturm 2006, S. 35 ff.). Andererseits verlangt die Europäisierung in manchen Politikfeldern in der Implementation deutschlandweit einheitliche Lösungen, so dass sich auch hier eine faktische Machtverschiebung auf die Bundesebene beobachten lässt (Schmid 2008, S. 347).

Bei Verhandlungen mit der EU muss der Bund die Länderpositionen „maßgeblich berücksichtigen“, wenn es im Schwerpunkt um Länderkompetenzen geht. Theoretisch könnte sogar ein Vertreter der Länder Deutschland im Ministerrat repräsentieren (Sturm 2006, S. 39). Letzteres passiert sehr selten. Über das Ausmaß, in dem Länderinteressen wirkungsvoll bei den Verhandlungen berücksichtigt werden, herrscht keine Einigkeit (Sturm 2006, S. 39; Derpa 2008). Man kann den Vertretern des Bundes wahrscheinlich nicht unterstellen, ihnen seien die Länderinteressen und Vollzugsfragen egal. Aber selbst bei bestem Willen und ohne verhandlungstaktische Verluste bleibt die Vertretung der Länderinteressen auf Europaebene üblicherweise im Modus der „Stillen Post“, findet also indirekt und mit der Gefahr der Verzerrung und Verkürzung statt. Spätestens, wenn auf EU-Ebene mit Mehrheit statt einstimmig entschieden wird, ist es endgültig mit dem Ländereinfluss vorbei (Sturm 2006, S. 42). Die Länder sind insofern insgesamt eher indirekter Abnehmer der europäischen Politikergebnisse. Man kann daher begründet vermuten, dass ihre Identifikation mit den so zu Stande gekommenen EU-Regelungen nicht besonders groß ist.

Der indirekte Weg gilt nicht nur für die Politikformulierung, sondern auch für die Implementation. Die Länder implementieren in großem Ausmaß nicht EU-Recht, sondern dessen nationale Umsetzung in Bundesrecht. An diesem Umsetzungsschritt sind sie offiziell über den Bundesrat beteiligt, der Schwerpunkt der Arbeit erfolgt jedoch auf Bundesebene und in den Bundesministerien, auf die nur mittelbar Einfluss über die beschriebenen informellen Kontakte besteht. Anders sieht es mit direkt geltenden Verordnungen aus. Diese sind rechtlich nicht implementationsbedürftig und insofern eine direkte Aufforderung an die Vollzugszuständigen, die notwendigen Strukturen zu schaffen. Durch Verordnungen besteht insofern ein direkter Link zwischen der EU und den Ländern – auf die sie im Zweifel, wie beschrieben, in der Entstehung wenig Einfluss hatten.

3.7.4 Die vertikale Dimension

Zu den horizontalen Layern der europäischen Mehrebenensystems gesellt sich bei der Energieeffizienzpolitik ein weiterer organisatorischer Bruch entlang der Grenzen von

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

Ressorts, die für Sektoren und Politikfelder stehen. Damit liegt eine weitere Politikverflechtung vor, die den Koordinationsaufwand zusätzlich erhöht. Deswegen findet Schmid (2008, S. 347) Länderzuständigkeiten bei Querschnittsthemen eigentlich grundsätzlich nicht sinnvoll. Die hier angesprochene Art der Politikverflechtung entspricht den abhängigen Feldern bei Fligstein und McAdam (2012): Felder können auf verschiedenste Weisen verschachtelt sein und beeinflussen sich dann gegenseitig.

Die Verankerung in den Ministerien ist deswegen interessant, weil Ressorts (oder Abteilungen) sehr langfristige Prägungen und Traditionen haben, die zur so genannten Siloisierung und selektiven Perzeption führen: Man bleibt primär in der eigenen Denkklogik (Hustedt und Veit 2014; Daviter, Hustedt und Korff 2016, vgl. auch de Maiziere 2019, S. 106 ff.). Weitere Probleme ergeben sich aus den Eigeninteressen der Ressorts und den Koordinationskosten (Hustedt und Veit 2014, vgl. dazu auch Scharpf 2000). Daraus folgt der Standardmodus der negativen Koordination, das heißt: Man einigt sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner (Bönker 2008, S. 318; Hustedt 2013, S. 97, zur negativen Koordination siehe Scharpf 1996).

Sowohl die Umweltpolitik (Jänicke, Kunig und Stitzel 2000, S. 38; de Maiziere 2019, S. 102) als auch die Klimapolitik (Böcher und Töller 2012; Böcher und Nordbeck 2014; Daviter, Hustedt und Korff 2016) gehören zu den Querschnittsaufgaben, den so genannten „wicked problems“ (Daviter, Hustedt und Korff 2016, S. 4), bei denen grundsätzlich mehrere Ressorts und Sektoren auf einen Nenner zu bringen sind. Für den Bereich der Klimapolitik hat dieser Fakt sogar eine eigene Theorie hervorgebracht, die so genannte Climate Policy Integration (Ahmad 2009; Adelle und Russel 2013, S. 18; Dupont 2014; Jacob und Kannen 2015), die auf ähnliche Ansätze aus dem Bereich der Umweltpolitik aufbaut. Letztlich geht es darum aufzuzeigen, wie die organisatorischen Hindernisse überwunden werden können und Sektoren, die von Hause aus nicht über Umwelt- oder Klimapolitik nachdenken, dazu bewegt werden können, ihren Beitrag zu leisten. Die Integrations- und Koordinationsleistung in der Klimapolitik in Deutschland im Allgemeinen wird als niedrig bewertet (Fleischer und Hustedt 2012; Jacob und Kannen 2015), über die tatsächliche Klimapolitikintegration auf europäischer Ebene ist wenig bekannt (Böcher und Nordbeck 2014, S. 261).

Auch Energieeffizienz ist eine ganz klassische Querschnittsaufgabe, die „die gesamte Verwaltung betrifft“ (Knauff 2014, S. 433). Der Rechtsrahmen ist sehr komplex und mit vielen Bereichen verwoben (Knauff 2014, S. 424; Ludwigs 2014, S. 181). Es gibt insbesondere eine Orientierung am Umwelt, Energie- und Produktsicherheitsrecht (Knauff 2014, S. 425). Eine komplexe Struktur ist wegen der vielen betroffenen Politikfelder zwar zu erwarten, Ludwigs (2014) und Nebel (2014) kritisieren aber darüber hinaus, dass eine übergreifende Klammer fehlt. Vielmehr handele es sich um ein „schwer durchschaubares Konglomerat an Einzelmaßnahmen“ (Ludwigs 2014, S. 184). Noch deutlicher wird Nebel (2014, S. 148):

„Feststellen lässt sich auch, dass die Regelungen zur Energieeffizienz in den Fachgesetzen oftmals lediglich ein „Nebenprodukt“ sind, das bei der Regelung des jeweiligen Fachbereichs ohne ausgereiften konzeptionellen Hintergrund anfällt. Hinzu kommt, dass die Einzelnormen und -maßnahmen nicht aufeinander abgestimmt

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

sind, unter anderem weil keine spezifische Rechtssetzungskompetenz und damit auch -verantwortlichkeit besteht.“

Energieeffizienzpolitik ist also sowohl verstreut als auch schlecht in den Politikfeldern verankert. Zur Politikintegration über die Felder hinweg gibt es verschiedene institutionelle Ansätze. Grundsätzlich soll die Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) beim BAFA diese Aufgabe erledigen. Dafür ist sie aber nicht ansatzweise ausgestattet oder in den verschiedenen Politikfeldern institutionalisiert. Das spiegelt sich im Vorschlag für einen zusätzlichen „Energieeffizienz-Kümmerer“ von Thomas, Hennicke u. a. (2013).

Welche vertikalen Brüche sind es nun genau, vor denen die Energieeffizienzpolitik steht? Wie in der Energie- und Klimapolitik im Allgemeinen verlaufen die maßgeblichen Brüche zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und dem Bundesumweltministerium (BMU), die in langjähriger Konkurrenz standen (Eikeland 2017, S. 93, 112). Dabei steht das BMWi für eine wirtschaftsorientierte, industriepolitische Sichtweise, während das BMU vor allem der Dekarbonisierung und dem Klimaschutz verschrieben ist – die beiden vertreten also Einzelkomponenten des energiepolitischen Zieldreiecks. In der Zeit von 2009 bis 2013 entfiel eine weitergehende inhaltliche Koordinierung der beiden Ressorts aus koalitionstaktischen Erwägungen (CDU-FDP-Koalition), während die Besetzung beider Ministerien durch die SPD ab 2013 die Koordination grundsätzlich vereinfacht hat (Eikeland 2017, S. 112). Zusätzlich ist aber auch das Verkehrsministerium betroffen und in der Gebäudeenergiepolitik auch das Bundesbauministerium beziehungsweise die Bauabteilung im gerade zuständigen Ressort.

Durch Umressortierungen im Energiebereich verschoben sich in der Energiepolitik in den vergangenen Jahren mehrfach die Koordinierungslinien (vgl. Abschnitt 3.5). Die Ressortproblematik und auch ihre Wechsel setzen sich analog auf Länderebene fort, häufig durch parteipolitische Räson in den Koalitionsverhandlungen bestimmt (Pappi, Schmitt und Linhart 2008; Sieberer 2015). Entsprechend der Verteilung auf verschiedene Ressorts in den Ländern sind auch mehrere Fachministerkonferenzen mit der Thematik befasst, die teilweise sehr unterschiedliche Sichtweisen auf das Problem entwickeln. Gleichzeitig ist es so möglich, dass nicht jedes Bundesland mit dem zuständigen Fachministerium in jeder Ministerkonferenz offiziell vertreten ist, die sich mit dem Thema befasst. Ein Beispiel: Liegt in einem Bundesland die Zuständigkeit für Gebäudeenergiepolitik zusammen mit der allgemeinen Energiepolitik im Umweltressort, so ist das Fachministerium in der Bauministerkonferenz der Länder, die die hauptsächliche Koordinationsarbeit macht, zunächst einmal nur Gast.

3.7.5 Nicht-staatliche Akteure in der Multi-Level-Governance

Zum Konzept der Multi-Level-Governance gehört nicht nur die Beteiligung zahlreicher politischer Ebenen, sondern auch die von nicht-staatlichen Akteuren, den so genannten Stakeholdern. Die Einbeziehung organisierter Interessen ist dabei erst einmal als demokratisches Plus zu verstehen, denn organisierte gesellschaftliche Interessen sind im Sinne der Pluralismustheorie das „soziale Kapital“ des Staates und damit „legitime Teilhaber und Gestalter des politischen Willensbildungsprozesses“ (Sebaldt und Straßner 2004,

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

S. 16, 30 ff., vgl. auch Sebaldt 1997). Sie ermöglichen also den Zugang und Einfluss von Bürgern und ihren Bedürfnissen. Als Teilgebiet der Pluralismustheorie beschäftigt sich der Neo-Korporatismus mit der institutionalisierten Beteiligung von Interessengruppen an der Politik. Damit wird Politik zum „Aushandlungsprozess zwischen Staat und Verbänden“ (Sebaldt und Straßner 2004, S. 41). In Deutschland gibt es ein mittelmäßig stark ausgeprägtes korporatistisches Modell.

„Die einheitliche Gewerkschaftsstruktur, starke Unternehmensverbände, die intensive Durchorganisation des gesamten sozialpolitischen Sektors und die ausgeprägte Gemeinwohlorientierung der deutschen Gesellschaft stützen in großem Maße die korporatistischen Grundelemente von Kompromiss und Kooperation“ (Sebaldt und Straßner 2004, S. 45)

Entsprechend gelten auch für die Verflechtung mit dem nicht-staatlichen Sektor die von Scharpf konstatierten Effekte des Verhandlungsmodus. Die Stärke von Wirtschaftsverbänden, aber auch Gewerkschaften wird in der deutschen Korporatismusforschung hervorgehoben. So sind in Deutschland die Wirtschaftsverbände wie in „nahezu jeder Industriegesellschaft demokratischen Typs die beherrschenden sozialen Machtgruppen“ (Sebaldt und Straßner 2004, S. 103, vgl. Sontheimer und Bleek 2000).

Man muss also nicht unbedingt die neo-marxistisch inspirierte Konflikttheorie bemühen, um eine Stärke der Wirtschaft in der deutschen Landschaft der Interessenvertretung anzuerkennen. Diese Theorie kritisiert, dass die gesellschaftlichen Interessen, anders als vom Pluralismus im Idealtyp dargestellt, eben keine gleichen Zugangschancen haben. Gerade allgemeine Bedürfnisse wie zum Beispiel der Umweltschutz hätten eine schlechtere Organisationsfähigkeit und könnten sich daher schlechter durchsetzen als Wirtschaftsinteressen mit höherer „Verwertbarkeit im kapitalistischen Wirtschaftssystem“ (Sebaldt und Straßner 2004, S. 45 ff. unter Bezugnahme auf Offe 1981; vgl. auch Heinze 1981, S. 74 ff.).

Rein quantitativ kann man seit den 1970ern eine Verschiebung hin zu mehr Verbänden aus den Bereichen Soziales, Kultur und Umwelt ausmachen, wobei die Wirtschaftsverbände auf hohem Niveau stagnieren (Sebaldt 1997, S. 176 f.; Sebaldt und Straßner 2004, S. 95 f.). Ob dies genügend Anlass für die von Sebaldt und Straßner (2004) vorgetragene Euphorie vermehrter demokratischer Beteiligung breiterer Interessen ist, sei dahin gestellt.

Das europäische Mehrebenensystem spielt nicht-staatlichen Akteuren tendenziell in die Karten, weil sie so mehr Anlaufstellen haben, bei denen sie ihre Interessen einspielen können (Eising und Kohler-Koch 2005, S. 45). Entsprechend ist auch auf europäischer Ebene die Einbindung gesellschaftlicher Interessen fest etabliert, aber auch erwünscht. Die EU will damit unter anderem das ihr unterstellte Demokratiedefizit abbauen. Vor allem für die Arbeit der Kommission ist die Expertise der Stakeholder elementar. So haben sich insbesondere zwischen den Generaldirektionen der Kommission und den Stakeholdern feste Verbindungen entwickelt, die vor allem auch auf persönlichen Kontakt setzen (Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2004, S. 88 f.; Schendelen 2007, S. 82). Insgesamt nimmt die Zahl der auf europäischer Ebene tätigen Stakeholder sukzessive zu. Die größte Schlagkraft haben möglichst spezifische Fachverbände. Das liegt an der Bündelung von

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Ressourcen und inhaltlichen Homogenität, was die Konsensbildung erleichtert (Eising und Kohler-Koch 2005, S. 32). Diese Eigenschaft können aber auch die immer häufiger vertretenen einzelnen Großunternehmen (Eising und Kohler-Koch 2005, S. 15) für sich proklamieren. Die vertretenen Interessen sind dabei in großem Maße durch „national-sektorielle Strukturen und außenwirtschaftliche Verflechtungen“ geprägt (Eising und Kohler-Koch 2005, S. 37).

Dass die Wirtschaftsverbände und Unternehmen auf europäischer Ebene dominieren können, überrascht nicht, da es sich um einen Zusammenschluss demokratischer Industriegesellschaften handelt. In solchen Systemen sind Wirtschaftsverbände, wie oben bereits beschrieben, im Prinzip immer die dominante soziale Gruppe (Sontheimer und Bleek 2000, S. 204). Dem hingegen sind zum Beispiel Verbraucherverbände und die von ihnen vertretenen Interessen wesentlich schlechter vernetzt (Janning 2009).

Das trifft in besonderem Maße auf Deutschland zu, wo Wirtschaftsverbände im korporatistischen System viel stärker und wichtiger sind als in liberaleren Wirtschaftssystemen (Eising 2009, S. 37). Das führt dazu, dass sich deutsche Wirtschaftsverbände mit ihren Interessen auch eher an die mit ihnen gut vernetzte nationale Ebene wenden als an die europäische (Schmedes 2008). Bühner (2010, S. 53 f.) verneint allerdings eine „Herrschaft der Verbände“ und betont auch die Abgrenzungsbemühungen beider Sphären.

Die deutsche Wirtschaft hat einen Schwerpunkt auf Schwerindustrie und produzierendem Gewerbe mit großen, gut in den Verbänden vertretenen Unternehmen, die im Modell des „rheinischen Kapitalismus“ fest mit den staatlichen Strukturen verwoben sind (Speth 2010, S. 260; Eikeland 2017, S. 92). Die Einbindung der Verbände ist zum Beispiel über die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO) kodifiziert und sichert Einflussmöglichkeiten bereits in der Frühphase von Gesetzesvorbereitungen (Speth 2010, S. 269). Außerdem gibt es ein enges Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden und den Parteien CDU und FDP (Speth 2010, S. 271). In Deutschland hat das Verhältnis von Staat und Wirtschaft so eine quasi-„mystische“ Betonung von Industriepolitik und Exportwirtschaft hervorgebracht (Eising 2009, S. 38).

Zwar versuchen diese „Organisationen des Kapitals“ vor allem, die Wirtschaftspolitik zu beeinflussen (Sebaldt und Straßner 2004, S. 100). Da sich aber Regulierung in nahezu jedem Politikfeld auch in irgend einer Form positiv oder negativ auf die wirtschaftlichen Interessen zumindest bestimmter Branchen auswirkt, kann eine Durchdringung auch anderer Politikfelder begründet angenommen werden. Wirtschaftsverbände sind dabei die Träger der Interessen vor allem großer Unternehmen (Crouch 2011; Speth 2010, S. 260). Crouch (2011) arbeitet sehr gründlich heraus, dass es bei der Idee des Neoliberalismus eigentlich nicht um freie Märkte geht, sondern um die Dominanz großer Unternehmen. Der Einfluss auf das Handeln des Staates entsteht dabei einerseits über Lobbying, aber auch dadurch, dass die Politik Geld benötigt, um ihre Ziele durchsetzen zu können – auch die Ziele, die nichts mit Wirtschaftspolitik zu tun haben:

„Governments are also aware that the resources they need to pursue any such goods [i.e. collective goods other than economic ones] are dependent on the creation of wealth, and corporations are seen as the single most reliable structure for creating

3.7 Multi-Level-Governance der Implementation von Energieeffizienzpolitik

wealth and for declaring the public policies that are needed for that task. The pursuit of profit by firms therefore enjoys an overwhelming privilege as a social goal, even for the achievement of objectives that cannot be achieved by profit maximization itself.“ (Crouch 2011, S. 166 f.)

Wirklich vermeiden lässt sich das laut Crouch (2011) nicht. Es sei daher wichtig, Fehlverhalten der Unternehmen zivilgesellschaftlich öffentlich zu machen und sie zur Verantwortung zu ziehen, wo notwendig. Mit der Unterstützung von Unternehmen, die ganz offensichtlich nicht im öffentlichen Interesse handeln, ließe sich schließlich auch keine Wahl gewinnen. Unter Umwelt- und Klimaschutzgesichtspunkten darf man diese These nach dem Dieselskandal in Deutschland zumindest anzweifeln – oder konstatieren, dass die Notwendigkeit von Umwelt- und Klimaschutz noch kein gesellschaftlicher Konsens ist.

In Deutschland gibt es bei den Wirtschaftsverbänden eine dreigliedrige Struktur (Sebaldt und Straßner 2004, S. 100 f.). Zum einen gibt es Branchenverbände, die dann vor allem in ihrem spezifischen Politikfeld agieren. Dann gibt es Kammern, die teilweise auch Vollzugsaufgaben übernehmen können und somit Institutionen der Selbstverwaltung sind (Kluth 2007) – eine klassisch deutsche Tradition und Besonderheit (Speth 2010, S. 260; Groser, Sack und Schroeder 2010; Seibel 2017, S. 70 ff.). Die dritte Gruppe sind die Arbeitgeberverbände, die vor allem für die Tarifverhandlungen zuständig sind.

Die erste und dritte Gruppe der Verbände stehen dabei für klassische Konfliktlinien (vgl. Weßels 2007). Während die Arbeitgeberverbände für die Konfliktlinie Arbeit – Kapital zuständig ist, können sich die Branchenverbände an der mindestens seit den 1990ern bestehenden Konfliktlinie Wirtschaft – Umwelt abarbeiten.

Dieser gesellschaftliche Interessengegensatz zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen Interessen ist in den 1980ern entstanden und wird zunehmend paradigmatisch. Er findet sich nicht nur in den Parteien, sondern auch bei den Verbänden wieder, die als eine Art „Unterbau“ für das Parteiensystem fungieren (Weßels 2007, S. 115, 85). Wie wir oben gesehen haben, sind die wirtschaftlichen Interessen schon allein aus Gründen der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln dominant in der deutschen Gesellschaft vertreten. Es ist allerdings so, dass Umweltverbände mittlerweile bei den Bürgern mehr Zuspruch finden als Verbände, die traditionellere Interessen vertreten, wie zum Beispiel Gewerkschaften; auch sind sie immer stärker professionalisiert (Jänicke, Kunig und Stitzel 2000, S. 67; Weßels 2007, S. 107). Das verstärkt aber eher den gesellschaftlichen Zwiespalt (Weßels 2007, S. 107).

Die Beobachtung von Héritier u. a. (1994, S. 197) aus den frühen 1990ern, dass wirtschaftliche Interessen besonders dann gegenüber Umweltinteressen dominieren, wenn die gesamtwirtschaftliche Lage schlecht ist, scheint auch heute noch zu gelten. Eine interessante Beobachtung ist aber, dass Umwelt- und Wirtschaftsinteressen nicht unbedingt immer im Gegensatz stehen müssen. Gerade ordnungsrechtliche Maßnahmen aus dem Umweltbereich eröffnen nämlich den bereits etablierten Unternehmen Vorteile, weil sie Markteintrittsbarrieren für mögliche Konkurrenten darstellen. Entsprechend setzen sich auch die Verbände durchaus dafür ein. Das ist bereits seit den 1970ern erforscht (Töller und Böcher 2010, S. 374 f.).

3 Energieeffizienzpolitik im Mehrebenensystem

Die industriepolitische Relevanz ist auch der traditionelle Treiber für die deutsche Energiepolitik (Eikeland 2017, S. 91). Dieser Aspekt findet sich auch auf europäischer Ebene in der auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Lissabon-Strategie der 2000er Jahre (S. Fischer 2017, S. 103; Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 40). Die dargestellte Industriefreundlichkeit in Deutschland wirkt sich auf den energiepolitischen Instrumentenmix dahingehend aus, dass es traditionell einen Schwerpunkt auf freiwilligen Vereinbarungen und Förderpolitik gibt (Eikeland 2017, S. 92 f.). Auch gab es erhebliche Industrierabatte bei der Einführung des Emissionshandels in 2005, weil Deutschland auf Grund des Einflusses der entsprechenden Stakeholder eigentlich lieber auf freiwillige Vereinbarungen gesetzt hätte (Skjærseth und Wettestad 2008). In der Legislaturperiode mit FDP-Beteiligung und -Zuständigkeit für Energiepolitik gab es einen noch größeren Schwerpunkt auf Industriepolitik, was zu Akzentverschiebungen und teilweise Verzögerungen bei der Implementation von Energiepolitik führte (Eikeland 2017, S. 107).

Nicht ins Schema passt die gegen Industrieinteressen durchgesetzte und sehr großzügige Förderpolitik für erneuerbare Energien über das EEG sowie die negativen finanziellen Anreize durch die ökologische Steuerreform, beides unter grüner Regierungsbeteiligung (Eikeland 2017, S. 92 f.). Durch das Erstarken der erneuerbaren Energien gab es nun auch neue Wirtschaftsakteure auf dem Markt, was zu einem Aufbrechen des klassischen Korporatismus führte (Eikeland 2017, S. 111).

Private Wirtschaftsakteure sind aber nicht nur als Stakeholder in den Politikformulierungs- und nationalen Implementationsprozess eingebunden. Sie führen auch selbst Vollzugsaufgaben durch. Gerade in der Energieeffizienzpolitik haben sie diverse Kontrollfunktionen oder bieten Beratungsleistungen. So gibt es in der energiebezogenen Produktregulierung insgesamt eine Parallelität zu den Verfahren der Produktzulassung, bei denen akkreditierte Unternehmen Sonderfunktionen haben. Der Rückgriff auf Private stellt einen gewissen Ausgleich zu den eingeschränkten Möglichkeiten im Vollzug von Energieeffizienzpolitik dar (Knauff 2014, S. 432 ff.; Knauff 2019, S. 288 f.).

Auf EU-Ebene sind Wirtschaftsakteure und andere Stakeholder im Energiebereich seit 2005 institutionell in der High-Level Group on Competitiveness, Energy and Environment eingebunden. Diese arbeitet übergreifend für die betroffenen Generaldirektionen der Kommission (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 53). In der Energiepolitik ist es besonders schwierig, einen Konsens innerhalb der Wirtschaftsverbände zu finden, weil die Energiemärkte und Interessen so unterschiedlich sind (Geden und S. Fischer 2008, S. 60). Dennoch unterstützen die Verbände der Energiewirtschaft in Europa, also die Energieproduzenten, die Ausrichtung der Energiepolitik auf Klimaaspekte als gemeinsamen Nenner, auch im Eigeninteresse, denn bei knapper werdenden Ressourcen schwindet das alte Geschäftsmodell ohnehin. Die energieintensive Industrie hingegen drängt auf niedrigere Klimaziele und Ausnahmen (Eikeland 2012, S. 108 f.). Energieintensive Branchen sind zum Beispiel die Chemieindustrie und die Aluminium- oder Papierherstellung. Der generell eher schwierige Konsens dürfte aber dazu führen, dass sich die Interessen großer Einzelunternehmen in der Energiepolitik besonders stark durchsetzen. Die Einbindung, Durchsetzungsstärke und Ausrichtung industrieller Interesseneinbindung in

der europäischen Klimapolitik unterscheidet sich von Thema zu Thema. Offenbar gibt es auch wenig Berührungspunkte zwischen den einzelnen Sub-Feldern (Boasson und Wettestad 2013, S. 155 ff.).

3.7.6 Zusammenfassung: Bedingungen der Implementation von Energieeffizienzpolitik

Die Implementation von Energieeffizienzpolitik betrifft erstens mehrere (Politik-)Felder. Dies sind in erster Linie die Felder Wirtschaft, Umwelt (Klima) und Energie, die teils sehr unterschiedliche Ziele verfolgen, die sich aber bei der Energieeffizienz durchaus treffen können. Mit diesen verschiedenen Feldern ist zweitens eine Betroffenheit verschiedener Ressorts direkt verbunden (vertikale Gliederungslinien). Drittens sind verschiedene Ebenen betroffen (horizontale Gliederungslinien), die formal in Hierarchien und Aufsichtsverhältnisse eingebunden sind, de facto aber kooperativ arbeiten müssen. Dies sind vor allem die Ebenen EU, Bund und Bundesländer. Diese Punkte kann man unter dem Begriff „Verflechtungsfälle“ (Scharpf 1985) zusammenfassen, der offenbar auf die Energieeffizienzpolitik in besonderem Maße zutrifft.

Ganz grundsätzlich hält der deutsche Föderalismus Lösungsstrategien für die Politikverflechtung vor, nämlich verschiedenste Arten von Kooperation und Koordination, unpolitisiert, durchaus als Verwaltungsaufgabe (Wehling 2006a; Renzsch, Detterbeck und Schieren 2010; Leunig 2010b; Clostermeyer 2014). Die vorhandenen Koordinierungsstrukturen in dem noch recht jungen, aber stark von Europäisierung geprägten Politikfeld Energieeffizienz oszillieren zwischen Zentralisierungstendenzen und der Ressortgebundenheit dezentralerer Strukturen. Im Ergebnis kann man dem europäischen Mehrebenensystem in Verbindung mit dem deutschen Föderalismus gerade in der Energieeffizienzpolitik einen erheblichen Misfit hinsichtlich der Implementationsfähigkeit unterstellen. Damit wäre zu erwarten, dass Implementationsdefizite auf die Variable „Fähigkeiten“ zurückführbar sind.

Viertens gibt es im deutschen, aber auch europäischen politischen System eine enge Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren, also Verbänden und anderen Stakeholdern, in den politischen Prozess, aber auch eine gewachsene Verflechtung mit der für die Implementation hauptsächlich zuständigen Verwaltung (Sebaldt und Straßner 2004). Dabei dominieren strukturell die Interessen von großen Unternehmen und Wirtschaftsverbänden im Allgemeinen (Offe 1981; Heinze 1981; Sontheimer und Bleek 2000; Eising und Kohler-Koch 2005; Eising 2009; Speth 2010; Crouch 2011; Eikeland 2017). Je nach Politisierung des Sachverhalts wäre es so zu erwarten, dass das Implementationsergebnis zumindest auch auf politische Interessen, mithin die Variable „Motivation“ zurückführbar ist.

Gleichzeitig gibt es fünftens bei der Multi-Level-Governance von Energie- und Energieeffizienzpolitik zahlreiche Aspekte gelebter Hierarchieausübung vor allem zwischen den Ebenen EU und Bund. Sowohl eine Steuerung über Vertragsverletzungsverfahren als auch über die Beihilfeaufsicht scheinen an der Tagesordnung. Die politikfeldspezifische Implementationsforschung (Mayntz 1978; Leffler 1993; Héritier u. a. 1994; Knill und Lenschow 1999; Knill 2008; Jänicke, Kunig und Stitzel 2000; Di Lucia und Kronsell 2010;

Verlinden 2012; Skjærseth, Eikeland u. a. 2017; Eikeland 2017; Di Lucia und Kronsell 2010) stellt ebenfalls eine Mischung der Faktoren „Fähigkeiten“ im Sinne eines Misfits sowie „Motivation“ im Sinne der „Domestic Politics“ fest. Aspekte von Compliance und Hierarchie sind dort nicht untersucht.

3.8 Zusammenfassung und Hypothesen

Institutionell trifft das Querschnittsthema Energieeffizienz auf eine ausgeprägte Politikverflechtung zwischen den einzelnen Ebenen (Föderalismus) und zwischen mehreren Politikfeldern (Climate Policy Integration; vgl. z. B. Ahmad 2009; Adelle und Russel 2013) beziehungsweise Ressorts (Siloisierung; vgl. z. B. Hustedt und Veit 2014). Eine Überwindungsmöglichkeit sind entpolitisierte, verwaltungsbestimmte Abstimmungsstrukturen, die aber nicht unbedingt in jedem Einzelthema ausreichend zur Verfügung stehen oder sich erst entwickeln müssen. Entsprechend wird von einem erheblichen und hinderlichen Misfit ausgegangen.

- H1** Es wird vermutet, dass die erheblichen und schwer überwindbaren Verflechtungen in mehreren Dimensionen (Feld) die Implementation von europäischen Energieeffizienzregelungen behindern. Die Fähigkeiten beziehungsweise die „Goodness of Fit“ würde die Implementation also beeinträchtigen.

Energieeffizienz wird als das Mittel der Wahl zur Erreichung des energiepolitischen Zieldreiecks („efficiency first“) angesehen (siehe zum Beispiel Europäische Kommission 2011a; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016). Es geht dabei nur um relative Einsparungen und üblicherweise auch nur um die Realisierung von Potenzialen, die sich wirtschaftlich rechnen (Pehnt 2010, S. 2; Ludwigs 2014, S. 193). Die bestehenden wirtschaftlichen Potenziale sind erheblich (Bauernhansl u. a. 2013; Boßmann, Eichhammer und Elsland 2012; Brugger, Eichhammer und Dönitz 2019). Deswegen sollte Energieeffizienz politisch verhältnismäßig unkontrovers sein, auch wenn in den vergangenen etwa 20 Jahren sukzessive eine Verschiebung von der wirtschafts- und versorgungspolitischen Begründung auf die klimapolitische Begründung im energiepolitischen Zieldreieck stattgefunden hat. Für die deutsche Energiewende hat Energieeffizienz eine besonders herausragende Bedeutung, weil durch den Ausstieg aus der Atomkraft eine der emissionsarmen Arten der Energieerzeugung ausgeschlossen wurde. Die Klimaziele werden ohne erhebliche Energieeffizienzmaßnahmen wirtschaftlich und praktisch kaum zu schaffen sein (Löschel u. a. 2012). Dies sollte das politische Interesse an der Umsetzung von Energieeffizienzregelungen grundsätzlich verstärken.

Energieeffizienzpolitik zeichnet sich durch einen eher unübersichtlichen Instrumentenmix aus (Bredow 2013, S. 184; Höffler 2014; Ludwigs 2014; Nebel 2014) bei denen in Europa Ordnungsrecht und (verpflichtende) Informationsinstrumente eine wichtige Rolle spielen, in Deutschland eher Fördermaßnahmen (Knauff 2014). Generell sind ordnungsrechtliche Maßnahmen politisch kontroverser und unbeliebter, Informationsinstrumente und Förderung politisch leichter durchsetzbar, aber gegebenenfalls weniger wirksam.

Insbesondere setzen Informationsinstrumente einen funktionierenden Markt und einen „mündigen Konsumenten“ voraus (Dose 2008; Buchholz 2009).

Wirtschaftsinteressen sind über den deutschen Korporatismus und die Multi-Level-Governance im Allgemeinen eng in staatliche Entscheidungen eingebunden (Offe 1981; Heinze 1981; Sontheimer und Bleek 2000; Eising und Kohler-Koch 2005; Eising 2009; Speth 2010; Crouch 2011; Eikeland 2017). Es wird aber davon ausgegangen, dass sich die Wirtschaftsinteressen nur bei politisch kontroversen Fragen niederschlagen, eher unpolitische (Implementations-)Fragestellungen hingegen als klassisches Verwaltungshandeln abgearbeitet werden.

H2 Für die Implementation von europäischen Energieeffizienzregelungen jenseits des Ordnungsrechts (Aufgabe) wird auf Grund des unkontroversen Ziels und Instruments vermutet, dass sie unpolitisch bis unterstützend verläuft. Motivation beziehungsweise „Domestic Politics“ sollte kein Problem bei der Implementation darstellen.

Die rechtliche und tatsächlich gelebte Hierarchie unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ebenen. Während es zwischen der EU- und Bundesebene bei der Implementation durchaus den Grundsatz von Auftrag und Kontrolle gibt, ist Implementationskontrolle zwischen Bund und Ländern nahezu kein Thema. Es wird in den Fallstudien im Detail zu beobachten sein, ob und wie sich dies auf den Implementationserfolg auswirkt.

4 Methodik

An dieser Stelle soll erläutert werden, wie bei der Beantwortung der Fragestellung empirisch vorgegangen wurde. Nach einem Überblick wird zunächst die allgemeine Herangehensweise dargestellt, nämlich der qualitativ-vergleichende Forschungsansatz auf Fallstudienbasis. Der nächste Abschnitt ist der Begründung der Fallauswahl gewidmet. In den darauf folgenden Abschnitten wird festgehalten, wie praktisch vorgegangen wurde. Dazu wird die Datenerhebung über Experteninterviews, Fragebögen und andere schriftliche Quellen dokumentiert sowie der Prozess der Datenauswertung beschrieben.

Grundsätzlich handelt es sich um ein qualitativ-vergleichendes Forschungsdesign auf der Basis von drei Fallstudien, die nach der Method of Difference ausgewählt wurden. Damit wurde in einem ersten Schritt explorativ vorgegangen, indem die Ergebnisse anhand eines breit angelegten Modells (vgl. Abschnitt 2.3) strukturiert wurden und nach Gemeinsamkeiten gesucht wurde. Das Modell wurde auf Basis des vorhandenen theoretischen und politikfeldspezifischen Forschungsstands erarbeitet. Durch den modellbasierten Vergleich erfolgt gleichzeitig eine Anbindung an die Theorie und eine Verifizierung des Modells. In einem zweiten Schritt wurde der Vergleich auf die größeren Hypothesen der EU-Implementationsforschung zugespielt, nämlich die Frage, ob Implementationsergebnisse eher über den „Goodness of Fit“ zu erklären sind oder aber über „Domestic Politics“. Der Vergleich ermöglicht so insgesamt eine Theorieergänzung durch die Generierung theoriefähiger Versatzstücke.

Die gewählten Fälle lassen sowohl durch ihre Zugehörigkeit zur Gesamtthematik „Energieeffizienzpolitik im europäischen und deutschen Mehrebenensystem“ als auch durch ihre Varianz in Einzelvariablen relativ weitreichende Schlussfolgerungen zu. So handelt es sich um eine Gesamtthematik mit einem auf den ersten Blick besonders großen Misfit durch die erheblichen Verflechtungen und gegenläufigen Regulierungsstrategien, vor allem einem Trend zur Deregulierung. Gleichzeitig sind die untersuchten Informationsinstrumente politisch verhältnismäßig unkontrovers, so dass sich insgesamt die Effekte der „Goodness-of-Fit“-These besonders klar zeigen lassen müssten, weil sie nicht von Aspekten der „Domestic Politics“ überlagert sind. Beobachtete Defizite wären demnach vor allem darauf zurückzuführen, dass es den Mitgliedstaaten – hier Deutschland – schlicht organisatorisch schwer fällt, angemessen auf die Europäisierungsschritte zu reagieren. Die einzelnen Studien unterscheiden sich schließlich vor allem in den betrachteten Teilsektoren und Ressort- und Ebenenzuständigkeiten mit den zugehörigen institutionellen Setups sowie Denklogiken, also gemäß Fligstein und McAdam (2012) in den Feldern und Zielen.

Um die kausalen Zusammenhänge innerhalb der einzelnen Fallstudien nachvollziehen zu können, wurde mit vier sich ergänzenden Methoden gearbeitet. So wurde einerseits einer Prozessanalyse (1) durchgeführt, für die Experteninterviews und zahlreiche Do-

kumente die Grundlage bilden. Diese Daten wurden auch verwendet, um die Entscheidungssituation (2) der Implementierer zu modellieren und zu untersuchen, aus welchen Lösungsoptionen sie aus welchen Gründen die letztliche realisierte ausgewählt haben. Nicht alle Aussagen der Experten ließen sich einem einzelnen Prozessschritt oder einer Lösungsoption zuordnen. Vielfach beschrieben sie auch grundsätzliche Haltungen und Restriktionen. Diese wurden für eine variablensensitive Auswertung (3) entsprechend dem aufgestellten theoretischen Modell verwendet. Schließlich wurde bei den Fallstudien mit Zuständigkeit in den Bundesländern eine überblickshafte quantitative Befragung (4) durchgeführt, die die wichtigsten Strukturparameter einschließt.

4.1 Forschungsdesign: Qualitative Forschung auf Fallstudienbasis

Das verwendete Forschungsdesign orientiert sich an Empfehlungen zur Methodik in der Europäisierungsforschung, wie sie Bache, Bulmer und Gunay (2012) dargestellt haben. Das dort beschriebene kritisch-realistische Modell entspricht dem Weltbild des akteurzentrierten Institutionalismus. Unter anderem wird dort davon ausgegangen, dass für das beobachtbare Handeln sowohl die Überzeugungen der Akteure im Sinne der „logic of appropriateness“ als auch dessen strategische Auswirkungen im Sinne der „logic of consequence“ entscheidend sind, was exakt dem von Scharpf verwendeten Akteursbild entspricht. Warum Bache, Bulmer und Gunay (2012) nicht direkt auf Scharpf (2000) Bezug nehmen, obwohl die Annahmen kongruent sind und der akteurzentrierte Institutionalismus eine Standard-Theorie in den European Studies ist, erschließt sich nicht. Jedenfalls können die Methodik-Empfehlungen wegen der gleichen Grundannahmen der hier verwendeten Meta-Theorien übertragen werden.

Diese Empfehlungen zeichnen sich insgesamt durch Breite und Pluralismus aus: Breite in der Datenbasis, Breite in der Konzeption von Kausalität, Pluralismus in den Methoden. Weil aber Kausalmechanismen und nicht Einzelfaktoren gesucht und in ihrer sozialen Tiefe erklärt werden sollen, kristallisieren sich bei allem Pluralismus doch methodische Schwerpunkte heraus. Wegen des Ziels, „soziales Handeln von innen heraus zu verstehen“ (Übersetzung d.V.) und der damit einhergehenden Relevanz von Gründen und Strategien der Akteure, führe an qualitativer Forschung eigentlich kein Weg vorbei und sei in der Europäisierungsforschung auch etabliert (Bache, Bulmer und Gunay 2012, S. 70, 78).

Qualitative Forschung steht immer wieder unter dem Verdacht mangelnder Verallgemeinerbarkeit wegen der geringen Fallzahl und dem Vorwurf der Subjektivität (Gerring 2004; Rohlfing 2009; Gläser und Laudel 2010; Blatter und Haverland 2012; Steinberg 2015; Yin 2018): Es sei ja „bloß“ eine Fallstudie. Qualitative und quantitative Untersuchungsmethoden haben jedoch das gemeinsame „Problem“, dass sie sich nur einen kleinen Teil der Realität anschauen und daraus auf eine allgemeine Theorie schließen möchten (Steinberg 2015, S. 153 ff.). De facto verfolgen quantitative und qualitative Forschung Ziele, die sich ergänzen. Qualitative Forschung liefert Erkenntnisse darüber, welche Kausalmechanismen zum Ergebnis führen. Quantitative Forschung hingegen er-

klärt, welchen Geltungsbereich Kausalzusammenhänge haben, also wie wahrscheinlich sie auftreten (Gläser und Laudel 2010, S. 25 ff.). In der vorliegenden Arbeit soll das Zusammenspiel und die Wirkungsweise von Faktoren betrachtet, werden, insofern handelt es sich um eine Fragestellung, die eine qualitative Herangehensweise empfiehlt.

Die Qualität jeder empirischen Forschungsarbeit steht und fällt damit, ob sie Validität und Reliabilität gewährleisten kann. Die erste Herausforderung ist, dass Forschung auf Fallstudienbasis schnell unter dem Verdacht steht, rein subjektiv und deshalb weniger valide zu sein. Dagegen hilft einerseits eine gründliche Theorieanbindung, andererseits Vielfalt in den Datenquellen (Yin 2018, S. 43 f.). Auch Bache, Bulmer und Gunay (2012, S. 80) empfehlen eine solche Triangulation, um Subjektivität zu vermeiden. Dafür wurde in der vorliegenden Arbeit Sorge getragen. Zunächst wurde nach passenden und akzeptierten meta-theoretischen Erklärungsansätzen gesucht, die mit dem akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) und der Theory of Fields (Fligstein und McAdam 2012) gefunden wurden. Nach Sichtung des allgemeinen und EU-spezifischen implementationstheoretischen Kanons (siehe insb. Hill und Hupe 2014; Treib 2014), also den theoretischen Erkenntnissen mittlerer Reichweite, wurde daraufhin – auch den Empfehlungen von Gläser und Laudel (2010) folgend – ein umfassendes, aber dennoch griffiges theoretisches Modell für die zu untersuchende Fragestellung entwickelt. Als Datenquellen werden sowohl den Gesamtprozess abdeckende Experteninterviews als auch Dokumente und vorhandene Untersuchungen verwendet und um eine kleine quantitative Untersuchung ergänzt. Die Experteninterviews sind dabei eine besonders wichtige Datenquelle sowohl für technisches Wissen, Prozesswissen und subjektives Deutungswissen (Meuser und Nagel 2009, S. 470; Gläser und Laudel 2010).

Eine zweite Herausforderung ist die interne Validität der Fallstudie, also die Frage, ob die beobachteten Faktoren wirklich kausal für das Ergebnis sind, oder ob nicht doch ein weiterer Faktor übersehen wurde (Yin 2018, S. 44 f.). Zur Schaffung innerer Validität wird ganz überwiegend eine gründliche Prozessanalyse als Untersuchungsmethode empfohlen (Schimmelfennig 2006; Rohlfing 2009; Bache, Bulmer und Gunay 2012; Steinberg 2015; Yin 2018). Aber auch der interessenbasierte Erklärungsansatz des akteurzentrierten Institutionalismus ist eine Methode, um kausale Zusammenhänge in der einzelnen Fallstudie nachzuvollziehen (Scharpf 2000, S. 62). Beide Methoden sind hier zur Anwendung gekommen. Zusätzlich wurden die Aussagen der Experten entlang des theoretischen Modells ausgewertet und damit überprüft, ob die Faktoren, die von den Experten beschrieben und/oder selbst für wichtig gehalten wurden, das Modell stützen oder ob wichtige Faktoren übersehen wurden. Das (ohnehin breit angelegte) Modell hielt dabei in der Grundanlage der Überprüfung stand, konnte aber unterhalb der Variablenebene weiter ausdifferenziert werden und die Zusammenhänge zwischen den angenommenen Variablen genauer beschrieben werden.

Die dritte Herausforderung bildet die externe Validität der Fallstudie, also ihre Verallgemeinerbarkeit. Diese kann bei Fallstudien und qualitativer Forschung nicht statistisch, sondern nur analytisch erfolgen (Small 2009, S. 14, 23; Yin 2018, S. 45 f.). Dies erfolgt einerseits durch Theorieanbindung, andererseits durch die Fallauswahl und einen gezielten Vergleich. Dies wurde hier durch die Identifizierung typischer Fälle und die gezielte

Variation einzelner Faktoren im Rahmen einer Method of Difference gewährleistet.

Der erste Schritt auf dem Weg zur Fallauswahl ist die Frage, ob theoriegenerierend oder theorietestend gearbeitet werden soll (Rohlfing 2009, 137ff.). Die EU-Implementationsforschung ist, wie in Abschnitt 2.2.4 gezeigt, weit entfernt von einer einheitlichen Theorie und zeigt eine Vielzahl von Faktoren, die auf die eine oder andere Art und Weise kausal zu sein scheinen. Zusätzlich besteht auch ein praktisches Erkenntnisinteresse an den untersuchten Fällen, weshalb sie möglichst vollständig erklärt werden sollen. Deshalb macht es Sinn, nicht bloß eine einzelne These zu testen, sondern die Untersuchung größer und explorativer anzulegen. Außerdem vermutet die EU-Implementationsforschung ganz ausdrücklich Politikfeldspezifika, so dass gegen eine Verengung auf eine einzelne These ein weiterer Aspekt des theoretischen Forschungsinteresses spricht. Entsprechend wird mit einem breiten Modell gearbeitet (vgl. Abschnitt 2.3), das zwei sehr variantenreiche unabhängige Variablen vorsieht, die sich auf drei intermediäre Variablen aufsplitten, die letztlich den Implementationserfolg, die abhängige Variable bedingen. Der Ansatz ist offen für kausale Wirkungen aus allen drei intermediären Variablen.

Andererseits lässt sich die EU-Implementationsforschung durchaus auf zwei konkurrierende Thesen zuspitzen, nämlich Goodness of Fit und Domestic Politics, die idealtypisch für zwei der drei hier verwendeten intermediären Variablen (Fähigkeiten und Motivation) stehen. Die Analyse der Sekundärliteratur rund um die Implementation von Energieeffizienz im europäischen Mehrebenensystem (vgl. Abschnitt 3) enthält auch durchaus Argumente für beide Thesen. Die gefundenen Ergebnisse sollen deshalb auch zum Test dieser beiden Thesen herangezogen werden. Dies sichert eine bessere Einordnung und Anbindung an den Forschungsstand. Gleichzeitig bestand vor der Fallauswahl aus der Praxiserfahrung heraus die begründete Vermutung, dass Elemente der Goodness of Fit die Ergebnisse hauptsächlich erklären können.

Bache, Bulmer und Gunay (2012, S. 70) beobachten eine im Schnitt schlecht begründete und unausgewogene Fallauswahl in der Europäisierungsforschung. Wie erhält man nun eine gute Fallauswahl, die möglichst eine Generalisierung über den Einzelfall hinaus zulässt? Man unterscheidet zwischen X- und Y-zentrierten Forschungsdesigns. Beim X-zentrierten Design wählt man Fälle mit unterschiedlichen Ergebnissen, hat also eine Varianz auf den abhängigen Variablen. Das wäre hier der Implementationserfolg. Beim Y-zentrierten Design würde man Fälle mit gleichen Ergebnissen, aber unterschiedlichen Voraussetzungen wählen (Rohlfing 2009, S. 138).

Einen Schritt davor beginnt Yin (2018). Er verwendet die Fälle einzeln als Quasi-Experimente und betrachtet sie sequenziell. Man untersucht also zunächst einen einzelnen Fall und zieht Schlüsse über die beobachteten Kausalmechanismen. Dann versucht man mit einem zweiten Fall die Ergebnisse zu replizieren – es sollen also sowohl die abhängigen als auch die unabhängigen Variablen gleich sein oder als gleich erscheinen. Bei einem dritten oder weiteren Fall variiert man dann gezielt Variablen und beobachtet weiter. Dabei kann man sowohl gezielt die abhängige oder unabhängige Variablen abändern. Diese Vorgehensweise setzt man so lange fort, bis man keine überraschenden Ergebnisse mehr erhält. Die Fallzahl ist also nicht vorgegeben, sondern ergibt sich im

Zuge der Untersuchung. Diesem sehr einleuchtenden und aus anderen Fachdisziplinen, insbesondere auch den Naturwissenschaften, bekannten Weg kann in meiner Untersuchung leider nicht vollständig gefolgt werden. Die untersuchten Fälle sind so groß, dass sicher nicht genügend untersucht werden können, um Erkenntnissättigung zu erreichen. Trotzdem können erste Schritte auf diesem Weg unternommen werden, indem eine kleine Zahl möglichst ähnlicher Fälle untersucht wird und nach Replikation der Ergebnisse gesucht wird beziehungsweise Einzelfaktoren vorsichtig variiert werden.

In jedem Fall benötigt man für explorative Herangehensweisen, die über den Test einzelner Thesen hinaus gehen, möglichst typische Fälle (vgl. auch Muno 2009, S. 119). Auch wenn man nicht sequenziell vorgeht, werden klassischerweise zwei Fälle anhand der so genannten Method of Difference (MoD) oder der Method of Agreement (MoA) miteinander verglichen. Bei der MoD unterscheiden sich die abhängigen Variablen und möglichst alle bis auf eine unabhängige Variable sind gleich, so dass diese als kausal für die Unterschiede in der abhängigen Variablen identifiziert werden kann. Bei der MoA erklärt umgekehrt die einzige konstante unabhängige Variable das konstante Ergebnis (Rohlfing 2009, S. 135).

Alle beschriebenen Verfahren sind letztlich induktiv-logische Ausschlussverfahren, die so die Validität der Schlussfolgerungen gewährleisten. Da in der politikwissenschaftlichen Forschung allerdings nie alle Faktoren kontrolliert werden können, man also keine idealtypische Method of Difference oder Method of Agreement erhält, wird man mit keinem der Verfahren nach dem Vergleich von drei Fällen absolut sichere Aussagen treffen können. Eine gewisse Abhilfe schaffen dabei Gedankenexperimente im Sinne der hypothetischen Varianz einzelner Faktoren: Was wäre wahrscheinlich in Fallstudie 1 geschehen, wenn es wie in Fallstudie 2 Voraussetzung A oder B gegeben hätte? Auch hier ist jedoch Vorsicht geboten: Diese Art der Schlussfolgerung setzt voraus, dass bereits ein gutes Vorwissen über die Kausalmechanismen besteht oder die Einschätzung anderweitig gegen Daten abgesichert werden kann. Insofern tritt noch einmal mehr eine saubere Prozessanalyse in den Vordergrund, die eine möglichst verlässliche Kausalitätsbeschreibung innerhalb der einzelnen Fallstudie liefert (Rohlfing 2009, S. 148 f.). Auch das entlässt den qualitativen Forscher aber nicht aus der Verantwortung, sich in jedem Einzelfall zu fragen: Was weiß ich wirklich? Welche Beobachtung ist vielleicht auch einfach nur Zufall?

Auch Scharpfs Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus versteht sich als Antwort auf das Problem der Verallgemeinerbarkeit im Angesicht komplexer Kausalverkettenungen und der Schwierigkeit, in der Untersuchung einzelne Faktoren für eine Method of Difference zu isolieren (Scharpf 2000, S. 54 ff.). Im Gegensatz zu den vorgenannten Vorgehensweisen, die vor allem auf eine gute Fallauswahl abzielen, argumentiert Scharpf über die bessere Theorieanbindung beziehungsweise die Arbeit mit erklärungsstärkeren Kausalmodellen. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus soll – ähnlich wie die Theory of Fields – mit der Sensibilität für grundsätzliche Verhaltensweisen und Strategien von Menschen und Organisationen (Akteuren) in ihrer sozialen Umwelt (Feld/Spiel) das notwendige grundlegende Erklärungsraster liefern.

Trotz der Kombination verschiedener Interpretationsstrategien und Methoden in der vorliegenden Arbeit wird diese auf der Basis von drei Fällen keine absolute Wahrheit im

Hinblick auf die Forschungsfrage finden können. Wenn jedoch angesichts von Methoden-Triangulation viele Ergebnisse in die gleiche Richtung weisen, steigt die Wahrscheinlichkeit, den Kern der Antwort getroffen zu haben. In einem weiteren Schritt könnte man diese dann ganz im Sinne von Yin (2018) sukzessive mit weiteren Fällen qualitativ abgleichen und untersuchen, ob sich die Ergebnisse in einem ähnlich gelagerten Fall reproduzieren oder gezielt abändern lassen. Alternativ oder ergänzend könnte man die identifizierten Faktoren quantitativ überprüfen.

Die vierte Herausforderung empirischer Forschung ist die Herstellung von Reliabilität, also die Frage, ob die Ergebnisse im Einzelfall reproduzierbar sind. Wirklich wiederholen lassen sich Fallstudien zwar in den wenigsten Fällen. Dennoch ist es wichtig, den Forschungsprozess gut zu dokumentieren (Yin 2018, S. 46). Dies soll in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels geschehen. Aber bereits bei der Datenerhebung und -auswertung wurde auf intersubjektive Nachvollziehbarkeit geachtet. Die von Gläser und Laudel (2010) beschriebenen Methoden sind explizit darauf ausgerichtet. Dazu gehört wiederum die Theorieanbindung und Modellgenerierung, aber auch die konsequente Voll-Transkription der Experteninterviews und die schrittweise qualitative Inhaltsanalyse auf Modellbasis, bei der jede Einzelaussage auf die erhobenen Daten zurückführbar ist.

4.2 Fallauswahl

Im Folgenden soll erläutert werden, wie die Auswahl der drei Fallstudien zu Gebäudeenergieausweisen, Produkt-Energielabels und Energieaudits in Unternehmen erfolgt ist. Wie im Abschnitt 1.2 dargestellt und begründet, soll es in der Untersuchung um die Implementation von EU-Energieeffizienzregelungen gehen. Dieser Teil der Auswahl ist mithin gesetzt. Der Ausgangspunkt für die weitere Fallauswahl im Rahmen dieser Dissertation war meine eigene praktische Erfahrung mit der Implementation der Gebäudeenergieausweis-Kontrollen, die ich von Mitte 2014 bis Ende 2017 in Sachsen-Anhalt im Energiereferat des jeweils zuständigen Ministeriums begleitet habe. Die beobachteten praktischen Problemstellungen erschienen politikwissenschaftlich durchaus interessant. Insofern lag eine Art Vorstudie vor, wenn auch nicht unter wissenschaftlichen Voraussetzungen durchgeführt. Gleichzeitig schien es sich um einen typischen Fall zu handeln, der für die Theoriegenerierung geeignet schien. Immerhin handelte sich um einen klassischen Ländervollzug mit den scheinbar nicht unüblichen Verzögerungen in der Implementation.

Welche Parameter machten nun die in Teilen bekannte Fallstudie ansonsten aus? Diese sind in Tabelle 4.1 dargestellt. Es handelte sich also um die Implementation eines verpflichtenden Informationsinstruments im deutschen Bausektor. Dabei bestand eine klassische Länderzuständigkeit. Die zu Grunde liegende EU-Regelung datierte auf 2010, der tatsächliche Vollzugaufbau in den einzelnen Bundesländern begann offenbar in 2014.¹

Aus der nicht-wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Fallstudie über die Praxis-Jahre hinweg resultierte die Beobachtung, dass der Föderalismus bei der Implementation

¹Im Verlauf der Untersuchung ergab sich, dass mit übergreifenden Aspekten des Vollzugaufbaus bereits in 2013 begonnen wurde.

Parameter	Ausprägung
Region	Deutschland
Sektor	Bau
Instrument	verpflichtendes Informationsinstrument
Multi-Level-Governance	im Ergebnis Ländervollzug
tatsächlicher Vollzugaufbau in den Bundesländern	Ja, ab 2014
Zeitpunkt zu Grunde liegende EU-Regelung	2010

Tabelle 4.1: Parameter des Falls Gebäudeenergieausweis; eigene Darstellung

eine Rolle zu spielen schien, ebenso wie eine sektorale Komponente, nämlich die Ressortzuteilung. Diese Beobachtung erschien vor dem Hintergrund vorhandener Implementionstheorien plausibel (Misfit, vgl. insb. Knill und Lenschow 1999). Um unterschiedliche Fälle im Hinblick auf diese beiden als kausal vermuteten Faktoren vergleichen zu können, sollten diese Faktoren variiert werden und alle anderen Parameter möglichst konstant gehalten werden. Um dies anhand der Method of Difference durchführen zu können, wurden mehr als zwei Fälle benötigt, da mehr als ein für kausal gehaltener Faktor variiert. Deshalb wurden letztlich drei und nicht zwei Fälle ausgewählt, wobei sich je zwei der Fälle in einem der Parameter ähneln und einer unterscheidet.

Der Suchraum für weitere Vergleichsfälle war insofern durch die in Tabelle 4.2 zusammengestellten Parameter beschränkt: Gesucht wurde nach auf EU-Recht basierenden verpflichtenden Informationsinstrumenten aus dem Bereich Energieeffizienz, für die um 2014 tatsächlich Vollzugsstrukturen in Deutschland aufgebaut wurden, die auf EU-Regelungen etwa aus dem Jahr 2010 basierten. Durch die Festlegung auf ein Mindestmaß an Implementationserfolg (beobachtbarer Aufbau von Vollzugsstrukturen) sollte die Etablierung hinreichender Bedingungen ermöglicht werden. Außerdem findet so eine Abgrenzung gegenüber der frühen, vorrangig an Negativbeispielen orientierten Implementationsforschung statt. Das ist auch gerade für den Umweltbereich spannend, weil hier das Forschungsinteresse häufig nur durch Vollzugsdefizite begründet ist. Die gefundenen Fälle unterscheiden sich in der Geschwindigkeit und der Implementationsqualität jedoch weiterhin erkennbar.

Der Suchraum war also schon sehr spezifisch. Durch die tägliche Arbeit im Themenbereich und dem damit vorhandenen Überblick ergaben sich aber verhältnismäßig rasch weitere Fälle, die in das gewünschte Schema passten, nämlich Energielabels für Produkte im Allgemeinen und PKW im Speziellen, Energieaudits in Unternehmen sowie – mit Einschränkungen – diverse Informationspflichten auf Energierechnungen für Endkunden (vgl. Tabelle 4.3). Nach umfangreicher Recherche zum Themenbereich kann mit relativer

Parameter	Ausprägung
Region	Deutschland
Instrument	verpflichtendes Informationsinstrument
tatsächlicher Vollzugaufbau	um 2014
Zeitpunkt zu Grunde liegende EU-Regelung	um 2010

Tabelle 4.2: Suchraum für Fälle; eigene Darstellung

Fall	Vollzugs- ebene	Sektor
Gebäudeenergieausweis	Länder	Bau
Energielabels für Produkte	Länder	tendenziell Wirtschaft
Energielabels für PKW	Länder	tendenziell Wirtschaft
Energieaudits in Unternehmen	Bund	Wirtschaft
(Informationspflichten auf Energierrechnungen)	unklar	Wirtschaft

Tabelle 4.3: Verfügbare Fälle; eigene Darstellung

Sicherheit gesagt werden, dass dies alle Fälle sind, die dem Schema entsprechen.

Nun stellte sich die Frage nach dem Ausschluss von Fällen aus der Untersuchung. Zunächst erfolgt der Ausschluss des Falls „Energierrechnungen“, weil die Aufgabe derart andere Anforderungen an den Vollzug stellt, dass ein Vergleich keinen Sinn ergibt – die Ausprägungen der Variable Feld werden dann irrelevant, scheinen aber üblicherweise eine Rolle zu spielen. Es soll ganz ausdrücklich um vollzugsbedürftige Instrumente gehen, weil dies für den Großteil der regulativen und teil-regulativen Maßnahmen in der Energieeffizienzpolitik zutrifft. Bei den Informationspflichten auf den Energierrechnungen ist das aber nicht der Fall. Wie es der Zufall wollte, war ich vor meiner Zeit in der Verwaltung bei einem Energiedienstleister beschäftigt, der eine ganze Reihe großer Energielieferanten betreut. Dort war ich für die Umsetzung der Transparenzvorschriften auf den Energierrechnungen zuständig und kann mit hoher Sicherheit sagen, dass die Vorschriften von den Verpflichteten überwiegend rasch und gründlich umgesetzt wurden, weil man Abmahnungen von Wettbewerbern fürchtete. Insofern erübrigte sich hier

einfach ein zusätzlicher staatlicher Vollzug. Insgesamt lässt sich also sagen, dass die Informationspflichten auf den Energierechnungen keinen typischen und einen damit für die anvisierte Untersuchung ungeeigneten Fall darstellen. Der Fall „PKW-Label“ wurde als Sonderfall des Produktlabels wahrgenommen und deshalb nicht als eigener möglicher Untersuchungsfall angesehen (was sich später als falsch herausstellen sollte).

Die übrigen drei Fälle wurden alle in den Vergleich aufgenommen. Die detaillierte Analyse von drei Fällen schien auch im Rahmen einer Dissertation leistbar. Gleichzeitig waren die drei Fälle in ihrer Konstellation ausreichend, um im Hinblick auf die vermuteten kausalen Variablen „Sektor/Ressort“ und „Föderalismus“ jeweils einen Vergleich im Sinne der Method of Difference durchzuführen.

Die Fallstudie zu Gebäudeenergieausweisen wurde trotz eigener Beteiligung an der Implementation im Set behalten, weil die Gebäudeenergieausweise durch die Sektor- und Ressortvariation einen unentbehrlichen Fall darstellen. Es hat außerdem durch mich keine relevante Beeinflussung der Implementation in anderen Bundesländern oder auf Bundesebene stattgefunden. Große Teile der konzertierten Implementation, vor allem im Rahmen der Bundesgesetzgebung, lagen vor meiner Zeit. In der Zeit der Länderimplementation habe ich mich, so weit das in der Rolle eines einzelnen, kleinen Bundeslandes möglich ist, für eine bessere Koordinierung eingesetzt, aber strukturell keinen Einfluss gehabt. Für die Fallstudie lag auch verhältnismäßig umfangreiche Sekundärliteratur vor. Insofern konnte durch Ausschluss von Sachsen-Anhalt aus dem Untersuchungsset der Bundesländer eine hinreichend große Unabhängigkeit hergestellt werden. Zusätzlich war der Zugang zu den beteiligten Experten durch persönliche Kontakte vereinfacht. Diesen Vorteil wollte ich auf jeden Fall nutzen, da in auf Experteninterviews basierenden Fallstudien die Mitwirkung der Experten immer wieder zum Problem werden kann.

Die Auswahl ergibt auch auf Basis der sequenziellen Analyse nach Yin (2018) Sinn, da es sich für politikwissenschaftliche Verhältnisse um sehr ähnliche Fälle handelt. Gerade die Produktlabels und Energieausweise sind mit ihrem koordinierungsbedürftigen Ländervollzug vergleichbare und gleichzeitig typische Fälle. Ausgehend von den Energieausweisen kann also untersucht werden, ob Abläufe und Ergebnisse beim Energielabel ähnlich erklärt werden können. In einem dritten Schritt kann dann eine Variation eingeführt und beurteilt werden, was das Energieaudit so eklatant von den ersten beiden Fällen unterscheidet, dass die Implementation so deutlich schneller und gründlicher erfolgt ist.

So liegen hinsichtlich des Parameters der horizontalen Zuständigkeitsverteilung, also dem Föderalismus, zwei Fälle mit klassischem Ländervollzug vor und ein Fall mit dem zumindest erklärungsbedürftigen Bundesvollzug. Bei der vertikalen Zuständigkeitsverteilung wurden zwei Fallbeispiele aus dem Sektor Wirtschaft (mehr oder weniger) sowie eines aus dem Sektor Bau gewählt. Bei den Fallstudien mit Ländervollzug sollten dann noch zwei Bundesländer genauer untersucht werden. (vgl. Tabelle 4.4).

Daraus ergeben sich zwei Vergleiche im Sinne der Method of Difference: Einmal wird der Sektor konstant gehalten und die Föderalismus-Komponente variiert, also Energieau-

Fall	Vollzugs- ebene	Sektor	IE Geschwin- digkeit	IE Qualität
Gebäudeenergie- ausweise	Länder	Bau	Verzögerungen bekannt	Defizite bekannt
Energielabels für Produkte	Länder	tendenziell Wirtschaft	eher nicht so schnell	„ganz okay“
Energieaudits in Unternehmen	Bund	Wirtschaft	schnell	hochwertig

Tabelle 4.4: Gewählte Fälle: MoD für Parameter „Ressort/Sektor“ und „Föderalismus“, ausgehend von den Vorkenntnissen vor den Detailanalysen; eigene Darstellung

dit und Energielabel verglichen, die mindestens in der Implementationsgeschwindigkeit variieren. Vorausgesetzt, alle anderen Faktoren wären gleich, könnte so geklärt werden, ob der Föderalismus ursächlich für die Verzögerung ist. Andererseits kann man die Föderalismus-Komponente konstant halten und den Sektor variieren, also Energielabel und Energieausweis vergleichen, die sich hinsichtlich der Implementationsqualität unterscheiden. Hier könnte geklärt werden, ob die Ressortzuordnung (und die damit zusammenhängenden Koordinationsstrukturen und -kulturen) kausal für die Qualität der Implementation sind.

Diese Betrachtung macht allerdings nur unter einer Zusatzbedingung Sinn: Der Föderalismus und die damit zusammenhängende Politikverflechtung wird als variabel verstanden: Es kann eine Variante mit „viel“ Föderalismus geben, nämlich den Ländervollzug, und eine mit „wenig“, nämlich die Durchführung als Bundesvollzug. Ein Vergleich erfolgt dann unter der Prämisse, dass der Implementierer sich bereits für eine der Varianten entschieden hat und in diesem Setting implementieren muss. Diese Entscheidung erfolgt im ersten Implementationsschritt von EU-Recht in Bundesrecht, wobei der Default der Ländervollzug ist.

Der Vergleich kann jedoch auch anders erfolgen, nämlich, indem der deutsche Föderalismus als fix aufgefasst wird. Er ist dann ein institutionelles Gesamtsetting, das eben diese und jene Standards (Ländervollzug) und Abweichungsmöglichkeiten (Bundesvollzug, verschiedene Gesetzgebungsverfahren) bietet. Alle zu implementierenden EU-Energieeffizienzregelungen stoßen ja erst einmal auf Deutschland als Ganzes, zu dem eben institutionell eine föderale Politikverflechtung gehört. Die Bedingung des Föderalismus ist also an sich vor Beginn der Implementation homogen. Gleichermaßen bestehen für Informationsinstrumente aus dem Bereich der Energieeffizienz durch ihre weiche, unkontroverse Instrumentennatur und das nationale Energiewendeprojekt erst einmal scheinbar homogene günstige Umsetzungsbedingungen. Es hängt also davon ab, ob man die Implementation als Gesamtprozess vergleichen möchte oder die in der Realität beob-

Fall	Goodness of Fit: Capacity – föderales Gesamtsetting	Goodness of Fit: Capacity – spezifisches institutionelles Setting	Goodness of fit: Content- Ebene	Do- me- stic Poli- tics
Gebäude- energie- ausweise	typisch	typisch	typisch	unty- pisch
Energiela- bels für Produkte	eher typisch bei Geschwindigkeit, untypisch bei Qualität	eher typisch bei Geschwindigkeit, untypisch bei Qualität	typisch	eher ty- pisch
Energie- audits in Unterneh- men	untypisch	typisch	eher untypisch	ty- pisch

Tabelle 4.5: Gewählte Fälle: typisch oder untypisch im Sinne der Theorie?; eigene Darstellung

achtbare Implementation nach zumindest teilweiser Wahl der Lösungsoption (Bundes- oder Ländervollzug).

Da für beide Vergleiche aus der Prozessanalyse Daten vorhanden sein werden, muss man sich hier nicht für eine der Vergleichsvarianten entscheiden. Der Blickwinkel entscheidet aber darüber, ob die Fälle hinsichtlich ihrer Ergebnisse als eher typisch oder untypisch anzusehen sind, wenn man auf dieser Basis Thesen der EU-Implementationsforschung testen möchte (vgl. Tabelle 4.5). Die beiden Hauptthesen sind, wie bereits erwähnt, dass sich entweder strukturelle Parameter des Mitgliedstaats auswirken (Goodness of Fit) oder es am politischen Willen liegt (Domestic Politics). Anhand der untypischen Fälle kann untersucht werden, welche zusätzliche Variable das unerwartete Ergebnis mit bedingt und ob diese als systemisch angesehen werden kann und daher in die Theorie integriert werden sollte (Rohlfing 2009, S. 136).

Im Falle des Goodness of Fit wäre also mit Fokus auf das Gesamtsetting zu klären, warum trotz der strukturell schwierigen Voraussetzungen für Energieeffizienz-Implementation im deutschen Föderalismus beim Energieaudit gute Ergebnisse erreicht wurden und ob sich diese zusätzlichen Parameter, zumindest in Teilen, auch beim Energielabel finden lassen, das besser als der Energieausweis abschneidet. Mit Fokus auf die praktische Implementation wäre zu klären, warum bei der Länderimplementation das Energielabel trotz ähnlicher Voraussetzungen wie beim Energieausweis zumindest in der Qualität besser abschneidet. Gleichzeitig umfasst die Goodness-of-Fit-These nicht

4 Methodik

nur Aussagen über die administrativen Voraussetzungen der Implementation, also die Capacity-Ebene (vgl. 5-Protocol in Abschnitt 2.2.2), sondern insbesondere auch Aussagen über die Regulierungskultur, also die Content-Ebene der neuen Regelung. Dann wäre zu klären, warum beim Energieaudit trotz eher schlecht passender Regulierungskultur so gute Ergebnisse erzielt wurden. Für die Domestic Politics wäre zu klären, woher die beobachteten Defizite beim Energieausweis kommen, obwohl ja für die eigentlich recht beliebten Informationsinstrumente, gerade auch in Zeiten der Energiewende, keine Probleme zu erwarten wären, und ob sich die Gründe dafür zumindest in Teilen auch beim Label finden lassen.

Die Implementation von EU-Regelungen ist im deutschen Föderalismus zweischrittig, wie in Kapitel 3 erläutert. Nach der Umsetzung in Bundesrecht erfolgt die eigentliche Implementation und Operationalisierung in den Bundesländern. Wenn man belastbarere Vergleichsaussagen treffen will, ist es deswegen sinnvoll, die Implementation innerhalb einer Fallstudie in mehr als einem Bundesland konkret bis zu ihrem Ende zu verfolgen und nicht nur allgemeine Aussagen über die Implementation in den Bundesländern zu treffen oder lediglich Tendenzen über eine quantitative Vergleichsstudie festzustellen.

Deshalb wurden zwei Bundesländer für eine vertiefte Untersuchung ausgewählt. Diese sollten für Energielabels und Energieausweise die gleichen sein, um auch einen Vergleich zwischen den Fallstudien zu ermöglichen, so dass sich vier Bundesländer-Studien ergeben. Das Auswahlziel war es, in den Parametern zu variieren, die in einer quantitativen Überblicksstudie am ehesten mit dem Implementationserfolg korrelierten. Beim Energielabel war dies die Herstellerquote (also die relative Wichtigkeit der Adressaten), beim Energieausweis die Zugehörigkeit des Implementierers zum Bauressort (also eine wie auch immer begründete institutionelle Komponente). Bei der Auswahl wurde mit Ausschlusskriterien gearbeitet. So sollte kein Stadtstaat oder besonders kleines Bundesland gewählt werden, weil diese institutionell keinen typischen Fall darstellen. Auch Länder mit einer Sonderrolle in Gremien sollten als untypische Fälle ausgeschlossen werden, weil sie zum Beispiel einen Wissensvorsprung haben können. Außerdem sollte nicht bereits ein Interview zur Bundesimplementation mit dem entsprechenden Land geführt worden sein, damit die Interviews mit allen Ländern unter den gleichen Voraussetzungen stattfinden konnten. Länder, die den Fragebogen nicht beantwortet hatten, wurden wegen erwartbar geringer Mitwirkungsbereitschaft bei den Interviews ebenfalls ausgeschlossen.

Nach Anwendung der Ausschlusskriterien waren noch genau zwei Bundesländer übrig, die in den relevanten Faktoren variierten: Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Nordrhein-Westfalen hatte dabei in beiden Fällen eine scheinbar zuträgliche Startposition – eine hohe Herstellerquote bei den Energielabels und eine Zuständigkeit im Bauressort bei den Energieausweisen. Tatsächlich war in beiden Fällen eine schnelle Implementation zu beobachten, das Land stellte also einen typischen Fall dar. Rheinland-Pfalz hatte hingegen in beiden Fällen eine theoretisch ungünstige Startposition – eine niedrige Herstellerquote und eine Wechselzuständigkeit im Umwelt- und Wirtschaftsressort. Das Land schnitt aber bei der Implementationsgeschwindigkeit nicht immer typisch ab: Die Implementation der Energielabels ging trotz niedriger Herstellerquote verhältnismäßig schnell, während die Implementation der Energieausweise erwartbar verzögert war.

4.3 Datenerhebung

Bei der Datenerhebung wurde mit einem Methodenmix gearbeitet. Die Basis bilden qualitative Komponenten, allen voran Experteninterviews, aber auch schriftliche Quellen wie Dokumente. Ergänzt werden diese Daten um eine quantitative Erhebung von Strukturparametern in den Bundesländern über einen kurzen Fragebogen.

4.3.1 Experteninterviews

Als empirischer Kern der Untersuchung dienen die umfangreichen Experteninterviews mit insgesamt 38 Personen. Die Aufteilung der Experteninterviews auf die Fallstudien ist Tabelle 4.6 (Seite 134) zu entnehmen. Die Experteninterviews hatten in der Regel eine Länge von 60 bis 90 Minuten. Einige Interviews haben auch deutlich länger gedauert, insbesondere, wenn mehrere Fallstudien für ein Experteninterview relevant waren oder mehrere Personen beteiligt waren. Üblicherweise wurden Einzelinterviews geführt, damit auf die spezifischen Erfahrungen der Akteure besser eingegangen werden konnte und damit die Akteure in ihrem Bericht durch die Mithörer nicht gehemmt waren (vgl. Gläser und Laudel 2010, S. 168 f.). Gruppeninterviews wurden in der Nummerierung als ein Interview behandelt. Durch Gruppeninterviews und durch die teilweise Relevanz eines Interviews für mehrere Fallstudien summieren sich die in Tabelle 4.6 verzeichneten Interviews nicht zur Anzahl der interviewten Personen auf.

Gruppeninterviews wurden absichtlich für die Bundesländerstudien genutzt, obwohl hier ein gewisses Hierarchieverhältnis zwischen den Interviewpartnern bestand, was gemeinhin zu Recht als Problem angesehen wird. Allerdings war bei den Bundesländerstudien wegen der klar abgrenzbaren Zahl an in Frage kommenden Personen eine vollständige Anonymisierung zwischen den Interviewpartnern ohnehin schlecht möglich. Es wäre also für die Interviewpartner ein Leichtes gewesen, Aussagen im Nachhinein auf eine konkrete andere Person zurückzuführen. Das führte dazu, dass sich die nachgeordnete Behörde gemeinsam mit ihrer Fachaufsicht im Interview sogar sicherer fühlte und freier berichten konnte, weil sie das direkte Feedback hatte, ob sie sich im akzeptablen Rahmen bewegt. Diese möglichen Einschränkungen in den Aussagen wurden bei der Auswertung berücksichtigt, fielen jedoch angesichts des beobachtbar guten Verhältnisses zwischen den nachgeordneten und aufsichtsführenden Behörden eher gering aus. Die aufsichtsführenden Behörden waren sich des teilweisen Wissensvorsprungs ihrer nachgeordneten Behörden bewusst und ließen sie frei berichten. Genau wie bei einem der Stakeholder-Interviews sprachen aber auch pragmatische organisatorische Gründe (Minimierung von Reisekosten/Terminfindung) für die Gruppeninterviews (insgesamt drei).

Die Interviews wurden größtenteils persönlich, in einigen Fällen aber auch telefonisch geführt. In beiden Varianten wurden die Interviews mit dem Einverständnis der Interviewpartner mittels Smartphone-Apps mitgeschnitten – mit einer erstaunlich guten Aufnahmequalität selbst bei vielen Hintergrundgeräuschen. Bei vier Interviewmitschnitten gab es dennoch technische Probleme. In diesen Fällen wurde unmittelbar im Anschluss an das Gespräch ein Gedächtnisprotokoll angefertigt. Die Interviews fanden im Zeit-

4 Methodik

raum März 2018 bis Oktober 2019 statt, mit einem deutlichen Schwerpunkt auf dem Sommer/Herbst 2018.

Bei den Interviews handelte es sich um Leitfadeninterviews, wie sie von Gläser und Laudel (2010) und Meuser und Nagel (2009) für diesen Zweck empfohlen werden, um besonders auch implizites Wissen erfragen zu können. Für die einzelnen Interviews wurde ein Basis-Leitfaden (siehe Anhang, Seite 380 f.) auf das vermutete Spezialwissen der Interviewpartner individuell angepasst. Der Schwerpunkt der Interviews lag auf dem Prozessabschnitt, der die Verabschiedung und Implementation der letzten für den Vollzugsaufbau relevanten EU-Regelung betraf und umfasste so etwa acht Jahre. Dies wurde bei der Konzeptionierung für ausreichend erachtet und hat auch tatsächlich die meisten relevanten Punkte abgedeckt. Sollten Normen oder Ereignisse davor relevant sein, so haben die Interviewpartner das in der Regel eigenständig ergänzt – vorausgesetzt ihnen waren diese Zusammenhänge bewusst. Das war allerdings nur bei sehr langjährigen Experten der Fall, so dass in der Fallstudie „Gebäudeenergieausweise“ eine bei der Auswertung der Interviews hervorgetretene Erklärungslücke mit Dokumentenrecherche und Sekundärliteratur geschlossen werden musste und konnte.

Die Interviewpartner haben nach dem Erstkontakt und der Erläuterung des Themas üblicherweise einige Leitfragen per Mail bekommen, um sicher einschätzen zu können, dass sie der richtige Ansprechpartner sind und um gegebenenfalls einen Blick in die Akte zu werfen, denn die erfragten Ereignisse lagen ja häufig schon einige Jahre zurück. Einige wenige wünschten den kompletten Leitfaden vorab zur Kenntnis; dem Wunsch wurde dann entsprochen, wobei sich das auf die Interviewdynamik ausgewirkt hat. Die so vorbereiteten Interviewpartner neigten dazu, den Leitfaden wie einen Fragebogen abarbeiten zu wollen.

Da die Anzahl der Akteure, die direkt an der Implementation einer so spezifischen Regelung beteiligt sind, sehr begrenzt ist, gab es kein wirkliches Auswahlproblem der Experten. Es sollte möglichst eine Vollabdeckung der behördlichen Arbeitsebene (Sachbearbeiter/Referent oder Referatsleiter) auf allen beteiligten Levels (EU, Bund, Land) erreicht werden. Durch die in Behörden üblicherweise klaren Zuständigkeiten und Prozesse war der behördliche Personenkreis entsprechend klar. Ergänzt werden sollte er um Vertreter der wichtigsten, tatsächlich in Erscheinung getretenen Stakeholder, und zwar bezogen auf die Implementation der letzten relevanten EU-Regelung, auf die der Vollzugsaufbau zeitlich folgte. Da die Durchsicht der Gesetzgebungsdokumente auf Bundesebene keine echte politische Problematisierung im Parlament zeigte, wurde auf die Einbeziehung von Parlamentariern oder anderweitigen Politikern verzichtet. Dies deckt sich auch mit der Wahrnehmung von Implementation als Verwaltungsaufgabe.

Es ging also nicht so sehr darum, auszusuchen, wer ein geeigneter Interviewpartner ist, sondern darum, die eigentlich schon feststehenden geeigneten Interviewpartner zu finden. Dafür habe ich zum einen die beteiligten Institutionen angeschrieben, zum anderen habe ich im Rahmen der Interviews nach möglichen weiteren sinnvollen Gesprächspartnern gefragt (Schneeballsystem) und in einigen Fällen waren mir die konkreten Ansprechpartner auch bereits bekannt. Durch die klare Eingrenzung der gewünschten Interviewpartner auf Akteure und Zeitraum war es unproblematisch, für die Suche auf ein Schneeballsy-

stem zurückzugreifen. Wurden letztlich immer die gleichen Namen genannt, konnte ich mir auch sicher sein, alle relevanten Akteure befragt zu haben. Insbesondere für den Fall wechselnder Zuständigkeiten war es sehr hilfreich, wenigstens schon einen konkreten Ansprechpartner zu haben, dem bekannt war, wer die Aufgabenstellung vor oder nach ihm bearbeitet hat. Die Auswahl an Stakeholdern war nur scheinbar größer. Sie wurde danach getroffen, welche Stakeholder nach Ansicht der Behördenmitarbeiter im Implementationsprozess wichtig waren. Diese berichtete Wichtigkeit wurde über den Umfang von Stellungnahmen oder die Teilnahme an Expertenanhörungen verifiziert. Es wurde außerdem darauf geachtet, dass die Verbandskategorien Wirtschaft und Umwelt abgedeckt waren.

Vertreter der Arbeitsebene, gerade in Behörden, müssen sich regelmäßig für ihre Aussagen, die sie im Gespräch mit Externen treffen, gegenüber ihren Vorgesetzten rechtfertigen. Durch die hohe Abdeckung der relevanten Akteure musste daher besonders gründlich mit der Anonymisierung von Aussagen und deren Verwendung im Rahmen dieser Dissertation umgegangen werden. Die Interviews sind daher in der Zitation ausschließlich fortlaufend nummeriert, auf eine Zuordnung zur einzelnen Institution wurde verzichtet, ebenso auf eine zusammenfassende, namentliche Liste aller Interviewpartner. Wenn eine Aussage wegen des darin enthaltenen Spezialwissens mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest durch Mitglieder der Community direkt auf eine Einzelperson zurückführbar war, wurde die Interviewnummer nicht als Quelle angegeben, sondern stattdessen die Institution, um nicht auch weitere Aussagen deanonymisierbar zu machen. Außerdem wurden in diesem Fall nur solche Aussagen aufgenommen, bei denen guten Gewissens davon ausgegangen werden konnte, dass sie die Einzelperson auch (behörden-)öffentlich getätigt hätte.

Neben den eben beschriebenen Experteninterviews gab es in geringem Umfang schriftlichen Input möglicher Interviewpartner, die aus verschiedenen Gründen nicht für ein Interview zur Verfügung standen. Außerdem wurden von nicht so zentralen Akteuren, die aber einen interessanten Aspekt beisteuern konnten, telefonisch oder per Mail Informationen außerhalb eines strukturierten Interviews eingeholt. Die Informationen aus den Telefonaten wurden stichpunktartig notiert. Diese Informationen haben trotzdem eine zitierfähige Interviewnummer erhalten, weswegen die Gesamtzahl der zitierten Interviews leicht höher liegt als es die Tabelle 4.6 hätte erwarten lassen.

4.3.2 Fragebögen

Ergänzend zu den qualitativen Daten der Experteninterviews wurde auch eine quantitative Herangehensweise gewählt, um einen fallstudienspezifischen Überblick über die Bundesländer zu gewinnen. Dafür wurde ein dreiseitiger Fragebogen erstellt, der wichtige Parameter des Implementationserfolgs und der organisatorischen Implementationsbedingungen abfragen sollte (siehe Anhang, Seite 382 ff.). Dieser wurde allen Bundesländern auf Arbeitsebene gemailt. Ein vollständiger Verteiler war auf Nachfrage bei koordinierenden Ländervertretern zu erhalten gewesen.

Der Rücklauf lag initial bei etwa zwei Drittel und konnte durch Nachfragen auf 13 von 16 sowohl bei den Energieausweisen als auch den Energielabels gesteigert werden. Bis auf

	Energie- audit	Energie- label	Energie- ausweis
Bundesministerien	2	2	4
nachgeordnete Bundesbehörden	1	2	1
Landesministerien	1	5	4
nachgeordnete Landesbehörden	0	3	2
EU-Kommission	1	1	1
Verbände	3	4	3
<i>Interviewpartner gesamt</i>	<i>9</i>	<i>17</i>	<i>15</i>

Tabelle 4.6: Aufteilung der Experteninterviews; eigene Darstellung

zwei Fragen waren die Bögen üblicherweise mehr oder weniger vollständig beantwortet. Die Länder sparten häufig die Frage nach den für den Vollzug zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln aus. Das ist nicht nur damit begründet, dass die Länder diese Informationen nicht preisgeben wollen, sondern auch damit, dass die Haushaltsmittel nicht unbedingt exakt zugewiesen sind, sondern aus einem „größeren Topf“ kommen. Auch die Frage nach Bearbeitern und deren Ausbildungshintergrund (Jurist, Ingenieur o. Ä.) wurde häufig unter Verweis auf den Datenschutz nicht beantwortet, obwohl dies nur in anonymisierter Form erfragt war. Die Frage nach dieser individuellen Akteursebene erwies sich aber im Fortgang der Untersuchung auch als nicht so relevant. Immer wieder gab es auch Lücken in Strukturdaten, zum Beispiel Regierungswechseln.

4.3.3 Dokumente und andere schriftliche Quellen

Der Großteil der schriftlichen Primärquellen bestand aus deutschen und EU-Rechtstexten, insbesondere auch den außer Kraft getretenen Vorgängerregelungen, und den Begleitdokumenten des Gesetzgebungsprozesses wie Entwurfsfassungen, Stellungnahmen und Protokollen beteiligter Institutionen. Diese Dokumente sind öffentlich über offizielle staatliche Online-Portale (vor allem EUR-lex und DIP) zugänglich.

Daneben standen teilweise Auftragsstudien seitens der EU oder von deutschen Behörden für die Auslegung oder Ausgestaltung der Regelungen zur Verfügung. Während die europäischen Studien durchgehend online durch die EU-Kommission zur Verfügung gestellt werden, mussten die deutschen Studien teilweise angefragt werden und dürfen auch nicht veröffentlicht werden. Lediglich die Forschungsbehörde Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) stellt ihre Studien regulär online. Weitere verwendete Verwaltungsdokumente waren – in eher geringem Ausmaß – interne oder öffentliche Konzepte und Schriftverkehr. Diese wurden von den Interviewpartnern oder anderen An-

sprechpartnern zur Verfügung gestellt. Von Stakeholdern lagen Stellungnahmen, Voruntersuchungen und Veröffentlichungen vor, die üblicherweise online zu bekommen waren. Insbesondere die Deutsche Umwelthilfe hatte sich schon ausgiebiger mit der Implementation von Informationsinstrumenten beschäftigt und konnte einige Daten darüber hinaus zur Verfügung stellen.

Es wurden keine direkten Anfragen nach Umweltinformationsgesetz (UIG) oder Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gestellt, sondern nur informell angefragt, was ausreichend erschien. Damit sollte insbesondere das Verhältnis zu den Interviewpartnern nicht belastet werden, da Behörden auf offizielle Informationsanfragen nach eigenen Erfahrungen eher abwehrend reagieren.

4.4 Datenauswertung

Die in den Experteninterviews und den schriftlichen Quellen gesammelten Daten wurden zunächst einzeln für die Auswertung vorbereitet und danach verschiedenen inhaltlichen Auswertungsschritten unterworfen. Sie bildeten die Basis für eine Prozessanalyse, eine akteurzentrierte Analyse der Entscheidungssituation bei der Auswahl von Lösungsoptionen und eine auf das theoretische Modell bezogene variablensensitive Auswertung der Experteninterviews. Die durch die Fragebögen erhobenen Länderdaten wurden gesondert quantitativ ausgewertet.

4.4.1 Vorbereitung der Datenauswertung

Die im Abschnitt 4.3.1 erläuterten Experteninterviews wurden händisch voll transkribiert und absatzweise durchnummeriert. Gemeinsam mit den vorhandenen Notizen und den Interviews vergleichbaren schriftlichen Antworten wurde mit den Experteninterview-Transkripten eine qualitative Inhaltsanalyse durchgeführt, die sich an das bei Gläser und Laudel (2010) beschriebene Verfahren anlehnt. Dabei werden Einzelaussagen aus den Interviews in eine Auswertungsmatrix übertragen, die durch ein vorab erstelltes Modell strukturiert wird. In nachfolgenden Schritten werden die so erfassten Einzelaussagen zu den Variablen immer weiter zusammengefasst und so das Modell befüllt. Dieser Auswertungsschritt erfolgte einzeln für jede Fallstudie.

Das in dieser Arbeit verwendete Modell ist in Abschnitt 2.3 beschrieben. Die Auswertungsmatrix wurde, anders als bei Gläser und Laudel (2010) vorgesehen, nicht mit einer halb automatischen Eingabemaske befüllt, da keine kompatible Software vorhanden war und sich deren Mehrwert auch nicht erschloss. Letztlich sollte ja ohnehin ein Tabellendokument generiert werden. So wurde von vornherein ein entsprechendes Tabellendokument mit folgenden, auf dem Modell und den verwendeten Theorien basierenden Spalten angelegt:

- Ursachenvariable mit Sachdimension und Ausprägung (Feld, Aufgabe, Lösungsoptionen, hierarchischer Druck, Fähigkeiten, Motivation, Implementationserfolg)

4 Methodik

- Wirkungsvariable (wenn vorhanden) mit Sachdimension und Ausprägung (Feld, Aufgabe, Lösungsoptionen, hierarchischer Druck, Fähigkeiten, Motivation, Implementationserfolg)
- Wirkrichtung für den Implementationserfolg (Geschwindigkeit, Qualität: positiv, negativ, irrelevant)
- betroffene Ebenen, Sektoren oder Ressorts
- betroffene Bundesländer (wenn zutreffend)
- betroffener Akteur
- Zeitpunkt (wenn bekannt)
- Fundstelle
- Direktzitat (wenn sinnvoll)

Es wurden absichtlich bei der Auswertung auch beschriebene Rückwirkungen auf die unabhängigen Variablen aufgenommen, um die Daten vollständig zu extrahieren. Da es sich bei der Implementation um einen länger angelegten und iterativen Prozess handelt, sind solche Rückwirkungen auch nicht ungewöhnlich und insbesondere mit der auf permanenten Wandel ausgerichteten Theory of Fields (Fligstein und McAdam 2012) gut vereinbar. Mit der Kritik am unidirektionalen Policy-Cycle beschäftigt sich auch Abschnitt 2.2.1. Im Modell werden diese Rückwirkungen nur aus Vereinfachungsgründen ausgeblendet.

Die Sachdimensionen der Variablen wurden initial nicht fest vorgegeben, um die Auswertung nicht zu sehr einzuengen und die Vorteile qualitativer Forschung auszuschöpfen, die ja gerade die Möglichkeit bietet, auch das Unerwartete zu entdecken. Um jedoch eine hinreichende Theorieanbindung zu gewährleisten und die nachfolgenden Auswertungsschritte nicht zu stark zu erschweren, wurden mögliche Ausprägungsmöglichkeiten aus den Theorien als optionaler Katalog für Sachdimensionen verwendet. Die Angleichung der Sachdimensionen in gemeinsame Kategorien erfolgte nachträglich als iterativer Prozess. Wenn eine Aussage Anlass zu Zweifeln gab, wurde dies mit einem gut vom restlichen Text unterscheidbaren Kommentar angemerkt.

Die im Abschnitt 4.3.2 beschriebenen Fragebögen wurden ebenfalls händisch und für die beiden betroffenen Fallstudien einzeln in ein Tabellendokument überführt, bei dem länderscharf die einzelnen Parameter notiert und die Ausprägungen mit einem Farbcode versehen wurden. Darüber hinaus wurden die Spalten der einzelnen Länder nach dem Vollzugsbeginn sortiert. Da es sich bei einigen Angaben, zum Beispiel auch dem Datum des Vollzugsbeginns, um Freitext-Angaben handelte, mussten diese auf ein vergleichbares Muster zusammen geführt werden. So wurde zum Beispiel immer wieder das Datum des Vollzugsbeginns lediglich als Jahreszahl angegeben, teilweise aber auch monats-scharf. Die reinen Jahreszahlen wurden dann alle auf den Januar des Jahres gesetzt, so dass die exakte Reihenfolge der Länder nicht belastbar ist. Das ist aber auch nicht notwendig, da es nur um Tendenzen und Geschwindigkeitsgruppen geht. Ein Länderranking ist ganz ausdrücklich nicht Ziel der Untersuchung.

Die Daten der Fragebögen wurden validiert, korrigiert und wenn nötig ergänzt. So wurden zum Beispiel offensichtliche Fehler, wie die Einordnung in einen bestimmten Behördentypus, direkt korrigiert. Insbesondere Daten zu Regierungs- und Ressortwechseln mussten oft noch nachrecherchiert und händisch ergänzt werden, da die Frage nicht ausgefüllt war. Die so befüllte Tabelle wurde um einfache Strukturdaten wie die Einwohnerzahl und die Wirtschaftskraft ergänzt. Außerdem wurde bei den Energielabels noch die Adressatendichte, also das Vorkommen von Herstellern oder Importeuren von insbesondere Haushaltsgeräten, ergänzt, weil keiner der über die Fragebögen erfassten strukturellen Faktoren irgendeine relevante Signifikanz aufwies, sich aber aus den Interviews die Abhängigkeit von der Herstellerdichte herauskristallisierte. Für diese Ergänzung wurde eine kommerzielle Adressdatenbank gekauft und ausgewertet. Die Validierung und Ergänzung für die Bundesländer, die den Fragebogen nicht beantwortet hatten, erfolgte hauptsächlich durch Dokumente der Deutschen Umwelthilfe (Deutsche Umwelthilfe 2009; Deutsche Umwelthilfe 2010a; Deutsche Umwelthilfe 2010b; Deutsche Umwelthilfe 2013; Deutsche Umwelthilfe 2014a; Deutsche Umwelthilfe 2014b; Deutsche Umwelthilfe 2015a; Deutsche Umwelthilfe 2015b; Deutsche Umwelthilfe 2016; Deutsche Umwelthilfe 2017a; Deutsche Umwelthilfe 2017b) sowie über die DIBt-Website (Deutsches Institut für Bautechnik 2019).

Für die im Abschnitt 4.3.3 beschriebenen schriftlichen Quellen wurde zur Vorbereitung der inhaltlichen Auswertung je ein fallstudienpezifisches Tabellendokument erstellt, in dem die einzelnen Dokumente chronologisch geordnet unter Angabe des Zeitpunkts, Urhebers und einer kurzen Inhaltszusammenfassung verzeichnet wurden. Damit bestand insbesondere ein verlässliches Raster für die Prozessanalyse.

4.4.2 Inhaltliche Auswertung

Bei der inhaltlichen Auswertung kam wiederum ein Mix verschiedener Methoden zur Anwendung. So wurde zum einen eine detaillierte Prozessanalyse durchgeführt. Außerdem wurden die Daten auch akteurzentriert im Hinblick auf die Bewertung von Lösungsoptionen ausgewertet. Ein weiterer Auswertungsansatz ist die variablen-sensitive Auswertung der Interviewdaten. Schließlich wurde auch eine – der Fallzahl angemessen vorsichtige – quantitative Auswertung der Fragebogen-Daten vorgenommen. Alle diese Auswertungsschritte erfolgten einzeln für jede Fallstudie.

Die durchgeführte Prozessanalyse dient vor allem den Finden von Kausalitäten durch Abfolgen und beschriebene Zusammenhänge (Schimmelfennig 2006). Dafür wurden die vorbereiteten Interviewdaten nach den Einzelaussagen gefiltert, denen ein Zeitpunkt zugeordnet werden konnte und diese dann chronologisch sortiert. Diese Daten wurden mit den vorbereiteten, also ebenfalls chronologisch sortierten, schriftlichen Primärquellen zusammengeführt und auf dieser Basis die in den Fallstudien ersichtlichen Prozessanalysen erstellt, zunächst noch in einer ausführlicheren, vollständigen Form. Wenn vorhanden, wurden diese Prozessanalysen in einem zweiten Schritt mit vorhandenen Sekundärquellen abgeglichen und gegebenenfalls weitere Informationen aus diesen eingearbeitet oder Belege für vorhandene Informationen eingefügt. Das war zum Beispiel bei der Fallstudie zu Gebäudeenergieausweisen recht erfolgreich. In einem weiteren Auswertungsschritt wurde

der nun dargelegte Prozess auf Triggerpunkte und besonders augenfällige Wirkungszusammenhänge untersucht und diese den Variablen des Modells zugeordnet.

Während sich in der Prozessanalyse bereits einige Kausalitäten offenbarten, gelang dies oft noch ein wenig deutlicher in der akteurzentrierten Auswertung der Lösungsoptionen. Die theoretische Basis dafür ist der akteurzentrierte Institutionalismus nach Scharpf (2000), der Entscheidungssituationen analysiert. Dabei werden Alternativen, also Lösungsoptionen, im Hinblick auf deren Attraktivität für die Akteure bewertet und dadurch Entscheidungen erklärt. Für diesen Auswertungsschritt wurde die Tabelle mit den Interviewdaten nach Lösungsoptionen gefiltert und die von den Akteuren genannten Gründe bei der Entscheidung für oder gegen eine der Optionen zusammengeführt und dabei anhand der bekannten Neigungen der Akteure auf Plausibilität geprüft. Üblicherweise konnten die Akteure diese Gründe ziemlich genau angeben. In einem weiteren Auswertungsschritt wurde nun auch die akteurzentrierte Auswertung hinsichtlich sich wiederholender Wirkmechanismen untersucht und diese wiederum den Variablen des Modells zugeordnet.

Die Interviewdaten waren nun aber nicht nur chronologisch zu ordnen oder nach Lösungsoptionen zu untersuchen, sie enthielten ja auch selbst Informationen über Wirkungszusammenhänge zwischen den Variablen, da die Auswertungsmatrix auf dem erarbeiteten, theoriebasierten Modell erstellt wurde. Alle Einzelaussagen, denen kein Zeitpunkt zugeordnet werden konnte, waren ja auch noch gar nicht in die Auswertung eingegangen (mit Ausnahme der Aussagen zu den Lösungsoptionen). Entsprechend wurden die Interviewdaten nun nach den einzelnen Variablen des Modells gefiltert und Aussagen, wie von Gläser und Laudel (2010) empfohlen, aggregiert („qualitative Inhaltsanalyse“).

So ergaben sich zusätzliche Aussagen über Wirkungszusammenhänge. Dabei ist zu sagen, dass es sich hierbei allein um Wirkungszusammenhänge handelt, die von den Interviewpartnern beschrieben wurden. Im Abgleich mit der Prozessanalyse erwiesen diese sich nicht unbedingt immer als stichhaltig. Beim Herleiten der Wirkungszusammenhänge auf Basis der variablensensitiven Auswertung wurde mit der Auswertung der direkten Wirkungen auf den Implementationserfolg begonnen, dann wurden diese Wirkungen hergeleitet. Insofern sind nicht alle Einzelaussagen in die Auswertung eingegangen, sondern nur diejenigen, die eine Kausalität zu haben schienen. Gerade die Variable „Feld“ ist so vielfältig, dass eine Komplettauswertung eher zu Verwirrung als zur Klärung beigetragen hätte. Auch hier wurde nach Schwerpunkten bei der Wirkung einzelner Variablen gesucht.

Zur Auswertung der Fragebogen-Daten wurden wie beschrieben die Länder in der vorbereiteten Auswertungstabelle nach ihrem Vollzugsbeginn sortiert und die Länder dann grob in Geschwindigkeits-Gruppen geordnet. Dann wurde nach der Häufung von Parameter-Ausprägungen in diesen Gruppen geschaut. Anhand des verwendeten Farb-codes für die Parameter-Ausprägungen war so schnell ersichtlich, ob ein Parameter in irgendeiner Form signifikant im Hinblick auf die Implementationsgeschwindigkeit erschien oder eher erratisch auftrat. Die signifikant wirkenden Parameter wurden schließlich den Variablen des Modells zugeordnet. Außerdem wurden Durchschnittswerte für die Implementationsdauer der Regelungen errechnet sowie die Abweichungen nach unten

und oben festgehalten. Im Anschluss erfolgte auf dieser Basis die Auswahl von zwei Bundesländern für eine tiefer gehende Befragung. Diese Befragungsdaten sind in den beschriebenen Experteninterviews enthalten.

Nun waren aus vier verschiedenen Auswertungsmethoden Informationen über die möglichen Auswirkungen der Modell-Variablen auf den Implementationserfolg vorhanden. Diese wurden in einem weiteren Schritt zusammengeführt und so die kausalen Zusammenhänge mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zutreffend beschrieben, unter der Voraussetzung, dass die Eingangsdaten dies ermöglichen. Durch die hohe Abdeckung der beteiligten Akteure in den Experteninterviews, die offene Frageweise in den Interviews sowie die Ergänzung um schriftliche Quellen erscheint dies jedoch gegeben. Der einzige Erklärungsfaktor, der über die Befragung nicht immer gut abgedeckt werden konnte, waren größer angelegte strategische Überlegungen der Vollzugsbehörden wie die globale Absicherung von Stellen oder das Unentbehrlich-Machen durch neue oder arrondierte Themenbereiche. Solche Überlegungen sind eher den Führungskräften und nicht der befragten Arbeitsebene bekannt. Dafür lassen sich solche Strategien theoretisch gut begründen und erkennen (Scharpf 2000).

5 Fallstudie I: Energieausweise für Gebäude

In den folgenden drei Kapiteln werden die drei ausgewählten Fallstudien im Detail untersucht (zur Auswahl vgl. Kapitel 4). Dabei wird jeweils zunächst der spezifische Policy-Rahmen beschrieben. In welchen regulatorischen Kontext ist das untersuchte Informationsinstrument eingebettet, gibt es parallel Mindesteffizienzanforderungen, welche Rolle spielt Europa dabei? Danach folgt die Prozessanalyse der Entstehung und der Umsetzungsschritte von Kontrollvorgaben, die das Informationsinstrument betreffen. In einem weiteren Schritt wird das Implementationsergebnis beschrieben. Wie sieht die implementierte Lösung aus, wie schnell und wie gut wurde implementiert? Im darauf folgenden Abschnitt wird die Entscheidungsstruktur analysiert. Zwischen welchen institutionellen, verfahrenstechnischen und inhaltlichen Optionen haben sich die Implementierer aus welchem Grund genau für die gewählte Lösung entschieden? Schließlich werden die Ergebnisse der Prozessanalyse, der Entscheidungsanalyse, gegebenenfalls einer quantitativen Überblicksstudie (bei Ländervollzug) sowie weitere Aussagen der Interviewpartner, die den Variablen des Modells zugeordnet werden können, als Kausalstruktur zusammengeführt. Im jeweils letzten Abschnitt werden die Erkenntnisse zusammengefasst und mit den theoretischen Annahmen abgeglichen.

5.1 Einführung: Energieeffizienz in Gebäuden

Im Gebäudesektor bestehen in Deutschland und Europa erhebliche Energieeffizienzpotenziale (vgl. Abschnitt 3.1.2), die zur Erreichung der deutschen und europäischen Klima- und Energieeffizienzziele unbedingt gehoben werden müssen, was aber gerade im Bereich der Bestandsgebäude nicht hinreichend geschieht (Stichwort: Sanierungsrate; Blazejczak, Edler und Schill 2014; Singhal und Stede 2019). Die Potenziale sehen sich einigen spezifischen Hemmnissen gegenüber, nämlich mangelnden Informationen, dem Mieter-Vermieter-Dilemma und dem ohnehin knappen deutschen Immobilienmarkt, in dem auch ineffiziente Gebäude wettbewerbsfähig sind (Bardt, Demary und Vogtländer 2008; Kliniski 2009; Stieß u. a. 2010).

Deutschland adressiert die Gebäudeenergie mit einem Instrumentenmix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben nationaler und europäischer Herkunft, Förderung sowie Informationsinstrumenten. Auf die ordnungsrechtlichen Maßnahmen geht der Großteil der erzielten Einspareffekte zurück. Immerhin ein Drittel der Einsparungen ist allerdings auf die deutschen Förderprogramme zurückzuführen (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2011, S. 39), die europaweit, auch bei der Kommission, Anerkennung finden (siehe auch Schimschar 2013)¹. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) admi-

¹Hierzu liegen der Verfasserin Verwaltungsdokumente vor.

nistriert verschiedene, gut ausgestattete Programme für Neubau und Sanierung. Diese werden teilweise durch Landesförderprogramme ergänzt.² Beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) wird das Marktanzreizprogramm (MAP) verwaltet, das gemeinsam mit dem EEWärmeG die Implementation der Meseberg-Ziele von 2007 darstellt (Eikeland 2017, S. 101).

Ein wichtiges Instrument neben der Investivförderung ist die Förderung von Energieberatungen für Gebäudeeigentümer. Der Impact der Informationsinstrumente lässt sich schwer unabhängig von anderen Instrumenten beziffern. Ihnen wird einerseits zugeschrieben, Renovierungen anzustoßen, andererseits wird angenommen, dass sie die Einhaltung der ordnungrechtlichen Vorschriften steigern. So kommen Berechnungen der EU auf erhebliche Einspareffekte von etwa 880 PJ für die gesamte EU (Europäische Kommission 2008a, S. 47). Die Gebäudeenergieausweise als am weitesten verbreitetes Informationsinstrument bestehen in unterschiedlicher Form seit den 1990er Jahren und gehen auf europäische Vorgaben zurück. Sie enthalten unter anderem Angaben zum Energieverbrauch der Immobilie pro Jahr und Quadratmeter, zur Art des Wärmeerzeugers, also der Heizung, und auf das Gebäude zugeschnittene Modernisierungsempfehlungen. Damit sollen vor allem Käufer und Mieter einschätzen können, welche Energiekosten kurz- aber auch langfristig auf sie zukommen und wie sie diese beeinflussen können. Zu diesem Zweck muss der Energieausweis bei Vermietung und Verkauf verpflichtend vorgelegt werden. Außerdem müssen in öffentlichen Gebäuden mit viel Publikumsverkehr Energieausweise zur Information der Öffentlichkeit ausgehängt werden (vgl. § 16 EnEV). Eine deutsche Besonderheit ist, dass diese Ausweise nicht nur auf Basis von Modellberechnungen erstellt werden können, sondern bei einer ganzen Reihe von Bestandsgebäuden auch auf Basis des Energieverbrauchs des vorherigen Nutzers (vgl. § 18f. EnEV).

Die Europäische Union verwendet in diesem Sektor ganz überwiegend Ordnungsrecht (Wüstemann 2011, S. 138) – mit der dazugehörigen Vollzugs- und Überwachungsproblematik (Wüstemann 2011, S. 151). Ordnungsrechtliche Maßnahmen haben aber auch national eine lange Tradition. So existiert seit 1976 mit dem Energieeinsparungsgesetz (EnEG) und der dazu gehörenden Wärmeschutzverordnung eine nationale Regelung für die Wärmedämmung von Gebäuden, die aber zumindest durch europäischen Anstoß entstanden ist (Schettler-Köhler 2019, S. 762, vgl. Abschnitt 3.4.2 sowie Kapitel 5.2.1). Der Vollzug der Dämmvorschriften wurde gemeinsam mit dem allgemeinen Baurecht abgewickelt. Parameter des Vollzugs waren in die Landesbauordnungen integriert und wurden von den lokalen Bauordnungsbehörden durchgeführt.

Auf europäischer Ebene gab es im Gebäudeenergiebereich seit den 1970ern außerdem Vorgaben für den Höchstverbrauch von Wärmeerzeugern (Heizungsanlagen). Diese Vorgaben sind mittlerweile Teil des Ökodesigns (Bredow 2013, S. 178 ff., vgl. Kapitel 6). Weitere Vorgaben entstanden auf europäischer Ebene mit der SAVE-Richtlinie von 1993, die den Mitgliedsstaaten aber einen sehr großen Umsetzungsspielraum zubilligte (Bredow 2013, S. 179). Darin wurden unter anderem die Wärmedämmung bei Neubauten, Gebäudeenergieausweise sowie die Abrechnungspflicht für Energieverbräuche gere-

²Siehe zum Beispiel Sachsen-Anhalt MODERN, das sich wiederum nicht unerheblich aus EU-Strukturfondsmitteln speist.

gelt (Bredow 2013, S. 179). Die Richtlinie blieb im Ergebnis streckenweise deutlich hinter dem Vorschlag der Kommission zurück (vgl. Abschnitt 5.2.1). Die Umsetzung erfolgte in Deutschland über eine Novellierung von EnEG und Wärmeschutzverordnung.

Seit 2002 besteht eine umfassende und die Mitgliedstaaten deutlich stärker einschränkende Gebäuderichtlinie³, die aber immer noch erheblichen Spielraum lässt. Sie regelt Mindestnormen zur gesamtheitlichen Beurteilung der Energieeffizienz von Gebäuden und Effizienzanforderungen bei der Renovierung großer Gebäude (Bredow 2013, S. 180). Die Mindestnormen sind allerdings nicht absolut vorgegeben, sondern lediglich Parameter, anhand derer die Mitgliedstaaten sie bestimmen sollen. Zudem wurden die Vorgaben zu Energieausweisen deutlich zwingender gestaltet (vgl. Abschnitt 5.2.2).

Die Umsetzung erfolgte in Deutschland in gewohnter Manier über das EnEG. Da aber nunmehr die Gesamteffizienz des Gebäudes zu betrachten war, war es nicht sinnvoll, die Wärmeschutzverordnung fortzusetzen, die nur die Gebäudehülle berücksichtigte und nicht die Wärmeerzeugung. So wurden die Wärmeschutzverordnung und die ebenfalls schon länger bestehende Heizkostenverordnungen in der neuen Energieeinsparverordnung (EnEV) zusammengeführt. Um Gebäudehülle und Wärmeerzeugung gemeinsam bewerten zu können, wurde ein komplexes Berechnungsverfahren entwickelt. Die Mindestanforderungen in EnEG und EnEV wurden vielfach als zu anspruchlos bemängelt (Wüstemann 2011, S. 144).

Da das Bauordnungsrecht der Länder zu diesem Zeitpunkt schon weitgehend dereguliert war, führte die Zusammenlegung in der EnEV üblicherweise zu Umsetzungsbedarf in einer eigenen EnEV-spezifischen Durchführungsverordnung des Landes durch das für Gebäudeenergie zuständige Ressort (nicht unbedingt das Bauressort), wobei wiederum die lokalen Bauordnungsbehörden mit der Durchführung beauftragt wurden.

Überschneidungen im deutschen Recht gibt es seit 2009 mit dem Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz. Diese nationale Maßnahme, die auf den SPD-Umweltminister Sigmar Gabriel zurückgeht, verpflichtet Bauherren zur Anwendung eines Mindestanteils erneuerbarer Energien bei der Wärmeerzeugung (Heizung, Warmwasser). Diese Verpflichtung kann aber mit der Übererfüllung der Energieeffizienz-Vorschriften aus der EnEV verrechnet werden. Auch diese Vorschriften wurden üblicherweise in separatem Landesrecht umgesetzt, allerdings, da es erneuerbare Energien betraf, üblicherweise von den Umweltministerien – unter Beauftragung der lokalen Bauordnungsbehörden.

Die Gebäuderichtlinie wurde in 2010⁴ als Umsetzung des EU-Aktionsplans Energieeffizienz von 2006 novelliert. Seitdem müssen die Mitgliedstaaten Mindeststandards für Neubauten und alle größeren Sanierungen im Bestand, unabhängig von der Gebäudegröße, vorsehen (Ludwigs 2014, S. 184 f.). Ab 2021 muss dieser Standard dem Niedrigstenergiegebäudestandard entsprechen. Dieser wird in der Richtlinie definiert als Bedarf, der „fast bei Null“ liegt oder „sehr gering“ ist und „zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Energiequellen [...] gedeckt wird“ (Art. 2 Nummer 2 Richt-

³Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

⁴Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)

linie 2010/31/EU). Was genau das letztlich national bedeutet, ist den Mitgliedstaaten mit gewissen Freiheitsgraden überlassen. Auch der 2010er-Richtlinie wird daher weiterhin „substanzieller Ausgestaltungsspielraum“ zugeschrieben (Ludwigs 2014, S. 185), obwohl es bis dato der Rechtsakt mit den „konkretesten Anforderungen“ (Knauff 2019, S. 304) ist. Die 2010er-Richtlinie enthält außerdem spezifische Vorgaben für die Prüfung von Energieausweisen, deren Umsetzung dieses Kapitel gewidmet ist.

Das deutsche Gebäudeenergierecht steht in der Kritik, besonders komplex zu sein. Insbesondere das Nebeneinander von EnEV und EEWärmeG mit ihren teils unterschiedlichen Anforderungen, aber auch die Anforderungsgrößen und die zu Grunde liegenden Berechnungen an sich sind Anlass für dauerhafte Verwerfungen. Der Streit besteht vor allem zwischen Bund und Ländern. Die vollziehenden Länder erwarten vom Bund, den Rechtsrahmen deutlich zu vereinfachen. Deswegen hat der Bund bereits mit dem NAPE (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014c) den Prozess eines Abgleichs mit dem Ziel einer Zusammenführung von EnEV und EEWärmeG angestoßen, der aber erst Mitte 2020 zum Abschluss gekommen ist. Neben der komplexen Materie war daran aber vor allem die Verknüpfung mit der Festlegung des Niedrigstenergiegebäudestandards Schuld (zu den Abläufen vgl. Tuschinski 2019).

Über die Energieeffizienzrichtlinie bestehen für den Gebäudebereich außerdem Vorgaben für die Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors inklusive Renovierungsstrategien (Bredow 2013, S. 180; Knauff 2014, S. 416). Weitere Vorgaben sind im Vergaberecht und Mietrecht zu finden (Knauff 2014, S. 418). Beim deutschen Mietrecht ist insbesondere relevant, dass Vermieter energetische Sanierungen über einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum abschreiben und auf die Mieter umlegen dürfen, so dass die Mieter die Mehrkosten üblicherweise nicht durch Energieeinsparungen refinanzieren können. Viele Sanierungen sind daher nicht „warmmietenneutral“, was in Deutschland, das einen hohen Mieteranteil aufweist, durchaus ein Politikum ist (vgl. Wolff, Schubert und Gill 2017).

5.2 Ablauf

An dieser Stelle soll eine detaillierte Prozessanalyse der Genese und Implementation von Regelungen zu Gebäudeenergieausweisen als Teil des deutschen und europäischen Gebäudeenergierechts vorgenommen werden. Der Schwerpunkt liegt auf den Stichprobenregelungen aus der Richtlinie 2010/31/EU, die in der EnEV 2014 bundesrechtlich umgesetzt wurden. Für das Verständnis der vorhandenen rechtlichen und institutionellen Strukturen zum Beginn der Implementation ist jedoch ein Blick weiter zurück bis in die 1970er Jahre notwendig.

5.2.1 Die Anfänge: Erste nationale und europäische Vorgaben für Gebäudeenergie und Energieausweise

Die ordnungsrechtliche Regulierung des Energieverbrauchs von Gebäuden hat in Deutschland eine lange Tradition. Bereits 1976 wurde das Energieeinsparungsgesetz

(EnEG)⁵ erlassen, auf dem unter anderem die Wärmeschutzverordnung beruht, die Vorgängerin der heutigen Energieeinsparverordnung, in der vorrangig Mindesteffizienzanforderungen für Neubauten definiert werden. Grund für das EnEG 1976 war damals die Ölpreiskrise. Nachdem die OPEC den Ölpreis binnen Jahresfrist vervierfachte hatte, beschlossen die Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft, dass man dieser Entwicklung mit Maßnahmen zur Energieeinsparung begegnen müsse, um sich unabhängiger von Energieimporten zu machen (Schettler-Köhler 2019, S. 762). Infolgedessen wurde in Deutschland das EnEG vorgelegt. Die Reduzierung von Umweltbelastungen war nur ein Nebeneffekt, Baufragen waren kein Thema (Deutscher Bundestag 1976).

Die Begründung für eine ordnungsrechtliche Regelung (statt einer marktorientierteren) findet sich im Mieter-Vermieter-Dilemma, das besagt, dass Vermieter kein hinreichendes Eigeninteresse am energiesparenden Bauen haben, da die Kostenersparnisse nur dem Mieter zu Gute kommen. Den Mietern seien „langwierige Gerichtsverfahren“ zur Durchsetzung eines vernünftigen Energiestandards nicht zuzumuten. Ansonsten wäre auch eine vertragliche Einbeziehung bestehender DIN-Normen in Kauf- und Mietvertrag in Frage gekommen (Deutscher Bundestag 1976, S. 3). Insofern ist – rechtsgeschichtlich betrachtet – die Wirtschaftlichkeit am Nutzer und nicht am Investor zu messen (Schettler-Köhler 2019, S. 765). Damit lässt sich langfristig auch die Einführung eines aussagekräftigen Gebäudeenergieausweises begründen, der schließlich den Nutzer in die Lage versetzen soll, für sich wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen. Trotz der an sich durch Staatsräson (Importunabhängigkeit) begründeten Regelungen hatte Energieeinsparung im Baubereich in den 1970er und 1980er Jahren kein gutes Standing. Ein Interviewpartner beschreibt, dass solche Vorschriften als „White-Collar-Kriminalität“ gesehen wurden, also als eine übertriebene Idee von Theoretikern (Interview 10). Erschwerend kam hinzu, dass der Bund mit dem EnEG in einen rein landesrechtlich geprägten Bereich vordrang. Das Bauordnungsrecht war und ist eine ausschließliche Länderkompetenz. Der Bund musste deshalb sein Eingreifen umfangreich begründen. Die Argumentation lief darauf hinaus, dass es sich beim EnEG nicht um Bauordnungsrecht handelt, sondern um Recht der Wirtschaft. Schließlich wolle man sich unabhängig von Energieimporten machen (Schettler-Köhler 2019, S. 765).

Im Gesetzgebungsverfahren zum EnEG 1976 wurde kontrovers über mögliche zusätzliche Verwaltungskosten und Verwaltungsaufwand diskutiert. Bei den Bundesländern und den für die Baubehörden zuständigen Kommunen bestanden arge Bedenken, ob der Vollzug wirklich, wie vom Bund veranschlagt, ohne zusätzlich Verwaltungskosten einhergehen könne. Eine Wärmeschutz-Überprüfung war aber bereits vorher Teil des Baugenehmigungsverfahrens (Deutscher Bundestag 1976, S. 4). Die Bedenken der Länder und Kommunen lassen vermuten, dass damals entweder nicht übermäßig viel Aufwand in diese Wärmeschutzprüfung investiert wurde oder dass die Verwaltungskosten ein Vorwand waren, um höhere Mindeststandards zu verhindern (die Standards entsprangen damals ausschließlich DIN-Normungen). Die Vorgaben zum Wärmeschutz wurden in den Bundesländern im baurechtlichen Genehmigungsverfahren neben den klassischen Vorgaben

⁵Gesetz zur Energieeinsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG) vom 22. Juli 1976

5 Fallstudie I: Energieausweise für Gebäude

zur Statik und zum Brandschutz vollzogen. Entsprechend knapp fielen die Vollzugsvorschriften im EnEG 1976 aus.

Im Rahmen europäischer Gesetzgebung stellte sich die Frage der Gebäudeeffizienz zunächst im Zusammenhang mit der Binnenmarktharmonisierung (Schettler-Köhler 2019, S. 771). Nach einer ersten Richtlinie, die Wärmeerzeuger betraf⁶, folgten um 1990 Richtlinien für Bauprodukte, Gasgeräte und Heizkessel. Unterschiedliche Mindesteffizienzanforderungen wurden als Hemmnis für den freien Warenverkehr gesehen.

Im Jahr 1993 erließ die Europäische Gemeinschaft die Richtlinie 1993/76/EWG (SAVE-Richtlinie)⁷ und damit erstmalig eine direkt auf Energieeffizienz abzielende Regelung für Gebäude. Dabei handelt es sich um die Vorgängerrichtlinie der allgemeinen Energieeffizienzrichtlinien 2006/32/EG und 2012/27/EU. Die Regelungen sind in den Erwägungsgründen klimapolitisch begründet, die Richtlinie stützt sich auf einen Vertragsartikel zum Umweltschutz. Die Richtlinie 1993/76/EWG forderte die Mitgliedstaaten kurz und knapp dazu auf, Maßnahmen zur Energieeinsparung in sechs konkret benannten Bereichen zu erlassen, darunter die Wärmedämmung von Neubauten. An erster Stelle stand jedoch die Einführung eines Energieausweises für Gebäude (Artikel 2 der Richtlinie 1993/76/EWG).

Die Regelungen zum Energieausweis wurden in den Verhandlungen stark verwässert. Der Kommissionsvorschlag von 1992 (Europäische Kommission 1992) hatte noch klare Vorschriften zur schrittweisen Einführung des Energieausweises für den Gebäudebestand enthalten und damit klar gemacht, dass letztlich für alle Gebäude nachträglich ein Ausweis erstellt werden soll. Die Endversion der Richtlinie ließ dies offen. Entwurf und Endversion betonen beide, dass es sich um ein Informationsinstrument für potenzielle Nutzer handelt – also nicht um ein ordnungsrechtliches Instrument. Die Richtlinie hält die Mitgliedstaaten nur allgemein zu einem geregelten Vollzug an. Es heißt im Richtlinienentwurf lediglich, sie „erstellen Programme [...] und führen diese durch“ (Artikel 2 zu Energieausweisen) sowie „die Mitgliedstaaten müssen alle Vorkehrungen treffen, damit sie die Zielvorgaben dieser Richtlinie erfüllen können“ (Artikel 10). Außerdem war eine zweijährliche Berichtspflicht vorgesehen (Artikel 9).

Im Jahr 1994 erfolgte in Deutschland eine Überarbeitung der bestehenden Wärmeschutzverordnung mit Inkrafttreten zum 1. Januar 1995⁸, mit der unter anderem die europäischen Anforderungen aus der Richtlinie 1993/76/EWG, der vorgenannten SAVE-Richtlinie, fristgerecht vor dem 31. Dezember 2014 umgesetzt werden sollten. Das betraf vor allem die Vorschriften zum Energieausweis. Zwar wird auch die erneute Anhebung der Mindesteffizienzstandards EU-rechtlich begründet (siehe einführende Bemerkung der

⁶Richtlinie 78/170/EWG des Rates vom 13. Februar 1978 betreffend die Leitung von Wärmeerzeugern zur Raumheizung und Warmwasserbereitung in neuen oder bestehenden nichtindustriellen Gebäuden sowie die Isolierung des Verteilernetzes für Wärme und Warmwasser in nichtindustriellen Neubauten

⁷Richtlinie 93/76/EWG des Rates vom 13. September 1993 zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (SAVE)

⁸Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung – WärmeschutzV) vom 16. August 1994

Verordnung), die alte Wärmeschutzverordnung hätte aber die vagen Bestimmungen der Richtlinie wahrscheinlich auch erfüllt.

Für die Energieausweise wurde der § 12 „Wärmebedarfsausweis“ neu eingeführt. Da die EU-Richtlinie für die Energieausweise eigentlich nur „Programme“ vorschreibt, wäre eine ordnungsrechtliche Regelung eigentlich nicht notwendig gewesen. Der Bundesrat machte seine Zustimmung zur Novelle der Wärmeschutzverordnung jedoch von einer solchen Regelung im Bundesrecht abhängig (Schettler-Köhler 2019, S. 825). Es kann nur vermutet werden, dass sich die Bundesländer so davon befreien wollten, möglicherweise selbst die geforderten Programme ein- und durchzuführen.

Der Wärmebedarfsausweis war als „Abfallprodukt“ des für die Baugenehmigung bei Neubauten notwendigen Berechnungsverfahrens zum Wärmeschutz konzipiert. So heißt es in § 12: „[...] die wesentlichen Ergebnisse der rechnerischen Nachweise [sind] in einem Wärmebedarfsausweis zusammenzustellen“. Er wurde also an das in Deutschland ohnehin implementierte Verfahren angeknüpft. Dieses ist neubauorientiert. Das bedeutete, alle Bestandsgebäude würden keine Energieausweise erhalten. Diese machen jedoch in Deutschland, wie in den meisten Ländern, den Großteil der Gebäude aus. Ein rudimentärer Vollzug war in der Wärmeschutzverordnung 1995 bereits angelegt: Der Ausweis musste „der nach Landesrecht für die Überwachung der Verordnung zuständigen Stelle auf Verlangen“ vorgelegt werden. Ansonsten griffen die Überwachungsmaßgaben des § 7 EnEG 1980, nach denen die zuständigen Behörden „darüber zu wachen [haben], daß die in den Rechtsverordnungen [...] festgesetzten Anforderungen erfüllt werden, soweit die Erfüllung dieser Anforderungen nicht schon nach anderen Rechtsvorschriften im erforderlichen Umfang überwacht wird.“

Die Idee, die sich hier offenbart, ist die vollständige Integration des Ausweises in das normale Baugenehmigungsverfahren: Wenn man voraussetzt, dass der Ausweis ohnehin nur ein Abfallprodukt der Wärmebedarfsberechnung ist und diese Teil einer behördlichen Überprüfung ist, so erübrigt sich die gezielte eigene Überprüfung der Ausweise. Auch in Sachen Qualifikation musste man keine Sorge um die Ausweisersteller haben, denn landesrechtlich war die Bauvorlageberechtigung – also die Berechtigung zur Erstellung der Wärmebedarfsberechnung – üblicherweise streng geregelt (Interview 10). Die Hürde für die Käufer und Mieter war noch verhältnismäßig hoch: Der Wärmebedarfsausweis musste nur „auf Anforderung zur Einsichtnahme zugänglich“ gemacht werden (§ 12 WärmeschutzV 1995). Damit erübrigte sich auch die geregelte Überprüfung des Vorhandenseins von Ausweisen. Da auf jeden Fall eine Wärmebedarfsberechnung vorlag, hätte man den knappen Ausweis zur Not schnell nachträglich erstellen können.

Die Details zum Ausweis waren nicht in der Wärmeschutzverordnung selbst, sondern in einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (Bundesregierung 1994) enthalten, die gleichzeitig mit der Verordnung am 1. Januar 1995 in Kraft trat. Diese musste von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden (vgl. § 12 Absatz 1 Wärmeschutzverordnung 1995). Neben der Auswahl aus den Berechnungsdaten zum Wärmeschutz enthielt die Verwaltungsvorschrift auch bereits Mustervordrucke für den Ausweis. Angesichts des Erlasses als Bundesregelung ist davon auszugehen, dass

die überwiegende Vorbereitungsarbeit im damaligen Bundesbauministerium erfolgt ist. Gebäudeenergiefragen waren seit ihrer erstmaligen Regulierung in den 1970er Jahren auf Augenhöhe zwischen dem Bundesbauministerium und dem für Energie zuständigen Bundeswirtschaftsministerium erarbeitet worden, wobei die technische Expertise im Bauministerium angesiedelt war. Das blieb so bis zur Neuordnung des Energiebereichs nach den Bundestagswahlen von 2013 – mit der Besonderheit, dass ein Großteil der technischen Expertise mit dem Umzug des Bauministeriums von Bonn nach Berlin im Jahr 1999 in dessen nachgeordnete Behörde, das Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) verlegt wurde. Eine große Zahl von Experten wechselte damals, zusammen mit ihren eigentlich ministeriellen Aufgaben, in das weiterhin in Bonn gelegene BBSR, um nicht umziehen zu müssen. Das BBSR wurde zu einer umfangreichen baubezogenen nachgeordneten Dienststelle, auch zu Fragen der Gebäudeenergie, die als „bautechnische Politikberatung“ verstanden wurde – noch ohne eigenes Referat (Interview 10).

Mitte der 1990er schien also die Implementation der Energieausweise den Vorschriften entsprechend in Ordnung: Sie war rechtzeitig und fachlich gründlich erfolgt, sogar genauer geregelt, als das europäische Recht verlangte und der Vollzug – eigentlich – an ein reguläres Verwaltungsverfahren angebunden. Dass die Wärmeschutzausweise inhaltlich nur etwas über die Dämmung und nicht die Anlagentechnik, also zum Beispiel die Heizungsart, aussagten und nur für Neubauten ausgestellt wurden, kann man als inhaltlichen Mangel hinsichtlich des Outcome sehen. Die umzusetzende EU-Regelung sah aber auch nicht mehr vor, weil sie in den Verhandlungen verkürzt worden war.

Dass der Vollzug der Ausweisvorschriften trotzdem nicht ins Laufen kam, ist durch die Mitte der 1990er Jahre einsetzende Deregulierung im Bauordnungsrecht begründet. Die Bundesländer reduzierten die notwendigen Genehmigungen und Verfahren auf ein Minimum und bauten stark Personal in den lokalen Baubehörden ab (Interviews 10, 13, 16 und 37). Insbesondere fiel über die Deregulierung auch die behördliche Kontrolle des Wärmeschutzes weg und damit der Synergieeffekt, den die Ausweisregelung in der Wärmeschutzverordnung nutzen wollte (Interview 15). Die Deregulierung wirkte sich außerdem auf die Identifikation der Behörden mit der Aufgabe „Ausweiskontrolle“ aus: Wenn schon die „ureigensten Aufgaben“ wie Statik und Brandschutz nicht mehr standardmäßig kontrolliert werden sollten und konnten, warum sollte man sich dann einen gefühlt unwichtigen, rein informativen Wärmebedarfsausweis näher anschauen – insbesondere, wenn Mängel bei Statik oder Brandschutz für den einzelnen Beamten rechtliche Konsequenzen haben konnten (Interviews 15, 16 und 37)? Ohne zumindest stichprobenhafte Überprüfung der Wärmeschutzberechnung im Rahmen des Bauantrags ergab sich somit sukzessive – je nach Reformtempo in den einzelnen Ländern – eigentlich die Notwendigkeit einer geregelten eigenständigen Kontrolle von Qualität und Vorhandensein für den verpflichtenden Wärmebedarfsausweis, also die Neubauten.

5.2.2 Die 2000er Jahre: Der Weg zu Verbrauchs- und Bedarfsausweisen

Im Laufe des Jahres 2000 wurde mit dem Aktionsplan der Kommission zur Verbesserung der Energieeffizienz und seiner Billigung durch den Rat die Grundlage für weitere Maßnahmen im Gebäudebereich gelegt (Wüstemann 2011, S. 64), dessen Operationali-

sierung in diesem Punkt der Vorschlag der Kommission für die erste Gebäuderichtlinie vom 15. Mai 2001 darstellt (Europäische Kommission 2001, Erwägungsgrund Nr. 5). Die Richtlinie sollte die gebäudespezifischen Regelungen der SAVE-Richtlinie von 1993 (vgl. 5.2.1) weiter ausdifferenzieren. Das galt einerseits für Mindesteffizienzanforderungen, andererseits für den Energieausweis. Dabei sollte die EU-Richtlinie keinen festen Mindeststandard vorgeben, sondern nur Parameter für die Berechnung des Energieprofils, und festlegen, dass es in den Mitgliedstaaten überhaupt Mindeststandards für Neubauten und größere Renovierungen gibt.

Die Richtlinie fußt auf einer umweltpolitischen Ermächtigungsgrundlage. Inhaltlich bediente man sich mitgliedstaatlicher Vorbilder. Die Ideen für den Energieausweis waren dabei von Dänemark inspiriert, die Mindesteffizienzanforderungen gingen in Teilen auf deutsche Ideen zurück (Schettler-Köhler 2019, S. 774). Beim Energieausweis versuchte die Kommission wiedergutzumachen, was die Mitgliedstaaten in der Vorgängerrichtlinie wegverhandelt hatten, und noch mehr (Artikel 6 und 10 des Entwurfs). So war nun unter anderem eine Vorlagepflicht bei Bau, Verkauf und Vermietung vorgesehen – die meisten Bestandsgebäude würden damit Ausweise brauchen. Außerdem sollten die Informationen nicht auf den Wärmebedarf begrenzt sein, sondern beispielsweise auch Informationen über die Art der Beheizung enthalten.

Die Richtlinie wurde am 16. Dezember 2002 verabschiedet.⁹ Dennoch enthielt die deutsche Energieeinsparverordnung (EnEV) mit Gültigkeit ab dem 1. Februar 2002 (Nachfolgeregelung der Wärmeschutzverordnung)¹⁰ bereits einen Großteil der notwendigen Umsetzungen „im Vorgriff“ (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2013), so auch die Erweiterung des Wärmebedarfsausweises zu einem Energiebedarfsausweis. Die EnEV 2002 führt die Wärmeschutzverordnung und die Heizkostenverordnung zusammen. Ziel war es, durch die gemeinsame Betrachtung von Wärmeschutz und Anlagentechnik deutliche Spielräume zur Anhebung der Anforderungen zu erhalten. Dabei handelte es sich um ein nationales Projekt, das von langer Hand bereits unter der schwarzen Kohl-Regierung vorbereitet worden war und letztlich mit etwas wahlstrategischer Verzögerung erst von der rot-grünen Regierung in den Bundestag eingebracht wurde (Schettler-Köhler 2019, S. 827 f.).

Für den Energieausweis gab es in der EnEV 2002 zwei relevante Neuerungen: Aus den Wärmebedarfsausweisen der Wärmeschutzverordnung wurden in dem Zuge Energiebedarfsausweise. Außer dem Wärmebedarf waren nun auch Daten zur Anlagentechnik und den verwendeten Energieträgern sowie ein kumulierter End- und Primärenergiebedarf zusammenzustellen. Diese Neuerung ergab sich eigentlich logisch aus dem nationalen Projekt der oben beschriebenen Zusammenführung von Wärmeschutzverordnung und Heizkostenverordnung. Die zweite Neuerung für die Energieausweise war die Überlegung, wie mit Bestandsgebäuden verfahren werden konnte, für die mangels aktuellen Baugenehmigungsverfahren kein Energiebedarfsausweis als Abfallprodukt erstellt werden konnte.

⁹Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden

¹⁰Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 16. November 2001

5 Fallstudie I: Energieausweise für Gebäude

Die Vermutung liegt nahe, dass die Bundesregierung bereits während der laufenden Richtlinienverhandlungen abschätzen konnte, dass Ausweise für den Gebäudebestand auf jeden Fall kommen würden, die Schwierigkeiten der Implementation in Deutschland aber ebenfalls abgeschätzt werden konnten. Es war also klug, frühzeitig eine halbwegs tragfähige Variante im deutschen Recht zu verankern, um den Umsetzungsdruck etwas herauszunehmen.

Die Idee war, wiederum an vorhandene Daten anzuknüpfen. Für vermietete Objekte mussten auch damals schon üblicherweise verbrauchsabhängige Heizkostenabrechnungen erstellt werden. Insofern lagen Näherungswerte zum Energiebedarf des Gebäudes vor, auch die installierte Anlagentechnik war schließlich bekannt. Vergleichswerte sollten durch Bekanntmachung der Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden. Die Idee des Energieverbrauchsausweises war geboren, auch wenn dieser noch nicht so betitelt wurde. In geübter Manier wurde für die Energiebedarfsausweise eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift mit neuem Vordruck erstellt (Bundesregierung 2002a). Die alternativen Verbrauchsinformationen waren formfrei und vor allem: freiwillig. Damit erübrigte sich weiterhin eine flächendeckende Kontrolle des Vorhandenseins von Energieausweisen im Gebäudebestand.

Um juristische Auslegungsfragen klären zu können, wurde im Zuge der EnEV 2002 die Projektgruppe EnEV (PG EnEV) gegründet (Interviews 10 und 14). Eine vergleichbare Arbeitsgruppe hatte es bereits für die Wärmeschutzverordnung gegeben (Schettler-Köhler 2019, S. 830 f.). Dabei handelt es sich um eine Arbeitsgruppe der Fachkommission Bautechnik, die wiederum zur Bauministerkonferenz der Länder gehört. Es wird Wert darauf gelegt, dass es sich hierbei um ein Gremium der Bauseite handelt (Interview 14). Der Vorsitz der Arbeitsgruppe lag und liegt beim Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt), einer gemeinsamen Einrichtung von Bund und Ländern (Staatsvertrag). Das DIBt wird aber als Ländereinrichtung wahrgenommen. An der Arbeitsgruppe nahmen in der Ursprungskonstellation einzelne Vertreter der Bundesländer (Arbeitsebene der Bauministerien) sowie des Bundes (BBSR, Bundesbauministerium) teil. Die Auslegungsergebnisse werden schließlich von der Fachkommission „Bautechnik“ verabschiedet. Daran nehmen alle Bauministerien der Länder teil. In einigen Fällen sind diese in ihrem Land aber nicht selbst für die EnEV zuständig, sondern ein anderes Ressort. Das Bundeswirtschaftsministerium war an der PG EnEV zunächst nicht beteiligt (Interview 10). Das BBSR und das DIBt veröffentlichten die Auslegungsergebnisse auf ihren jeweiligen Websites.¹¹

Die endgültige Gebäuderichtlinie 2002/91/EG war gegenüber dem Kommissionsvorschlag in der Gültigkeit des Ausweises und bei der Auswahl der Ausweisersteller abgeschwächt, bei den Modernisierungsempfehlungen hingegen verschärft. Die Vorlagepflicht bei Bau, Verkauf und Vermietung blieb bestehen und damit der Einschluss der Bestandsgebäude (vgl. Artikel 7 der Richtlinie). Gegenüber der Vorgängerrichtlinie ergab sich so, wie von der EnEV 2002 vorweggenommen, vor allem die Frage nach Ausweisen für den Gebäudebestand und die Erweiterung auf weitere energierelevante Parameter. Mit der

¹¹https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/EnEV/Auslegungen/auslegung_node.html sowie <https://www.dibt.de/de/service/bekanntmachungen/>

Aufweichung der Frage der Ausstellungsberechtigung waren die Umsetzungsprobleme in Deutschland weniger eklatant: Die Bedarfsausweise waren nicht unabhängig erstellt, weil die ausstellenden Bauingenieure und Architekten ja ihr selbst geplantes Gebäude zertifizierten, mit einiger Begründung aber „in unabhängiger Weise“. Wiederum gab es in der Richtlinie keine konkreten Vorgaben zum Vollzug. Es hieß für Ausweise und ihre berechtigten Aussteller lediglich „die Mitgliedstaaten stellen sicher“ – die Standardformel im EU-Recht für die Aufforderung zur Einrichtung eines wie auch immer gearteten Kontrollsystems. Berichtspflichten über die Umsetzungsmeldung hinaus (Frist: 4. Januar 2006) entfielen, dafür wurde ein Komitologie-Ausschuss eingerichtet, der der Kommission auch einen regelmäßigen Einblick in die mitgliedstaatlichen Tätigkeiten ermöglichte.

Der Bundesregierung war klar, dass mit der EnEV 2002 noch keine vollständige Umsetzung der EU-Vorschriften erfolgt war. Für diese war noch Zeit bis zum 4. Januar 2006. Während mit der EnEV 2004 und der zugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für Energieausweise (Bundesregierung 2002b) nur Anpassungen auf Grund der Novellierung der zu Grunde liegenden DIN-Normen erfolgten (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2013; Schettler-Köhler 2019, S. 830 f.), kam die eigentliche inhaltliche Änderung aber erst im Zuge des Verfahrens zum EnEG 2005¹² (Verabschiedung am 1. September 2005) und zur EnEV 2007/2009¹³ (Verabschiedung am 24. Juli 2007). Damit erfolgte die Umsetzung um einiges zu spät, insbesondere, weil es für die Energieausweise noch Übergangsvorschriften bis teilweise Juli 2009 gab. Die letzte „Gnadenfrist“ endete eigentlich bereits im Januar 2009 (vgl. Art. 15 der Richtlinie 2002/91/EG). Die verlängerte Frist galt unter der Voraussetzung, dass nicht genügend Fachpersonal (also Ausweisersteller) zur Verfügung steht.

In Deutschland wurde mit der EnEV 2007 die bereits mit der EnEV 2002 angelegte Dualität von Bedarfs- und Verbrauchsausweis fort- und festgeschrieben, was in Europa ein Alleinstellungsmerkmal darstellt (Interview 13). Die in der EnEV 2002 noch formfreie Verbrauchsinformation für Bestandsgebäude wurde mit der EnEV 2007 zum Energieverbrauchsausweis ausgebaut. Es erfolgte auch weiterhin keine Zertifizierung der Aussteller oder ein anders geartetes, deutschlandweit fest installiertes Kontrollsystem. Zuständig für den Vollzug waren selbstverständlich weiterhin die Länder, ohne konkrete Vorgaben.

Für die beschriebene Verzögerung der Umsetzung in Bundesrecht gab es interne und externe Gründe. Es liegen Information vor, dass man durchaus schon im Jahr 2004 vorgehabt hatte, gleichzeitig eine EnEG- und EnEV-Novelle auf den Weg zu bringen. Gesetz und Verordnung werden besser zusammen beraten, weil sich eigentlich erst aus der Verordnung erschließt, was mit dem Gesetz eigentlich gemeint ist. Nun war man sich aber im Jahr 2004 überhaupt nicht sicher, wie unter anderem ein tragfähiges Konzept für nebeneinander existierende Verbrauchs- und Bedarfsausweise aussehen konnte. Es war klar, dass die beiden Berechnungsarten zu erkennbar unterschiedlichen Ergebnissen und damit Ausweisen führen würden. Das war der implementierenden Arbeitsebene

¹²Bekanntmachung der Neufassung des Energieeinsparungsgesetzes vom 1. September 2005

¹³Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24. Juli 2007

bewusst, weswegen man dort eigentlich nur eine restriktive Verwendung des weniger aussagekräftigen Verbrauchsausweises wünschte (Interview 10).

Die Wohnungs- und Abrechnungswirtschaft bestand aber auf der Wahlfreiheit zwischen Bedarfs- und Verbrauchsausweis (Schettler-Köhler 2019, S. 831, Interview 21). Auf keinen Fall wollte man also, dass für Bestandsgebäude aufwändige Bedarfsausweise erstellt werden müssen. So sollte eine möglichst kostengünstige Umsetzung der EU-Richtlinie als Weg des „geringsten Übels“ der nun einmal verpflichtenden EU-Regelung erreicht werden – Verbrauchsausweise sind wesentlich günstiger zu erstellen. Möglicherweise wurde auch die Transparenz gefürchtet, die der Energieausweis in den Immobilienmarkt hätte bringen können. Die Hinweise darauf sind aber nicht abschließend belegbar (Verlinden 2012, S. 249).

Der Konflikt, wie das Verhältnis von Bedarfs- und Verbrauchsausweis ausgestaltet werden sollte, war ad hoc nicht lösbar, weswegen die rot-grüne Regierung zunächst nur das EnEG 2005 auf den Weg brachte, in dem dieser Konflikt keine Rolle spielte (Interview 10). Es folgte eine – völlig anders gelagerte – Regierungskrise mit vorgezogenen Neuwahlen im Herbst 2015, was eine zusätzliche organisatorische Verzögerung einbrachte (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2013; Verlinden 2012, 233f f.). Der Streit um die Verbrauchsausweise setzte sich unter der Großen Koalition stark politisiert fort (Verlinden 2012, S. 241; Schettler-Köhler 2019, S. 831). Hierbei standen sich das CSU-geführte Bundeswirtschaftsministerium, das SPD-geführte Bauministerium und das SPD-geführte Umweltministerium gegenüber. Das Wirtschaftsministerium wollte möglichst gar keine Pflicht für Bedarfsausweise, auch das Bauministerium unterstützte diesen Ansatz. Beide waren also offensichtlich empfänglich für die Argumente der Immobilienwirtschaft. Das Umweltministerium intervenierte, weil es so den Richtlinienzweck nicht erfüllt sah (Verlinden 2012, S. 241).

Ein Kompromiss wurde erst im Sommer 2006 gefunden. Ein weiteres Jahr voller kontroverser Anhörungen und Maßgaben des Bundesrates später wurde die EnEV 2007 schließlich erlassen (Schettler-Köhler 2019, S. 831). Das bedeutet eine Verzögerung von 20 Monaten bezogen auf den Umsetzungstermin der Gebäuderichtlinie von 2002. Auf Intervenieren des Bundesrates setzte die Energieausweis-Pflicht für Bestandsgebäude mit langen Übergangsfristen ein – teilweise erst im Juli 2009 (vgl. § 29 EnEV 2007). Auch war es übergangsweise gestattet, Verbrauchsausweise statt Bedarfsausweise auszustellen. Der Bauausschuss des Bundesrates hätte am liebsten den ganzen Kompromiss um Bedarfsausweise wieder aufgeschnürt, war damit aber nicht erfolgreich (Verlinden 2012, S. 242). Es ist dennoch zu betonen, dass der Großteil der Verzögerung nicht erst durch die vorgezogenen Neuwahlen und eine als langwierig bewerteten Konsultation des Referentenentwurfs entstand (neun Monate vom Entwurf bis zur Verabschiedung), wie Verlinden (2012, S. 235) nahelegt, sondern bereits weit in der Vorbereitungsphase wegen der inhaltlichen Unwägbarkeiten, die aus der Dualität von Verbrauchs- und Bedarfsausweisen folgten. Eine erhebliche Verzögerung ergab sich dann außerdem durch das Intervenieren des Bundesrates.

Das zähe Ringen um die inhaltlichen Optionen zum Energieausweis zeigt aber auch eins: Alle gingen davon aus, dass man sich an die Regelungen halten muss, wenn sie ein-

mal verabschiedet sind, dass man belangt wird, dass Vollzug stattfindet (Erwartung der Adressaten) und stattfinden muss (Erwartung der Bundesländer). Mit der Verpflichtung zu Ausweisen im Gebäudebestand gab es seit der EnEV 2007 nun auch eine ausreichende Begründung und Verpflichtung zu Kontrollen des Vorhandenseins und der Qualität von Energieausweisen bei Neubauten und Bestandsgebäuden.

Eigentlich hätte man mit der EnEV 2007 ohne Weiteres national geplante Verschärfungen der Mindesteffizienzanforderungen verabschieden können. Davon wurde aber abgesehen, um das Verfahren nicht noch weiter zu verzögern, da die Umsetzungsfrist der Gebäuderichtlinie von 2002 bereits abgelaufen war (Schettler-Köhler 2019, S. 832). Probleme mit der Kommission entstanden weniger wegen der Verzögerung als solcher, sondern wegen der gewählten Umsetzungsoptionen. In der Lesart der Kommission handelt es sich bei dem Ausweis nicht nur um ein grobes Informationsinstrument für Verbraucher, sondern auch um eine Art Zertifikat, aus dem sich ersehen lässt, ob das Gebäude die geltenden Mindestanforderungen erfüllt. Damit hätte er einen wesentlich höheren Stellenwert (Interviews 10 und 13). Auch gab es Bedenken wegen Fälschungsmöglichkeiten, die das deutsche System mangels Zertifizierung, geregelter Erfassung – im Grunde: Vollzug – der Ausweise nicht verhinderte. Die Kommission stellt sich offenbar als Idealzustand sichtbare und zählbare Bußgeldverfahren, eine zentralen Behörde und am besten verbeamteten Energieausweisexperthen vor (Interviews 10 und 16).

Letztlich kam es zu einer großen Menge Rückfragen der Kommission nach der Notifizierung der EnEV 2007, bei der Deutschland vor allem argumentierte, die Anzahl der Gebäude sei hoch, deswegen brauche man eine große Anzahl an Experten, die deswegen nicht völlig unabhängig sein könnten. Der Rückgriff auf die am Baugenehmigungsverfahren beteiligten Ingenieure und Architekten ergebe Sinn. Deren Ermessen sei aber durch die Verwendung eines festen Regelwerks (DIN-Normen) eingeschränkt – was die Kommission nicht wirklich überzeugte. Der Wortlaut der Richtlinie ließ aber auch für die Kommission keine weiteren rechtlichen Schritte zu (Interview 10).

Während es sich bei der EnEV 2007 maßgeblich um eine 1:1-Umsetzung der EU-Vorschriften zu Energieausweisen handelte, ging es bei der EnEV 2009¹⁴ um eine erhebliche Verschärfung der Mindesteffizienzanforderungen. Diese erfolgte nicht auf Grund von EU-Recht, sondern als Umsetzung nationaler Programme (hier: Integriertes Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung (IKEP); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2013; Schettler-Köhler 2019, S. 833). Das Verfahren überschneidet sich aber mit dem Verfahren zu einer neuen EU-Gebäuderichtlinie (vgl. 5.2.3). Die Analyse der Bundesratsdokumente zeigt eine reservierte, aber konstruktive Beteiligung der Bundesländer an der bundespolitisch getriebenen EnEV 2009. Abgelehnt wurde insbesondere eine bundesrechtlich vorgeschriebene Stichprobenkontrolle für Unternehmererklärungen – einem wichtigen Instrument für Bestandssanierungen (Schettler-Köhler 2019, S. 834). Die Bundesländer hielten sie aus sachlichen Gründen für unpraktikabel (Bundesrat 2009a). Der Begründung kann weitestgehend gefolgt werden.

¹⁴Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung vom 29. April 2009

5.2.3 Die 2010er Jahre: Genauere Regelung von Energieausweis-Kontrollen und Umsetzung in der Bundesgesetzgebung

Die Unzufriedenheit der EU-Kommission mit der Umsetzung der Energieausweis-Vorschriften in der EnEV 2007 entlud sich schließlich nicht in einem Vertragsverletzungsverfahren, bei dem sie keine guten Aussichten auf Erfolg gehabt hätte, sondern durch den Versuch einer Neuregulierung. Noch während die letzten, erweiterten Umsetzungsfristen für die Gebäuderichtlinie von 2002 liefen, veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung (Europäische Kommission 2008c). Damit dieses Mal nichts schief gehen konnte und auch Deutschland geregelte Kontrollen einführen musste, wurde ein möglichst explizites, dreistufiges Kontrollsystem vorgeschlagen (Interviews 10 und 11). Die Vorschlagsfassung enthielt dabei neben den dezidiert beschriebenen drei Prüfstufen eine Mindestgröße der durchzuführenden Stichprobe von 0,5 Prozent aller jährlich ausgestellten Ausweise (Anhang II des Vorschlags). Gleichzeitig wollte die Kommission noch einmal europaweit die Mindesteffizienzanforderungen auf das wirtschaftliche Optimum heben (Artikel 5 des Vorschlags). Außerdem schlug sie vor, dass die Mitgliedstaaten Programme für Niedrigstenergie-Gebäude erstellen sollten (Artikel 9 des Vorschlags).

Die Länder waren offenbar regelmäßig über den Verhandlungsstand informiert, aber nicht direkt daran beteiligt. Die Richtlinienverhandlung wurde als Sache des Bundes gesehen (Interviews 13, 14 und 15). Aus der Distanz der Bundesratsbeteiligung äußerten sich die Länder äußerst kritisch. Als problematisch angesehen wurde insbesondere die geplante Anhebung der Mindesteffizienzanforderungen; man sah das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Wie oben gezeigt (vgl. Abschnitt 5.2.2) waren die Mindesteffizienzanforderungen auch gerade erst national motiviert deutlich erhöht worden. Besonders kritisch sah man aber alles, was den Energieausweis in irgendeiner Form hätte teurer machen können, wie Anforderungen an die Qualität von Modernisierungsempfehlungen. Unbedingt erhalten bleiben sollte die Möglichkeit eines günstigen Energieverbrauchsausweises. Die Einführung eines Kontrollsystems für Energieausweise wurde vehement abgelehnt. Dabei ging es den Ländern vor allem um die Vermeidung des bürokratischen Aufwands, der auf sie zu kommen würde. Eine entsprechende Regelung wäre als Einmischung in eigene Angelegenheiten gedeutet worden. Am liebsten hätte man die gesamte Richtlinien-Novellierung für zwei Jahre ausgesetzt (Bundesrat 2009c). Größere Ablehnung hätte man sich kaum vorstellen können.¹⁵

¹⁵„Der Bundesrat lehnt die in Artikel 17 in Verbindung mit Artikel 1 Buchstabe g und dem Anhang II detailliert geregelten Überprüfungen von Ausweisen und Inspektionsberichten in einer festgelegten Prozentzahl von Stichproben unterschiedlicher Prüftiefe bis hin zur aufwändigen Vor-Ort-Kontrolle ab. Die Einführung eines solchen Kontrollsystems würde wegen des erheblichen bürokratischen Aufwands den Bemühungen zur Entbürokratisierung, Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung zuwiderlaufen. Sie kann mit den bestehenden materiellen und fachspezifischen Ressourcen nicht geleistet werden. Zudem erscheint die Festlegung auf eine bestimmte Quote der zu kontrollierenden Ausweise und Inspektionsberichte weder Ziel führend noch angemessen. Es sollte weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, wie und in welchem Umfang Kontrollen vorgenommen werden. Ferner würde hier massiv in die Zuständigkeit der Länder für den Vollzug von EU- und Bundes-Vorschriften eingegriffen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verfahren auf eine Streichung des Artikels 17 in Verbindung mit Artikel 1 Buchstabe g und Anhang II hinzuwirken.“ (Bundesrat 2009c, S. 4)

Die neue Gebäuderichtlinie¹⁶ wurde am 19. Mai 2010 verabschiedet – inklusive Kontrollsystem für Energieausweise mit leicht reduzierten Anforderungen und deutlich über den Kommissionsentwurf hinausgehenden Verschärfungen der Mindestanforderungen auf den Niedrigstenergiegebäudestandard ab 2019 (öffentliche Gebäude) beziehungsweise 2021 (alle anderen). Den Mitgliedstaaten war es gelungen, die auch von den Bundesländern stark kritisierte feste Stichprobengröße für die Energieausweis-Kontrollen wegzuverhandeln. Gleichzeitig wurde die Pflicht, alle Prüfstufen durchzuführen, weniger zwingend formuliert – was den Mitgliedstaaten beides letztlich inhaltlich wenig half, aber zu Rechtsunsicherheit und zeitaufwändigem Klärungsbedarf beitrug (vgl. ECON-SULT 2012).

Mit der Verabschiedung der Richtlinie hätten die Bundesländer die ersten Vorkehrungen treffen können, was sie aber nicht taten. Da EU-Richtlinien keine direkte Wirkung haben und die Länder nur vom umsetzenden Bundesrecht gebunden werden, war ihr Antrieb gering, frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen (Interviews 15 und 39). Außerdem war mit der verabschiedeten Formulierung wirklich nicht ganz klar, welche Aufgaben in welcher Größenordnung auf die Länder zukommen würden, so dass Abwarten auch keine ganz falsche Taktik war. Die Länder hielten sich in der Folge insgesamt eher bedeckt und empfanden die Stichprobenkontrolle teilweise sogar als „vom Bund aufgedrückt“ (Interviews 10 und 15).

Artikel 18 der Richtlinie in Verbindung mit Anhang II verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum 9. Juli 2012 ein dreistufiges Kontrollsystem rechtlich zu implementieren, um es dann spätestens ab dem 9. Januar 2013 anwenden zu können. Der Umsetzung dieser Vorschrift wurde in der vorliegenden Untersuchung die Hauptaufmerksamkeit gewidmet, da sie der Trigger war, überhaupt eine erkennbare Vollzugsstruktur für Gebäudeenergieausweise aufzubauen. Die Mitgliedstaaten sollen fortlaufend eine statistisch signifikante Stichprobe der erstellten Energieausweise ziehen und diese unterschiedlich genauen Überprüfungen unterziehen. In der ersten Stufe wird eine Validitätsprüfung durchgeführt, in der zweiten Stufe die Prüfung der Eingabedaten und in der dritten Stufe eine vollständige Überprüfung des Energieausweises, am besten mit Ortsbegehung. Die andere große Umsetzungsaufgabe aus der Richtlinie 2010/31/EU war die Definition eines Niedrigstenergiegebäudestandards, der für Neubauten ab 2019 (öffentliche Hand) beziehungsweise 2021 (Private) zur Geltung kommen sollte.

Die Umsetzung wurde von den Verwaltungsvertretern als Pflichtübung beschrieben: Die Umsetzung von Richtlinien wird nicht in Frage gestellt, und als Treiber fungiert die abstrakte Drohung eines Vertragsverletzungsverfahrens. Identifizieren konnten sich in Deutschland die wenigsten mit den neuen Kontrollen, die ja extra für Deutschland in der Richtlinie verankert worden waren.

„Das sind Hausaufgaben.“ (Interview 12)

„Es ging da nicht ums Wollen. Es ging ums Müssen. Es gibt da eine europäische Richtlinie, die umgesetzt werden muss. Also Wollen – es wollte keiner, glaube ich.“ (Interview 13)

¹⁶Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)

So begann die Suche nach den Umsetzungsspielräumen (vgl. 5.5). In der Frühphase war der treibende Akteur dabei das BBSR, das vom Bundesverkehrsministerium (BMVBS), das zu diesem Zeitpunkt die Bauabteilung beherbergte, beauftragt war (Interviews 10, 14 und 16). Dort wurde beispielsweise eine vorbereitende Studie beauftragt, die Umsetzungsmöglichkeiten klären sollte (ECONSULT 2012). Eine Länderbeteiligung an dieser Studie erscheint auf Grund der vorliegenden Daten als eher unwahrscheinlich. Die Studie beschäftigte sich juristisch detailliert damit, ob möglicherweise gar nicht alle Kontrollstufen durchgeführt werden müssen. Von dieser Idee nahm man aber Abstand, weil sie juristisch zu riskant schien (Interviews 10 und 15). Insbesondere sollte die Kommission nicht provoziert werden, weil Deutschland bei dieser Vorschrift besonders im Fokus stand (Schettler-Köhler 2019, S. 866) und weil die Umsetzung ins deutsche Recht (EnEG und EnEV) wieder einiges an Verzögerung angehäuft hatte. Schuld daran waren Diskussionen über Mindesteffizienzanforderungen im Gebäudebereich und deren Beitrag zur Energiewende nach Fukushima (vgl. Kapitel 3). So sollte mit der neuen EnEV der bis 2019 beziehungsweise 2021 umzusetzende Niedrigstenergiegebäudestandard aus der EU-Gebäuderichtlinie von 2010 bereits teilweise vorweggenommen werden. Dies führte allerdings zu erheblichen Diskussionen zwischen den beteiligten Bundesressorts, aber auch zu parteipolitischen Verwerfungen (Schettler-Köhler 2019, S. 836).

Am 9. Juli 2012 lief die Umsetzungsfrist der Gebäuderichtlinie von 2010 ab. Da Deutschland offenkundig keine Regelung vorliegen hatte, hatte die EU-Kommission noch in 2012 ein Vertragsverletzungsverfahren angestrengt (2012/0338). Die Bundesregierung konnte mit der Argumentation, man müsse das Projekt mit „den Erfordernissen der Energiewende“ abstimmen, letztlich eine Fristverlängerung für die rechtliche Umsetzung bis zum 21. November 2013 erwirken (Schettler-Köhler 2019, S. 836).

In Vorbereitung auf das anstehende Gesetzgebungsverfahren zu EnEG und EnEV 2013 hatte das Bundesverkehrsministerium (BMVBS), unter Beteiligung des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi), frühzeitig zu unregelmäßigen Bund-Länder-Gesprächen eingeladen. Die Federführung lag de facto beim BMVBS (Interviews 12, 13, 14, 15, 16, und 37). Daran nahm sogar auch ein ehemaliger Mitarbeiter der EU-Kommission teil, ebenso das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt). In den Bund-Länder-Gesprächen ging es allgemein um die Umsetzung der neuen Gebäuderichtlinie, das Thema Ausweiskontrolle hat aber schon eine wichtige Stellung eingenommen (Interviews 11, 12 und 15). Neben der Frage, wie einzelne Sachverhalte geregelt werden sollten, war vor allem umstritten, was besser bundesrechtlich und was besser landesrechtlich geregelt werden sollte, wobei die Länder lieber mehr bundesrechtliche Regelungen sehen wollten, der Bund aber eine Regelung durch die Länder selbst bevorzugte. Die Teilnehmer empfanden die Klärungen als aufwändig und schwierig und begründeten dies damit, dass sie es mit der geforderten Ausweiskontrolle mit einer völlig neuen Aufgaben zu tun gehabt hätten (Interviews 11, 12, 13, 15 und 16).

Die Frage, die als erstes geklärt war, war die nach einer Registrierungspflicht für Ausweise, was bejaht wurde (Interviews 14 und 15). Da eine Registrierung nur zentral sinnvoll erfolgen kann, war klar, dass man auch eine zentrale Behörde für diese Aufgabe finden musste. Hier verengte sich die Diskussion – auch mangels echter Alternativen

– schnell auf das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt) (zu den Gründen vgl. 5.5, Schettler-Köhler 2019, S. 866), das die Aufgabe schließlich auch bekam und positiv aufnahm (Interviews 14, 15 und 16). Rasch war auch klar, dass die Registrierung über Gebühren finanziert werden konnte, die Kontrollkosten aber über die Länderhaushalte aufgebracht werden mussten (Interview 15).

Außer in den Bund-Länder-Gesprächen beim BMVBS wurden die Umsetzung der Energieausweiskontrolle auch intensiv in der Projektgruppe EnEV diskutiert, die sich von ihrem Selbstverständnis her eher als Auslegungsgremium versteht. Durch die hohe Überschneidung der Akteure, das formale Vorhandensein und auf die Bitte der Fachkommission Bautechnik der Bauministerkonferenz hin wurde die PG EnEV aber als Arena mitgenutzt (Interviews 12 bis 15).

In der Folge der Bund-Länder-Gespräche wurde entschieden, die Registrierung und die erste Kontrollstufe, eine vollelektronische Validitätsprüfung, auf das DIBt zu übertragen, während die einzelnen Länder für die Durchführung der händischen Prüfungen der Stufen 2 und 3 der Kontrollen zuständig sein sollten. Als der Rahmen dieser Lösung stand, konnte auf zwei Schienen weiter gearbeitet werden. Das BMVBS kümmerte sich um die juristisch nicht ganz einfache Umsetzung dieser Lösung in Bundesrecht (Interviews 10 und 16). Das DIBt wird juristisch als Länderbehörde behandelt. Deswegen ist eine Aufgabenübertragung über Bundesrecht aus Gründen des Mischverwaltungsverbots eigentlich nicht möglich. Grundsätzlich muss jedes einzelne Land die Prüfstufe 1 selbstständig per Landesregelung auf das DIBt übertragen (Interviews 10, 12, 14, 15 und 16). Es war abzusehen, dass das Jahre dauern würde und mit hoher Wahrscheinlichkeit ein fortdauerndes Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen würde. Die Prüfstufe 1 sollte also möglichst schnell ins Laufen kommen (Interview 14).

Das BMVBS machte sich deswegen intensiv mit dem Bundesjustizministerium (BMJ) auf Lösungssuche. Da das BMVBS glaubhaft machen konnte, dass wirklich alle Länder diese Übertragung auf das DIBt wollten, ließ sich das BMJ auf eine befristete Bundesregelung bis Mai 2021 für die Prüfstufe 1 ein. Diese wurde in § 7b Absatz 2 EnEG 2013 und § 30 EnEV 2014 verankert. Die Befristung ist durch das Mischverwaltungsverbot begründet (Interview 16). In die Begründung der Rechtstexte flossen dabei unter anderem Vorarbeiten des DIBt zu Fragen der Registrierung ein. Als klar war, dass das DIBt die Aufgaben aus der Prüfstufe 1 bekommen würde, wurde dort bereits in 2013 ein konkreter Bearbeiter zugeordnet. Die Aufgabe wurde zunächst dem Referat für Wärmedämmverbundsysteme zugeschlagen, ab dem Jahr 2016 war sie dann in einem eigenen Referat angesiedelt. Nach der Aufgabenübernahme hatte das DIBt klar eine treibende Rolle inne (Interviews 10, 13 und 14).

Referentenentwürfe von EnEG und EnEV waren am 16. Oktober 2012 mit 17 Arbeitstagen Antwortfrist in die Länder- und Verbändekonsultation gegeben worden (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2012), womit man sich unter den Beteiligten keine Freunde machte. Als Grund für die knappe Frist kann das laufende Vertragsverletzungsverfahren und die bereits eingetretene Verzögerungen auf Grund der Diskussionen zu den Mindesteffizienzanforderungen angenommen werden.

Die Gesetzesentwürfe waren jeweils am 6. Februar 2013 vom Kabinett verabschie-

det worden (Bundesregierung 2013b; Bundesregierung 2013d) und wurden im Laufe des Jahres 2013 verabschiedet beziehungsweise verkündet¹⁷. Die Stichprobenkontrolle spielte dabei politisch keine Rolle, es dominierte das Thema der Mindesteffizienzanforderungen (Interview 13). Nicht einmal von Seiten der Umweltverbände wurde die Ausweiskontrolle relevant behandelt (vgl. z. B. WWF 2012 oder BUND 2012). Die Wohnungswirtschaft erkannte an, dass es sich maßgeblich um die Umsetzung europäischer Verpflichtungen handelte – die sie aber für ungeeignet hielt. In einem Energieausweis stehe eigentlich immer zu wenig, um Mieter oder Käufer ernsthaft zu informieren; er können keine Energieberatung ersetzen. Auch vor diesem Hintergrund wurde das in Deutschland anvisierte Kontrollsystem für unnötig komplex und bürokratisch gehalten, es gehe „deutlich über die Vorgaben der EU-Gebäuderichtlinie“ hinaus (Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland 2012, S. 17 f.). Noch deutlicher wird ein weiterer Wohnungseigentümerverband (Schutzgemeinschaft für Wohnungseigentümer und Mieter e.V. 2012) im Rahmen der Konsultation des Referentenentwurfs:

„Die Aufwertung des unbrauchbaren, überflüssigen und nicht bewährten Energieausweises lässt vermuten, dass eher wirtschaftliche Interessen der damit Begünstigten als das Wohl der Bevölkerung als Ganzes im Vordergrund steht. [...] Die Kennwertangaben in Bedarfsausweisen weisen je nach Eingabewerte und eingesetztem Rechenprogramm Unterschiede von nicht tolerierbarer Größenordnung auf. Diese Unsicherheit der Aussagen machen den Bedarfsausweis nutzlos. Somit wird eine Kontrolle, die lediglich zur Aufblähung der Kontrollorgane führt, genauso sinnlos wie das Vertrauen in die Zweckmäßigkeit von Bedarfsausweisen.“

Am 18. November 2013 mit der Verkündung der EnEV 2014 und damit etwa anderthalb Jahre zu spät war die rechtliche Umsetzung – in Bundesrecht – abgeschlossen und damit die rechtlichen Voraussetzungen für die Arbeitsaufnahme in Prüfstufe 1 geschaffen. Da die verlängerte Umsetzungsfrist der EU-Kommission eingehalten wurde, wurde schließlich auch das Vertragsverletzungsverfahren eingestellt (Schettler-Köhler 2019, S. 837). In der EnEV 2014 wurde außer einigen grundsätzlichen Regelungen zur Stichprobenkontrolle (Aufbewahrungsfristen für Unterlagen, Herausgabe derselben) in § 26f. EnEV 2014 verankert, dass die Bundesländer zum 1. März 2017 beim Bund einen Erfahrungsbericht mit den Stichprobenkontrollen einreichen sollten. Dies beruhte nicht auf der EU-Gebäuderichtlinie, sondern sollte eine eigenständige nationale Begründung für die Stichprobenkontrollen schaffen, um so die Regelung nicht alleine der EU anzulasten (Interviews 10 und 16).

Gleichzeitig zum Gesetzgebungsprozess kümmerte sich eine zu diesem Zwecke gegründete Unterarbeitsgruppe der Projektgruppe EnEV um die Vorbereitung der nicht ganz einfachen praktischen Fragen. Schließlich hatte der Bund den Ländern mit der 1:1-Umsetzung der Prüfstufen aus dem EU-Recht erhebliche Hausaufgaben übrig ge-

¹⁷Energieeinsparungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197) geändert worden ist; nichtamtliche Lesefassung, Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung vom 18. November 2013; zu den Verfahren siehe <https://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/508/50833.html> und <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/508/50872.html>

lassen.¹⁸ Teilnehmer waren einige wenige Ländervertreter aus der Projektgruppe EnEV sowie das DIBt und das BBSR (Interviews 10, 14 und 15). Gemeinsam mit dem DIBt als designierter Vollzugsbehörde wurde mit Mitteln der Bauministerkonferenz ein weiteres Gutachten beauftragt (Niklasch 2014), das Anfang Juni 2014 erschien. Das DIBt trat dabei als Treiber auf. In dem Gutachten wurden vor allem die Prüfparameter für die Stufe 1 geklärt sowie einige grundsätzliche Fragen zu Stichprobengröße und -ablauf für die weiteren Prüfstufen (Interviews 10, 14, 15 und 37). Pläne zur Studienbeauftragung zur Konkretisierung der Prüfstufen gab es bereits im Herbst 2012, als der Referentenentwurf zu EnEG und EnEV vorgelegt wurde (Bund deutscher Baumeister 2012). Das TÜV-Gutachten stützt das von den Ländern verfolgte Framing, dass es sich bei dem Kontrollsystem für Energieausweise nicht um klassischen Vollzug im Einzelfall handelt, sondern um ein Instrument zum Auffinden typischer Fehler (vgl. Niklasch 2014, S. 13).

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren und zur Studienerstellung wurden im DIBt die personellen und technischen Grundlagen für die Ausweisregistrierung getroffen, so dass die Registrierung pünktlich mit der Geltung der EnEV 2014, dem 1. Mai 2014, starten konnte (zu den Details siehe Rogsch 2013; Rogsch 2014). Dabei gab es Unterstützung aus der nachgeordneten Behörde des Bundesbauministeriums, dem BBSR, später durch Personalwechsel aus dem BMUB, wo das XML-Schema für die elektronischen Kontrollen erarbeitet wurde (Interviews 11, 13 und 14). Das XML-Schema legt fest, welche Daten aus dem Energieausweis die Ausweisersteller an das DIBt übermitteln müssen.

5.2.4 Seit 2014: Praxis des DIBt-Vollzugs und Länderumsetzung

Während im Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) die heiße Phase der praktischen Vorbereitungen für die Registrierung der Ausweise (Stichtag: 1. Mai 2014) lief, änderte sich die Zuständigkeit in den Bundesministerien nach den Bundestagswahlen im September 2013. Die Vorbereitung und Begleitung der Gesetzgebung zu EnEG 2013 und EnEV 2014 hatte noch vollständig in dem klassischen, seit den 1970ern bestehenden Modell stattgefunden. Demnach gab es eine gemeinsame Federführung des für Bau zuständigen Ministeriums (in 2013 das BMVBS) und dem Wirtschaftsministerium BMWi, die über die gemeinsame Erarbeitung von Eckpunkten funktioniert hatte. De facto hatte all die Jahre ein Großteil der Vorbereitungsarbeit im für Bau zuständigen Ministerium stattgefunden, das mit dem BBSR als nachgeordneter Behörde die notwendige Fachkompetenz hatte (Interviews 11, 13 und 37).

Mit der Umressortierung Anfang 2014 wurde die Zuständigkeit für Energiethemen insgesamt im BMWi zusammengeführt. Neben der Übernahme zahlreicher Mitarbeiter aus dem Umweltministerium zum Themenbereich „Erneuerbare Energien“ wechselte auch ein großer Teil der für Gebäudeenergie zuständigen Mitarbeiter des BMVBS ins BMWi. Das Initiativrecht für Gebäudeenergie gingen ebenfalls auf das BMWi über. Offiziell bestand zwar weiter gemeinsame Federführung. De facto war der Baubereich marginalisiert worden (Interviews 10, 11 und 37). Die Bauabteilung selbst wechselte ins

¹⁸Das wurde vereinzelt sogar in den Verbänden bemerkt, vgl. Bund deutscher Baumeister 2012 und wortgleich Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland 2012, S. 18. Gleichzeitig wurde vorgeworfen, das vom Bund festgelegte Kontrollsystem gehe über die EU-Forderungen hinaus.

Bundesumweltministerium, das in der betreffenden Legislaturperiode unter dem Namen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) firmierte. Zum Thema Gebäudeenergie gab es intern sehr unterschiedliche Ansichten in der Klima- und Bauabteilung (Interviews 13 und 37). Es gab insgesamt sehr viele personelle Umbesetzungen. Im für den juristischen Teil der Gebäudeenergie zuständigen BMWi-Referat hatte niemand persönlich am Umsetzungsprozess der Gebäuderichtlinie von 2010 in EnEG 2013 und EnEV 2014 teilgenommen. Es ist davon auszugehen, dass bei diesem Wechsel das Wissen über Feinheiten in der ursprünglichen Umsetzung verloren ging. Seine neue Position versuchte das BMWi über Gremienbesetzung abzusichern. In die Projektgruppe EnEV, dem einzigen existierenden Abstimmungsgremium, wurden sofort mehrere Mitarbeiter des BMWi entsandt, um mit der Bauabteilung gleichzuziehen. Später wurde außerdem noch ein Vertreter des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) benannt (Interviews 10, 14, 15 und 18). In der Phase, als die Länder ihren Vollzug aufbauten, war also nicht mehr das Bau- sondern das Wirtschaftsressort für das Thema zuständig und insofern Ansprechpartner für die Länder.

Das für die Registrierung und elektronische Prüfstufe 1 zuständige DIBt war pünktlich zum Inkrafttreten der EnEV 2014 zum 1. Mai 2014 arbeitsfähig und konnte mit der Registrierung der Ausweise starten (Rogsch 2014, Interviews 11 und 14). Zu Beginn gab es von Seiten der Ausweisersteller jedoch viel Kritik am System. Im März 2015 wandte sich einer ihrer Verbände (DEN)¹⁹ mit einem eigens beauftragten Rechtsgutachten (T. Fischer und Maaß 2015) an das DIBt. Darin werden unter anderem Fragen dahingehend aufgeworfen, ob unter anderem angesichts der verschiedenen Berechnungstools Energieausweise überhaupt richtig oder falsch sein könnten und was sich daraus für werkvertragliche Haftungsrisiken ergäben. Die elektronische Registrierung der Energieausweise traf außerdem auf zwei etablierte und beliebte Online-Tools der Deutschen Energieagentur (dena) für Energieausweise mit Gütesiegel sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Rahmen der elektronischen Beantragung von Fördergeldern. Eine Abstimmung des neuen Tools mit den aufeinander abgestimmten vorhandenen Tools hatte offenbar in keiner Form stattgefunden, was ebenfalls seitens des Verbands kritisiert wurde.

Im Herbst 2014 konnte man dann nach einer gewissen Phase der Datensammlung erstmals an die Auswertung der Prüfstufe 1 gehen. In der Startphase der elektronischen Prüfungen sah sich das DIBt weder rechtlich noch praktisch in der Lage, die Ausweisersteller zu mahnen, die ihre Unterlagen nicht hochluden. Eine Mahnung hätte im Rückgriff auf die einzelnen Bundesländer erfolgen müssen, die mangels Übertragung rechtlich weiterhin zuständig waren (Schettler-Köhler 2019, S. 867). Davon wurde aber offenbar kein Gebrauch gemacht. Geprüft wurden also nur die Ausweise, bei denen die Ersteller freiwillig am Verfahren teilnahmen. Wenn allerdings nur die Ausweisersteller geprüft werden, die ihre Unterlagen freiwillig zur Verfügung stellen, ist die Repräsentativität der Stichprobe in Frage gestellt. Dieser Zustand wurde erst etwa in 2018 geändert, als die Länder im Rahmen der Bauministerkonferenz das DIBt verpflichteten, gegen säumige Ausweisersteller vorzugehen (Interview 14). Eine zusätzliche Änderung von Rechtsgrundlagen ist nicht ersichtlich.

¹⁹Schreiben liegt vor.

Bereits Ende 2013 hatte es zur Umsetzung der Gebäudeenergieausweisregelungen Nachfragen der EU-Kommission in einem Pilotverfahren gegeben. Dabei ging es um die Frage, ob die verwendeten Daten vom Ausweisersteller vor Ort am Gebäude geprüft werden müssen, was in Deutschland nicht der Fall ist. Die EU-Kommission hatte selbst keine große Motivation, das Verfahren durchzuführen, sondern war getrieben durch einen Parallellfall im Rahmen der EFTA, für den sie selbst nicht zuständig war, aber Rechtsgleichheit herstellen musste. Letztlich wurde das Pilotverfahren gegen Deutschland schnell eingestellt. Für die Beantwortung des Pilotverfahrens hatte es intensive Ad-hoc-Abstimmungen mit dem BBSR gegeben, weil die nötige Expertise im BMWi Ende 2013 eigentlich noch nicht stand (Interview 10).

Im Jahr 2014 wurde seitens der EU-Kommission in einem weiteren Pilotverfahren vehement danach gefragt, wie der Umsetzungsstand der Stichprobenkontrollen der Energieausweise sei. Die Wahrnehmung war, dass das in Deutschland aufgebaute System wohl nicht ganz das gewesen sei, was sich die EU-Kommission erwartet habe. Das mittlerweile zuständige BMWi konnte die Nachfragen überwiegend unter Verweis auf den erst in 2017 fälligen Erfahrungsbericht der Länder nach § 26f. EnEV 2014 abwehren. Die eigentlich für nationale Zwecke eingeführte Berichtspflicht der Bundesländer wurde von den Vertretern des BMWi auch insgesamt europäisch umgedeutet, nämlich zur Erfüllung der Berichtspflichten an die EU-Kommission (Interviews 13 und 16). Letztmalig²⁰ waren Vertreter des Bundes auf Fachebene 2015 bei der EU-Kommission, um die Wogen zu glätten. Das Verfahren wurde letztlich eingestellt. Ein Interviewpartner vermutete jedoch, es könne nach der Notifizierung des damals noch nicht verabschiedeten Gebäudeenergiegesetzes (GEG) wieder relevant werden. Neben der vielleicht nicht ganz zur Zufriedenheit der EU-Kommission umgesetzten Kontrolle von Energieausweisen stand weiterhin die Umsetzung des Niedrigstenergiegebäudestandards im Raum, der mit Koalitionsvertrag von 2018 vergleichsweise unambitioniert auf den aktuellen Rechtsstand der EnEV 2016 (EnEV 2014 plus 25 Prozent Verschärfung) festgelegt wurde. In den letzten Jahren kam es in der EU-Kommission auf Fachebene zu mehreren raschen Personalwechseln, die den Druck für Deutschland schwer kalkulierbar machten (Interview 10). Im Dezember 2015 veröffentlichte die EU-Kommission einen Compliance Report zur Gebäuderichtlinie. Darin wird klar, dass nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten alle drei Kontrollstufen durchführt. Deutschlands Kontrollsystem wird als überdurchschnittlich gut bewertet (ICF International 2015). Im Mai 2015 erkundigte sich auch die Grünen-Fraktion im Bundestag mit einer Kleinen Anfrage nach den Energieausweisen (Deutscher Bundestag 2015a). In der Anfrage ging es weniger um die Qualitätskontrolle als um die Kontrolle des Vorhandenseins, zum Beispiel im Rahmen von Wohnungsbesichtigungen oder bei Immobilienanzeigen. Die Aussagen der Bundesregierung sind sehr unkonkret und verweisen auf die Länderzuständigkeit und den erst im März 2017 vorliegenden Erfahrungsbericht.

Gebäudeenergiefragen schafften es in der Legislaturperiode von 2013 bis 2017 bis auf Staatssekretärebene, jedoch nicht die Frage der Energieausweis-Kontrollen. Die waren für den Bund mit der juristischen Umsetzung der Vorlegislaturperiode bereits erledigt.

²⁰Datenstand Frühjahr 2018.

5 Fallstudie I: Energieausweise für Gebäude

Das BMWi sah für sich keine weitere Rolle im Umsetzungsprozess der Energieausweiskontrollen nach der Umsetzung der Richtlinie in Bundesrecht; entsprechend bekam man auf Landesebene den Zuständigkeitswechsel vom BMVBS zum BMWi auch gar nicht so richtig mit. In die Bundesministerien wiederum flossen die Informationen zum Vollzugsaufbau in den Ländern spärlich (Interviews 13, 14 und 16). Auch das DIBt hatte nach der Aufgabenübertragung keinen regelmäßigen Kontakt mit dem Bund mehr. Eine aktive Rolle des Bundes in dieser Phase wäre bei den Ländern auch nicht gut angekommen, man hätte es als Einmischung in Länderangelegenheiten verstanden. So sagt ein Ländervertreter:

„Wir lassen uns vom Bund nicht vorschreiben, wie wir unseren Vollzug gestalten. [...] Die werden sich hüten nachzufragen.“

Um genauer zu klären, wie die Bundesländer in den Prüfstufen 2 und 3 vorgehen sollten, wurde über Mittel der Fachkommission Bautechnik durch die Projektgruppe EnEV und die Unterarbeitsgruppe Stichprobenkontrolle zusammen mit dem DIBt ein weiteres Gutachten in Auftrag gegeben (Fehlauer 2015), das im Ergebnis ein Excel-Prüftool mit verschiedenen Prüfparametern produzierte. Die Mittel dafür waren organisatorisch gar nicht so einfach zu bekommen, da ein Länderkonsens Voraussetzung war (Interviews 14 und 15). Nachdem die Gutachten vorlagen, ergab sich die Implementation in den Ländern als ziemlicher Selbstläufer. So erfolgte unter anderem im Juni 2015 nach Vorbereitung der Unterarbeitsgruppe der PG EnEV und Beschluss der Fachkommission Bautechnik (Bauministerkonferenz) die Verteilung der Gesamtstichprobe auf die Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel.²¹

Seit 2015 begleitet auch die Deutsche Umwelthilfe (DUH) den Umsetzungsprozess bei den Energieausweisen kritisch. Eine Beschwerde bei der EU-Kommission, was die Vorlagepflicht des Energieausweises durch Immobilienmakler angeht, wurde zwar abgewiesen. Die jährlichen Abfragen bei den Bundesländern nach Umweltinformationsgesetz werden aber durchaus wahrgenommen, zumindest verwaltungsintern – auch wenn die fachliche Qualität teilweise in Zweifel gezogen wird (Interviews 13 und 37). Abgesehen von den Rückmeldungen der Energieausweisersteller sind in der Praxisphase keine weiteren Verbände aktiv in Erscheinung getreten (Interviews 12 und 16).

Seit etwa 2015 fand – zunächst verwaltungsintern – parallel zur Implementation der Stichprobenkontrollen von Energieausweisen eine Debatte zur grundsätzlichen Überarbeitung des deutschen Gebäudeenergierechts statt. Im neuen Gebäudeenergiegesetz (GEG) sollen vor allem die noch fehlenden Mindestanforderungen des Niedrigstenergiegebäudestandards festgelegt werden – ein hochpolitisches Thema, genauso wie die gründliche Vereinfachung und Zusammenführung der Mindeststandards aus Energieeinsparverordnung und dem sich überschneidenden Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) (Interviews 10, 11 und 16). Dafür wurde auch eine weitere Abstimmungsrunde eingerichtet, und zwar die Projektgruppe Novellierung Energieeinsparrecht der Bauministerkonferenz. Diese ist von der bereits beschriebenen Projektgruppe EnEV zu unterscheiden. Zum einen ist der Bund nicht Teil dieser Gruppe. Zum

²¹Dokument lag zur Ansicht vor.

anderen nehmen im Grundsatz zwei Vertreter jedes Bundeslandes Teil, je einer für die EnEV und einer für das EEWärmeG. Die Beschlussfassung ist schwierig, weil man sich einerseits als Gremium der Bauseite sieht und auch nur insofern für beschlussfähig hält, andererseits über das EEWärmeG, aber auch die EnEV, Vertreter aus Umwelt- und Wirtschaftsministerien beteiligt sind, die teilweise grundsätzlich andere Auffassungen haben (Interviews 14 und 15). Sowohl die Projektgruppe Novellierung als auch die Projektgruppe EnEV wurden in den letzten Jahren zunehmend genutzt, um seitens der Länder Fragen zu Vollzug und Ausweiskontrolle zu platzieren, auch wenn die Gremien dafür eigentlich nicht gedacht sind (Interview 10, eigene Erfahrungswerte). Ein anderes regelmäßig tagendes Gremium, in dem die relevanten Akteure versammelt sind, ist nicht existent.

Ob es möglicherweise Auswirkungen dieses Prozesses auf die Implementation der Energieausweiskontrollen in den einzelnen Ländern gegeben hat, ist nicht ganz klar. Für die Länder, die ihre Lösungen früh implementiert hatten, gab es vermutlich keine Auswirkungen, da gar keine Gleichzeitigkeit bestand. Außerdem wurde die Frage der Stichprobenkontrolle durchaus unabhängig vom normalen EnEV-Vollzug und weiteren EnEV-Fragestellungen verhandelt.

„Die Umsetzung einer Stichprobenkontrolle ist einfach Handwerk, Handwerk jetzt innerhalb der Verwaltung.“ (Interview 15)

Hatte man aber vor, die Stichprobenkontrolle der Energieausweise und den einsetzenden Novellierungsprozess als Anlass zu nehmen, den Vollzug grundsätzlich zu überdenken oder beide Neuerungen in einem Rechtsetzungsverfahren im Land unterzubringen, konnte es durchaus zu Abwarten und Verzögerungen kommen, zumindest was die rechtliche Verankerung angeht. Solche Effekte gab es mindestens in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. Schließlich lief parallel auch noch ein größeres Forschungsprojekt des Umweltbundesamtes (UBA) zum EnEV-Vollzug, das man hätte mitberücksichtigen können.

Im Herbst 2016 lud das DIBt erstmals die Bundesländer zu einer großen Runde zum Thema Stichprobenkontrolle Energieausweise ein, die dann jährlich wiederholt wurde. Dabei wurden unabhängig von der Ressortzuordnung die jeweils auf Fachebene Zuständigen eingeladen, was durchaus als Vorteil zu den über die Ministerkonferenzen gerierten Runden gesehen wird. Anlass war vor allem die Vorstellung der eigenen Ergebnisse aus Prüfstufe 1. Die Abstimmungsmöglichkeit war jedoch auch Wunsch der Länder, die entweder mit einem Ministeriumsvertreter anreisten, einem Vertreter der Vollzugsbehörde oder beiden (Interview 14). Das DIBt hält auf seiner Website außerdem eine Übersicht über die in den Bundesländern zuständigen Behörden bereit, die auch dem Bund als Informationsquelle dienen (Interview 13). Der Bund ist zu den Abstimmungsrunden nicht eingeladen. Die stattfindenden Runden und zusammengetragenen Informationen werden vom Bund aber als hinreichende Koordinierung angesehen. Man sieht keinen Anlass, dem DIBt – etwa über Bundesrecht – ein stärkeres Mandat für die Koordinierung zu geben, die dieses allerdings nur vorsichtig wahrnimmt. Die Länder wünschen sich ausdrücklich eine solche normierte Koordinierungsfunktion (Interviews 14, 15 und 16). Einen Detailsblick in den Ländervollzug hat das DIBt nach eigenen Angaben trotz

seiner Aktivitäten nicht, die Kontakte sind eher lose. Seit etwa 2017 gibt es zusätzlich ein reines Treffen der Energieausweis-Kontrollstellen der Bundesländer – auf Initiative der bayrischen Ingenieurkammer, die dort die Kontrollstellen-Aufgaben wahrnimmt (Interview 14). Diese hatte zunächst die in den anderen Bundesländern beauftragten Kammern vernetzt und schließlich die restlichen Kontrollstellen, gleich welcher Art, dazu geladen.

Zum 1. März 2017 waren schließlich die schon beschriebenen Erfahrungsberichte der Länder gemäß § 26f. EnEV 2014 fällig. Diese wurden sowohl dem BMUB (Bauabteilung) als auch dem BMWi vorgelegt. Sie fielen sehr unterschiedlich aus, man wollte den Ländern aber keine Vorgaben machen (Interviews 10, 11 und 16). Die Länder konstatieren insgesamt kein hohes Interesse des Bundes an den Berichten, geschweige denn an einer Zusammenführung (vgl. Abschnitt 5.5.2).

Von Verbänden und Opposition gab es durchaus Interesse an einer Veröffentlichung der Berichte. Von Verbändeseite wird die Nicht-Veröffentlichung der Länderberichte als Reaktion auf ungeklärte Vollzugsprobleme, insbesondere Betrugsszenarien, gedeutet (Interviews 16 und 17).

De facto hat der Bund nicht die rechtliche Kompetenz, die Länderberichte zu veröffentlichen, so lange kein Einverständnis der Länder vorliegt. Im April 2018 erkundigte sich die Grünen-Fraktion im Bundestag in einer Kleinen Anfrage nach den Erfahrungsberichten und dem Stand des Vollzugs (Deutscher Bundestag 2018). Wiederum hält sich die Bundesregierung – hier das BMWi – sehr zurück und vermeidet eine Bewertung der Ländertätigkeit.

Im September 2017 gab es erneut Bundestagswahlen und daraus folgend im Frühjahr 2018 eine Umressortierung, die aber nur die verbliebene Bauabteilung betraf. Diese wechselte aus dem Bundesumweltministerium ins Bundesinnenministerium (BMI). Seitdem ist das Bundesumweltministerium und damit der Bereich Klimaschutz bei dem Thema außen vor. Die Zusammenarbeit zwischen dem BMWi und der Bauabteilung funktioniert seitdem wieder etwas einfacher (Interviews 11, 13 und 17).

In der Legislaturperiode von 2013 bis 2017 konnte das Gebäudeenergiegesetz (GEG) nicht zum Abschluss gebracht werden. Der größte Streitpunkt, die Frage der Mindestanforderungen, wurde daraufhin politisch gelöst und bereits im Koalitionsvertrag von 2018 verankert. Es ging schließlich nur noch um „bezahlbares Wohnen“ und nicht mehr um Klimaschutz, die geltenden Mindestanforderungen werden nicht weiter erhöht (vgl. Bundesregierung 2018, S. 114).

Trotzdem ist erst Mitte 2019 ein – nicht abschließend zwischen BMWi und BMI abgestimmter – Entwurf in die Länder- und Verbändekonsultation gegeben worden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019a). Offenbar waren immer noch zu viele Streitpunkte offen geblieben. Einerseits hätte man so die Chance gehabt, Erfahrungswerte aus der Stichprobenkontrolle in die Novelle einfließen zu lassen. Dies wurde aber überwiegend nicht genutzt. Offenbar gab es wichtigere Themen. Insbesondere ist die Übertragung der Prüfstufe 1 auf das DIBt weiterhin eng befristet (drei Jahre ab Inkrafttreten). Wenn das GEG in Kraft tritt, stellt sich auch die Gremienfrage bei den Ländern neu, denn die rein auf die EnEV bezogene Projektgruppe EnEV ist dann in jedem Fall obsolet (Interview 14).

Am 30. Mai 2019 trat zwischenzeitlich erneut eine Novelle der EU-Gebäuderichtlinie²² in Kraft. Für die Stichprobenkontrollen bei Energieausweisen ergaben sich jedoch keine inhaltlichen Neuerungen. Die Änderungen am Anhang II lesen sich eher als sprachliche Glättung. Auf der Agenda stand außerdem die Einführung einer auf den Energieausweisen basierenden Datenbank. Deutschland erwirkte, dass dies eine freiwillige Maßnahme ist (Rat der Europäischen Union 2018).

5.3 Implementation in den einzelnen Ländern

Im Fall der Gebäudeenergieausweise liegt die Zuständigkeit für die Durchführung des Vollzugs bei den Bundesländern. Deswegen wurde der Implementationsprozess bis auf Länderebene untersucht. Zunächst erfolgte eine Überblicksstudie, in der alle Bundesländer auf Basis eines kurzen Fragebogens hinsichtlich der Implementationsgeschwindigkeit und einiger Strukturparameter eingeordnet werden konnten. Für zwei Bundesländer wurde danach noch eine detaillierte qualitative Analyse durchgeführt. Die Auswahl der Bundesländer ist in Abschnitt 4.2 beschrieben.

5.3.1 Überblicksstudie

Die quantitative Überblicksstudie zur Implementation der Stichprobenkontrolle von Gebäudeenergieausweisen in den Bundesländern (vgl. Abbildung 5.1, zur Methodik vgl. 4.3.2) hat nur in wenigen Parametern Korrelationen zum Implementationserfolg gezeigt, der für diesen Zweck der Vergleichbarkeit halber rein auf die Implementationsgeschwindigkeit reduziert wurde.

Korrelationen zeigten sich bei Fragen der Zuständigkeit. So waren die Bundesländer, in denen es in der Implementationsphase des Bundesrechts²³ einen Ressortwechsel des zuständigen Fachbereichs/Referats gegeben hatte, fast alle besonders langsam in der Implementation. Das erscheint erst einmal schlüssig, da sich mit dem Ressortwechsel die Zugriffsmöglichkeiten auf nachgeordnete Behörden ändern und gegebenenfalls angestrebte Lösungen neu mit der Hausleitung verhandelt werden müssen. In einem Fall zeigte sich diese Korrelation jedoch nicht.

Dagegen schien es hilfreich für die Implementationsgeschwindigkeit zu sein, wenn das implementierende Ministerium gleichzeitig auch für allgemeines Baurecht und nicht nur für Gebäudeenergiefragen zuständig war. Unter den besonders langsamen Bundesländern waren allerdings auch einige mit dieser Zuständigkeitskombination, die Korrelation ist also weniger klar. Auch das wäre schlüssig über die Zugriffsmöglichkeiten auf nachgeordnete Behörden und den Zugang zu Koordinationsstrukturen zu erklären.

Bei der Organisation des Vollzugs zeigt sich, dass die schnellen Bundesländer eher zur Selbstvornahme des Vollzugs in der obersten Landesbehörde gegriffen haben, sich

²²Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz

²³Gemeint ist die Zeit zwischen der Verabschiedung der EnEV 2013 im Oktober 2013 und dem landesspezifischen Prüfbeginn.

		HH	HB	NW	TH	HE	SL	BB	SH	SN	BW	BY	NI	ST	BE	MV	RP
Implementations- erfolg	Dauer bis Vollzugsbeginn																
	Qualität (in Monaten ab November 2013)	14	20	25	26	32	32	33	35	36	37	43	44	44	51	n.v.	n.v.
	Vollzug Vorhandensein	nein	nein	nein	k. A.	nein	nein	nein	nein	nein	nein	k. A.	nein	nein	k. A.	nein	nein
Zuständigkeiten	Ressortwechsel in der Vorbereitungsphase	nein	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja	ja	ja	ja
	gleichzeitige Zuständigkeit allgemeines Baurecht	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	ja	ja	nein
Organisation des Vollzugs	Typ der Vollzugsbehörde (zum Zeitpunkt der Erstübertragung)	oberste Landes-behörde	oberste Landes-behörde	nachge-ordnete Behörde FF	nachge-ordnete Landes-behörde, dort Aus-schreibun-gen	Kammer	oberste Landes-behörde	Kammer	kommunale Behörde	nachge-ordnete Behörde FF	andere nachgeord-nete Landes-behörde	Kammer	kommunale Behörde	oberste Landes-behörde (Interims-lösung)	Kammer	oberste Landes-behörde (als Fallback)	Kammer
	Stellenherkunft	bereits vorhanden	bereits vorhanden	neu geschaffen	bereits vorhanden	neu geschaffen	bereits vorhanden	andere	neu geschaffen	bereits vorhanden	neu geschaffen	k. A.	bereits vorhanden	neu geschaffen (für Interims-lösung nicht)	andere	bereits vorhanden	neu geschaffen

Abbildung 5.1: Implementation der Energieausweise in den Bundesländern; eigene Darstellung

also einen weiteren Übertragungsschritt gespart haben. Gleichmaßen zeigt sich dieser Organisationstyp bei den besonders langsamen Ländern als Interimslösung oder Rückfalloption. Übertragungen auf nachgeordnete Landesbehörden zeigen sich in der Implementationsgeschwindigkeit im Mittelfeld, Übertragungen auf Kammern sind über das gesamte Geschwindigkeitsspektrum verteilt. Ob Stellen neu geschaffen werden mussten oder bereits vorhanden waren, korreliert nicht mit der Implementationsgeschwindigkeit.

Als nicht relevant erschien in der Länderübersicht die Parteizugehörigkeit des amtierenden Ministers sowie die gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für Umweltpolitik oder Energiepolitik. Eher unspezifisch war auch die Verteilung nach Einwohnerzahl oder Finanzstärke (BIP/Schuldenstand).

Die nachfolgenden Detailstudien zeigen allerdings, dass die beobachteten Korrelationen nicht die eigentlich kausalen Faktoren treffen. Im ersten betrachteten Bundesland (Rheinland-Pfalz) waren weder Ressortwechsel noch Bauzuständigkeit die entscheidenden Faktoren. So war nicht der Ressortwechsel Schuld an der Verzögerung, sondern maßgeblich Salienz. Die Verzögerungen lassen sich dort auch nur am Rande mit der mangelnden Zuständigkeit für Baurecht erklären, höchstens dadurch, dass so kein Zugriff auf die nachgeordneten Baubehörden bestand und von vornherein auf eine externe Option gesetzt wurde. Diese hätte aber nicht zu den beobachteten Verzögerungen führen müssen. Ein Mangel an Input aus den Koordinationsstrukturen schien auch nicht kausal zu sein.

Auch im anderen betrachteten Bundesland (Nordrhein-Westfalen) zeigen sich die scheinbaren Vorteile (kein Ressortwechsel, Bauzuständigkeit) als nicht unbedingt kausal für die schnelle Implementation. Es konnte zwar durch die Einbindung in die Koordinationsstrukturen mit einem gewissen Wissensvorsprung agiert werden, wichtiger erscheinen aber die themenunabhängig existierenden Verfahrensvereinfachungen und Default-Lösungen und die Tatsache, dass an einer Umsetzung kein Weg vorbei führte.

5.3.2 Detailstudie: Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen²⁴ war und ist das für Bauwesen zuständige Ressort auch für den Themenkomplex Gebäudeenergieeffizienz zuständig. Es gibt dort einen geregelten allgemeinen Vollzug der EnEV unter Rückgriff auf externe Sachverständige. Über die Tiefe der Prüfungen oder ihre Frequenz liegen keine Informationen vor. Wie in allen anderen Bundesländern gab es vor Einsetzen der Pflicht zu Qualitätskontrollen bei Energieausweisen, fußend auf der EU-Gebäuderichtlinie 2010/31/EU, keine Kontrollen von Energieausweisen. Für Kontrollen des Vorhandenseins von Energieausweisen sind grundsätzlich die unteren Bauaufsichtsbehörden zuständig. Das zuständige Ministerium gibt an, dass ihm nicht bekannt ist, ob solche Kontrollen durchgeführt wurden (Quelle: Fragebögen). Von daher wird vermutet, dass das nicht der Fall war und ist – weder was das Vorhandensein, noch was die Qualität anbelangt.

²⁴Die Ausführungen basieren auf dem Länderfragebogen, den alle Bundesländer erhalten haben, einem erweiterten schriftlichen Fragebogen, einem klärenden Telefonat mit der Arbeitsebene des Bauresorts, den Aussagen anderer Interviewpartner im Rahmen der regulären Experteninterviews sowie eigenen Recherchen zu Partei- und Ressortzuständigkeiten.

5 Fallstudie I: Energieausweise für Gebäude

Ohne ausdrückliche Zuständigkeitszuweisung wäre die neue, auf Europarecht beruhende Kontrollaufgabe den fünf Bezirksregierungen des Landes zugefallen. Entsprechendes ist in § 8 Absatz 3 Landesorganisationsgesetz (LOG NRW) geregelt. Die Aufteilung der Stichprobe auf fünf Behörden war der Landesregierung aber zu ineffizient. Greifbare Synergien sollten genutzt werden und so Personal und Geld gespart werden. Da nur eine einzige der Bezirksregierungen, die Bezirksregierung Arnsberg, über eine passende Fachabteilung (Bergbau und Energie) verfügte, wurde die Stichprobenkontrolle der Energieausweise dort konzentriert.

Die notwendigen Stellen in der Behörde mussten neu geschaffen werden. Die Zuständigkeitszuweisung an die Bezirksregierung Arnsberg erfolgte per Landesverordnung. Dafür war insbesondere die Zustimmung der Staatskanzlei sowie der Ministerien für Bau, Energie und Inneres notwendig. Durch das Landesorganisationsgesetz lag eine Verordnungsermächtigung für die Zuständigkeitszuweisung vor. Innerhalb des für Bau zuständigen Ressorts war die Zustimmung der Hausleitung erforderlich, also des Ministers und Staatssekretärs (Quelle: Fragebögen).

Im Laufe der Jahre 2015/2016 wurde schließlich mit der Stichprobenkontrolle im Sinne der europäisch vorgeschriebenen Qualitätskontrolle begonnen. Eine Zuständigkeit für die Kontrolle des Vorhandenseins von Energieausweisen wurde in diesem Zuge nicht mit geregelt oder begonnen. Allerdings sind die drei fest angestellten Mitarbeiter offenbar auch für andere zentrale EnEV-Aufgaben zuständig, wie Ausnahmen und Befreiungen. Die Lösung über eine zentrale Beauftragung einer Behörde auf mittlerer Verwaltungsebene wird vor allem wegen der ihr immanenten Kontinuität und Unabhängigkeit positiv bewertet (Interview 10). Die finanzielle Ausstattung der Behörde erfolgte wie ursprünglich vorgeschlagen, die personelle Ausstattung jedoch nicht (Quelle: Fragebögen).

Die Entscheidung für und Übertragung auf die Bezirksregierung Arnsberg ist im Verlauf des Jahres 2014 bis März 2015 erfolgt. Alternativlösungen neben dem Default, alle Bezirksregierungen zu beauftragen, wurden offenbar nicht diskutiert. Nordrhein-Westfalen als großes und wirtschaftsstarkes Bundesland sah über den Königsteiner Schlüssel einen verhältnismäßig großen Anteil der Gesamtstichprobe auf sich zukommen. Entsprechend war es mit der Abstellung eines Mitarbeiters im Ministerium oder einer schon vorhandenen Behörde nicht getan (Interview 10, Fragebögen). Warum nicht über die Option der Aufgabenübertragung an die Kammern nachgedacht wurde, kann nicht gesagt werden.

Nordrhein-Westfalen bringt sich mit großer Personalkontinuität seit langen Jahren in die länderübergreifenden Abstimmungsprozesse zur EnEV ein, gehört insofern zum „harten Kern“. Entsprechend war das Land auch in der mit nur wenigen Ländern besetzten Unterarbeitsgruppe zur Vorbereitung der Stichprobenkontrolle Energieausweise vertreten, die ab etwa 2013 parallel zum Bundesgesetzgebungsverfahren begonnen hatte, die praktischen Details für die Länder zu erarbeiten. Für Nordrhein-Westfalen bestand insofern ein Wissens- und Erfahrungsvorsprung. So verwundert es auch nicht, dass aus diesem Land im Bundesratsverfahren 2013 ergänzende Auswertungsmöglichkeiten für die generierten Daten aus der Stichprobenkontrolle eingebracht wurden (Interviews 10 und 13).

5.3.3 Detailstudie: Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz²⁵ hat die Zuständigkeit für die Energieeinsparverordnung (EnEV) gemeinsam mit der allgemeinen Zuständigkeit für Energiepolitik bereits mehrfach das Ressort gewechselt. Seit 2006 wechselte die Zuständigkeit nach jeder Landtagswahl vom Wirtschafts- ins Umweltressort oder umgekehrt. So war vor 2006 das Wirtschaftsministerium zuständig, danach bis 2011 das Umweltministerium, dann bis 2016 wieder das Wirtschaftsministerium und seit 2016 wieder das Umweltministerium. Der zuständige Bearbeiter auf Arbeitsebene ist aber seit 2006 der gleiche. Dort ist ebenfalls das Thema Energielabels für Produkte beheimatet (vgl. Kapitel 6). Für Bauen ist ein anderes Ressort zuständig (aktuell: Finanzministerium).

Auch in Rheinland-Pfalz ist die allgemeine Zuständigkeit für die EnEV der unteren Bauaufsicht übertragen. Das Wirtschafts- beziehungsweise Umweltressort greift damit auf den Behördenzweig eines fremden Ressorts zu. Über die Intensität der Aufgabewahrnehmung ist nichts bekannt. Die untere Bauaufsicht ist mangels Novellierung der entsprechenden Landesverordnung von 2005 in keiner Form für den Vollzug der auf der EnEV 2007 basierenden Energieausweise zuständig. Über einzelne Zuständigkeiten aus der EnEV 2002 könnte man zwar diskutieren, was aber nicht gemacht wird. Die Zuständigkeit wird aktuell vom Umweltministerium direkt wahrgenommen. Das Vorhandensein von Energieausweisen wird von dort aus nicht geprüft. Begründet wird dies mit mangelnden Betretungsrecht. Die Regelung sei nicht vollziehbar.

Für die stichprobenhaft durchzuführende Qualitätskontrolle der Energieausweise auf Basis der EU-Gebäuderichtlinie 2010/31/EU war in Rheinland-Pfalz von Anfang an die Beauftragung der Ingenieur- und Architektenkammern geplant. Eine Übertragung ist aber noch nicht erfolgt, deswegen wurde auch noch nicht mit Prüfungen begonnen.²⁶ Über Alternativen zu den Kammern wurde nicht ernsthaft nachgedacht. Damit wurde an die im Bundesrecht direkt enthaltene Option angeknüpft. Das hat auch damit zu tun, dass der Energiebereich keine eigenen nachgeordneten Behörden hat, so dass eine behördliche Lösung als unmöglich angesehen wurde. Die Qualitätskontrolle aus der Richtlinie wird so interpretiert, dass es um das Auffinden typischer Fehler als eine Art „wissenschaftliche Abhandlung“ geht. Die Kammern seien besonders geeignet, da die durch die Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse direkt in Weiterbildungsaktivitäten einfließen könnten und so das Beste aus der insgesamt für nicht ganz durchdacht gehaltenen Aufgabe gemacht werden könne. Es handele sich nicht um eine behördliche Vollzugsaufgabe im eigentlichen Sinne, wie zum Beispiel die Prüfung des Vorhandenseins von Energieausweisen. Außerdem seien die Kammern fachlich gut geeignet (Stichwort: Sachverständige) und insbesondere auch unabhängig, unter der Voraussetzung, dass für die Stichprobenkontrolle Mitarbeiter eingestellt würden und die Prüfung nicht als Auftrag vergeben würde. Wegen des unterschiedlichen Spezialwissens soll für die Prüfung von Wohngebäude-Ausweisen die Architektenkammer und für die Prüfung von Nichtwohngebäude-Ausweisen die Ingenieurkammer zuständig sein. Die Kammern sol-

²⁵Die Ausführungen basieren auf dem Fragebogen, den alle Bundesländer erhalten haben, sowie einem ausführlichen Interview mit der zuständigen Arbeitsebene.

²⁶Stand: Februar 2019.

len keine Ordnungswidrigkeitsverfahren durchführen, auch wenn dies rechtlich Teil der Aufgabenübertragung sein könnte. Für diese klassische Behördenarbeit sollen die auch für den allgemeinen EnEV-Vollzug zuständigen unteren Bauaufsichtsbehörden zuständig sein, wenn erforderlich.

Zur Frage der Kammern gab es auch eine enge Abstimmung mit dem Nachbarland Hessen, wo ebenfalls die Kammern beauftragt wurden. Die Abstimmung könne neben Hilfe auch zu einer gewissen Einheitlichkeit im gemeinsamen Ballungsraum beitragen. An anderen Abstimmungsrunden im Vorfeld hat Rheinland-Pfalz nicht teilgenommen. Das lag daran, dass in Rheinland-Pfalz nicht das Bauressort zuständig ist und deswegen der Zugang zu den Gremien der Bauministerkonferenz erschwert war. Für den Implementationsprozess wird das durchaus als Problem beschrieben.

Die externe Vergabe einer Aufgabe wird als grundsätzlich leichter angesehen als das Schaffen eigener Stellen. Eigentlich musste hinsichtlich der Kammerbeauftragung nur die eigene Hausleitung und das hausinterne Vergabereferat überzeugt werden, die beide keine Bedenken hatten. Außerdem mussten die nötigen Finanzmittel im Landeshaushalt eingestellt werden, was in 2016 erfolgte. Als sehr geschätzte Argumentationsgrundlage diente dabei die Kalkulation des TÜV-Gutachtens (Niklasch 2014), das durch Gremien der Bauministerkonferenz und das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt) beauftragt war (vgl. Abschnitt 5.2.3). Die benötigten 100.000 Euro sind auch ein eher kleiner Posten. Die Einstellung in den Haushalt verlief in der Folge reibungslos. Als Veto-Player fungierte dabei das Landesparlament. Die Rolle des Finanzministeriums war unerheblich.

Langfristig soll die Beauftragung der Kammern auch noch durch eine Novellierung der „Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Energieeinsparung“ abgesichert werden. Mit der Novellierung wird aber auf die Zusammenführung von EnEV und Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG) im Gebäudeenergiegesetz (GEG) gewartet, die ebenfalls eine Novellierung erforderlich machen wird. Vor der Novellierung könnte eine behördliche Mahnung fehlender Unterlagen, die für die Ausweisprüfung erforderlich sind, nur über das Ministerium direkt erfolgen, wofür vermutlich keine Kapazitäten vorhanden sind.

Die Umressortierung von 2016, die in den Umsetzungsprozess der Stichprobenkontrolle fällt, wird als nicht ursächlich für Verzögerungen beschrieben. In beiden Fällen habe es sich außerdem um eine grüne Hausleitung gehandelt. Gebäudeenergie habe dort eigentlich einen hohen Stellenwert. Die designierten Kammern hätten immer wieder nach dem Bearbeitungsstand gefragt – offen ist eigentlich nur noch der Abschluss des schon in weiten Teilen vorbereiteten Vertrages zwischen Ministerium und Kammern.

Kurz vor Abschluss des Verfahrens bekam jedoch der zuständige Bearbeiter im Ministerium zusätzlich kommissarische Leitungsaufgaben für einen größeren Bereich übertragen und hatte infolgedessen nicht die Zeit, das Verfahren zu Ende zu bringen. Da es sich bei der EnEV um eine komplexe Materie handelt, mochte man die Implementationsaufgabe auch nicht vertretungsweise an einen anderen Bearbeiter übergeben. Ohne diesen personellen Engpass hätte die Prüfung von Energieausweisen voraussichtlich in 2016, spätestens aber in 2017 starten können. Dies zeigt, dass die Implementation der Stichprobenkontrolle als Sache der Arbeitsebene gesehen wird und kein Monitoring oder

Priorisierung durch die eigentlich dem Thema aufgeschlossene Hausleitung stattfindet.

Die Verzögerung ist damit durch mangelnde Salienz und dadurch mangelnde Ressourcen beim Implementierer begründet. Die Qualität der Implementation ist abhängig von der Interpretation der Aufgabe und der (mangelnden) Verfügbarkeit eigener nachgeordneter Behörden angesichts der Ressortzuordnung. Eine Erklärung für die nicht erfolgende Kontrolle des Vorhandenseins von Energieausweisen kann nicht abschließend gegeben werden. Das mangelnde Betretungsrecht ist aber sicher nicht der einzige Grund – man könnte das Vorhandensein auch anderweitig kontrollieren.

5.4 Implementationserfolg

In diesem Abschnitt soll das Implementationsergebnis der Stichprobenkontrolle Energieausweise aus der Richtlinie 2010/31/EU in Deutschland insgesamt beschrieben und bewertet werden. Zunächst wird die implementierte Lösung institutionell und verfahrenstechnisch beschrieben. Danach folgt eine Bewertung hinsichtlich der Parameter Geschwindigkeit und Qualität der Implementation. Die Qualität wird unter Rückgriff auf das 5C-Protocol von Najam (1995) bewertet.

5.4.1 Implementierte Lösung

In Deutschland wurde für Gebäudeenergieausweise ein dreistufiges System zur Qualitätskontrolle eingerichtet. Alle neu erstellten Ausweise müssen eine Registriernummer tragen. Die Registrierung erfolgt deutschlandweit elektronisch beim Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt). Für die Registrierung ist pro Ausweis eine Gebühr zu entrichten (Erat 2015). Aus den registrierten Ausweisen zieht das Deutsche Institut für Bautechnik fortlaufend eine elektronische Stichprobe von fünf Prozent der jährlich erstellten Ausweise (Prüfstufe 1). Das sind jährlich zwischen 22.000 und 25.000 Stück. Gerechnet hatte man mit etwa 16.000 Ausweisen (Interviews 13 und 14). Die Ersteller der gezogenen Ausweise werden elektronisch aufgefordert, bestimmte Daten ihrer Ausweise zur Prüfung hochzuladen. Dafür existiert ein standardisiertes XML-Schema. Das XML-Schema ist im Grunde ein elektronischer Fragebogen zum Energieausweis.

Das DIBt führt für die Ausweise, bei denen Daten hochgeladen werden, eine Validitätsprüfung durch. Sollten Ausweisersteller die Daten nicht wie gefordert hochladen, müsste eine Mahnung durch ein konkretes Bundesland (Standort des Gebäudes) erfolgen, was zumindest in der Anfangsphase nicht erfolgt ist (Interview 14). Die Ergebnisse, wie die Häufigkeit bestimmter Fehler, werden für die Bundesländer in einem jährlichen Bericht zusammengestellt, der nicht für die Öffentlichkeit bestimmt ist. Ein Feedback an die einzelnen Ausweisersteller über die Validität ihres Ausweises findet nicht statt.

Die Aufgabenwahrnehmung des DIBt ist bundesrechtlich über § 30 EnEV für eine Übergangszeit von sieben Jahren, also bis Mai 2021 geregelt. Bis zum Ablauf der Übergangszeit müssen die Bundesländer eine eigenständige Landesregelung erlassen haben.

Die Prüfstufen 2 und 3 finden dezentral in den einzelnen Bundesländern statt. In diesen beiden Prüfstufen werden die Ausweise mit dem Gebäude abgeglichen. Das DIBt zieht die Stichprobe und macht für diese Ausweise eine von der Prüfstufe 1 unabhängige elektronische Vorprüfung. Beides wird üblicherweise quartalsweise an die Länder versandt (Erat 2015, Interview 14). Die Stichprobe soll deutschlandweit signifikant für alle Ausweisarten sein (Kombination der Parameter Verbrauchs- oder Bedarfsausweises, Unterscheidung in Bestand und Neubau sowie Wohngebäude und Nichtwohngebäude). Es gibt eine Empfehlung einer Unterarbeitsgruppe der zur Bauministerkonferenz gehörigen Projektgruppe EnEV, die für die Signifikanz deutschlandweit notwendige Ausweismenge nach dem Königsteiner Schlüssel aufzuteilen. Das heißt, große und/oder reiche Bundesländer sollen mehr Ausweise prüfen als kleine und/oder arme Bundesländer. Wie viele Ausweise die Bundesländer tatsächlich prüfen, steht ihnen frei. Die Länder scheinen sich aber an die Empfehlung zu halten. Für das Jahr 2015 wurden nach Angaben des DIBt bereits insgesamt 2.607 Ausweise von den Bundesländern zur Prüfung angefordert. Diese Zahl steigerte sich auf 3.513 Ausweise in 2018, mit weiteren geringfügigen Steigerungen ist zu rechnen.

Die einzelnen Bundesländer haben für die Ausweisprüfung gesonderte Zuständigkeiten bestimmt, die sich vom regulären EnEV-Vollzug unterscheiden. In fünf Ländern sind die Ingenieur- und Architektenkammern beauftragt worden oder sollen noch beauftragt werden. In ebenso vielen Ländern liegt die Zuständigkeit für die Kontrollen bei der obersten Landesbehörde, also im Ministerium. Vier Bundesländer haben eine Mittelbehörde beauftragt, zwei Länder übertrugen die Kontrollen an kommunale Behörden (vgl. Deutsches Institut für Bautechnik 2019). Teilweise werden die Kontrollen in den beauftragten Stellen selbst durchgeführt, also von angestelltem Personal, teilweise werden die Kontrollen ausgeschrieben und extern vergeben.

Die Kontrollstellen der Bundesländer fordern für die benötigte Menge Ausweise Registriernummern und Ausstellerdaten beim DIBt an. Das DIBt macht auch für diese Ausweise einen elektronischen Erst-Check. Dann schreiben die Kontrollstellen die einzelnen Aussteller an und fordern Unterlagen zum Gebäude an (Erat 2015). Danach werden die Ausweise nach einem deutschlandweit einheitlichen Schema mit den Unterlagen abgeglichen. Die Prüfstufen 2 und 3 unterscheiden sich hauptsächlich in der Tiefe der Prüfung, also der Anzahl der geprüften Parameter (vgl. Fehlauer 2015). Eine Vor-Ort-Begehung ist in Prüfstufe 3 zwar vorgesehen, ob und in welchem Umfang sie tatsächlich durchgeführt wird, ist nicht bekannt.

Die Ergebnisse der Prüfstufen 2 und 3 werden deutschlandweit nicht zusammengeführt. Ob die Ergebnisse den Ausweiserstellern mitgeteilt werden sollten, ist unter den Bundesländern sehr strittig gewesen.²⁷ Es ist davon auszugehen, dass es überwiegend nicht erfolgt. Minderwertige Ausweise werden entsprechend auch nicht aus dem Verkehr gezogen. In den Bundesländern, in denen die Ingenieur- und Architektenkammern für die Kontrollen zuständig sind, ist davon auszugehen, dass die Erkenntnisse über häufige Fehler in die Fortbildungen für Energieausweisersteller einfließen (vgl. dazu die Detailstudie zu Rheinland-Pfalz in Abschnitt 5.3.3). Das in Deutschland überwiegend praktizierte

²⁷Eigene Erfahrung aus der Teilnahme an entsprechenden Länderrunden.

System ist nicht auf einen Vollzug im Einzelfall ausgelegt. Insgesamt handelt es sich nicht um ein System zur Qualitätsverbesserung von Energieausweisen, sondern um eines zur Qualitätsdokumentation.

Ob Energieausweise vorhanden sind, wo gesetzlich vorgeschrieben, wird in Deutschland grundsätzlich nicht kontrolliert. In einzelnen Ländern existiert eine Vorlagepflicht bei Neubauten im Rahmen des Bauverfahrens. Kontrollen bei Vermietung und Verkauf finden nicht statt (Deutsche Umwelthilfe 2015b). Die Zuständigkeiten dafür liegen üblicherweise kommunal bei den unteren Bauaufsichtsbehörden, die diese Aufgabe im Rahmen einer allgemeinen Zuständigkeitsübertragung für die EnEV bekommen haben.

5.4.2 Geschwindigkeit

Betrachten wir zunächst die Umsetzung der konkreten Vollzugsvorschriften zur Stichprobenkontrolle von Energieausweisen aus der Gebäuderichtlinie 2010/31/EU. Artikel 12 (Erstellung Energieausweise) und 18 (Kontrollsystem) waren laut Artikel 28 der Richtlinie ab dem 9. Januar 2013 praktisch anzuwenden. Dafür hätten bis zum 9. Juli 2012 die entsprechenden Verwaltungsvorschriften erlassen sein sollen.

Die bundesgesetzliche Umsetzung erfolgte mit der EnEV 2014, die am 18. November 2013 verkündet wurde und am 1. Mai 2014 in Kraft trat – und damit gut ein Jahr zu spät. Die für die Registrierung und elektronische Prüfung von Energieausweisen zuständige Behörde, das DIBt, war mit Inkrafttreten arbeitsfähig. Die Registrierung von Energieausweisen konnte direkt nach Inkrafttreten der Regelung starten. Kontrollen in der elektronischen Prüfstufe 1 beim DIBt fanden ab Herbst 2014 statt, Kontrollen in den händischen Prüfstufen 2 und 3 fanden im Länderschnitt ab Mitte 2016 statt, wobei zum Zeitpunkt der Untersuchung drei Bundesländer noch nicht mit den Prüfungen begonnen hatten. Dabei überschätzten die Vertreter des Bundes in den Interviews den Umsetzungsstand in den Ländern systematisch. Die Umsetzungsgeschwindigkeit in den einzelnen Ländern unterschied sich teils erheblich (vgl. Abbildung 5.1 auf Seite 166).

Zwischen der Veröffentlichung von Ländervorschriften und dem Prüfbeginn lag üblicherweise nur ein kurzer Zeitraum. Im Vergleich zu Erfahrungen mit der Implementation des inhaltlich verwandten Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes (EEWärmeG) wurde der Prozess von den Ländern als eher zügig eingeschätzt (Interview 37). Für den Implementationserfolg ist in dieser Arbeit vor allem der Beginn der praktischen Arbeit relevant. Somit bestand für die Prüfstufe 1 eine Verzögerung von gut anderthalb Jahren und für die weiteren Prüfstufen von etwa dreieinhalb Jahren. Für die rechtliche Umsetzung in Bundesrecht bestand eine Verzögerung von gut einem Jahr. Zum Vergleich: Im August 2015 hatten 13 Mitgliedstaaten der EU zwar ein Kontrollsystem rechtlich implementiert, aber noch nicht mit praktischen Prüfungen begonnen. Bedenkt man, dass nur 17 Mitgliedstaaten überhaupt ein Kontrollsystem neu aufbauen mussten (die anderen hatten schon eines) (Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 79 ff.), dann befand sich Deutschland mit der Verzögerung in guter Gesellschaft.

Die neuen Pflichten aus der Gebäuderichtlinie von 2010 betrafen in erster Linie die Qualitätskontrolle der Energieausweise. Bereits nach der Vorgängerrichtlinie von 2002 mussten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Energieausweise bei Besichtigungen

vorgelegt werden und in größeren öffentlichen Gebäuden aushängen. Eine Vollzugsregelung für diese Komponenten ist in Deutschland bislang in keinem Bundesland getroffen worden. Es erfolgte lediglich eine rechtliche Umsetzung ins Bundesrecht – mit 20 Monaten Verzögerung, also sehr spät (vgl. Abschnitt 5.2.2). Gemeinhin werden die Regelungen von den Ländern für nicht vollziehbar erklärt.

Vorher, nach der SAVE-Richtlinie von 1993, sollten die Mitgliedstaaten lediglich Programme zu den Energieausweisen durchführen. Entsprechend vage waren die Vollzugsvorschriften. Die rechtliche Implementierung in Bundesrecht erfolgte fristgerecht. Durch die Anknüpfung an das bestehende Baugenehmigungsverfahren war der Vollzug – zumindest initial – sofort gesichert.

5.4.3 Qualität

Die Qualität der Implementation von behördlichen Vollzugsstrukturen beim Energieausweis ist insgesamt ausreichend bis durchwachsen. Das Vorhandensein von Energieausweisen zu den rechtlich festgelegten Anlässen (Besichtigung, Aushang in öffentlichen Gebäuden und Ähnliches) wird in Deutschland insbesondere im Gebäudebestand nirgends kontrolliert. Vereinzelt wird das Vorhandensein von Energieausweisen beim Neubau im Rahmen der Baubegleitung mitgeprüft (vgl. z. B. Erat 2015).

Die ab 2013 europaweit vorgeschriebene Qualitätskontrolle von Energieausweisen erfolgt in Deutschland nach einem grundsätzlich sinnvollen Muster und auch in weitestgehend ausreichender Größenordnung und Regelmäßigkeit entsprechend den vorbereitenden Gutachten (ECONSULT 2012; Niklasch 2014; Fehlauer 2015). Von einzelnen Ländern abgesehen, bei denen noch keine Kontrollstelle benannt ist, orientieren sich die tatsächlich durchgeführten Prüfungen an den Empfehlungen der Gutachten und übersteigen diese sogar. So sieht Niklasch (2014, S. 15) eine Gesamtstichprobe von 2.200 Ausweisen in der händischen Überprüfung der Stufen 1 und 2 vor. Nach Angaben des DIBt wurden bereits für das Jahr 2015 2.607 Ausweise angefordert und wahrscheinlich auch der Großteil davon geprüft. Für das Jahr 2018 wurden 3.513 Ausweise angefordert, mit weiteren geringfügigen Steigerungen ist zu rechnen.

Was die Stärke des Designs des Gesamtvollzugssystem rund um Energieausweise angeht, bekommt Deutschland eine überdurchschnittlich gute Bewertung in der EU-Compliance-Studie – auch wenn dies dennoch mit einer niedrigen Befolungsrate der Adressaten korrespondiert (ICF International 2015, S. 62 f.). Das Stichprobenkontrollsystem für Energieausweise wird hinsichtlich der Stichprobenauswahl und der Vollständigkeit der Prüfoptionen als sehr gut bewertet. Abzüge gibt es für die mangelnde Signifikanz der Stichprobe (ICF International 2015, S. 109), wobei man diese Bewertung in Frage stellen kann (siehe unten, Vergleich mit Concerted Action Energy Performance of Buildings (2015)).

Bei der zentral durchgeführten elektronischen Prüfstufe 1 kann wie gesagt gegebenenfalls die Stichprobengröße bemängelt werden. Problematischer sind die Prüfstufen 2 und 3, die dezentral in den Bundesländern durchgeführt werden. Selbst wenn dort wahrscheinlich überwiegend Prüfungen in ausreichendem Umfang erfolgen, werden die Ergebnisse der Bundesländer nicht zusammengeführt (zur Notwendigkeit vgl. die von den

Ländern beauftragte Studie Niklasch 2014, S. 18), so dass eigentlich keine gemeinsame repräsentative Stichprobe stattfindet.

Was fehlt, ist ein weitergehender Vollzug, wenn sich in den Prüfstufen Ausweise als auffällig herausstellen. Die Stichprobenkontrolle für Energieausweise wird in Deutschland im Prinzip nur zu statistischen Zwecken durchgeführt, wobei die Statistik dann, wie bereits erwähnt, deutschlandweit nicht zusammengeführt wird. Auf eine Qualitätsverbesserung wird nicht hingewirkt. In diesem Sinne kann man sagen, dass die Kontrollen in Deutschland nur als „Dienst nach Vorschrift“ umgesetzt sind.

Im Folgenden sollen die Details der Implementationsqualität beschrieben werden. Dafür werden die Kriterien des 5C-Protocols (Najam 1995) herangezogen. Als erstes betrachten wir den institutionellen Kontext. Der institutionelle Kontext der Prüfung von Energieausweisen zeigt weiteren Implementationsbedarf. Die Kontrollstellen zur Qualitätskontrolle sind – je nach Land – mehr oder weniger institutionell abgeschnitten vom sonstigen Vollzug des Gebäudeenergierechts in ihrem jeweiligen Bundesland. Der Austausch zwischen den Bundesländern ist ebenfalls verbesserungswürdig. Zwar existiert für die Kontrollstellen selbst eine aus ihren eigenen Reihen organisierte Austauschmöglichkeit und die für die Verwertung der Ergebnisse zuständigen Ministerien können sich ebenfalls zumindest jährlich treffen. Keine dieser Austauschmöglichkeiten ist aber rechtlich in irgend einer Form verstetigt, mit Mitteln oder einer Geschäftsstelle ausgestattet. Seitens der Länder besteht ein starker Wunsch nach einer bundesrechtlichen Benennung des DIBt als Koordinator, was aber vom Bund nicht als Problem anerkannt wird.

Ein ernsthaftes Qualitätsproblem ist die unterbleibende Zusammenführung der Ergebnisse aus den Ländern. Es ist wenig sinnvoll, mit viel Aufwand zu errechnen, wie groß eine statistisch signifikante Stichprobe für ganz Deutschland sein soll, diese dann auf die Länder aufzuteilen und die Prüfungen nach dem gleichen Muster durchzuführen, wenn dann die Ergebnisse ausschließlich bei den einzelnen Ländern verbleiben.

Die Länder können außerdem nicht vom europäischen Erfahrungsaustausch profitieren. Im Grunde ist zur Begleitung der Implementation der EU-Gebäuderichtlinie unter dem Namen „Concerted Action EPBD“ ein von der EU finanzierter, praktischer Austausch unter den Mitgliedstaaten eingerichtet, in dem auch sehr aktiv gearbeitet wird. Deutschland ist dort durch das Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), der nachgeordneten Behörde des für Bau zuständigen Bundesministeriums, fachlich gut vertreten. Informationen werden auch teilweise auf der Website zur Verfügung gestellt, grundsätzlich treffen sich BBSR und Länder in der Projektgruppe EnEV der Bauministerkonferenz und könnten sich dort dazu austauschen. Trotzdem war sich in den Interviews keiner der Ländervertreter darüber bewusst, dass es diese europäische Austauschrunde überhaupt gibt, geschweige denn, welche Informationen man von dort nutzen könnte. Eigentlich wäre es notwendig, dass regelmäßig auch ein Ländervertreter an diesem europäischen Austausch teilnimmt.

Besser sieht es im institutionellen Kontext mit der Ansprechbarkeit und Expertise der Fachaufsicht über die vollziehenden Stellen aus. Überwiegend sind die für Bau zuständigen Ministerien auch für Gebäudeenergie zuständig. Deshalb besteht fachlich

Expertise in den teils sehr technischen Sachverhalten. So scheinen Rückfragen im Rahmen des praktischen Vollzugs grundsätzlich möglich zu sein.

Im Bereich der „Capacity“, also der Verfügbarkeit von Ressourcen, scheint kein grundsätzliches Problem zu bestehen. So zeigen die beiden Länderstudien, dass es kein grundsätzliches Problem gab, die finanziellen Ressourcen für die Prüfstufen 2 und 3 zu akquirieren, weil die Bedarfe klar aus den Vorstudien hervorgingen und es sich um eine Pflichtaufgabe handelt. Was diese Finanzierungsberechnung allerdings nicht beinhaltet, ist ein an die Prüfungen anschließender Vollzug. Unterschätzt wurde auch, wie aufwändig es sein kann, die Prüfunterlagen zu beschaffen. Das könnte auch erklären, warum sich viele Länder und auch das DIBt gegen weitergehenden Kontakt mit den Adressaten wehren.

Ob genügend Personal zur Verfügung steht, ist schwer zu beurteilen. Dort, wo eine behördliche Durchführung gewählt wurde, kann es durchaus, wie in Nordrhein-Westfalen, zu anstrengenden Kämpfen um dauerhafte Planstellen gekommen sein, weil dauerhafter Personalaufbau im Gegensatz zum Deregulierungsparadigma steht. Wenn Kammern beauftragt wurden, war dies wahrscheinlich kein Problem, da die Finanzmittel en bloc für die Dienstleistung an die Kammer gezahlt werden und Stellen keine Frage des staatlichen Sektors mehr sind. Möglicherweise ist aber die Verfügbarkeit qualifizierten Personals ein Problem, das sich dann nur über Ausschreibungslösungen angehen lässt. So entsteht dann gegebenenfalls ein Problem mit der Unabhängigkeit von den zu prüfenden Ausweiserstellern.

Synergieeffekte bestehen bei der implementierten Lösung für die Prüfung der Gebäudeenergieausweise so gut wie nicht, da keine Anknüpfung an den normalen EnEV-Vollzug stattfindet – unter anderem, weil es den in vielen Bundesländern nicht in der notwendig geregelten Form gibt und deswegen institutionelle Sonderlösungen gesucht wurden. Teilweise bestehen Synergien durch die Bündelung mit anderen zentral durchführbaren Aufgaben im Rahmen der EnEV wie Ausnahmen und Befreiungen oder Clearing für die kommunalen Bauaufsichtsbehörden (z. B. in NRW, BW, ST), das ist aber kein Standardmodell. Insbesondere die Beauftragung von Kammern führt, was mögliche Synergien angeht, zu einer negativen Pfadabhängigkeit.

Der Umfang der Stichprobe in der Qualitätskontrolle scheint grundsätzlich angemessen. Zwar bemängelt ICF International (2015, S. 109) die mangelnde Signifikanz der deutschen Stichprobe. Laut der Generaldirektion Energie (Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 79) reichen aber bei der deutschen Bevölkerungsgröße 384 Ausweise pro Subsample, was die deutsche Stichprobe mit im Schnitt 400 Ausweisen pro Subsample in den Prüfstufen 2 und 3 erreicht. Für die elektronische Prüfstufe 1 waren ursprünglich 10 Prozent aller Ausweise angedacht, letztlich werden jetzt nur 5 Prozent geprüft. Das entspricht aber immer noch der unteren Grenze der Empfehlungen von Niklasch (2014, S. 14). Es ist nicht bekannt, wie die Länder ihre Ausweise auf Stufe 2 und 3 aufteilen und ob tatsächlich Vor-Ort-Prüfungen oder nur umfangreichere Schreibtischprüfungen geschehen. Das wäre aber kein grundsätzliches Problem im Vollzugaufbau, weil kein Lock-in-Effekt besteht. Die meisten implementierten Lösungen ließen eine Verschiebung, Aufstockung oder Vor-Ort-Prüfung wahrscheinlich zu. Bei den Vor-Ort-

Prüfungen sind rechtliche Fragen das größere Problem (siehe weiter unten bei „Content“). Dass das Vorhandensein von Energieausweisen überhaupt nicht geprüft wird, ist selbstverständlich kein ausreichender Umfang, wenn man beachtet, dass die Mitgliedstaaten das Vorliegen „sicherstellen“ müssen.

Kommen wir nun zur Bewertung des Implementationserfolgs hinsichtlich des zu erwartenden „Commitments“, also der Frage, ob sich die am Vollzug Beteiligten mit dem Vollzug identifizieren können. Hier ist die Implementationsqualität grundsätzlich in Ordnung. Bei Kammerlösungen ist zwar nicht mit vollständiger Unabhängigkeit der Prüfungen zu rechnen, positiv schlagen hier aber Erfahrungswerte und das vermutlich vorhandene Rollenverständnis aus dem Sachverständigenwesen und der Selbstverwaltungstradition zu Buche. Die gewählten Behördenlösungen führen durch die Unabhängigkeit vom normalen EnEV-Vollzug und damit vom Baugenehmigungsverfahren zu grundsätzlich schwachen Interessenkonflikten für die Qualitätskontrolle der Energieausweise. Bei der Kontrolle des Vorhandenseins der Ausweise sieht das anders aus, denn diese Zuständigkeiten liegen üblicherweise gemeinsam mit dem allgemeinen EnEV-Vollzug bei der Bauaufsicht.

Wie sieht es nun hinsichtlich des Verhältnisses zu den Adressaten aus („Clients and Coalitions“)? Insgesamt kann dies als gut bewertet werden. Zunächst fällt auch hier auf, dass nahezu alle Bundesländer die Qualitätskontrolle von Gebäudeenergieausweisen institutionell unabhängig vom sonstigen Vollzug des Gebäudeenergierechts implementiert haben. Notwendige Kontakte zu den Adressaten müssen entsprechend selbstständig etabliert werden, wenn sie nicht wie bei den Kammern ohnehin schon aus anderen Kontexten bestehen. Für alle Lösungen, insbesondere aber bei den Kammern, sind grundsätzlich gute Voraussetzungen vorhanden, um ein Vertrauensverhältnis zu den Adressaten aufzubauen. Wichtig ist dabei vor allem die qualitativ hochwertige Besetzung der Stellen: Sachverständige wollen nicht von Nicht-Sachverständigen geprüft werden (Interview 17). Bei Ausschreibungslösungen gibt es ein mit Fingerspitzengefühl zu handhabendes Problem mit der Unabhängigkeit der Prüfer von den Adressaten, da sie sich aus dem gleichen Personenkreis speisen.

Hinsichtlich der vollzugsrelevanten Inhalte („Content“) gibt es vor allem ein Problem mit der Datenverfügbarkeit und -qualität; die Implementationsqualität ist insgesamt verbesserungswürdig:

„Was sich so ein bisschen durchzieht, ist das Datenproblem, [...] denn die EnEV erlaubt eben, dass der Aussteller mit den vom Eigentümer zur Verfügung gestellten Daten arbeitet. Das ist natürlich ein ganz wesentlicher Grund. Das hat man bewusst gemacht. [...] Es geht immer um Kosten. [...] Also ist man froh, wenn der Energieausweisaussteller nicht einen Hausbesuch machen muss, sondern am Telefon dieses erledigen kann, das spart Geld.“ (Interview 16)

Die Ausweise zu registrieren, ist wahrscheinlich eine gute Entscheidung für die Struktur des Kontrollsystems und die Datenverfügbarkeit (vgl. Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 80). Best-Practice-Optionen wie verbundene Datenbanken sind nicht implementiert (vgl. Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 80 f.), unter anderem aus Datenschutzgründen (Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 308, 311). Hinsichtlich der Vollständigkeit der Prüfstufen und

der Stichprobenauswahl besteht kein Implementationsdefizit (ICF International 2015, S. 109). Ein Validitätscheck bereits in der Software oder über die Datenbank hinweg könnte die Prüfstufe 1 ersetzen. Dieser Best-Practice-Empfehlung wird nicht gefolgt (vgl. Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 81). Über das auf Fehlauer (2015) basierende Excel-Prüftool bestehen gute Arbeitsanweisungen für die durchführenden Prüfer.

Als Grundsatzfrage für die Anlage des Vollzugsaufbaus der Stichprobenkontrolle steht im Raum, ob es sich in der Zielvorstellung nun um „echten“ Vollzug handeln soll oder um ein alleinstehendes Überblicksinstrument. Am Aufgabenframing macht sich dann auch fest, was mit falschen Ausweisen passiert. In Deutschland gibt es keine rechtssichere Handhabe bei erkannten Verstößen, also falschen Ausweisen. Die Länder nutzen teilweise Hilfskonstrukte. Auf dem Papier sieht das zwar besser aus (Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 311), so gibt es ja nach der EnEV durchaus die Möglichkeit, Strafen bis 15.000 Euro für Ausstellung ohne Berechtigung oder absichtliche Verwendung falscher Informationen zu verhängen. Was fehlt, sind aber die notwendigen Verfahrensvorschriften und -details.

Im europäischen Vergleich scheinen Sanktionen eher an der Tagesordnung zu sein: Bußgelder werden von elf Mitgliedstaaten verhängt, 15 beziehungsweise 17 Mitgliedstaaten entziehen bei falschen Ausweisen zeitweise oder endgültig die Ausstellungsberechtigung. Teilweise werden kostenlose Ersatzausweise verlangt: „Sanctions for experts are applied in most MSs as a result of non-conformity detected by the independent control system“ (Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 85).

Wie sieht es mit Möglichkeiten aus, Erfahrungen in den Politik-(Re-)Formulierungsprozess einzuspielen? Durch die schlechte Einbindung der Länder in Koordinationsstrukturen, insbesondere die Concerted Action EPBD und das insgesamt eher auf Separierung ausgelegte Verhältnis zwischen Bund und Ländern im Baubereich, gibt es wenig Potenzial, Verbesserungen von unten herbeizuführen.

Für die Fallstudie zu Energieausweisen liegt mit Neugebauer (2018) Sekundärliteratur zur bundesländerscharfen Bewertung des Implementationserfolgs vor. Die angewandten Kriterien (Neugebauer 2018, S. 33 f.) sind aber im Gros weder juristisch noch praktisch stichhaltig. So sagt es beispielsweise wenig über die Qualität der Lösung aus, ob in der Landesverordnung die Prüfstufen eingehend beschrieben sind. Denn dies wird an anderer Stelle (Niklasch 2014; Fehlauer 2015) mehr als ausreichend erledigt. Die absolute Anzahl der Mitarbeiter sagt angesichts der unterschiedlichen Bearbeitungsmenge auch wenig aus. Ebenso ist es irreführend anzunehmen, die Einbeziehung externer Sachverständiger sei per se ein Zeichen von Qualität. Zudem ist die Datenlage der Untersuchung schlechter als die der hier durchgeführten. Deswegen wurden die Ergebnisse nicht verwendet.

5.5 Lösungsoptionen

Der Implementierer hatte maßgeblich über drei Dinge zu entscheiden: Wer soll den Vollzug durchführen (institutionelle Optionen)? Wie soll das Vollzugsverfahren ablaufen? Und wie soll die umzusetzende Regelung gegebenenfalls inhaltlich ausgelegt oder wei-

ter ausgestaltet werden? Die Aspekte, die bei der Implementation der Kontrolle von Gebäudeenergieausweisen zu beachten waren, sollen im Folgenden dargestellt werden.

5.5.1 Institutionelle Optionen

Die institutionellen Optionen waren bei der Implementation der Energieausweiskontrollen verhältnismäßig vielfältig und hochgradig abhängig von der Entscheidung und Auffassung zu Verfahrensfragen. Bundesvollzug wurde seinerzeit nicht als Option diskutiert. Das lag nach Angabe von Beteiligten auf Bundesebene einerseits daran, dass der Veto-Player-Index für die benötigten Haushaltsmittel zu hoch gewesen sei, man es also nicht einfach nebenher aus Mitteln des zuständigen Ressorts beziehungsweise dessen zuständiger Abteilung hätte übernehmen können. Für den Bund sei der Vollzug bei den Ländern einfach „unheimlich bequem“ (Interviews 10 und 11). Das zuständige Ressort war seinerzeit noch das BMVBS, also das Bauministerium. Die Frage nach dem Bundesvollzug hätte sich bei einer Implementierung nach der Umstrukturierung 2014 und der damit einher gehenden Aufstockung der Mittel für Energieeffizienz möglicherweise anders gestellt, denn die Gesamtkosten der neuen Qualitätskontrolle aus der Gebäuderichtlinie von 2010 hatten die selbe Dimension wie die des Energieaudits (vgl. Kapitel 7). Andererseits ist Bundesvollzug eben auch der verfassungsrechtliche Ausnahmefall im deutschen Föderalismus und wird aus Identitätsgründen nicht forciert (Interviews 10 und 11). Das vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) und dem Bundesbauministerium in Auftrag gegebene Vorbereitungsgutachten (ECONSULT 2012) hatte für ein möglichst zentrales Vollzugssystem plädiert. Den Ländern war die Option des Bundesvollzugs schlicht nicht bekannt beziehungsweise wurde für unmöglich gehalten, wobei es im Einzelfall auch für am sinnvollsten gehalten wurde, der Bund würde selbst einen Dritten beauftragen, um seine Berichtspflichten an die EU zu erfüllen (Interviews 13, 16 und 39).

Prägend für die Diskussion der institutionellen Lösungsoptionen war die Möglichkeit, das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt) als zentrale Länderbehörde zu beauftragen, die letztlich auch genutzt wurde. An dieser Stelle lag die Beauftragung des DIBt mit den Aufgaben der elektronischen Prüfstufe 1 auf der Hand, weil es die einzige zentrale Behörde im Baubereich ist, auf die die Länder Zugriff haben, und ähnliche Aufgaben eigentlich immer dort angesiedelt werden – wie zum Beispiel die Zulassung von Bauprodukten unter dem Schirm der europäischen Marktüberwachung (Interviews 11 bis 15). Die Idee dazu ist vermutlich im Kreise der Länder am Rande der Projektgruppe EnEV entstanden (Interviews 11 und 12). Die DIBt-Option für Prüfstufe 1 verdrängte schnell alle anderen Optionen, sofern sie denn jemals bestanden hatten (Interviews 11, 12 und 14). Am ehesten wurde noch eine vollständige Dezentralisierung in den Ländern diskutiert, die man aber nicht für sinnvoll hielt: Eine elektronische Registrierung in allen Bundesländern aufzubauen, wäre völlig ineffizient und viel zu teuer gewesen (Interviews 12 und 15). Eine Durchführung der Prüfstufe 1 bei einer zentralen Bundesbehörde wurde aus den oben genannten Gründen nicht ernsthaft diskutiert. Das Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (BBSR) war allerdings durchaus im Gespräch – aber vermutlich eher in der Sphäre der Bundesvertreter (Interview 11). So ergab sich jedenfalls

eine getrennte institutionelle Diskussion für die Prüfstufe 1 gegenüber den Prüfstufen 2 und 3.

Die Umsetzung der DIBt-Option für Prüfstufe 1 erwies sich als gar nicht so unkompliziert. Das DIBt ist eine gemeinsame Einrichtung der Bundesländer, an der aber auch der Bund beteiligt ist. Es wird aber der Sphäre der Bundesländer zugeschrieben. Entsprechend verfassungsrechtlich schwierig war es, das DIBt per Bundesrecht mit der Aufgabenwahrnehmung zu beauftragen (Verbot der Mischverwaltung). Das wurde aber für notwendig erachtet, weil die Beauftragung durch jedes einzelne Land viel zu lange gedauert und die EU-Kommission auf den Plan gerufen hätte – angesichts der ohnehin schon bestehenden Verzögerung bei der Richtlinienumsetzung. Darin bestand Einigkeit zwischen Bund und Ländern (Interviews 10, 12 und 16).

Letztlich einigte sich das Bundesbauministerium nach zähen Verhandlungen mit dem Bundesinnen- und Bundesjustizministerium auf eine befristete Übertragung über eine Gesamtdauer von sieben Jahren. Das war nur möglich, weil der Konsens der Länder vorab gezeigt werden konnte und die spätere Absicherung über Landesrecht sicher schien (Interviews 10, 11, 14, 37 und 39). In der Außenwahrnehmung handelt es sich wegen der Befristung bei der gesamten Einbeziehung des DIBt um eine Übergangslösung. Tatsächlich geht es eher um die Frage, wie die gefundene institutionelle Lösung rechtlich verstetigt werden kann. Über diese Frage geht die Wahrnehmung auseinander. Während sich bei den Ländern und auch in Bundesbehörden die Meinung hält, dafür sei ein Staatsvertrag notwendig und hinreichend, beschreibt das DIBt erst eine Kombination aus Staatsvertrag (Binnenrecht zwischen Ländern und Behörde) und Ermächtigung per Landesverordnung (Außenrecht zwischen Behörde und Adressat) als hinreichend. Der Bund half also rechtlich, soweit er konnte. Ein Fortsetzung der bundesrechtlichen Regelung schien jedenfalls unklar und ist im Entwurf zum neuen Gebäudeenergiegesetz auch weiter nicht angedacht – die Befristung bleibt bestehen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019a). Das Wissen um die juristischen Feinheiten liegt weiterhin in der Bauabteilung (heute: Bundesinnenministerium) und nicht im Bundeswirtschaftsministerium. Da eine Ergänzung der Landesverordnungen wie oben angesprochen zumindest nicht flächendeckend erfolgt zu sein scheint, besteht die Gefahr, dass nach Auslaufen der Frist die Ermächtigung des DIBt zur Durchführung der Prüfstufe 1 erlischt und zumindest nicht kontinuierlich fortgesetzt werden kann.

Was sollte aber nun aus den Prüfstufen 2 und 3 werden? Die Haltung der Länder dazu ist nicht ganz eindeutig. Es gibt rückblickende Berichte, dass die Länder so wenig Interesse an den Kontrollen hatten, dass sie eigentlich gern alle Prüfstufen auf jemand anderen übertragen hätten. Gleichzeitig gab es Bestrebungen einzelner Länder, die Aufgabe nicht aus der Hand zu geben. Außerdem schieden sich die Geister an der Frage, wie wichtig Vor-Ort-Kontrollen und damit eine gewisse Dezentralisierung werden würden (Interviews 11, 14, 15, 17, 37 und 39).

Die Option, auch die Prüfstufen 2 und 3 auf das DIBt zu übertragen, wurde nicht ernsthaft bedacht. Die Gründe dafür sind nicht ganz eindeutig. Bei den Ländervertretern in Erinnerung geblieben ist die Argumentation, dass es für die Zentralisierung von Aufgaben beim DIBt rechtliche Grenzen gibt, man also nur die elektronisch durchführbaren

Aufgaben übertragen könne. Insofern ergab sich ein gefühltes Denkverbot. Bundesvertreter wiederum waren sich über die Übertragungsmöglichkeit bewusst (Interviews 11, 15, 37 und 39). Wahrscheinlicher ist allerdings, dass diese Option nicht an den juristischen Umständen gescheitert ist, denn das DIBt selbst bestätigt, dass eine Übertragung von Aufgaben aus den anderen Prüfstufen grundsätzlich möglich sei. Die Übertragung der Prüfstufe 2 (detaillierte Schreibtischprüfung) ist auch durchaus in der Vorbereitungsphase verhandelt worden, die der Prüfstufe 3 (inklusive Vor-Ort-Kontrollen) nicht. Hier ging es unter anderem auch darum, dass nicht alle Länder die Zuständigkeit komplett aus der Hand geben wollten. Das DIBt hat, wie die anderen betrachteten Vollzugsbehörden auch, erst einmal grundsätzlich ein Interesse an der Übernahme neuer Aufgaben, um die eigene Existenz abzusichern, sich also unentbehrlich zu machen. Die Frage ist dann eher, wie die Länder die notwendigen Mittel mobilisieren können. Die Finanzierung des DIBt läuft über einen Staatsvertrag, der durch alle Länderparlamente ratifiziert werden muss. Es handelt sich also um ein langwieriges Verfahren. Änderungen geschehen deswegen immer als Paketlösung mit den vorrangig klassischen baurechtlichen Regelungen. Während die Übertragung der elektronischen Prüfstufe auf das DIBt verhältnismäßig kosten- und personalarm möglich war, war hier beim Staatsvertrag nicht mit größeren Widerständen zu rechnen. Das hätte bei einer Übertragung der weiteren Prüfstufen möglicherweise ganz anders ausgesehen (Interview 37).

Dieses Problem hätte man dadurch umgehen können, dass jedes Land für sich alleine entscheidet, ob es weitere Aufgaben auf das DIBt übertragen möchte und dann einen bilateralen Vertrag aufsetzt. In anderen Bereichen ist das im DIBt an der Tagesordnung. Warum den Ländern diese Option in keiner Form bewusst war, lässt sich nicht so einfach feststellen. In den Ländern, in denen die Zuständigkeit für die Energieeinsparverordnung (EnEV) nicht im Bauressort liegt, war dieses Wissen wahrscheinlich schlicht nicht vorhanden. Der Großteil der Länder hat die Zuständigkeit jedoch im Bauressort und hätte grundsätzlich auf dieses Wissen zugreifen können. Vermutlich liegt es an dem oben angesprochenen gefühlten Denkverbot und man hielt es juristisch einfach nicht für möglich. Die meisten der Zuständigen in den Ländern sind Ingenieure und keine Juristen.

Auf dem Stand, dass die Länder für die Prüfstufen 2 und 3 eine Lösung im eigenen Land finden mussten, wurden vor allem drei institutionelle Varianten abgewogen. Das war zum einen die Selbstdurchführung im zuständigen Ministerium – als schnelle Variante vor allem für kleinere Länder interessant, bei denen die Aufgabe maximal eine Person beschäftigen würde (Interviews 10 und 37). Zum anderen war es die Übertragung an eine andere Behörde, im Zweifel eine Mittelbehörde oder eine kommunale Behörde. Besonders publik diskutiert wurde die Option, die Aufgabe an die Ingenieur- und/oder Architektenkammern zu übertragen. Jede dieser Möglichkeiten war mit der Option kombinierbar, die Prüfungen dann nicht selbst durchzuführen, sondern extern auszuschreiben. Die Entscheidungen sind in jedem Land anders ausgefallen.

Die Möglichkeit, die Kammern zu beauftragen, war bereits im Energieeinsparungsgesetz (EnEG 2013) vorgesehen, ergab sich also aus dem Bundesrecht. Wer diese Idee hatte, ist nicht bekannt. Für die Übertragung auf die Kammern sprach, dass sie die Erkenntnisse aus den Prüfungen direkt in ihre Weiterbildungsaktivitäten für die Energieausweis-

Ersteller einfließen lassen konnten (Interview 39). Setzte man ein Aufgabenverständnis voraus, dass ohnehin keinen „richtigen“ Vollzug mit Ordnungswidrigkeitsverfahren oder einer anders gearteten inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem einzelnen Ausweisersteller vorsah, war das eine gute Verwertung der Ergebnisse. Beispielsweise in Rheinland-Pfalz will man den Kammern lediglich die Prüf- und nicht die Vollzugsbefugnisse übertragen. Diese bleiben als (vermutlich ungenutzte) Residualzuständigkeit bei den für den allgemeinen EnEV-Vollzug zuständigen kommunalen Baubehörden. Außerdem sprach ihre fachliche Eignung und die vergleichbare Arbeit im Sachverständigenwesen für die Kammern. Es herrscht Uneinigkeit, ob die Kammern die Tätigkeit hinreichend unabhängig durchführen können – selbst bei Einstellung von nur dafür zuständigem Personal (Interviews 15 und 39). Teilweise werden sie ausschließlich als „Notnagel“ gesehen. Die Übertragung auf die Kammern scheint auf den ersten Blick einfach, da wenig Verwaltungsakteure damit beschäftigt werden müssen, der Veto-Player-Index also relativ niedrig ist. Trotzdem wird der Übertragungsprozess in einigen Ländern als zeitaufwändig beschrieben, wobei unklar ist, ob es sich hier um tatsächliche Hürden oder eher niedrige Priorisierung im Sinne einer mangelnden Unterstützung durch höhere Hierarchieebenen handelt (Interviews 15 und 39). Jedenfalls ist die Wahl der gefühlt schnellen Option „Kammern“ kein Garant für einen raschen Prüfbeginn. Überlegungen an der Option „Kammern“ sind mindestens in Einzelfällen nachgewiesenermaßen durch Austausch unter den Bundesländern motiviert, es gibt also einen gewissen Nachahmungseffekt.

Üblicherweise sind die kommunalen Baubehörden für den Vollzug des Gebäudeenergierechts im Allgemeinen und der Energieeinsparverordnung (EnEV) im Speziellen zuständig.²⁸ Eine Beauftragung wäre also pfadabhängig und naheliegend gewesen. Dagegen sprachen mehrere Dinge. Einerseits kann den Baubehörden ohnehin keine große Identifikation mit dem Thema nachgesagt werden – man konzentriert sich lieber auf die „eigenen“ Bauthemen, die aber auch stark dereguliert sind (Interview 39). Andererseits hätte die Beauftragung einer stark dezentralisierten Behördenstruktur keinen Sinn ergeben, da so jede Behörde nur sehr wenige Ausweise hätte prüfen müssen. Dafür lohnt sich der Aufbau des Verfahrens nicht, zumal größere Fortbildungsmaßnahmen erforderlich gewesen wären. Gravierender noch: Das deutsche Datenschutzrecht ist der Grund für eine möglichst starke Anonymisierung der elektronischen Stichprobe in Prüfstufe 1 (Concerted Action Energy Performance of Buildings 2015, S. 308, 311). Das Register enthält keine Information mehr zum Gebäudestandort, die über das Bundesland hinausgeht. Die folgende Zufallsauswahl für die Stufen 2 und 3 lässt also nicht einmal eine absichtliche gleichmäßige Verteilung auf regionale Behörden zu. Man hätte damit leben müssen, dass eine Behörde in einem Jahr verhältnismäßig viele und im nächsten Jahr gar keine Ausweise hätte prüfen müssen. Entsprechend wurde diese Option verworfen.

Teilweise wurde eine einzelne kommunale Bauverwaltung mit der Energieausweisprüfung für das gesamte Bundesland beauftragt. Bei entsprechender Finanzausstattung kann diese Behörde wahrscheinlich eine ähnliche Schlagkraft entwickeln wie die fachlich präferierte Lösung, eine mittlere Landesbehörde zu beauftragen (Unabhängigkeit,

²⁸zur Übersicht siehe auf den Seiten des BBSR <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/EnEV/Vollzug/RegelLaender/RegelLaender-node.html>

kontinuierliche Ressourcenausstattung; Interviews 10 und 15). In Nordrhein-Westfalen, wo man auf Grund der Landesgröße um die Beauftragung einer nachgeordneten Behörde nicht umhin kam (im Vergleich zur Selbstdurchführung im Ministerium), bereitete dies ziemlich viel Aufwand und Diskussion um die notwendigen Ressourcen. Mindestens in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt fiel die Übertragung der Stichprobenkontrollen von Energieausweisen auf eine mittlere Landesbehörde mit einer generellen Neuorganisation und Verstetigung zentralisierter Teile des EnEV-Vollzugs zusammen (Interview 10, eigene Erfahrungswerte).

In den Bundesländern, in denen die Zuständigkeit nicht im Bauressort, sondern dem allgemeinen Energiebereich lag, fiel behördlicher Vollzug als Option aus, denn es gibt in dem Sinne keine spezialisierten nachgeordneten Energiebehörden (Interview 39). Fragt man die Adressaten, also die Ausweisersteller, so wird der Deutschen Energieagentur (dena) die höchste Kompetenz für die Energieausweis-Prüfung zugesprochen, auch in IT-Fragen. Diese Option wurde aber in der Implementation nicht diskutiert. In Mecklenburg-Vorpommern scheiterte die Übertragung auf die Landesenergieagentur, vermutlich aus rechtlichen Gründen. Es handelt sich eben weder um eine Behörde noch eine – wie im EnEG vorgesehene – hoheitliche Stelle wie die Kammern.

Die Länder legten unterschiedlich viel Wert auf die unabhängige Durchführung der Prüfungen. Unter der Voraussetzung, dass eigene Mitarbeiter für die Prüfung angestellt werden, wird dies üblicherweise als gegeben angesehen, egal welche Organisation die Zuständigkeit innehat. Die Alternative wäre, die Prüfungen an Ingenieurbüros auszusprechen, die sonst ihr Geld damit verdienen, Energieausweise auszustellen. Da Auftragsvergabe immer leichter ist, als Stellen im öffentlichen Dienst neu zu schaffen, gibt es einen Anreiz zur externen Vergabe. Diese Lösung ist dann aber weniger unabhängig als eigenes Personal mit einem besonderen Dienst- beziehungsweise Treueverhältnis. Andererseits kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass es auch in anderen Bereichen, zum Beispiel bei den gründlich vollzogenen Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) üblich ist, die Prüfungen auszusprechen, was gut funktioniert, weil es Synergien mit anderen Tätigkeiten gibt (Interviews 17 und 39). Prüfsachverständige im Bereich Gebäudeenergie, wie es sie in einigen Bundesländern gibt, würden auch nicht akzeptieren, von jemandem geprüft zu werden, der nicht selbst Prüfsachverständiger ist, also einem einfachen Behördenangestellten. In einem weiteren Schritt kann man Behörden als unabhängiger ansehen als Kammern – auch wenn diese gesondert Personal anstellen.

5.5.2 Optionen zum Verfahren

Für die Implementierer war die Implementationsaufgabe auf die Frage des dreistufigen Qualitäts-Kontrollsystems aus dem Anhang der Gebäude-Richtlinie 2010/31/EU verkürzt, aus dem sich für sie auch nicht ergab, dass auf mangelhafte Ausweise unbedingt ein behördliches Verfahren folgen musste. Diese Wahrnehmung verfestigte sich über den Implementationsprozess, wenn auch nicht in allen Bundesländern. Einen Beitrag dazu leistete die von den Ländern beauftragte Studie des TÜV Hessen (Niklasch 2014, S. 13). In der Vergangenheit waren Vorschläge des Bundes für verpflichtende Stichprobenkontrol-

len im Gebäudeenergiebereich regelmäßig von den Ländern im Gesetzgebungsverfahren abgewendet worden. So stellte sich die europäisch vorgeschriebene Kontrolle als Novum dar. Klare bundesrechtliche Vollzugsregelungen werden von den Ländern aus Gründen der Aufwandsvermeidung geblockt (Interviews 10 und 16). Die Frage nach einer geregelten Kontrolle des Vorhandenseins von Energieausweisen bei Vermietung und Verkauf wurde so gar nicht gestellt. Ein Teil der Kontrolle, nämlich diejenige beim Verkauf, wird durch die beteiligten Notare in einer Art Selbstkontrolle durchgeführt. Bei der Vermietung ist das Vorhandensein von Energieausweisen nahezu unkontrollierbar: Mangels bundesgesetzlicher Regelung dürfen Behörden vom Vermieter keinen Energieausweis im Gebäudebestand anfordern. Dadurch ergab sich die Möglichkeit, die Qualitätskontrolle der Energieausweise als singuläres Arbeitspaket institutionell auszulagern und gar nicht an den regulären Gebäudeenergie-Vollzug anzudocken. Es musste dann auch nicht unbedingt eine Behörde mit voller Ausstattung an Rechten und Pflichten sein.

Zunächst beschäftigte sich der Bund mit den Überlegungen zum Verfahren. Es musste zum Beispiel geklärt werden, wie groß eine signifikante Stichprobe zu sein hat. Hier konkurrierten Werte, die die EU-Kommission nach der Richtlinienverabschiedung ins Spiel gebracht hatte (Interview 13), mit denjenigen, die das BBSR in einem Gutachten von econsult hatte erarbeiten lassen (ECONSULT 2012). In jedem Fall waren sich die Länder einig, dass der Bund die Stichprobengröße nur sehr allgemein regeln sollte, um ihnen den nötigen Spielraum zu lassen.

Letztlich wurde in einem weiteren durch die Länder und das DIBt beauftragte Gutachten (Niklasch 2014) eine Stichprobengröße für Gesamtdeutschland berechnet, die dann in einem Empfehlungspapier der Unterarbeitsgruppe Stichprobenkontrolle der Projektgruppe EnEV nach dem Königsteiner Schlüssel und darauf folgenden Beschluss der Fachkommission Bautechnik (Bauministerkonferenz) auf die Bundesländer aufgeteilt wurde. Die Einhaltung der so errechneten Prüfwahlen ist aber nicht verpflichtend. Für die elektronische Kontrolle in Stufe 1 wurde zunächst eine Stichprobengröße von 10 Prozent angesetzt. Ziel war, die möglicherweise nur halbherzige Ausführung der weiteren Prüfungen in den einzelnen Bundesländern hinter einer großen elektronischen Stichprobe zu verstecken und so der Aufmerksamkeit der EU-Kommission zu entgehen (Interviews 10 und 16).

In einer sehr frühen Phase wurde ebenfalls überlegt, ob überhaupt alle drei Stufen erfüllt werden müssen, oder es sich nicht um Alternativmöglichkeiten handelt. Auch dies wurde im Gutachten von ECONSULT (2012) angesprochen. Es war aber ziemlich rasch klar, dass alle Stufen erfüllt werden müssen (Interviews 10 bis 13, 15, 16 und 37). Damit begab man sich auf die sichere Seite und reizte die EU-Kommission nicht unnötig, die sich offenbar auch für die kumulative Auslegung ausgesprochen hatte (Interview 10 und 11).

Einige Mitgliedstaaten haben aber tatsächlich nur eine der Kontrollstufen implementiert und es nicht klar, ob sie deswegen noch mit Konsequenzen zu rechnen haben. Bis heute nicht einig sind sich die Länder, ob es sich um eine kaskadierende Überprüfung handelt, bei der die fehlerhaften Ausweise einer Stufe in die nächste für eine vertiefte Prüfung übergehen, oder ob das wegen der statistischen Aussagekraft der Stichprobe

nicht passieren dürfe (Interviews 10, 14 und 37).

Darin spiegelt sich die ganz grundsätzliche und zwischen Bund und Länder kontrovers diskutierte Frage, was die neue Stichprobenkontrolle eigentlich bezwecken soll: einen statistischen Überblick liefern oder als klassisches Vollzugsinstrument die Qualität der Ausweise zu erhöhen. Die Ausgestaltung in Deutschland folgt überwiegend dem ersten Ziel, wofür der Bund verantwortlich gemacht wird (Interview 37).

Um den Energieausweis für die nationale Gebäudeenergiepolitik sinnvoll nutzen zu können, müsste er aber eigentlich auch inhaltlich gestärkt und mit einem gründlichen Vollzugsverfahren ausgestattet werden, was mit der Einführung der Stichprobenkontrolle letztlich aber gar nicht zur Debatte stand (Interviews 10, 15 und 17). Eine Idee wäre zum Beispiel gewesen, den EnEV-Vollzug selbst zu stärken, so dass die Energieausweiskontrolle ein Abfallprodukt darstellt. Diese Idee wurde aber nur verwaltungsextern ernsthaft diskutiert (Interview 17). Bei der Bauseite hält sich die Sicht, dass man möglichst effizient den bestehenden europäischen Vollzugspflichten nachkommen sollte, während die Umweltseite versuche, das Kontrollsystem für Energieausweise als Türöffner für weitere Verbesserungen im Vollzug des Gebäudeenergiebereichs zu nutzen – was durchaus als Vorwurf vorgebracht wird (Interviews 13 und 15). Es gibt Hinweise darauf, dass der Bund den Ländervollzug des Gebäudeenergiebereichs, insbesondere der Mindesteffizienzanforderungen, weitgehend abgeschrieben hat und auf eine Art Ersatzvollzug über die gut kontrollierten Bundesförderprogramme bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) setzt, die erhebliche Anteile des Neubaus abdecken (Interview 17).

Bei den Ländern ergab sich der Wunsch, möglichst viel bundeseinheitlich zu regeln. Das war einerseits in der Sache sinnvoll, andererseits hätten die einzelnen Länder auch so schnell nichts eigenes einrichten können. Darüber hinaus sollte der Aufwand für die Bauaufsichtsbehörden der Länder gering gehalten werden – offenbar ging man zu diesem Zeitpunkt noch davon aus, dass eine Übertragung auf die regulären Vollzugsbehörden im Gebäudeenergiebereich in Frage kommt. Es gab also auch ganz pragmatische Überlegungen (Interviews 11, 13 und 16). In einer frühen Phase sprachen sich die Länder in Bund-Länder-Gesprächen zum Beispiel auch dafür aus, eine behördliche Überprüfung ganz zu umgehen, indem für die Ausweisersteller ein Qualitätsaudit eingeführt wird – offenbar eine Idee zur Aufwandsminimierung für die Bundesländer, die aber auch von den Adressaten selbst protegiert wird. Sie ist aber von der deutschen Verwaltungspraxis hier so nicht vorgesehen (Interviews 16 und 37).

Der erste Schritt, der schließlich auch umgesetzt wurde, war, die erstellten Energieausweise zu registrieren, was vor allem auf den Wunsch der Länder zurückging. Sie versprachen sich davon die Datengrundlage für einen geregelten behördlichen Vollzug (Interview 14 und 15). Die Registrierung konnte über Gebühren finanziert werden. Auch der Registrierung wird im Übrigen bereits ein disziplinierender Effekt für die Adressaten zugesprochen, selbst wenn keine weitere Kontrolle erfolgt. Daraus folgte, zumindest die Registrierung der Ausweise und die elektronische Prüfung der vorgeschriebenen ersten Stufe zu zentralisieren (Interviews 11, 13, 14 und 16). Erst schien es ziemlich einfach, eine zentrale elektronische Kontrolle aufzubauen, in der Praxis war es aber dann doch verhältnismäßig komplex (Interviews 14 und 17). Bestehende Erfahrungen

des Feldes wurden nicht genutzt, weil sie im ausführenden DIBt in der Form nicht vorhanden waren. So kam man zum Beispiel nicht auf die Idee, die Plausibilitätsprüfung der ersten Prüfstufe gleich direkt mit der Registrierung zu koppeln, um gänzlich unplausible Ausweise gar nicht erst zuzulassen – eine Praxis wie sie bei der Beantragung von KfW-Förderung längst Standard ist, den Akteuren aber offenbar nicht bekannt oder zu aufwändig war. Auch die Einführung eines kostenlosen, aber verpflichtenden einheitlichen Online-Tools zur Ausweiserstellung, wie in Skandinavien üblich, wurde nicht berücksichtigt. So verblieben viele Inkompatibilitäten mit der verfügbaren kommerziellen Software (Interview 17). Abgesehen davon, dass dieses Wissen im DIBt zum benötigten Zeitpunkt nicht vorhanden war, bestand wahrscheinlich auch kein Interesse an dieser Form des Verfahrens. Schließlich hätte die Abweisung unplausibler Ausweise zu Rückfragen der betroffenen Ausweisersteller geführt, was wiederum mehr Personalbedarf und den Einstieg in einen adressatenorientierten Vollzug bedeutet hätte. Das war jedoch mit der anvisierten Minimalausstattung des DIBt nicht umsetzbar. Insofern bedurfte es auch erst eines nachträglichen Beschlusses der Länder (im Rahmen der Bauministerkonferenz), um das DIBt zu verpflichten, überhaupt gegen Ausweisersteller vorzugehen, die keine Daten hochladen (Interview 14).

Bei der Umsetzung in Bundesrecht wurde das eigentliche Prüfverfahren nicht näher geklärt. Vielmehr beließ man es bei einer 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben – um Aufwand und Diskussion mit der EU zu vermeiden:

„Bevor ich mir lange Gedanken mache, schreibe ich es so ab, wie es in der Richtlinie steht. Dann kann die Kommission niemals sagen, ich habe was vergessen.“ (Interview 16)

Im Rahmen der Unterarbeitsgruppe Stichprobenkontrolle der Projektgruppe EnEV wurden gemeinsam mit dem DIBt zwei Gutachten in Auftrag gegeben, die das Prüfverfahren genauer klären sollten, wobei die Erstellung eines der Gutachten deutlich länger dauerte als veranschlagt. Während sich ein erstes Gutachten (Niklasch 2014) eher mit der elektronischen Prüfung in Stufe 1 befasste, wurde im zweiten Gutachten (Fehlauer 2015) für die Bundesländer ein Excel-basiertes Prüftool für Stufe 2 und 3 entwickelt, das das Verfahren recht klar vorgibt, offenbar auch von allen Ländern verwendet wird und so für eine gewisse Einheitlichkeit sorgt. Allerdings sieht dieses Prüftool keine Gewichtung der möglichen Fehler vor, so dass unklar ist, welche Konsequenzen aus der Prüfung gezogen werden sollen.

Uneins war man sich über die Rolle von Vor-Ort-Prüfungen, die in Prüfstufe 3 vorgesehen waren. Sah man eine untergeordnete Rolle, so konnte man eine Zentralisierung weiterer Stufen in Erwägung ziehen. Sah man die Vor-Ort-Prüfungen als essenziellen Bestandteil, so verbot sich diese Option (vgl. Abschnitt 5.5.1). Möchte man zum Beispiel Modernisierungsempfehlungen prüfen, so geht das eigentlich nur vor Ort.

Eine weitere Zentralisierung im Verfahren fand letztlich nicht statt, die Bundesländer behielten große Verfahrensfreiräume. Eine weiterhin offene Frage ist die der Zusammenführung der Ergebnisse aus den 16 Bundesländern. Es zeichnet sich ab, dass der Bund die Ergebnisse selbst nicht inhaltlich nutzen und nur unnötigen Streit mit der

EU-Kommission vermeiden will, weshalb in den Bundesländern eine rein formelle Umsetzung ausreicht – und in einigen Ländern mangels Interesse auch so durchgeführt wird (Interviews 14, 17, 37 und 39). Diese Länder haben dann im Zweifel auch kein Interesse an der Veröffentlichung ihres Erfahrungsberichts.

„Der Bund hat ja auch letztlich kein Interesse, das inhaltlich zu nutzen. Die wollen irgendwie die Richtlinie erfüllen und wollen eine weiße Weste haben, aber dass man damit etwas erreichen kann, ist denen völlig fern. [...] Die hatten überhaupt kein Interesse daran, irgendwie Erfahrungen [aus den Ländern] aufzunehmen, das zu diskutieren, vielleicht zu veröffentlichen und als Hinweise an die Aussteller zu geben oder so etwas.“ (Interview 37)

Andere Länder wiederum sind über das Desinteresse des Bundes sehr empört und überlegen, die Ergebnisse in Eigenregie zu veröffentlichen. In der Wahrnehmung des Bundes gibt es kein einheitliches Interesse der Bundesländer an einem formalisierteren Bericht.

Verfahrensfragen, die den Vollzug nach erfolgter Prüfung der Energieausweise betreffen, sind weitestgehend ungeklärt. So ist nicht klar, inwieweit bei einem fehlerhaften Ausweis gegen den Ausweisersteller oder auch den Verwender vorgegangen werden kann und soll – und wer gegebenenfalls nur als Zeuge zu hören ist. Die Zuständigkeit der Länder je nach Gebäudestandort oder Sitz des Ausweiserstellers war ebenfalls unklar. Das Vorherrschen von Subunternehmertum bei den Ausweiserstellern machte die Sache nicht einfacher (Interview 10).

5.5.3 Inhaltliche Optionen

Mit inhaltlichen Optionen setzte man sich bei der Implementation der Richtlinie 2010/31/EU nicht auseinander. Neu waren hier schließlich überwiegend Verfahrensfragen. In den Koalitionsverträgen auf Bundesebene ist üblicherweise eine 1:1-Umsetzung in Bundesrecht vorgeschrieben. Daran wird sich gehalten, auch wenn eine inhaltliche Aufwertung nationalen Zielen dienen würde oder notwendig ist, um der Aufgabe gerecht zu werden (Interviews 10 und 16). Ein Grund dafür ist, dass eine 1:1-Umsetzung gegenüber den Gegnern am leichtesten durchzusetzen ist: Man kann sich vollständig darauf berufen, man müsse das ja so tun (Interview 37). Außerdem ist man auf der sicheren Seite, wenn die EU-Kommission nachfragt (siehe Abschnitt 5.5.2).

Diese inhaltlichen Entscheidungen sind bereits mit der Umsetzung der Vorgängerrichtlinien, insbesondere der Richtlinie 2002/91/EG in die EnEV 2009 getroffen worden. Bei den inhaltlichen Entscheidungen ging es grundsätzlich immer um die Kostenfrage: Kann und will man den Verpflichteten, also der Immobilienwirtschaft, einen besseren, aber teureren Energieausweis zumuten (Interview 16 und 21)?

So hat man sich für ein europaweit einmaliges System aus zwei verschiedenen Energieausweisarten entschieden (Interview 13): Die Berechnungen können entweder auf Basis des Bedarfs, also einer Simulation mit den Daten der Baupläne, oder auf Basis des Verbrauchs, also einer Extrapolation der historischen Verbrauchsdaten erfolgen. Die letztgenannte Möglichkeit ist dabei wesentlich billiger, aber auch unzuverlässiger, da sich

die Nutzung eines Gebäudes je nach Bewohner sehr unterscheiden kann. Trotzdem hat man diesen Ausweistyp für bestimmte Gebäudearten gleichberechtigt eingeführt, um die Immobilienwirtschaft zu entlasten (Schettler-Köhler 2019, S. 831).

Die gleichen Überlegungen liegen auch der Frage zu Grunde, wer die Berechnungsdaten zur Verfügung stellt (Interview 16). Im deutschen Recht ist es auch bei Bestandsgebäuden zulässig, dass der Ersteller des Energieausweises die Daten nicht selbst am Gebäude erhebt, sondern sie sich vom Eigentümer zur Verfügung stellen lässt. Ob das Gebäude also tatsächlich drei Stockwerke hat und eine Gasheizung, weiß der Ausweisersteller im Zweifel nicht. Er muss die Daten nur nachprüfen, wenn er begründeten Anlass zum Zweifel hat. Auch dies verbilligt die Energieausweise, weil der Ausweisersteller sich Arbeit spart, es macht die Energieausweise aber auch weniger zuverlässig.

5.6 Kausalstruktur

An dieser Stelle sollen die Faktoren identifiziert werden, die zum spezifischen Implementationserfolg des Gebäudeenergieausweises geführt haben. Dem Modell folgend werden diese in die intermediären Variablen hierarchischer Druck, Motivation und Fähigkeiten unterteilt, die jeweils auf die unabhängigen Variablen Feld und Aufgabe zurückgeführt werden.

Die Faktoren werden auf unterschiedliche Art hergeleitet und ergeben zusammen ein Gesamtbild. Erstens entspringen sie der Auswertung der Prozessanalyse (vgl. Abschnitt 5.2), zweitens wurden die geführten Experteninterviews unabhängig vom Prozessablauf variabelsensitiv ausgewertet – nicht jede Information lässt sich starr einem Zeitpunkt im Prozess zuordnen. In einem dritten Schritt wurden die diskutierten Lösungsoptionen und Gründe für die letztliche Auswahl ausgewertet (vgl. Abschnitt 5.5). Viertens wurde bei den beiden Fallstudien mit Ländervollzug, also auch hier bei den Gebäudeenergieausweisen, eine quantitative Studie mit einigen Hauptparametern durchgeführt, bei der alle Länder erfasst wurden. Auch diese Auswertung fließt ein.

5.6.1 Hierarchischer Druck

Im Bereich hierarchischer Vorgaben und Kontrolle (vgl. Tabelle 5.1) wirken im Falle des Gebäudeenergieausweises mehrere europäische Faktoren positiv auf die Geschwindigkeit und die Qualität des Implementationserfolgs, während die nationale Hierarchiestruktur, also das Bund-Länder-Verhältnis, sich negativ auf beide Sphären des Implementationserfolgs auswirkt. Beim Gebäudeenergieausweis sehen wir einen mehrstufigen Europäisierungsprozess mit viel spezifischem Druck auf Deutschland, der aber dennoch seine Wirkung national nicht abschließend entfalten konnte.

Was die Vorgaben zum Gebäudeenergieausweis angeht, sind drei Europäisierungsstufen zu unterscheiden, die über die Verankerung in Richtlinien jeweils klare rechtliche Verpflichtungen darstellen. Diese wirkten über die vorhandene Compliance-Kultur, also Pflichtbewusstsein gepaart mit der Angst vor einem Vertragsverletzungsverfahren auf die Qualität der Implementation – aber nur, soweit eine formale Notwendigkeit bestand.

	Geschwindigkeit	Qualität
Klare rechtliche Verpflichtung		+ (über Compliance-Kultur/ Pflichtbewusstsein und Vermeidung von Verfahren – aber nur soweit formal notwendig)
Konkretere europäische Vollzugsvorgaben		+ (als Trigger)
Konkreter Druck über Vertragsverletzungsverfahren	+ (Deutschland speziell im Fokus)	
Bund-Länder-Verhältnis	- (mangelndes Interesse Bund ohne Berichtspflicht an KOM)	- (getrennte Sphären und Zuständigkeits-Verschiebungen)

Tabelle 5.1: Energieausweis: Wirkung des Faktors hierarchischer Druck; eigene Darstellung

Übererfüllungen sind nicht durch besonders hohes Pflichtbewusstsein, sondern durch Eigeninteressen bedingt (vgl. hierzu Abschnitt 5.6.2). Dies ergibt sich maßgeblich aus der Prozessanalyse in Verbindung mit der variablen sensitiven Auswertung der Experteninterviews.

Nach der Richtlinie 1993/76/EWG waren lediglich Programme zu Gebäudeenergieausweisen durchzuführen. Das war weniger als von der EU-Kommission beabsichtigt, die verpflichtende Ausweise wollte, auch für den Gebäudebestand. Nach der Abschwächung in den Richtlinienverhandlungen entfiel aber auch eine konkrete Vollzugsnotwendigkeit. Mit der deutschen Implementation als verpflichtender Wärmebedarfsausweis und grundsätzlich vorgesehenem Vollzug als Abfallprodukt des Baugenehmigungsverfahrens ging Deutschland also sogar über die europäischen Notwendigkeiten hinaus. Dies lässt sich durch die der deutschen föderalen Kultur innewohnenden Interessen begründen. Die ordnungsrechtliche Regelung über das Bundesrecht unter Nutzung vorhandener Vollzugsprozesse war für die Länder der Weg des geringsten Aufwands im Vergleich zum Aufsetzen eigener Programme – und für den Bund ein ebenso einfacher Weg, die europäische Verpflichtung zu erfüllen.

Mit der Richtlinie 2002/91/EG kam es dann ein gutes Jahrzehnt später doch noch zu europarechtlich verpflichtenden Energieausweisen. Die scheinbar schnelle, vorwegnehmende Umsetzung mit der EnEV 2002 ging jedoch hauptsächlich so weit, wie es das nationale Projekt der Zusammenführung von Wärmeschutzverordnung und Heizkosten-

verordnung erforderte, um politischen Spielraum für die Erhöhung der Mindesteffizienzanforderungen zu erhalten. In den Ländern führte das aber nicht zum Überdenken des Vollzugs, auch wenn damals bereits klar sein musste, dass angesichts der einsetzenden Deregulierung des Baugenehmigungsverfahrens der Vollzug nicht mehr sichergestellt war. Schließlich wurde auch erst mit der EnEV 2007 eine verpflichtende Regelung für die Ausweise im Gebäudebestand geschaffen, der wiederum einen gänzlich anderen Vollzug erforderte. Ohne konkrete Vollzugsvorgaben²⁹ passierte in Deutschland außer der rechtlichen Umsetzung in Bundesrecht keine weitere Implementation, die einen behördlichen Vollzug ermöglicht hätte.

Dies geschah erst durch die konkreten europäischen Vollzugsvorgaben aus der Richtlinie 2010/31/EU, die eine Qualitätskontrolle der Energieausweise vorsahen. Diese konkreten Vorgaben stellten den Trigger da, um überhaupt behördliche Vollzugsstrukturen den Energieausweis betreffend aufzubauen, und wurden insofern als „neue Aufgabe“ empfunden (Interviews 12 bis 14 und 16). Dass auch zuvor schon eine Vollzugsverpflichtung bestand, hatten die Bundesländer nie so empfunden. Nun regelte die Richtlinie 2010/31/EU aber nur verpflichtende Kontrollen der Qualität der Ausweise neu und detailliert, aber nicht die Kontrollen des Vorhandenseins. Insofern fehlte hier der Trigger und in der Folge auch der Vollzugaufbau.

Das geforderte System zur Qualitätskontrolle der Ausweise wurde, wie im Abschnitt 5.4.3 ersichtlich, nicht wirklich mit Leben gefüllt, sondern letztlich nur formal umgesetzt. Es steht unverbunden mit dem restlichen Vollzug des Gebäudeenergierechts und ohne die Möglichkeit, das Vorhandensein von Ausweisen zu überprüfen. Der hierarchische Druck über die rechtliche Verpflichtung kann alleine also noch keinen Implementationserfolg garantieren. Andersherum könnte man auch sagen: Vielleicht ist der Druck bei den anderen Komponenten nicht hoch genug, also bei den Mindestanforderungen und der Kontrolle des Vorhandenseins von Ausweisen.

Bei der Richtlinie 2010/31/EU war ab 2012 ein Vertragsverletzungsverfahren anhängig, das den kompletten Umsetzungsprozess in Bundesrecht über andauerte. Dies hat sich klar beschleunigend auf die Implementation ausgewirkt, was vor allem die Prozessanalyse und die Variablenauswertung (Interviews 10 bis 14 und 37), aber auch die Wahl der technischen Umsetzungsoption zeigen. Insbesondere wurde ein Teil der Länderimplementation ins Bundesrecht vorgezogen, nämlich die Beauftragung des DIBt mit der Registrierung und elektronischen Kontrolle.

Der betriebene Aufwand für diese juristische Besonderheit ist nur mit dem direkten europäischen Druck zu erklären. Auch auf die Qualität hat sich das Vertragsverletzungsverfahren ausgewirkt. So entschied man sich in Deutschland, auf jeden Fall alle drei im Anhang der Richtlinie beschriebenen Prüfstufen durchzuführen, um sich juristisch auf die sichere Seite zu begeben. Das ist nicht in allen Mitgliedstaaten so geschehen und die Notwendigkeit wurde mit der Studie von ECONSULT (2012) auch noch in Frage gestellt. Hinzu kam, dass die in der Richtlinie 2010/31/EU angelegte Regelung zur Ausweiskon-

²⁹Die Richtlinie von 2002 forderte lediglich unscharf, dass die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Regel „sicherstellen“.

trolle ganz speziell Deutschland in den Fokus genommen hatte (sog. „Lex Germany“) (Interviews 10 und 11).

Das im relevanten Policy-Feld vorherrschende Hierarchieverhältnis zwischen Bund und Ländern hat sich negativ auf Geschwindigkeit und Qualität der Implementation ausgewirkt. Es wirkte kein direkter Druck der EU auf die Bundesländer, dieser wurde durch den Bund abgefedert. Der Bund selbst baute dann aber keinen weiteren Druck gegenüber den Bundesländern auf, da dies a) für unangemessen gehalten wird, da Vollzug Länderaufgabe ist und b) nicht nötig war, da nach der formalen Umsetzung in Bundesrecht keine regelmäßigen Berichte an die EU-Kommission gefordert waren.

Die Nachfragen der EU-Kommission an den Bund waren in ihrer Wirkung dadurch abgeschwächt, dass auf den erst verhältnismäßig spät terminierten Länder-Erfahrungsbericht verwiesen werden konnte. Genauso hielt es der Bund nicht für notwendig, sich mit den Details der notwendigen Prüfungen zu befassen und wählte den einfachen Weg der 1:1-Umsetzung. Damit wurde Kläraufwand in spätere Prozessphasen verschoben, was die Implementation verlangsamt hat. Dies ergab sich vor allem aus der Prozessanalyse. Die Aufgaben von Bund und Ländern sind hier also relativ klar getrennte Sphären, bei denen sich leicht darstellen lässt, dass gerade jemand anderes verantwortlich ist und nicht man selbst.

Dem fest terminierten Erfahrungsbericht der Länder kann man allerdings auch eine leicht beschleunigende Wirkung zuschreiben: Die meisten Bundesländer hatten vor dem Termin mit dem Vollzug begonnen oder standen kurz davor. Die Länder, bei denen das nicht der Fall war, hatten deutlich später immer noch keinen Vollzug, nachdem klar war, dass der Bund sich für die Inhalte der Erfahrungsberichte nur marginal interessierte.

5.6.2 Motivation

Im Bereich der Motivation (vgl. Tabelle 5.2) gab es beim Gebäudeenergieausweis nur negative oder letztlich neutrale Wirkungen auf Geschwindigkeit und Qualität des Implementationserfolgs. Hier kamen mehrere Faktoren zusammen. Zum einen wird der Gebäudeenergieausweis von den Adressaten, der Wohnungswirtschaft, klar abgelehnt und nur als zusätzliche bürokratische Gängelei empfunden. In der Phase der inhaltlichen Implementation des Gebäudeenergieausweises, die auf die Richtlinie 2002/91/EG erfolgte, kam es daher zu einer scharfen politischen Debatte, wie der Aufwand möglichst gering zu halten sei. Dies hat den Umsetzungsprozess klar verzögert, weil die Kompromissuche zeitaufwändig war. Letztlich hat die Politisierung und Ablehnung der Wohnungswirtschaft auch zu der europaweit einmaligen Dualität von Verbrauchs- und Bedarfsausweisen geführt, die fachlich kritisch gesehen wird. Dies zeigte die Prozessanalyse und die Analyse der Lösungsoptionen.

Auch bei der Umsetzung der Richtlinie 2010/31/EU hat Politisierung die Implementation verzögert: Auf Bundesebene geschah dies dadurch, dass im gleichen Umsetzungsrechtsakt auch umstrittene Mindesteffizienzanforderungen für Gebäude vorgezogen umgesetzt werden sollten, um nationale Energiewendeziele zu erreichen, wie sich aus der Prozessanalyse ergeben hat. Auch hier führte die Kompromissuche wieder zu einer deutlichen Verzögerung. In der anschließenden Umsetzungsphase der Energieausweis-

	Geschwindigkeit	Qualität
Politisierung	- (Ablehnung durch Wohnungswirtschaft, Verknüpfung mit Mindestanforderungen)	- (Ablehnung durch Wohnungswirtschaft)
Mangelnde Identifikation mit Instrument, Vollzugskultur und Begründungsansätzen		- (Aufgabenframing als rein formalistische Umsetzung)
Zwiespalt der Bundesländer zwischen Aufwandsvermeidung und Besetzung von Themen	* (Verschieben von Klärungen, strategische Optionenwahl)	* (Zentralisierungsansätze und gleichzeitig Tendenz zu externen Lösungen)

Tabelle 5.2: Energieausweis: Wirkung des Faktors Motivation; eigene Darstellung

Kontrollen in den Ländern war es ein Mangel an Politisierung, der zu Verzögerungen in einzelnen Ländern geführt hat: Die Umsetzung der Vollzugsaufgaben der bereits inhaltlich stehenden Regelung war eine reine „Hausaufgabe“ für die Verwaltungen, bei denen kaum politisch nachgehakt wurde, wie weit die Umsetzung denn gediehen sei. Entsprechend kam es vor, dass von der Verwaltung andere Aufgaben höher priorisiert wurden. Dies zeigte sich vor allem in der variablen sensitiven Auswertung der Interviews.

Auf die Qualität der Implementation hat sich weiterhin die mangelnde Identifikation mit dem Instrument, der Vollzugskultur und den Begründungsansätzen ausgewirkt. Die Wirkung des Gebäudeenergieausweises auf die letztlich bezweckte Gebäudeenergieeffizienz wird allgemein eher in Frage gestellt (Interviews 13, 15, 16 und 39). Sie seien auch kein sinnvolles Orientierungsinstrument für Mieter und Käufer. Das hängt unter anderem daran, dass die Berechnungsvorgaben aus den DIN-Normen und auch die Möglichkeit von zwei Ausweisarten (Verbrauch und Bedarf) zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen können, so dass mittels der Ausweise Gebäude nicht gut miteinander verglichen werden können. Die Modernisierungsempfehlungen wiederum sind nicht aussagekräftig genug, um dem Eigentümer wirklich eine Handlungsanleitung zu geben. Dafür brauche es ein ausführlicheres Instrument. Entsprechend gering ist die Motivation der Verwaltung, viel Energie in die Qualitätskontrolle eines Ausweises zu investieren, der ohnehin nicht wirklich richtig oder falsch sein kann. Das führt zu einem Aufgabenframing als rein formalistische Umsetzung: Die europäisch vorgeschriebene Stichprobenkontrolle wird nicht als Kern eines echten Vollzugs gesehen, sondern als statistische Erhebung.

Durch die Deregulierung, die im Baubereich ab Mitte der 1990er einsetzte, sind nicht nur weniger Kapazitäten vorhanden, um Gebäudeenergiefragen zu vollziehen. Es stellt sich vielmehr auch die Sinnfrage: Wenn schon Fragen der Statik oder des Brandschutzes

nicht mehr standardmäßig behördlich geprüft werden, warum soll dann Gebäudeenergie geprüft werden, wenn hier Leib und Leben nicht bedroht sind? So passte die umzusetzende Regelung nicht zur vorherrschenden Vollzugskultur. Dies ergab die variablen-sensitive Auswertung (Interviews 10, 13, 15, 16 und 37), gestützt durch die Prozessanalyse.

Gleichzeitig handelt es sich auch noch um für das Feld fremde Begründungszusammenhänge, die die Identifikation erschweren: Das Baurecht ist in Deutschland eine klassische landesrechtliche Domäne, in der es darum geht, mit sicheren Gebäuden den Bedarf an Wohnraum (und anderen Immobilien) zu decken. Die EU und der Bund dringen nun mit dem Feld fremden Begründungen in den gesetzgeberischen Bereich der Länder ein. Die EU-Gesetzgebung im Bereich Gebäudeenergie fußt auf einer umweltrechtlichen Grundlage, die Bundesgesetzgebung auf einer wirtschaftspolitischen Grundlage. Dieses Eindringen in die Sphäre der Länder mit fremden Zielen bringt den Zwiespalt der Bundesländer zwischen Aufwandsvermeidung und der Besetzung von Themen mit sich. Einerseits wollen die Bundesländer mit den Themen keinen Aufwand haben und opponieren vehement gegen jede Vollzugsregelung, die sie als Aufwand, aber auch als Einmischung empfinden. Wenn Vollzugsfragen aber weder auf EU- noch Bundesebene vorab geklärt werden, verschiebt sich der Kläraufwand in spätere Implementationsphasen und verursacht dort Aufwand und entsprechende Verzögerungen. Beschleunigend wirkt dann wiederum, dass sich die Bundesländer zur Aufwandsvermeidung Lösungsoptionen mit einem niedrigen Veto-Player-Index aussuchen. So hat die Aufwandsvermeidung verzögernde, aber auch beschleunigende Effekte.

Ähnlich sieht es mit der Wirkung von Aufwandsvermeidung auf die Qualität der Implementation aus. Für die Verwaltung ist die externe Durchführung neuer Aufgaben – zumindest auf den ersten Blick – mit weniger Aufwand verbunden. Sie werden daher bevorzugt. Externe Lösungen bringen allerdings mit sich, dass sie nur schwer einen geregelten Vollzug ermöglichen: Man bekommt zwar Ergebnisse geliefert, muss mit diesen als Verwaltung aber immer noch irgendwie umgehen, wofür dann die Strukturen fehlen. Positiv auf die Qualität wirkt sich Aufwandsvermeidung allerdings über die Tendenz zur Zentralisierung aus. Die Bundesländer hatten rasch erkannt, dass Registrierung und elektronische Kontrolle der Ausweise wesentlich effizienter durch eine zentrale Einrichtung durchgeführt werden konnten und sie sich dann „zu Hause“ nicht mehr mit dem IT-lastigen Thema würden beschäftigen müssen. Dieser Konsens führte zu einer deutschlandweit einheitlichen, zentralen Lösung, was grundsätzlich im Interesse der Ausweisersteller ist, die meistens nicht nur in einem Bundesland aktiv sind. Dies ergab sich zuvorderst aus der Analyse der Lösungsoptionen.

5.6.3 Fähigkeiten

Auch im Bereich der Fähigkeiten (vgl. Tabelle 5.3) sind beim Gebäudeenergieausweis überwiegend negative Wirkungen auf Qualität und Geschwindigkeit der Implementation auszumachen. Eine Ausnahme bildet das Fixing, also die gezielte praktische Auflösung der bestehenden Herausforderungen, das von Ländergremien und Bundeseinrichtungen der Bauseite durchgeführt wurde.

	Geschwindigkeit	Qualität
Externe Einflüsse	- (Regierungskrise; Energiewendeentschlüsse und Mindestanforderungen)	- (Datenschutzanforderungen)
Keine Synergiemöglichkeiten mit sonstigem Vollzug Bau oder Gebäudeenergie		- (wegen Deregulierung, teilweise Zugriffsprobleme)
Föderale und Ressort-Kultur	- (Informationen lagen später vor?)	- (Mischverwaltungsverbot, Denkverbote, mangelhafte Abstimmungs- und Koordinierungskultur)
„neue“ Aufgabe – Misfit	- (aufwändige Klärungen)	- (Misfit – mangelnde Vorerfahrung, unvollständige Vernetzung über Ressorts und Ebenen)
Institutionelle Wahlmöglichkeiten	+ (Suche nach niedrigem Veto-Player-Index)	* (Einfachheit vor Qualität, aber passabler Fallback? → Pfadabhängigkeit Entkopplung EA von Mindestanforderungen; DIBt als Glücksfall)
Fixing durch Ländergremien und Bundeseinrichtungen der Bauseite	+ (Argumentationsbeschaffung gegen Veto-Player)	+ (inhaltliche Klärungen)

Tabelle 5.3: Energieausweis: Wirkung des Faktors Fähigkeiten; eigene Darstellung

Beginnen wir mit den externen Einflüssen. Hier gab es zwei hemmende Wirkungen auf die Geschwindigkeit der Umsetzung. Das ist zum einen die von der umzusetzenden Aufgabe völlig unabhängige Regierungskrise des Jahres 2005 auf Bundesebene mit vorgezogenen Neuwahlen, die die inhaltliche Umsetzung bei den Energieausweisen auf Basis der Richtlinie 2002/91/EG verzögert hat. Bei der Umsetzung der Stichprobenkontrolle aus der Richtlinie 2010/31/EU wiederum wirkten sich die Energiewendebeschlüsse verzögernd aus – und damit die politische Ausrichtung im Feld Energiepolitik, zu dem die Energieeffizienz und Gebäudeenergieeffizienz Unterfelder bilden. Konkret ging es darum, dass der Gebäudesektor gebraucht wurde, um die ambitionierten energiepolitischen Ziele zu erreichen und deswegen parallel zur eigentlich unpolitischen Umsetzung der Stichprobenkontrolle der Ausweise auch hochpolitische Mindesteffizienzanforderungen verhandelt wurden. Die Energieausweiskontrollen bildeten nur einen kleinen, eher technischen Nebenkriegsschauplatz, waren aber dennoch an den gleichen politischen Prozess gebunden und verzögerten sich dadurch.

Auf die Qualität gab es außerdem eine externe Wirkung durch das deutsche Datenschutzrecht. Die registrierten und zentral elektronisch geprüften Ausweise lassen aus Datenschutzerfordernissen keinen Rückschluss auf den exakten Standort des Gebäudes zu. Nur das Bundesland ist bekannt. Die Stichprobenziehung für die weiteren Prüfstufen musste von daher rein zufällig und auf das gesamte Bundesland bezogen erfolgen. Der Vollzug des Gebäudeenergierechts ist aber überwiegend kommunal organisiert. Da den kommunalen Behörden aber eine völlig wechselhafte und zufällige Auslastung mit Ausweisprüfungen nicht zuzumuten gewesen wäre, ist schon aus Datenschutzgründen keine Anknüpfung der Ausweiskontrollen an den regulären Vollzug des Gebäudeenergierechts erfolgt.

Das ist aber nicht der einzige Grund, warum häufig keine Anknüpfung an den regulären Vollzug des Gebäudeenergierechts erfolgt ist. Das Gebäudeenergierecht ist klassischerweise der unteren Bauaufsicht zugeordnet, also den Baubehörden. Durch die Deregulierung im Baurecht fällt aber in vielen Bundesländern auch der Vollzug im Gebäudeenergierecht so schmal aus, dass es schlicht keine Anknüpfungsmöglichkeit für die Energieausweiskontrollen gibt. Die Bundesländer, in denen Fragen der Gebäudeenergie nicht Aufgabe des Bauressorts sind, haben zudem nur eingeschränkte Zugriffsmöglichkeiten auf die Bauverwaltung.

Das erklärt auch, warum die Vorschriften zur Qualitätskontrolle von Energieausweisen als völlig „neue Aufgabe“ gesehen wurden (Interviews 12 bis 14 und 16), obwohl bereits alle europäischen Vorgängerregelungen implizit eine Qualitätskontrolle von Energieausweisen erfordert hatten. Die meist eher pro forma mit dem Vollzug von Gebäudeenergierecht beauftragten Baubehörden hatten sich jahrelang eben maximal anlassbezogen, also auf eine Beschwerde hin, damit beschäftigt. Entsprechend groß waren die notwendigen Klärungen im Zuge der Umsetzung der konkreten Stichprobenregelung, was sich verzögernd auf die Implementation auswirkte. Die mangelnde Vorerfahrung und und bis dato gefühlt unnötige und daher unvollständige Vernetzung von Ressorts und politischen Ebenen führten zu Qualitätsmängeln, zum Beispiel bei der Ausführung von Registrierung und elektronischer Kontrolle, die sich nicht an im Feld bereits vorhande-

nen, gut funktionierenden Lösungen orientiert. Dies ergab zuvorderst die Analyse der Lösungsoptionen.

Die fehlenden Synergiemöglichkeiten sowie das Gefühl, es mit einer völlig neuen Aufgabe zu tun zu haben, beschreiben einen klassischen Misfit. Dieser setzt sich in der föderalen und Ressort-Kultur fort. Zuvorderst ist die in diesem Bereich schwach entwickelte Abstimmungs- und Koordinierungskultur zu nennen, die wiederum die verhältnismäßig niedrige Bedeutung widerspiegelt, die der Vollzug von Gebäudeenergiefragen in Deutschland hat. So gibt es zwar schon seit langem die Projektgruppe EnEV und einen Vorgänger zur Wärmeschutzverordnung. Diese verstehen sich aber nicht als Gremien, in denen Vollzugsfragen diskutiert werden, sondern als rein für rechtliche Auslegungsfragen zuständig. Außerdem sind dort nicht alle Bundesländer vertreten, insbesondere diejenigen nicht, in denen die Zuständigkeit für Baurecht und Gebäudeenergiefragen nicht in einem Ressort zusammenfällt. Schließlich handelt es sich um ein Gremium der Bauministerkonferenz. Um die Gruppengröße arbeitsfähig zu halten und die anliegenden Rechtsfragen klären zu können, war es lange Zeit auch gar nicht erwünscht, zu viele Mitglieder aufzunehmen. Dieses Selbstverständnis ändert sich mittlerweile langsam. Auch das Verhältnis zwischen der Bundes- und Landesebene kann freundlich gesagt als distanziert beschrieben werden. Der Wechsel der Zuständigkeit ins Bundeswirtschaftsministerium bei gleichzeitiger Dominanz der Baurechtsressorts auf Länderebene hat die Verständigung nicht verbessert.

Betrachtet man die Stichprobenkontrolle, wie sie heute ausgeführt wird, wäre ein Bundesvollzug durchaus möglich gewesen, auch finanziell. Durch die föderale Kultur gab es hier aber eine Art Denkverbot. Auch das deutsche Mischverwaltungsverbot war nicht hilfreich für die Installation einer dauerhaften, einfachen Lösung. Die nur befristete Übertragung der Registrierung und elektronischen Prüfung per Bundesrecht auf das DIBt ist über den geänderten Staatsvertrag landesrechtlich vermutlich nicht vollständig geheilt. Dem DIBt fehlt wegen der unübersichtlichen Rechtslage nach Auslaufen der Übergangslösung voraussichtlich die rechtliche Handhabe, um seine Tätigkeit gegenüber den Adressaten zu rechtfertigen. Für die Qualitätskontrolle der Energieausweise waren bereits europa- und bundesrechtlich zusätzliche institutionelle Wahlmöglichkeiten jenseits der klassischen Verwaltung vorgegeben. Dies hat die Geschwindigkeit der Implementation dahingehend beschleunigt, dass die Bundesländer nach Varianten mit niedrigem Veto-Player-Index suchen konnten. Dies galt unabhängig vom zuständigen Ressort – auch ein Wirtschafts- oder Umweltministerium kann schließlich eine Kammer mit der Prüfung beauftragen.

Die Wahlmöglichkeiten wirken sich aber tendenziell auch auf die Qualität aus, wobei sich hier positive und negative Effekte die Waage halten. Ob zum Beispiel Kammern oder die Ausschreibung an Sachverständige einen passablen Fallback darstellen, ist strittig (vgl. Abschnitt 5.4.3 und Abschnitt 5.5.1). Die Vermutung liegt nahe, dass hier Einfachheit vor einer langfristig schlagkräftigen Verwaltungslösung ging, was mit dem Framing der Aufgabe zu tun hat (vgl. Abschnitt 5.6.2). Durch die Behördenwahl ist in vielen Bundesländern die Prüfung von Energieausweisen von der Prüfung der Mindesteffizienzanforderungen bei Gebäuden entkoppelt und damit eine Pfadabhängigkeit zu mangelnder Synergie angelegt.

5.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

Dass mit dem Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) eine zentrale Länderbehörde für Registrierung und elektronische Prüfung zur Verfügung stand, kann als Glücksfall bewertet werden. Die Lösungssuche wäre ohne diese Möglichkeit erheblich erschwert gewesen. Aus nicht völlig klaren Gründen war den Bundesländern aber nicht bekannt, dass das DIBt auch einzeln von ihnen für die weiteren Prüfstufen hätte beauftragt werden können.

Im Bereich der Fähigkeiten mussten die Implementierer also mit einigen Herausforderungen kämpfen. Dass das zumindest grundsätzlich möglich war, ist den Ländergremien und Bundeseinrichtungen der Bauseite zu verdanken. Die Fachkommission Bautechnik der Bauministerkonferenz der Länder stellte mit der Projektgruppe EnEV und der eigens eingerichteten Unterarbeitsgruppe die organisatorische Infrastruktur für die notwendige inhaltliche Arbeit.

Dies geschah, obwohl die Implementation der Stichprobenkontrolle von Energieausweisen eigentlich nicht als ihre Aufgabe empfunden wurde. In Ermangelung eines passenden Gremiums nahm man sich aber pragmatisch der Aufgabe an. Auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sowie das jeweils für Bau zuständige Bundesressort haben zum Beispiel bei der Frage der bundesrechtlichen Beauftragung des DIBt, aber auch der inhaltlichen Ausformung des Energieausweises über Jahre viel Arbeit investiert.

Durch die inhaltliche Arbeit dieser Gremien, insbesondere die vorbereitenden Studien, war die Argumentation gegenüber Veto-Playern vereinfacht (zum Beispiel Mittelbeschaffung), was sich positiv auf die Geschwindigkeit ausgewirkt hat. Selbstverständlich haben die inhaltlichen Klärungen und deren zentrale Bereitstellung auch zu einer besseren Qualität beigetragen. So wird die Stichprobenkontrolle deswegen deutschlandweit nach zumindest vergleichbaren Parametern durchgeführt, was keine Selbstverständlichkeit ist.

5.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

Bei den Gebäudeenergieausweisen ist ein Ländervollzug eingerichtet. Während die Qualität der Energieausweise seit Herbst 2014 (Prüfstufe 1) beziehungsweise etwa 2016/2017 (Prüfstufe 2 und 3) entsprechend der europäischen Regelungen stichprobenhaft kontrolliert wird, wird das Vorhandensein der Ausweise zu den vorgeschriebenen Anlässen (Vermietung, Verkauf, Aushang in öffentlichen Gebäuden) durchgehend weiterhin nicht kontrolliert.

Für den Vollzug des Gebäudeenergierechts, hier insbesondere der Energieeinsparverordnung (EnEV) sind in den Bundesländern üblicherweise die kommunalen Baubehörden zuständig. Für die mit der Richtlinie 2010/31/EU neu eingeführten dreistufigen Qualitätskontrollen der Energieausweise ist jedoch eine Sonderstruktur eingerichtet worden. Für die erste elektronische Prüfstufe und die Ausweisregistrierung ist deutschlandweit das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt), eine gemeinsame Länderbehörde, zuständig. Mit der zweiten und dritten Prüfstufe wurden in den einzelnen Bundesländern auch nicht die kommunalen Baubehörden, sondern andere Stellen zentral in den Ländern

beauftragt. Das Feld ist sehr gemischt: Die Länder haben sich für Kammern, oberste Landesbehörden, nachgeordnete Landesbehörden und auch kommunale Behörden entschieden.

Die Besonderheit dieser Lösung liegt in dem vollständig vom normalen EnEV-Vollzug abgekoppelten System zur Qualitätskontrolle der Ausweise. Außerdem ist beachtenswert, dass die Beauftragung des DIBt mit den elektronischen Aufgaben der Prüfung seinerzeit über Bundesrecht erfolgt ist. Eigentlich können nur die Länder Vollzugsaufgaben an diese Einrichtung übertragen. In inhaltlicher Hinsicht gibt es in Deutschland die Besonderheit, dass Energieausweise nicht nur auf Basis des Energiebedarfs ausgestellt werden dürfen, also auf Basis der theoretischen Berechnungen des Planers. Für eine ganze Reihe Bestandsgebäude ist auch die Ausstellung auf Basis des Energieverbrauchs zulässig, also unter Zugrundelegung der Energierechnungen statt der Baupläne.

Wie ist nun der Implementationserfolg zu bewerten? Betrachten wir zunächst die Geschwindigkeit der Einführung spezifischer Qualitätskontrollen der Ausweise nach der Richtlinie 2010/31/EU. Hier bestand für die praktische Umsetzung der ersten Prüfstufe eine Verzögerung von gut anderthalb Jahren und für die weiteren Prüfstufen von etwa dreieinhalb Jahren. Die rechtliche Umsetzung in Bundesrecht war um gut ein Jahr verzögert.

De facto hätten die Mitgliedstaaten aber bereits auf Basis der Richtlinie 2002/91/EG dafür sorgen sollen, dass die Ausweise mit korrekten Angaben und zum geforderten Anlass vorliegen. Die Umsetzungsfrist endete mit allen erdenklichen Verlängerungen spätestens Anfang 2009, so dass eigentlich eine Verzögerung von mindestens sechs bis acht Jahren gegeben ist.

Die Implementationsqualität ist insgesamt ausreichend bis durchwachsen. Es bestehen einige Mängel. Zuvorderst ist zu nennen, dass das Vorhandensein der Ausweise zu den verpflichtenden Anlässen weiterhin nicht, wie in der Richtlinie gefordert, „sichergestellt“ wird. Die Qualitätskontrolle der Ausweise schwebt damit ein wenig sinnentleert im Raum. Inhaltlich ist die Zulassung zweier Ausweisarten nicht besonders glücklich, da so die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Ausweise geschmälert wird und damit ihr Nutzen als Informationsinstrument auf dem Markt.

Auch bei der Qualitätskontrolle gibt es Mängel – letztlich ist die verhältnismäßig genaue europäische Regelung nur auf dem Papier umgesetzt. Zwar ist eine statistisch signifikante Stichprobe auf die Länder aufgeteilt, es gibt ein gemeinsames Prüfschema und der weit überwiegende Teil der Länder führt die Prüfungen inzwischen auch durch. Allerdings werden die Ergebnisse weder bundesweit zusammengeführt noch werden erkannte Mängel weiter verfolgt.

Außerdem ergeben sich durch die Aufteilung auf die 16 Länder vermeidbare Ineffizienzen in den Abläufen. Zwar ist die erste, elektronische Prüfstufe der Ausweise bei einer gemeinsamen Länderbehörde zentralisiert, bei weiteren Schritten, zum Beispiel dem aufwändigen Anfordern der Prüfunterlagen von den Ausstellern, musste nun aber jedes Land eigene Systeme einrichten, obwohl es sich eigentlich um einen gut gemeinsam zu bewältigenden Massenprozess handelt, selbst wenn die Prüfungen letztlich dezentral in den Bundesländern stattfinden sollen.

5.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

Zugespielt kann man sagen, dass sich im Falle des Gebäudeenergieausweises das darüber liegende Feld, also der Baubereich, gegen die neue Aufgabe gewehrt hat. Der Grund sind Wirtschaftsinteressen und gegenläufige Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsstruktur und Begründungstradition, also eine Mischung aus politischen Überlegungen und Goodness of Fit. Die europäischen und nationalen Ziele des überlappenden energiepolitischen Feldes wirken im Baubereich nach wie vor als Fremdkörper. Die Möglichkeiten, Gebäudeenergieeffizienz als originäres oder zumindest wirtschaftspolitisches Ziel im Baubereich zu framen, sind begrenzt. So gibt es keine Trittbrettfahrermöglichkeit für die klimapolitischen Erwägungen, geschweige denn Akzeptanz für diese Erwägungen selbst. Dennoch ist eine passable Residualumsetzung durch pflichtbewusstes Verwaltungshandeln zu beobachten, also eine Weberianische Variante der Worlds of Compliance (Falkner, Hartlapp und Treib 2007). Im Feld angekommen ist die Aufgabe jedoch überwiegend nicht.

Folgende Mechanismen im Wechselspiel von Aufgabe und Feld sind zu beobachten:

- Europäisierung und inhaltlicher Goodness of Fit: Machtkämpfe um Zieldefinition in verschachtelten Feldern
- Politisierung: Schutz von Wirtschaftsinteressen, kein Marktinteresse am Instrument
- Verwaltungsstruktur: Misfit durch vorangehende Deregulierung und föderale Kultur
- Verwaltungskultur: trotz allem pflichtbewusstes Umsetzen klarer Regelungen

Energiepolitische Ziele sind von Anfang an, seit den 1970ern, überwiegend über Europa in den deutschen, landesrechtlich geprägten Gebäudesektor gekommen als etwas, auf das sich der Bund mit den anderen Mitgliedstaaten geeinigt hatte – oder nicht verhindern konnte. Über den gesamten Entwicklungsprozess sind Vorbehalte der Bundesländer gegen jeden weiteren Schritt auszumachen. Die in den Ländern zuständigen Ressorts sind dabei ziemlich einheitlich damals wie heute die Bauressorts und nur im Einzelfall die für Energiepolitik zuständigen Wirtschafts- oder Umweltressorts. Der Baubereich als Feld verfolgt andere Ziele, nämlich sicheres und dabei günstiges Bauen. Wärmeschutz wird dabei in erster Linie als Instrument gesehen, mit dem die Bausubstanz erhalten wird – nicht hinreichend oder unfachmännisch gedämmte Gebäude haben Schimmelprobleme. Um diese zu vermeiden, ist aber ein wesentlich niedrigerer Dämmstandard nötig als energie- und klimapolitisch wünschenswert wäre.

In der Energiepolitik geht es bekanntermaßen um das Zieldreieck aus Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Klimaschutz. Regelungen zur Gebäudeenergie sind zuerst über die Frage der Versorgungssicherheit, gepaart mit der Wirtschaftlichkeit, im Rahmen der Ölkrise in Deutschland aufgekommen und waren in Baukreisen nicht besonders angesehen (vgl. 5.2.1). Als in den 1990ern diese eigentlich noch halbwegs vermittelbaren wirtschaftspolitischen Ziele zunehmend umweltpolitisch ergänzt und aufgestockt wurden, war es – so scheint es – mit dem Verständnis endgültig vorbei. Um die unliebsame Aufgabe kümmern sollte sich auf jeden Fall, so weit es geht, der Bund – aber ohne in die

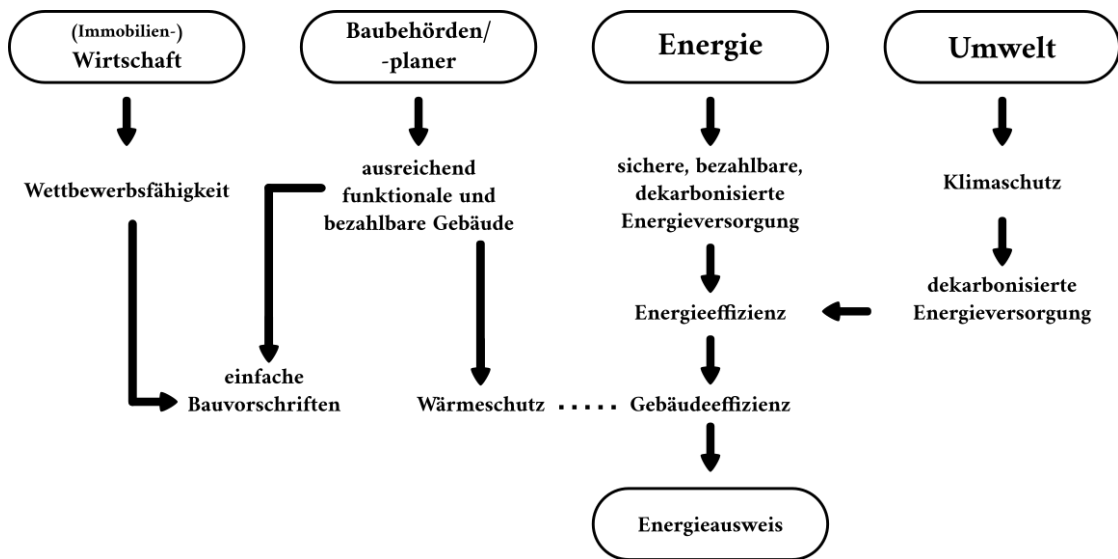


Abbildung 5.2: Zielkaskaden der am Energieausweis beteiligten Felder; eigene Darstellung

Länderkompetenzen einzugreifen und ohne, dass für die Länder zusätzlicher Vollzugsaufwand entsteht. Das ist in dieser Kombination kaum möglich. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ließ sich auch für Gebäudeenergieeffizienz als Teil der Energiepolitik – wenn auch etwas umständlich – über das Recht der Wirtschaft begründen (Art. 74 GG). Die Verfassungsmäßigkeit war nicht unumstritten.

Abbildung 5.2 zeigt im Überblick die in den Feldern wirkenden Zielabhängigkeiten als Kaskade. Während es in den Feldern Energie und Umwelt einfach ist, über das energiepolitische Zieldreieck beziehungsweise die Klimapolitik und die jeweiligen Beiträge der Gebäudeenergieeffizienz eine Begründung für die Kontrolle von Energieausweisen zu finden, ist dies im Baubereich nicht der Fall. Hier gelten die Interessen der Bauwirtschaft und Politik am kostengünstigen Bauen. Die größte Annäherung an die Gebäudeenergieeffizienz erfolgt über den Beitrag des Wärmeschutzes zur Haltbarkeit des Gebäudes, dies reicht jedoch nicht aus. Die jüngeren Entwicklungen in der Gebäudepolitik (vgl. dazu zum Beispiel den aktuellen Koalitionsvertrag (Bundesregierung 2018)) zeigen, dass sich diese Ziele gegenüber den energie- und klimapolitischen Zielsetzungen eisern halten und durchsetzen können.

Wie wirkt sich dies nun auf den Implementationserfolg aus? Bei der Umsetzung der europäischen Vorschriften ist es immer wieder bereits bei der Umsetzung in Bundesrecht zu erheblichen und auch vermeidbaren Verzögerungen gekommen. Die Umsetzung des Vollzugs wurde hier nur für die letzte Etappe, die Implementation der Qualitätskontrolle, genauer betrachtet. Hier ist festzuhalten, dass der bereits parallel zur Bundesgesetzgebung erfolgte Aufbau der ersten Prüfstufe beim DIBt keine weiteren Verzögerungen verursacht hat. Der Vollzugaufbau in den einzelnen Ländern erfolgte dann erst, nachdem genau klar war, was zu tun war und das Bundesrecht verabschiedet war. Hier gab es eine

5.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

übliche Verfahrensdauer ohne erhebliche Verzögerungen, von einzelnen Bundesländern abgesehen. Die Verzögerungen bei der Umsetzung in Bundesrecht resultierten sowohl bei der Richtlinie 2002/91/EG als auch der Richtlinie 2010/31/EU aus erheblichen politischen Verwerfungen mit der Immobilienwirtschaft. Die Umsetzung der 2002er-Richtlinie war außerdem durch eine nicht energiepolitisch motivierte Regierungskrise verzögert. Bei der Umsetzung der 2002er-Richtlinie ging es der Immobilienwirtschaft darum, die Belastungen aus der Ausweispflicht für Bestandsgebäude möglichst gering zu halten und möglichst spät einsetzen zu lassen. Bei der Umsetzung der 2010er-Richtlinie hingegen war die Verzögerung nicht durch die Energieausweise bedingt, sondern durch die im Paket verhandelten Mindesteffizienzanforderungen. Einsparungen im Gebäudesektor waren für die Umsetzung der deutschen Energiewende essenziell. Gegen die Kontrollen der Ausweise gab es verhältnismäßig wenig einzuwenden.

Als Treiber wirkten mehrfach Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission. Darauf ist die aktive Suche nach einer schnell umzusetzenden Lösung bei der Einrichtung der Qualitätskontrolle zurückzuführen, die mit der zentralen Länderbehörde DIBt gefunden wurde. Die Umsetzung via Bundesrecht war dann zwar klärungsaufwändig, brachte aber die erwünschte Beschleunigung. Die Geschwindigkeit in den Ländern erklärt sich als pflichtbewusstes „business as usual“ unter der Zusatzbedingung einer festgesetzten Berichtspflicht an den Bund.

Die Qualität der implementierten Lösung erklärt sich durch sukzessiven Aufbau von Europäisierungsdruck und vorhandenem Pflichtbewusstsein bei gleichzeitig gegenläufigen Interessen der Immobilienwirtschaft, deregulierten Verwaltungsstrukturen und einer ungünstigen Föderalismuskultur im Baubereich. Die Novellierungsetappen brachten immer klarere und detailliertere rechtliche Vorgaben, auch zu einem hochwertigen Vollzug, die weder der Bund noch die Länder in Frage gestellt haben, als sie dann erst einmal verabschiedet waren. Als Trigger für einen ersten geregelten Vollzugaufbau im Zusammenhang mit den Energieausweisen wirkten erst die verhältnismäßig kleinschrittig beschriebenen Regeln zum Kontrollsystem aus Anhang II der Richtlinie 2010/31/EU. Jetzt war klar, dass der vorhandene, reaktive Vollzug nicht ausreichend war, und man nahm sich der gefühlten „neuen Aufgabe“ an. Eine klare und dazu verpflichtende Regelung nicht umzusetzen kam für die Implementierer bei Bund und Ländern nicht in Frage, auch wenn die Identifikation mit der Regelung sehr gering ausfiel.

Die Landesebene war unbeeindruckt von dem Vertragsverletzungsverfahren, erinnerte sich rückblickend nicht einmal daran. Die Länderimplementation unter nicht unerheblichem Arbeitseinsatz und Mitnutzung der eigentlich wenig interessierten Gremien der Bauseite fußte letztlich nur auf Pflichtbewusstsein und Erfüllung der Rollenerwartung: Vollzug ist Ländersache. Und wie der Vollzug aussehen sollte, war ja nach der Richtlinie einigermaßen klar. Die mangelnden Vorstrukturen in den einzelnen Ländern bei gleichzeitiger Möglichkeit, wichtige Teile der Aufgabe effizient und sinnvoll vom eigenen Schreibtisch zu bekommen, führten zu einer Teilübertragung der Aufgabe auf das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt) als zentrale Ländereinrichtung. Dass dies über Bundesrecht erfolgte, ist dem laufenden Vertragsverletzungsverfahren zuzurechnen. So konnte die Aufgabe letztlich doch relativ schnell und ordentlich umgesetzt werden.

Dennoch wurde die Aufgabe im europäischen Vergleich nicht mit Leben gefüllt. Man verstand sie letztlich überwiegend nicht als Vollzugsaufgabe, bei der einzelne, fehlerhafte Ausweise oder unseriöse Ausweisersteller behördlich verfolgt werden sollten, sondern als eine rein statistische Auswertung der generellen Ausweisqualität. Die völlig systemfremd eingeführte Aufgabe ist so mangels Identifikation auch institutionell völlig unabhängig von der eigentlichen Vollzugsschiene installiert, was man als Qualitätsmangel ansehen kann.

Die inhaltlich suboptimale Umsetzung in zwei Ausweisarten ist direkt auf den Einfluss der Immobilienwirtschaft zurückzuführen. Die sich daraus ergebende geringe Aussagekraft der Ausweise ist mit ein Grund, weswegen die Behörden den Vollzug des Ausweises nicht sinnvoll finden und nicht forcieren. Die Vollzugsaufgabe traf außerdem auf eine stark deregulierte Verwaltungskultur im Baubereich, die schon dem Vollzug der als wichtiger wahrgenommenen allgemeinen baurechtlichen Regelungen, aber auch dem Vollzug der Mindesteffizienzanforderungen aus der Gebäudeenergie kaum gewachsen ist. Dem entsprechend wurde die Qualitätskontrolle von Energieausweisen als „neue Aufgabe“ empfunden, die viele inhaltliche und organisatorische Voraussetzungen hatte. Die allgemeinen Verfahren im Baubereich sind auch deswegen so stark dereguliert, um der Immobilien- und Bauwirtschaft entgegen zu kommen und folgen damit einem allgemeinen Trend in der Verwaltungsmodernisierung.

Dafür, dass weder die Immobilienwirtschaft noch die meisten Behörden ein echtes Interesse an der Umsetzung der Regelungen zu den Energieausweisen haben, sind sowohl Implementationsqualität als auch -geschwindigkeit erstaunlich gut. Man kann vermuten, dass eine regelmäßige Abfrage durch die EU-Kommission oder den Bund zur Zusammenführung der Länderergebnisse und wahrscheinlich auch geeigneten Koordinierungsstrukturen führen würde. Dadurch dass nun in den Ländern auch eine ganze Reihe Personen täglich mit der Qualitätskontrolle der Ausweise befasst ist, steigt vermutlich außerdem der Druck von unten, diese Ergebnisse auch zu verwenden und bestehende Ineffizienzen abzubauen.

Aus den verwendeten Metatheorien lassen sich, wie oben beschrieben, folgende Aspekte zeigen: Im Sinne der Theory of Fields ergeben sich Kämpfe um die Zieldefinitionen in verschachtelten Feldern, aber auch das Vorantreiben und kreative Finden von Lösungen im Sinne des Konzepts des „Social Skill“. Hier schließt sich der Kreis zum akteurzentrierten Institutionalismus, nach dem die Vorgänge als kreatives Spiel mit den Möglichkeiten entlang von Eigeninteressen und Identitäten innerhalb der gegebenen Hierarchie zu werten sind. Die als relevant ausgemachten Faktoren lassen sich vollständig mit dem verwendeten Modell beschreiben. In vielen Fällen zeigt sich jedoch, dass die unter den Fähigkeiten zu subsumierenden Faktoren nicht unabhängig von Aspekten des Drucks oder Motivation beschreibbar sind. Sie haben nicht nur gemeinsame Ursachen – unter entsprechendem Druck oder Motivation werden mit einigem (Zeit-)Aufwand zusätzliche Möglichkeiten oder Ressourcen generiert, so dass die Fähigkeiten zumindest mittelfristig als abhängig von hierarchischem Druck und Motivation erklärbar sind.

Die beschriebenen Zusammenhänge zeigen, dass beim Energieausweis ein erheblicher Misfit besteht. Dieser speist sich aus dem Föderalismus und der deregulierten Verwal-

5.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

tungskultur. So weit das zur Erfüllung der europäischen Verpflichtungen „auf dem Papier“ notwendig war, wurde dieser Misfit aber unter kreativer Nutzung der bestehenden Möglichkeiten überwunden. Insofern erscheint die Misfit-These die beobachteten Kausalitäten nicht erklären zu können. Die zunächst unpolitisch scheinende Implementation der Qualitätskontrollen für Energieausweise zeigte sich mit Blick auf den Gesamtprozess und größeren Rahmen doch politisch von Interessen der Immobilienwirtschaft durchdrungen. Um der Immobilienwirtschaft entgegen zu kommen, wurden parallel zwei Ausweisarten eingeführt, für die eine stark vereinfachte Datenerhebung möglich ist. Deswegen wird die Aussagekraft der Ausweise generell in Frage gestellt und in der Folge kein hochwertiger Vollzug forciert. Aspekte der Energiewende oder Klimapolitik spielten im Allgemeinen keine qualitätssteigernde oder beschleunigende Rolle bei der Implementation. Im Gegenteil: Durch Paketlösungen mit stark politisierten Mindesteffizienzanforderungen, die für die Energiewende benötigt wurden, kam es zu Verzögerungen in der Implementation. Insofern scheint der Implementationserfolg maßgeblich von Aspekten der „Domestic Politics“ bestimmt.

6 Fallstudie II: Energielabels für Produkte

Nachdem sich das vorangegangene Kapitel der Detailuntersuchung der Gebäudeenergieausweise gewidmet hat, soll nun ein genauerer Blick auf Energielabels für Produkte geworfen werden. Wiederum soll zunächst der spezifische Policy-Rahmen beschrieben werden. Welche Regelungen gelten rund um die Energielabels noch, gibt es parallel Mindesteffizienzanforderungen, welche Rolle hat Europa? Danach folgt die Prozessanalyse der Entstehung und Implementation der Vollzugsvorschriften, die Energielabels betreffen. Als nächstes wird das Implementationsergebnis beschrieben und die Entscheidungsstruktur analysiert. Danach werden die einzelnen analytischen Komponenten als Kausalstruktur auf Basis des theoretischen Modells zusammengeführt und schließlich die Erkenntnisse zusammengefasst und mit den Theorien abgeglichen.

6.1 Einführung: Energieeffiziente Produkte

Die Produktion von Konsumgütern ist in Deutschland und Europa ordnungsrechtlich geprägt, wobei es in der Tradition freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie gab. In Deutschland werden diese ordnungsrechtlichen Maßnahmen flankiert durch Informationskampagnen, die zum Beispiel durch die Verbraucherzentralen, Umweltverbände oder Energieagenturen durchgeführt werden – regelmäßig auch in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen. Förderung oder andere finanzielle Anreize sind eher unüblich. Das Ordnungsrecht betrifft sowohl Mindeststandards als auch verpflichtende Verbrauchsangaben im Sinne von Transparenzpflichten. Der weit überwiegende Teil der Einsparungen, etwa drei Viertel, geht auf die Mindeststandards zurück, der Rest entfällt auf Maßnahmen aus dem Bereich Information und Beratung (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2011, S. 49).

Das produktbezogene Ordnungsrecht sieht Knauff (2019, S. 307) als „materiell anspruchsvollstes Regelwerk des europäischen Energieeffizienzrechts“. Durch die Regulierung über unmittelbar anwendbare Verordnungen gebe es außerdem deutliche Einschränkungen für die nationale Gesetzgebung (Knauff 2014, S. 420). Insofern bestehen auch keine eigenständigen nationalen Regelungen (Eusterfeldhaus 2013, S. 137).

Betrachten wir zunächst die Kennzeichnungspflichten. Davon gibt es eine große Zahl, da die EU Verbraucherinformation im Produktbereich als ganz „wesentliches Instrument“ einstuft (Knauff 2019, S. 314). Aktuell beruhen die Kennzeichnungspflichten auf der Verordnung Nr. 2017/1369.¹ Auf Basis der Rahmenverordnung beziehungswei-

¹Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/30/EU

se ihrer Vorgängerrichtlinie² sind von der EU in einem vereinfachten Verfahren zahlreiche produktspezifische Durchführungsrechtsakte erlassen worden. Besonders bekannt sind zum Beispiel die Energielabels auf Staubsaugern oder Kühlschränken (vgl. hierzu Ludwigs 2014, S. 188; Knauff 2014, S. 420). Die Umsetzung erfolgt in Deutschland über das Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) und die Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV) (Knauff 2014, S. 421). Für den Vollzug sind die Bundesländer zuständig. Sie werden dabei vom Bundesamt für Materialforschung und -prüfung (BAM) unterstützt. Der Vollzug folgt seit 2008 den allgemeinen europäischen Marktüberwachungsvorgaben für den Binnenmarkt gemäß der Verordnung (EG) Nr. 765/2008.

Soweit für ein Produkt eine Kennzeichnungspflicht besteht, bestehen immer auch Vorgaben für die Mindesteffizienz nach Ökodesign (s. u.). Es gibt aber weit mehr durch Ökodesign regulierte Produkte. Nicht alle energieverbrauchsrelevanten Produkte sind auch für private Verbraucher relevant, daher die niedrigere Zahl der Kennzeichnungspflichten (Knauff 2014, S. 420). Die Kennzeichnungspflichten betreffen Händler und Hersteller (Knauff 2019, S. 319).

Bereits Ende der 1970er gab es erste europäische Rechtsetzung im Produktbereich. Neben den bereits erwähnten Vorgaben für Wärmerezeuger (vgl. Kapitel 5) wurden mit der Richtlinie 79/530/EWG erstmalig Energielabels für einige spezifische Produkte eingeführt. Für die Mitgliedstaaten bestand jedoch kein Zwang, diese national als Pflichtinstrument mit den entsprechenden Kontrollen umzusetzen. In Deutschland erfolgte die Implementation in Form einer freiwilligen Vereinbarung mit der Wirtschaft. Die Implementation in den Mitgliedstaaten sowie die Erfüllung durch die Unternehmen werden insgesamt als mangelhaft beschrieben (Wüstemann 2011, S. 154 f.).

Deshalb wurden die Vorgaben Anfang der 1990er im Zuge der allgemeinen Binnenmarktpolitik überarbeitet und verbindlicher gemacht. Das Resultat ist die Richtlinie 92/75/EWG³, mit der für einige Produktgruppen verbindliche Labellingvorschriften erlassen wurden. Eine deutliche Intensivierung der Regulierung erfolgte mit der bereits genannten Richtlinie 2010/30/EU, mit der erstmals eine Rahmenvorschrift für den vereinfachten Erlass von produktspezifischen Regelungen geschaffen wurde. Ähnliche Kennzeichnungsvorschriften für Produkte, aber über einen anderen Regulierungsrahmen, gibt es für Bürogeräte (Verordnung EG Nr. 106/2008; vgl. Knauff 2019; Knauff 2014, S. 419), Reifen (Verordnung EG Nr. 1222/2009; Knauff 2019, S. 320; Knauff 2014, S. 419) und PKW (Richtlinie 1999/94/EG).

Freiwillige nationale Regelungen im Kennzeichnungsrecht bestanden mit dem Blauen Engel seit 1977. Als Ziele sind der Umwelt- und Verbraucherschutz zu nennen (Eusterfeldhaus 2013, S. 108). Auf europäischer Ebene gibt es seit 2001 den Energy Star. Hier

²Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Text von Bedeutung für den EWR) OJ L 153, 18.6.2010, p. 1–12

³Richtlinie 92/75/EWG des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen

sind die Ziele vielfältiger. Neben dem Umwelt- und Verbraucherschutz ging es hierbei primär um Angelegenheiten der Wettbewerbsfähigkeit mit Blick auf den internationalen Handel und die Versorgungssicherheit (Eusterfeldhaus 2013, S. 117).

Im Bereich der Mindeststandards gilt die Ökodesign-Richtlinie 2009/125/EG⁴. Sie regelt „materielle Effizienzvorgaben für eine umweltgerechte Produktgestaltung“ (Ludwigs 2014, S. 188) und gilt für alle energieverbrauchsrelevanten Produkte – wobei der Begriff weit gefasst ist (Definition in Art. 2 Nr. 1 der RL, Knauff 2019, S. 308). Die Regulierung der Mindeststandards erfolgt mit Fokus auf einen funktionierenden Binnenmarkt ohne Wettbewerbsverzerrung (Knauff 2014, S. 419). Es handelt sich um eine Rahmenrichtlinie, auf deren Basis eine große Zahl delegierter Verordnungen ergangen ist (Knauff 2014, S. 419). Auch hier gilt – wie bei der Produktkennzeichnung – für den Vollzug die horizontale Marktüberwachungsverordnung Nr. 765/2008.

Die nationale Umsetzung erfolgt über das Energieverbrauchselevante-Produkte-Gesetz (EVPG). Es gestaltet vor allem den institutionellen Rahmen, der Schemata des Produktsicherheitsrechts folgt (Knauff 2014, S. 420). Der Vollzug liegt bei den Bundesländern. Die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) ist beauftragte Stelle im Sinne der Ökodesign-Richtlinie und hat damit eine offizielle Koordinierungsfunktion inne (Knauff 2014, S. 421; Knauff 2019, S. 294). Es gibt Kritik an der zu langsamen Umsetzung der Durchführungsmaßnahmen (Bredow 2013, S. 188).

6.2 Ablauf

Hier soll eine detaillierte Prozessanalyse der Genese und Implementation von Regelungen zu Energielabels als Teil des deutschen und europäischen produktspezifischen Energieeffizienzrechts vorgenommen werden. Der Schwerpunkt liegt auf den Vollzugsregelungen aus der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 sowie den inhaltlichen Regelungen der Richtlinie 2010/30/EU, die im EnVKG 2012 bundesrechtlich umgesetzt wurden. Für die bessere Einordnung der vorhandenen rechtlichen und organisatorischen Strukturen zum Beginn der Implementation wird wie bei den Gebäudeenergieausweisen ein Blick zurück bis in die 1970er vorgenommen.

6.2.1 Die Anfänge: Europäisierung der Produkteffizienzpolitik seit den 1970ern

Gezielte Verbrauchsreduzierung bei Haushaltsgeräten hat in Deutschland eine lange Geschichte. Bereits Ende der 1970er gab es eine Übereinkunft der deutschen Hausgeräteindustrie mit dem BMWi zur Verbrauchsreduzierung, die notariell überwacht wurde. Es gab auch bereits freiwillige Labels. Diese gehen auf die Richtlinie 79/530/EWG zurück, die solche Etiketten auf freiwilliger Basis einführen wollte (Wüstemann 2011, S. 154 f.). In einem einzelnen Interview wird von einer Umweltprägung auch und gerade

⁴Richtlinie 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

der deutschen Herstellerseite berichtet, die jedoch nicht belegt werden kann. Die gesamt-europäische Implementation wird jedenfalls von EU-Seite als eher mangelhaft dargestellt (vgl. Erwägungsgründe der Richtlinie 1992/75/EWG). Das beschriebene Regime hatte Bestand, bis Anfang der 1990er eine verbindliche europäische Regulierung, die Richtlinie 1992/75/EWG⁵ die für nicht ausreichend befundene freiwillige Regelung ablösen sollte. Diese wurde von den Herstellerverbänden maßgeblich mitgestaltet. Allein der Zusatznutzen wurde zunächst nicht ganz eingesehen, da es bereits vorher erkennbare Einsparerfolge gegeben hatte. Man erkannte dann jedoch, dass es sich lohnt, den Energieverbrauch der Geräte im Marketing herauszustellen und dafür europaweit einheitliche Kennzeichnung zu nutzen (Interview 30).

Die Richtlinie regelte keine Mindesteffizienzanforderungen, sondern Label-Vorschriften für einige wenige Haushaltsgeräte („Weiße Ware“). Hinsichtlich des Vollzugs waren in Artikel 7 und Artikel 8 der Richtlinie Regelungen enthalten. So war geregelt, dass die Mitgliedstaaten „alle zweckdienlichen Maßnahmen [treffen], um sicherzustellen“, dass die Energielabels im Handel wie vorgesehen verwendet werden (Artikel 7 der Richtlinie 1992/75/EWG). Das impliziert einen aktiven Vollzug bei der Kontrolle des Vorhandenseins. Artikel 8 der Richtlinie sieht hingegen hinsichtlich der Korrektheit der Angaben auf den Labels nur einen reaktiven Vollzug vor („wenn [die Mitgliedstaaten] Grund zu der Annahme haben, daß diese unrichtig sind“). Eine Anwendung dieser Vorschriften war ab dem 1. Januar 1994 verpflichtend (Art. 14 Absatz 1 Richtlinie 1992/75/EWG). Somit sind EU-rechtlich Kontrollen im Handel seit 1994 vorgeschrieben, Laborprüfungen der Labelinhalte waren zunächst fakultativ.

Die Richtlinie wurde in 1997 – mit einer Verspätung von vier Jahren – mit dem Energieverbrauchs-Kennzeichnungsgesetz (EnVKG) und der dazugehörigen Verordnung (EnVKV) umgesetzt⁶ (vgl. auch Eusterfeldhaus 2013, S. 136). Eine Meldung der Umsetzungsbestimmungen an die EU fand offenbar nie statt.⁷ Zu diesem Zeitpunkt bestanden auch bereits vereinzelt Mindesteffizienzanforderungen, zum Beispiel für Kühlschränke und Heizkessel.⁸ Um den Vollzug dieser Regelungen war es in den 1990ern schlecht bestellt, obwohl die Hersteller (die ja ein Eigeninteresse an den Labels hatten) von Anfang herausstellten, wie wichtig Kontrollen in diesem Bereich wären (Interviews 25 und 30). Bei den zuständigen Ministerien und den Vollzugsbehörden – soweit welche benannt waren – gab es insgesamt eine niedrige Priorisierung des Themas im Vergleich zu Rege-

⁵Richtlinie 92/75/EWG des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen

⁶Gesetz zur Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet der Energieeinsparung bei Haushaltsgeräten (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz – EnVKG) vom 1. Juli 1997, Verordnung über die Kennzeichnung von Haushaltsgeräten mit Angaben über den Verbrauch an Energie und anderen wichtigen Ressourcen (Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung – EnVKV) vom 30. Oktober 1997

⁷vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/NIM/?uri=CELEX:31992L0075>

⁸Richtlinie 96/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. September 1996 über Anforderungen im Hinblick auf die Energieeffizienz von elektrischen Haushaltskühl- und -gefriergeräten und entsprechenden Kombinationen; Richtlinie 92/42/EWG über die Wirkungsgrade von mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickten neuen Warmwasserheizkesseln

lungen, die Leib und Leben betreffen, also zum Beispiel im Vergleich zur Produktsicherheit (Interviews 26 und 28). Das lag zum Teil auch daran, dass es durch die Hersteller selbst eine gewisse Kontrolle der Energielabels gab. In ihrem europäischen Dachverband CECED (heute: APPLia) überwachten sich die Hersteller gegenseitig, inklusive Messungen und Mahnungen, Datenbank mit Modellen und Labelklassen (Interview 23).

In den 2000ern geschahen dann mehrere Dinge parallel, die die Labels stärker in den Fokus rückten. Die Rufe der Industrie, dass schlecht kontrollierte Labels und Mindesteffizienzanforderungen unfaire Wettbewerbsbedingungen bedeuteten, wurden sukzessive lauter; auch weil sie sich immer mehr außereuropäischer Konkurrenz gegenübersehen, die es mit den Regelungen nicht allzu genau nahm (Interviews 23, 25 und 28). Auch hatte die EU-Kommission im Rahmen des Aktionsplans für Energieeffizienz von 2000 die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, die Einhaltung der Labelling-Vorgaben gründlicher zu kontrollieren (Wüstemann 2011, S. 61). Auf Bundesebene gab es ab 2002 durch das Bundesumweltministerium einen Push. Von der Zuständigkeit für Klimaschutz wurde eine Mitzuständigkeit für Energieeffizienz abgeleitet. Gerade auch am Label gab es großes Interesse. Das BMWi machte zwar seine Federführung klar, nahm das BMU aber ab dieser Zeit zu den anstehenden Richtlinienverhandlungen, zum Beispiel zur Ökodesignrichtlinie vom 22. Juli 2005⁹, mit. Die Konkurrenzsituation führte zu einer Belebung des Themas (Interview 25). Für diesen Zeitraum wird auch von einer höheren Politisierung von Umweltthemen im allgemeinen berichtet, die der Situation zuträglich gewesen sein soll (Interview 30).

6.2.2 Intensivierung ab 2008: Marktüberwachungsvorschriften und delegierte Verordnungen

Ein relevanterer Push entstand aber durch die Regulierungstätigkeit der EU selbst. Eine produktgruppenbezogene Ausweitung und Intensivierung der Labelling-Vorschriften war bereits im Aktionsplan von 2000 angekündigt gewesen (Wüstemann 2011, S. 61). Dieser Schritt erfolgte dann zwar erst deutlich später, dafür entwickelte sich im Bereich der Mindesteffizienzanforderungen an Geräte eine große Dynamik im Zuge der Ökodesignrichtlinie. Die Ökodesignrichtlinie von 2005¹⁰ ist eine Rahmenrichtlinie, die nach verhältnismäßig einfachen Verfahren das Nachschieben spezieller, produktspezifischer Verordnungen erlaubt. In diesen produktspezifischen Verordnungen ist – aus Gründen der Einheitlichkeit im Binnenmarkt und aus Rechtssicherheitsgründen – sehr genau geregelt, wie die einzelnen Produkte im Labor von den Behörden überprüft werden sollen (Interview 26). Insofern kam es nach 2005 zu immer mehr produktspezifischen

⁹Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates sowie der Richtlinien 96/57/EG und 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

¹⁰Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates sowie der Richtlinien 96/57/EG und 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

6 Fallstudie II: Energielabels für Produkte

Vorschriften, die das Thema Effizienz von Geräten insgesamt in seiner Bedeutung hoben. Es war kaum absehbar, wie viel noch kommen würde. Jedenfalls ließ sich die größer werdende Anzahl an Vorschriften schlecht ignorieren, was für Bund und Länder einen echten Weckruf für den gesamten Bereich Geräteeffizienz darstellte. Die Regelungen, die eigentlich nur die Mindesteffizienzanforderungen betrafen, zogen die themenverwandten Labels gleichsam mit ins Rampenlicht (Interviews 26, 28, 32 und 39).

Für die Länder war der neue Ton in der europäischen Produkteffizienzpolitik spätestens ab der deutschen Umsetzung der Ökodesignrichtlinie ins Energiebetriebene-Produkte-Gesetz (EBPG)¹¹ vom 7. März 2008 klar. In 2009 kamen dann tatsächlich sehr viele delegierte Verordnungen auf einmal. Sinnbildlich für diese Situation ist eine Aussage der Wirtschaftsministerkonferenz vom Dezember 2009 (Wirtschaftsministerskoferenz 2009):

„Mit dem EBPG wird eine sich aufgrund der wachsenden Anzahl von Durchführungsmaßnahmen ständig vergrößernde Marktüberwachung in Deutschland eingeführt, für die in den Ländern ein riesiger Verwaltungsapparat aufgebaut werden muss.“

Die Formulierung „riesiger Verwaltungsapparat“ fällt auf, da sie vom üblichen Understatement solcher Texte abweicht. Doch bereits in der Vorbereitungsphase, also zwischen 2005 und 2007, änderte sich einiges. Die Herstellerverbände wendeten sich noch einmal direkt und mit Nachdruck ans BMWi mit dem Wunsch nach einem besseren Vollzug von Ökodesign und Labels (Interview 28). Parallel dazu wurde die Ökodesignrichtlinie und ihre Umsetzung im BMWi auf Wunsch des damaligen Abteilungsleiters für Energie in den Zuständigkeitsbereich der Industrieabteilung verschoben, mit der Begründung, es seien viele nicht-energiepolitische Aspekte betroffen (Quelle: Interviews). Tatsächlich war aber auch einfach klar, dass mit den Folge-Verordnungen viel Arbeit entstehen würde, denen die Energieabteilung im BMWi in ihrer damaligen schmalen Aufstellung nicht gewachsen war. Die Überlegung liegt nah, dass es nicht besonders schwierig war, diese Arbeit an die Industrieabteilung abzugeben, da es dort, vermutlich auch wegen des Lobbyings der Verbände, ein hinreichendes Interesse gab, sich der Sache anzunehmen. Die Energieabteilung selbst hatte damals nur einen rudimentär ausgestatteten Bereich für Energieeffizienz, im BMWi war Energieeffizienz ein absolutes Randthema in der Energieabteilung (Interview 25).

Auch in der Industrieabteilung war aber – verständlicherweise – das technische Detailwissen für energieeffiziente Produkte nicht vorhanden. Deswegen wurde eine Kooperation mit der Bundesanstalt für Materialforschung (BAM) initiiert, einer technisch orientierten nachgeordneten Behörde des BMWi, die sich dahingehend auch interessiert zeigte (Interview 25). Es folgte eine stärkere Institutionalisierung der Rolle der BAM durch das EBPG 2008, in dem es als so genannte „beauftragte Stelle“ benannt wurde (§ 10 EBPG 2008). Die beauftragte Stelle ist ein Konstrukt aus dem deutschen Produktsicherheitsrecht und wurde von dort übernommen (Interview 28). Ihr kommen insbesondere

¹¹Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (Energiebetriebene-Produkte-Gesetz – EBPG) vom 27. Februar 2008

Akkreditierungs- und unterstützende Koordinierungs- sowie Informationsaufgaben zu (§§ 11 und 12 EBPG). In § 12 Absatz 3 EBPG wird der BAM zur Unterstützung bei Informations- und Koordinierungsaufgaben das Umweltbundesamt (UBA) zur Seite gestellt, eine nachgeordnete Behörde des Bundesumweltministeriums. In der Anfangsphase war es nun so, dass die BAM für das Thema personell noch verhältnismäßig schwach aufgestellt war, auch wenn es parallel zum Gesetzgebungsverfahren EBPG Ende 2007 bereits zur Einstellung von Fachpersonal kam. Das UBA hingegen hatte bereits mehrere Mitarbeiter dazu, weil es sich schon länger mit der Energieeffizienz einzelner Produktgruppen beschäftigte. Deswegen bot das UBA der BAM seine Unterstützung an, auch über den im Gesetz recht eng definierten Rahmen hinaus. Die BAM nahm die Unterstützung an (Interview 26). Damit wurde die ressortübergreifende Zusammenarbeit, die auf ministerieller Ebene schon bestand, weiter ausgebaut.

Der Zeitraum von 2008 bis 2012 wird als derjenige beschrieben, in dem die Bundesländer ernsthaft begannen, ihren Vollzug im Bereich Labelling und Ökodesign besser aufzustellen. Auch in diesem Zeitraum gab es wieder mehrere parallele Treiber. Im Rahmen seiner Koordinierungsfunktion beim Ökodesign begann die BAM in 2008, die Bundesländer an einen Tisch zu holen und lud sie zweimal jährlich zu einer zunächst noch informellen Runde nach Berlin ein (Interviews 23, 28 und 37). Das war gar nicht so einfach, denn zunächst waren nicht einmal die Zuständigkeiten in den Bundesländern klar – schließlich gab es keine Meldepflicht der zuständigen Behörde an den Bund und es waren teilweise nur Auffangzuständigkeiten definiert. Es war das Ziel des Bundes, die Länder beim Ökodesign zu einem einheitlichen Vollzug zu bewegen, der angesichts der kommenden produktspezifischen Verordnungen auch immer notwendiger wurde – auch angesichts der Berichtspflichten gegenüber der EU-Kommission:

„Schwierig ist eben dieses Zweistufige: Wir haben die Länderzuständigkeit, wir haben die Koordinationsrolle im Bund. Und dann die Berichtspflicht als Mitgliedstaat gegenüber der Kommission. Und das erst mal einzusammeln, das war eigentlich unser Ziel und letztlich dann die Länder dazu zu bringen, dass sie miteinander sprechen, dass sie auch Doppelarbeit vermeiden.“ (Interview 23)

Auch für die Länder ging es darum, Doppelarbeit zu vermeiden und die Marktüberwachung weiterzuentwickeln. Außerdem gab es Austauschbedarf hinsichtlich der neuen EU-Marktüberwachungsverordnung (s. u.). Der Beginn des informellen Austauschs wird von den Ländern auch nicht unbedingt als Initiative des Bundes gesehen beziehungsweise höchstens als Initiierungsfunke, der dann schnell eine Eigendynamik entwickelte. Es bestand überhaupt kein Zweifel an der Überwachungsnotwendigkeit der delegierten Verordnungen (Interviews 23, 28 und 37). Die Aufnahmebereitschaft für die Hilfe des Bundes zu schaffen, wird dennoch als längerer Prozess beschrieben. Der Bund war auch im weiteren Verlauf sehr vorsichtig mit seiner Koordinierungsrolle. Insbesondere die älteren Führungskräfte hatten starke Bedenken, möglicherweise außerhalb des dem Bund zustehenden Verfassungsraums zu agieren (Interviews 23 und 25). In der Frühphase beschäftigte sich das Gremium, wie vorgesehen, ausschließlich mit dem Ökodesign und nicht mit dem Energielabel. Zu den Labels gab es bis 2010 nur klassische unstrukturierte Bund-Länder-Gespräche, einmal jährlich auf Referatsleiterebene auf Einladung des

BMWi, die geprägt waren von Vorwürfen des Bundes wegen des mangelhaften Vollzugs und Forderungen der Länder hinsichtlich finanzieller Unterstützung, da Personalknappheit und Geld das Hauptproblem seien (Interviews 23 und 25).

Ebenfalls in 2008 wurden die Themen Ökodesign und Label auf europäischer Ebene unter die neue horizontale Marktüberwachungsverordnung¹² subsummiert. Damit galten für Ökodesign und Label die gleichen Pflichten und Verfahren wie für die klassischen Bereiche der Marktüberwachung (Produktsicherheit etc.) – und zwar durch die Verwendung einer Verordnung direkt, ohne weitere nationale Umsetzung. Für den allgemeinen Marktüberwachungsbereich in Deutschland waren die aufgeführten Pflichten und Verfahren keine große Neuerung, Deutschland hatte sich aber intensiv mit Vorschlägen eingebracht. Energieeffizienzthemen waren aber wohl nicht Anlass für die Neuregulierung auf europäischer Ebene (Interviews 25 und 28).

Das im BMWi seinerzeit für Marktüberwachung zuständige Referat hatte dann im Nachgang zur Verordnung auch einfach alle betroffenen Marktüberwachungsbehörden eingeladen, inklusive denen für Ökodesign und Label (Interview 25). Die Konkretisierung über die Marktüberwachungsverordnung verdeutlichte für Label und Ökodesign noch einmal klar, wie groß die Kluft zwischen rechtlichem Anspruch und Wirklichkeit im Vollzug waren, so dass sich Erfolgsdruck aufbaute, wollte man den eigenen Ansprüchen und vor allem denen der EU gerecht werden (Interviews 25 und 33).

Die Marktüberwachungsverordnung (EG) Nr. 765/2008 schreibt unter anderem folgende relevante Vollzugsparameter vor, die für die Labels relevant sind. Alle Vorschriften galten direkt ohne weitere nationale Umsetzung ab dem 1. Januar 2010:

- nicht-konforme Produkte müssen vom Markt genommen werden (Art. 16 Absatz 2)
- Sicherstellung geeigneter Strukturen und Programme für eine wirksame Marktüberwachung (Art. 16 Absatz 3)
- Schaffung von Koordinationsstrukturen zwischen Marktüberwachungsbehörden (Art. 18 Absatz 1)
- Ausstattung der Marktüberwachungsbehörden mit den nötigen „Befugnissen, Ressourcen und Kenntnissen“ (Art. 18 Absatz 3)
- Erstellung von Marktüberwachungsprogrammen und Information der Öffentlichkeit (Art. 18 Absatz 5)
- Evaluation alle vier Jahre, Mitteilung der Ergebnisse u. a. an die EU-Kommission (Art. 18 Absatz 6)
- Durchführung angemessener Stichproben und, wo angezeigt, physische Kontrollen und Laborprüfungen (Art. 19 Abs. 1 Unterabsatz 1)

¹²Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates

- europäisch normiertes Betretungsrecht für Marktüberwachungsbehörden (Art. 19 Abs. 1 Unterabsatz 2)

Die horizontale Marktüberwachungsverordnung brachte auch neue europäische Austauschrunden mit sich, die so genannten Administrative Cooperation Groups (AdCo). Es handelt sich um richtlinienspezifische Expertentreffen zu vor allem rechtlichen Vollzugsfragen zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten (Marktüberwachungsbehörden und/oder Ministerien) sowie der EU-Kommission, die zweimal jährlich stattfinden.¹³ Außer Hilfe und Austausch für die Mitgliedstaaten bedeutet so ein Gremium auch mehr Einblick der EU-Kommission in den Zustand des Vollzugs – und damit prinzipiell mehr Möglichkeiten, Druck auszuüben (Interview 27).

Damit nicht genug. Im Februar 2008 beschwerte sich die Deutsche Umwelthilfe bei der EU-Kommission über die in den deutschen Bundesländern mangelhafte Umsetzung der PKW-Labels. Die Hälfte der Länder habe nicht einmal eine zuständige Behörde benannt.¹⁴ Die PKW-Labels sind noch einmal in einer eigenen EU-Richtlinie geregelt¹⁵ und unterliegen daher auf EU-Ebene anderen Verfahren, national sind sie gemeinsam mit den anderen Produkten seit 2002 ins EnVKG integriert. Insofern waren auf Länderebene die gleichen Ressorts in ihrer Zuständigkeit angesprochen. Die EU-Kommission wandte sich in Folge der Beschwerde an das BMWi, das BMWi wandte sich auf Staatssekretärs Ebene an die Länder. Letztlich konnte das BMWi ein drohendes Vertragsverletzungsverfahren abwenden. Die meisten Bundesländer konnten irgendwie eine zuständige Behörde nennen, wenn es vielleicht auch teilweise Auffangzuständigkeiten waren. Genauer wollte es die EU-Kommission aber nicht wissen. Ein gewisser Weckruf war es für die Bundesländer dennoch, auch für die ähnlich stiefmütterlich geregelten Produkt-Energielabels (Interview 37).

Am 13. November 2008 veröffentlichte die EU-Kommission den Richtlinienentwurf für die neue Labelling-Richtlinie (Europäische Kommission 2008b). Damit war es wahrscheinlich, dass auch im Bereich der Labels die Regulierung durch delegierte Verordnungen deutlich ausgeweitet werden würde, wie man es bereits vom Ökodesign her kannte. So sprach sich auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2009 (Bundesrat 2009b) für eine „zurückhaltende Ausweitung der Produktpalette aus, da dies eine erhebliche Mehrbelastung für die Unternehmen bedeutet und den Vollzugaufwand für die den Ländern obliegende Marktüberwachung erhöht.“ Da die Unternehmen bekanntermaßen eher Interesse an den Regeln hatten, ging es hier also um reine Aufwandsvermeidung für die Länder. Bei der Verhandlung der Labelling-Richtlinie 2010/30/EU spielten Vollzugsverfahren keine große Rolle. Die Verfahren waren schließlich über die horizontale Marktüberwachungsverordnung von 2008 bereits ausdrücklich geregelt.

¹³ vgl. auch http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation/administrative-cooperation-groups_en

¹⁴ Schriftverkehr liegt vor.

¹⁵ Richtlinie 1999/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen

In 2009 erfolgte pfadabhängig eine weitere Ausweitung der vom Ökodesign erfassten Produktpalette durch die Novellierung der Ökodesign-Richtlinie.¹⁶ Die in diesem Zeitraum beschriebenen Veränderungen waren letztlich der entscheidende Schritt für einen besseren Vollzug. Es brauchte vor allem noch ein wenig Entwicklungszeit – und ein paar weitere Anstöße, diese nicht nur fürs Ökodesign, sondern auch fürs Energielabeling nutzbar zu machen. Um 2009/2010 war der Vollzug der Energielabels immer noch nur rudimentär implementiert. Laborprüfungen und die konsequente Verfolgung von Verdachtsfällen bezeichnete ein Beteiligter als „reine Utopie“. Es fanden offenbar maximal Kontrollen dahingehend statt, ob das Label korrekt angebracht war (Interviews 23 und 25, Länderfragebögen sowie Übersichten der DUH).

Als Gründe werden die verhältnismäßig teuren Laborprüfungen und eine zu niedrige Priorisierung von Energieeffizienz im Vergleich zu Arbeitsschutz oder Produktsicherheit gesehen, also Vollzugsthemen, die Leib und Leben betreffen (Interview 25). Auch die überwiegend dezentrale Zuständigkeitsverteilung auf kommunaler Ebene erschwerte die notwendigen Schritte. Kommunalen Behörden fiel es wesentlich leichter, vorhandene Etiketten beim Händler zu überprüfen als eine komplexe Laborprüfung zu machen (Interviews 23 und 25).

Die Zeit zwischen 2010 und 2012 wird als sehr intensiv beschrieben (Interview 24). Einerseits stand die Umsetzung der EU-Labeling-Richtlinie¹⁷ an. Andererseits traten etwa zeitgleich mit der Verabschiedung der Labeling-Richtlinie am 19. Mai 2010 die Vorschriften der horizontalen Marktüberwachungsverordnung (EG) Nr. 765/2008 in Kraft, nämlich zum 1. Januar 2010.

Der Druck durch die Herstellerverbände für einen besseren Vollzug der Labels und des Ökodesigns hielt weiter an. Der Grund war weiterhin die befürchtete Wettbewerbsverzerrung durch „schwarze Schafe“, gerade auch aus dem Ausland (Interview 24). Für den Vollzug gab es zusätzlich zu denen aus der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 noch folgende Vorgaben in Artikel 3 der Richtlinie 2010/30/EU, die bis zum 20. Juni 2011 national rechtlich umgesetzt werden mussten:

- Überwachung der Verpflichtungen Händlern und Lieferanten (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a)
- die Mitgliedstaaten müssen die Verwendung falscher Labels untersagen (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b)
- Durchführung von Informationskampagnen (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe c)
- Bestärkung der Behördenzusammenarbeit (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe d)

¹⁶Richtlinie 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

¹⁷Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Text von Bedeutung für den EWR) OJ L 153, 18.6.2010, p. 1–12

- Sicherstellung der Produktkonformität/Inverkehrbringen (Art. 3 Absatz 2)
- Tätigkeitsbericht an EU-Kommission alle vier Jahre (Art. 3 Absatz 3)

Die nun folgenden beziehungsweise zu erwartenden produktspezifischen Regelungen bei den Labels hatten einen ähnlichen Effekt auf den Bedarf an nationaler Koordination und Aufmerksamkeit wie einige Jahre zuvor beim Ökodesign. Zugleich war die Behördenkooperation im Vollzug sowohl in der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 sowie in der Labelling-Richtlinie 2010/30/EU vorgeschrieben. Da man beim Ökodesign bereits Erfahrungen und Strukturen aufgebaut hatte, konnten die Labels als inhaltlich verwandter Trittbrettfahrer einfach noch aufgenommen werden und auch die folgenden Institutionalisierungsschritte mitmachen. Das galt sowohl für die Koordinierungsinstitutionen als auch die Vollzugsbehörden selbst.

Die zunächst informellen Bund-Länder-Runden wurden in 2010 zum „Bund-Länder-Ausschuss Marktüberwachung EnVKG/EVPG“ ausgebaut, nachdem die Wirtschaftsministerkonferenz Ende 2009 auf Antrag Nordrhein-Westfalens die Einrichtung eines solchen Gremiums befürwortet hatte (Wirtschaftsministerskonferenz 2009). Die Wirtschaftsministerkonferenz hatte sich jedoch auch wieder einmal nur mit dem Ökodesign beschäftigt.¹⁸ Die Ausweitung auf Labels erfolgte durch die Betroffenen selbst. Der Ausschuss ist nicht offiziell von der Wirtschaftsministerkonferenz mandatiert, sondern wurde freiwillig von den Ländern unter Teilnahme des Bundes eingesetzt. Seine konstituierende Sitzung fand am 2. März 2010 statt. Ähnliche Ausschüsse gab es zu diesem Zeitpunkt bereits in anderen Bereichen der Marktüberwachung, zum Beispiel für Produktsicherheit oder elektromagnetische Verträglichkeit (Interviews 28 und 37). Bis 2010 hatte das Thema Labels in den Bund-Länder-Runden beim BAM keine Rolle gespielt. Nach den guten Erfahrungen aus dem Ökodesign wurde das Thema Label dann aber schlicht noch dazu genommen und im Bund-Länder-Ausschuss mit institutionalisiert. Ökodesign war jedoch durchgehend und ist bis heute das wichtigere der beiden Themen (Interviews 25 und 28). Später erfolgte auch noch die rechtliche Absicherung der Koordinierrolle des BAM für den Bereich Label mit dem neuen EnVKG 2012¹⁹.

Baden-Württemberg übernahm den Vorsitz im Ausschuss und im weiteren Verlauf eine treibende Rolle. Zu diesem Zeitpunkt waren in Baden-Württemberg Energielabels und Ökodesign noch in verschiedenen Ressorts und der Vollzug – wie in großen Teilen Deutschlands – nur mäßig implementiert. Die Vorsitzarbeit erfolgte zunächst im CDU-geführten Umweltministerium, das für Ökodesign zuständig war (Fragebogen und Landtag von Baden-Württemberg 2010).

Die EU-Kommission interpretierte die in den EU-Normen enthaltenen Berichtspflichten so, dass sie jährliche Statistik-Abfragen startete (Interviews 23 und 26). Das geht über den Wortlaut klar hinaus. Interessant ist hier die Frage, wer denn „die“ EU-Kommission in diesem Fall ist. Für die Labelling-Richtlinie und ihre Umsetzung ist die

¹⁸Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 14./15. Dezember 2009 in Lübeck, TOP 13

¹⁹Gesetz zur Kennzeichnung von energieverbrauchsrelevanten Produkten, Kraftfahrzeugen und Reifen mit Angaben über den Verbrauch an Energie und an anderen wichtigen Ressourcen (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz – EnVKG) vom 10. Mai 2012

Generaldirektion Energie (GD ENER) zuständig, für die Umsetzung der allgemeinen horizontalen Marktüberwachungsverordnung wiederum die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW). Die Interviews legen nahe, dass die der Umsetzung in den Mitgliedstaaten gewidmete Hauptaufmerksamkeit aus der GD GROW und den mit der horizontalen Verordnung eingeführten Administrative Cooperation Groups (AdCos) stammte und gar nicht so konkret inhaltlich aus der GD ENER. In der Startphase der AdCos zu Labelling und Ökodesign etwa in 2011/2012 hatte Deutschland in dem Gremium eine sehr aktive Rolle und stellte den Vorsitz. Das BMWi ermutigte auch die Bundesländer zur Teilnahme und ließ sich deren Teilnahme von der Wirtschaftsministerkonferenz bestätigen. Initiiert worden war der Austausch durch GD GROW (Interviews 24 und 33).

Die rechtliche Umsetzung der Labelling-Richtlinie 2010/30/EU erfolgte in Deutschland in der Novelle des Energieverbrauchskennzeichnungsgesetzes (EnVKG) vom 10. Mai 2012²⁰ und damit etwa ein knappes Jahr zu spät. Für die EU-Kommission war das jedoch im Großen und Ganzen rechtzeitig, weswegen es nicht zu einem Vertragsverletzungsverfahren kam (Interview 24). Wegen des leichten Verzugs hatte die Bundesregierung den Gesetzentwurf zum EnVKG als eilbedürftig gekennzeichnet (Deutscher Bundestag 2012). So war keine Bundesratszustimmung notwendig.²¹ Das ist angesichts des erheblichen Vollzugsaufwands schon bemerkenswert, entspricht aber den Möglichkeiten nach der Föderalismusreform.

Das EnVKG 2012 folgt dem Vorbild des Ökodesigns. Mit der Ökodesign-Richtlinie von 2009 und dem Umsetzungsakt, dem Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG) vom 25. November 2011 gab es eine passende Vorlage in direktem zeitlichen Zusammenhang, aber wie oben bereits beschrieben, hatten bereits ins Vorgängergesetz, das EBPB 2008, Strukturen aus dem deutschen Produktsicherheitsrecht Einzug gefunden. Es sollte aus praktischen und inhaltlichen Gründen eine möglichst hohe Deckungsgleichheit bei Label und Ökodesign erreicht werden – auch wegen des Streamlinings durch die horizontale Marktüberwachungsverordnung. So bekam zum Beispiel die BAM auch beim Labelling die Aufgaben als beauftragte Stelle, es hielten also über den Umweg des Ökodesigns Strukturen des Produktsicherheitsrechts Einzug ins Energielabelling (Interviews 23, 24 und 28). Das Umweltbundesamt ist beim Labelling nicht offiziell im Gesetz genannt, bekam aber faktisch dennoch Beratungsaufgaben zugeschrieben (Interview 26). Insgesamt fällt auf, dass überwiegend eigentlich nicht-umsetzungsbedürftige Bestimmungen der Marktüberwachungsverordnung zur Klarstellung in das EnVKG Eingang gefunden haben (vgl. Tabelle 6.1). Vorher mussten die Länder die fehlenden Vollzugsvorschriften rechtlich selbst füllen. Das war zwar theoretisch möglich, aber auch viel und komplexe Arbeit (Interviews 23, 24 und 26).

Die Interviews berichten übereinstimmend von einer spürbaren Beschleunigung der Vollzugsbemühungen in den Ländern ab spätestens 2010 (Interviews 23, 28 und 30,

²⁰Gesetz zur Kennzeichnung von energieverbrauchsrelevanten Produkten, Kraftfahrzeugen und Reifen mit Angaben über den Verbrauch an Energie und an anderen wichtigen Ressourcen (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz – EnVKG) vom 10. Mai 2012

²¹zum Gesamttablauf des Verfahrens vgl. <https://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/412/41279.html>

<i>§ 6 EnVKG</i>	Marktüberwachungskonzept	Art. 18 Absatz 5 der Verordnung Nr. 765/2008
<i>§ 8 EnVKG</i>	Stichprobenkontrollen	Art. 19 Abs. 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 765/2008
<i>§ 10 EnVKG</i>	Betretungsrecht und weitere Befugnisse	Art. 19 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 765/2008
<i>§ 12 EnVKG</i>	Berichtspflichten und Evaluation	Art. 18 Absatz 6 der Verordnung Nr. 765/2008, Art. 3 Absatz 3 der Richtlinie 2010/30/EU
<i>§ 13f. EnVKG</i>	beauftragte Stelle, Koordinierung	weitestgehend eigenständig nach Ökodesign-Bereich und Produktsicherheit, vage Umsetzung von Art. 18 Absatz 1 der Verordnung Nr. 765/2008, Art. 3 Abs. 1 Buchstabe d der Richtlinie 2010/30/EU

Tabelle 6.1: Vollzugsvorgaben des EnVKG 2012 und ihre Herkunft; eigene Darstellung

siehe auch DUH-Übersichten). Der Hauptunterschied war die beginnende Installation von strukturierten stichprobenhaften Laborprüfungen. Diese Neuerung wurde aber nicht ursächlich für die Labels eingeführt, sondern für das Ökodesign. Hier gibt es die schlagkräftigeren Vollzugsmöglichkeiten – wegen eines falschen Labels würde wohl niemand ein Produkt vom Markt nehmen. Da es aber für alle Produkte, bei denen ein Label vorgeschrieben ist, auch eine Ökodesign-Regulierung gibt, die die gleichen Prüfparameter hat, konnten die Labels in einem Prüfdurchgang mitkontrolliert werden. Voraussetzung dafür war, dass in den Ländern die Zuständigkeiten im Vollzug sinnvoll gesetzt waren – nämlich in der gleichen nachgeordneten Behörde (Interviews 26, 27, 30 und 39) und mit einem gewissen Zentralisierungsgrad, damit sich die Anschaffung des Laborequipment lohnt (Interview 26). Mit den nötigen Umstrukturierungen beschäftigten sich die Länder in den Folgejahren.

6.2.3 Seit 2013: Restrukturierung in den Bundesländern und weitere Institutionalisierung

Die Wirkung der großen Umstrukturierung im Energiebereich nach der Bundestagswahl 2013 auf den Implementationserfolg ist schwer zu beziffern. Es wird von einer Forcierung des Themas Marktüberwachung bei Energielabel und Ökodesign durch den neuen Wirtschaftsminister Gabriel (SPD) berichtet (Interview 23). Zu diesem Zeitpunkt standen die wichtigsten Strukturen für den Vollzug und die Koordinierung bereits und die Hauptverantwortung lag nun in den Ländern. Zwar wechselte auch bei den Energielabels Personal aus dem BMU ins BMWi, der Fachbereich im UBA wurde der Fachaufsicht des BMWi unterstellt. Die Arbeitsweise blieb aber weitestgehend dieselbe (Interviews 25 und 26). Die wichtigen Vollzugsfragen waren zu diesem Zeitpunkt bereits vollständig in den nachgeordneten Bereich beim BAM und beim Bund-Länder-Ausschuss verschoben. Rechtssetzungsfragen für Verbesserungen auf europäischer Ebene konnten dank der Koordinierung im BAM weiter eher inhaltlich als ressortpolitisch gelöst werden. Wichtiger waren vielleicht die langfristig neue Priorisierung von Energieeffizienz und damit einhergehende Mittel. So überlegte der Bund nun ernsthaft, wie er den Ländern finanziell unter die Arme greifen konnte, ohne in ihre Vollzugszuständigkeit einzugreifen oder eine verfassungswidrige Mischfinanzierung aufzubauen (Interviews 30 und 36). Das Ergebnis war ein Unterstützungsprojekt der BAM, in der diese untersuchte, wie die Prüfparameter für die physischen Laborprüfungen verbessert werden konnten (Laufzeit Januar 2016 bis Dezember 2018). Dieses war Teil des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE) vom Dezember 2015 (Bundesanstalt für Materialforschung 2017).

Eine Überprüfung der rechtlichen Umsetzung der Labelling-Richtlinie erfolgte durch die GD ENER der EU-Kommission in 2014. Nötigenfalls wurden Pilotverfahren gestartet. Deutschland war hiervon aber nicht betroffen, die Umsetzung war ausreichend (Interview 33). Beim Bund-Länder-Ausschuss fand eine weitere Institutionalisierung statt. Da es keine offizielle Mandatierung durch die Wirtschaftsministerkonferenz gab, man aber trotzdem nicht ohne Grundlage agieren wollte, gab sich der Ausschuss in seiner 12. Sitzung im September 2015 eine Geschäftsordnung, die die gelebte Pra-

xis normiert.²² Als Aufgaben werden diverse Koordinierungsfunktionen zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern festgeschrieben sowie die gemeinsame Arbeit an Marktüberwachungskonzepten sowie der Klärung von rechtlichen Auslegungsfragen. Dem Ausschuss gehören Vertreter aller Länder, des zuständigen Bundesministeriums sowie der BAM an. Die BAM bekommt die Rolle einer Geschäftsstelle für den Bund-Länder-Ausschuss. Eine Besonderheit ist die Beschlussfassung in einfacher Mehrheit.

Auch für die Teilnahme von Ländervertretern an den Beratungen zu neuen delegierten Verordnungen in Brüssel wurde weiter institutionalisiert. Am 17. Juni 2016 wurde für das Thema Energielabels ein Bundesratsbeauftragter benannt, der an den Sitzungen in Brüssel teilnimmt, dort die Länderinteressen vertritt und die Erkenntnisse in den Kreis der Länder zurückspielt. Der Bundesratsbeauftragte für Energielabels kommt aus Bayern (Bundesrat 2016). Damit folgt das Energielabel wieder einmal den Vorbildern Marktüberwachung (Interviews 26 und 28) und Ökodesign (Bundesrat 2015a).

Die Zusammenarbeit unter den Bundesländern wurde auch in der Praxis ausgebaut. So gab es seit 2016 vom Blitzermarathon inspirierte gemeinschaftliche Aktionstage, an denen ganz gezielt bundesweit Labels überprüft wurden (Interview 23). Relevanter für die tägliche Arbeit ist aber das Verfahren des „Erstermittler light“. Die Länderbehörden werden mittlerweile nicht rein nach dem Territorialprinzip tätig, sondern die einzelnen Länder haben Produktschwerpunkte, die sie prüfen können. Wenn im Rahmen dieser Prüfungen ein Hersteller auffällt, dessen Sitz in einem anderen Bundesland ist, so muss die Behörde den Fall nicht abgeben, sondern kann ihn weiterverfolgen (Interviews 23, 27, 28, 31 und 39).

In den einzelnen Bundesländern fanden in den Jahren seit 2010 diverse Restrukturierungen der zuständigen Vollzugsbehörden mit dem Ziel statt, noch fehlende Zuständigkeiten zu bestimmen, Ökodesign und Energielabels in der gleichen Behörde unterzubringen und eine gewisse Zentralisierung zu gewährleisten, damit die kritische Masse und Expertise für Laborprüfungen erreicht wird. Teilweise wurden auch rechtliche Mängel in den Übertragungsrechtsakten behoben, die die Arbeitsfähigkeit in Frage gestellt hatten.

In den Folgejahren war die Hauptaufgabe des Bundes, die Stück für Stück entstehenden delegierten Verordnungen im Bereich Energielabel in die Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV) aufzunehmen, damit rechtssicher Sanktionen verhängt werden konnten. So folgten mehrere Ergänzungen der Verordnung rasch aufeinander. Auf EU-Ebene schritt die Institutionalisierung und Europäisierung weiter fort. Mit der Verordnung (EU) 2017/1369²³ wurde die Labelling-Richtlinie von 2010 abgelöst und durch eine direkt gültige Verordnung ersetzt. Für den Vollzug ergaben sich aber wenig Neuerungen. Es wurde lediglich eine europaweite Datenbank zur Nutzung durch die Vollzugsbehörden verpflichtend eingeführt, die in Deutschland auf erstaunlich viel Unmut gestoßen war (Interview 31).

²²Geschäftsordnung liegt vor.

²³Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/30/EU

6.3 Implementation in den einzelnen Bundesländern

Auch bei den Energielabels sind die Bundesländer für die Durchführung des Vollzugs zuständig. Deswegen wurde hier, wie bei den Gebäudeenergieausweisen, der Implementationsprozess bis auf Länderebene untersucht und zunächst eine quantitative Überblicksstudie durchgeführt. Im Anschluss wurde für die zwei Bundesländer, die auch schon bei den Gebäudeenergieausweisen näher betrachtet wurden, noch eine detaillierte qualitative Analyse erarbeitet (vgl. zur Methodik und zur Auswahl der Bundesländer die Abschnitte 4.2 und 4.3.2).

6.3.1 Überblicksstudie

Wie in Abschnitt 4.3.2 beschrieben, wurde für die Fallstudien mit Ländervollzug je eine quantitative Überblicksstudie durchgeführt, die die Implementationsgeschwindigkeit der Triggernormen für den Vollzugaufbau (hier: die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 sowie die Richtlinie 2010/30/EU) verschiedenen, insbesondere institutionellen Parametern gegenüberstellt. Bei den Energielabels hat diese Überblicksstudie keine starken Korrelationen der untersuchten Parameter zur Implementationsgeschwindigkeit gezeigt (vgl. Grafik 6.1). Auswirkungen auf den Implementationserfolg wurden aus methodischen Gründen in den Überblickstudien nicht durchgeführt, da mit vertretbarem Aufwand nicht die Qualität der Lösungen in allen Bundesländern bewertet werden konnte.

Eine leichte Korrelation zeigt sich bei der Frage des Ressortwechsels. Anders als bei den Energieausweisen waren die Bundesländer mit einem Ressortwechsel tendenziell etwas schneller in der Implementation. Tendenziell auch etwas schneller waren die Länder, in denen nachgeordnete Behörden des federführenden Ressorts beauftragt werden konnten, durchaus auch in Kombination mit einem Ressortwechsel – selbst wenn dort Stellen neu geschaffen werden mussten.

Da die bei den Bundesländern abgefragten Parameter die Implementationsgeschwindigkeit nicht wirklich erklären konnten, wurde die Übersicht um die Herstellerdichte ergänzt²⁴, weil dieser Faktor sich bei den Experteninterviews als Erklärungsansatz herauskristallisierte. Hier zeigt sich eine relativ deutliche Korrelation. Alle Bundesländer mit mittlerer oder hoher Herstellerdichte befinden sich in der schnelleren Hälfte. Die Verteilung nach Einwohnerzahl und Finanzstärke (BIP/Schuldenstand) korreliert ebenfalls mit der Implementationsgeschwindigkeit, bildet aber exakt die Herstellerdichte ab. Genauso wie bei den Energieausweisen schien in der Länderübersicht nicht relevant die Parteizugehörigkeit des amtierenden Ministers sowie die gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für Umweltpolitik oder Energiepolitik.

Die nachfolgenden Detailstudien zeigen, dass tatsächlich die Herstellerfreundlichkeit große Teile der Implementationsgeschwindigkeit erklären kann. Außerdem wurde dafür gesorgt, möglichst eine nachgeordnete Behörde im direkten Zugriff zu beauftragen, am besten eine eigene, weil klar war, dass das weniger Aufwand verursacht.

²⁴Dafür wurde eine professionelle Firmendatenbank verwendet.

		NI	HE	TH	NW	BB	RP	BY	BW	HH	BE	SL	SN	SH	HB	MV	ST
Implementationserfolg	Dauer Einrichtung Vollzug im Labor (in Monaten ab Geltung VO 765/2008 1. Januar 2010)	12	12	36	48	52	55	60	60	72	84	84	bisher nicht	bisher nicht	k. A.	k. A.	k.A.
	Dauer Einrichtung Vollzug im Handel (in Monaten ab Geltung VO 765/2008 1. Januar 2010)	12	39	36	48	60	0	0	0	72	24	48	0	90	12	52	60
Zuständigkeiten	Ressortwechsel in der Vorbereitungsphase	nein	ja	nein	ja	ja	ja	ja	nein	nein	nein	ja	nein	ja	nein	k. A.	nein
	gleichzeitige Zuständigkeit allgemeine Wirtschaftspolitik	nein	teilweise	ja	Bis 2010 und ab 2017	Bis 2014	2011 bis 2016	k. A.	ja	nein	ja	Ab 2012	ja	Bis 2012	nein	k. A.	ja
Organisation des Vollzugs	Typ der Vollzugsbehörde (zum Übertragungszeitpunkt/Prüfbeginn)	nachgeordnete Landesbehörde FF	andere nachgeordnete Landesbehörde	andere nachgeordnete Landesbehörde	nachgeordnete Landesbehörde FF	nachgeordnete Landesbehörde FF	nachgeordnete Landesbehörde FF	kommunale Behörde	seit 2015 andere nachgeordnete Landesbehörde	kommunale Behörde	andere nachgeordnete Landesbehörde	andere nachgeordnete Landesbehörde	kommunale Behörde	nachgeordnete Landesbehörde FF	andere nachgeordnete Landesbehörde	oberste Landesbehörde	nachgeordnete Landesbehörde FF
	Stellenherkunft	neu geschaffen	neu geschaffen	k. A.	neu geschaffen	neu geschaffen	teils neu, teils vorhanden	k. A.	neu geschaffen	bereits vorhanden (aus EVPG-Prüfung)	k. A.	neu geschaffen	bereits vorhanden	teils Umwidmung, teils neu	bereits vorhanden	befinden sich noch im Aufbau, zur Zeit Übergangslösung	neu geschaffen
Hersteller-dichte		mittel	mittel	niedrig	hoch	niedrig	niedrig	hoch	hoch	niedrig	niedrig	niedrig	niedrig	niedrig	niedrig	niedrig	niedrig

Abbildung 6.1: Implementation der Energieetiquetten in den Bundesländern; eigene Darstellung

6.3.2 Detailstudie: Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen²⁵ bestand für die Energielabels lange Jahre eine Zuständigkeit beim Landesamt für Mess- und Eichwesen, einer nachgeordneten Behörde des Wirtschaftsressorts, während die Zuständigkeit für das Ökodesign bei den Bezirksregierungen lag. Von der Zuweisung an die Bezirksregierungen hatte man sich Synergieeffekte mit der Produktsicherheit erhofft, die aber nicht eintraten. Tatsächlich kam es bei der Risikodefinition eher zu einer Themenkonkurrenz mit der Produktsicherheit, so dass bis 2013 im Prinzip keine Prüfungen beim Ökodesign stattfanden. Auch bei den Labels war das Niveau der Prüfungen sehr niedrig.

Bis 2010 war in Nordrhein-Westfalen das Wirtschaftsministerium für die Energielabels und das Ökodesign zuständig (2005 bis 2010 unter CDU-Führung). Es gab aber lange keinen spezialisierten Bearbeiter. Das änderte man im Zuge der nahenden delegierten Verordnungen im Ökodesign in 2009, um die man sich nicht einfach nebenbei kümmern konnte. Eine detaillierte Verfolgung oder gar Mitgestaltung der europäischen Prozesse hatte bis zu diesem Zeitpunkt also nicht stattfinden können. Die neue Referentenstelle wurde mit einem ehemaligen Mitarbeiter des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) besetzt. Im Wirtschaftsministerium begannen dann 2009 und 2010 die Überlegungen, wie man den Vollzug besser aufstellen könnte. Dass der Status quo nicht zufriedenstellend war, war den Zuständigen klar.

Kurz nach der Schaffung der Referentenstelle für die Themen Ökodesign und Label wechselte der Energiebereich in 2010 ins Umweltministerium (2010 bis 2017 unter grüner Führung) – und mit ihm, wie üblich, die dazugehörigen Mitarbeiter. Der Wechsel ins Umweltressort und die Parteizugehörigkeit des Ministers wird als nicht ursächlich, aber sicher auch nicht schädlich für den nun folgenden Wandel beschrieben. Eine Priorisierung energiepolitischer Themen fand auf jeden Fall statt. Man sah den bisher nicht gut laufenden Vollzug bei Ökodesign und Label als Lernprozess und überlegte, wie man ihn institutionell besser aufstellen könnte. Die Überlegungen werden als schwierig beschrieben. Es erschien vor allem sinnvoll, den Vollzug beider Themen in einer Behörde zu bündeln. Die Wahl fiel auf das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV), einer großen nachgeordneten Behörde des Umweltministeriums. Die Gründe dafür sind vielfältig. Neben der Größe der Behörde sprach auch die einfache Beauftragung aus dem Umweltministerium dafür, es gab bereits Erfahrungen in der Marktüberwachung, also auch konkret mit den europäischen Prozessen dafür. Außerdem gab es keine Themenkonkurrenz mit der Produktsicherheit oder anderen Themen, es wurde ein eigener Bereich gegründet. Die Kontakte des Bearbeiters im Ministerium zu seiner „alten“ Behörde dürften sicherlich auch nicht geschadet haben. Im Oktober 2013 erfolgte die offizielle Aufgabenübertragung auf das LANUV auf dem Verordnungsweg. Eine Basismannschaft mit zwei Mitarbeitern mit passendem Erfahrungshintergrund stand sofort, weitere wurden in der Zeit bis 2016 sukzessive eingestellt. Im weiteren

²⁵Die Ausführungen basieren, wenn nicht anders gekennzeichnet, auf dem Länderfragebogen, den alle Bundesländer erhalten haben, und einem ausführlichen Experteninterview mit der Arbeitsebene des Bundeslandes.

Verlauf erfolgte dann auch der Ausbau eigener Prüflabors. In der Startphase waren die Prüfungen ausschließlich an externe Labors vergeben worden.

Im Juni 2017 wechselte nach Wahlen die Zuständigkeit für Energielabels und Ökodesign vom Umweltministerium (unter grüner Führung) wieder zurück ins Wirtschaftsministerium, nun unter FDP-Führung. Somit hatte nun seit diesem Zeitpunkt das Wirtschaftsministerium eine teilweise Fachaufsicht über das LANUV, das ja eigentlich eine nachgeordnete Behörde des Umweltressorts ist. Das war nicht beabsichtigt und stellt für das LANUV einen Präzedenzfall dar. Eine erneute Verlegung des Vollzugs schien aber angesichts der im LANUV bereits gesammelten Erfahrung unsinnig. Da das Personal auch im Ministerium das gleiche geblieben war, gab es keinen wirklichen Bruch. Die grundlegenden Mittel für Ökodesign und Label waren im LANUV-Haushalt verortet und damit erst einmal unabhängig von der Aufsicht führenden Behörde. Bereits vor der Umressortierung wurde zusätzlich mit Zielvereinbarungen und der Einzelzuweisung von Zusatzmitteln gearbeitet. Das war nun erschwert. Das zuständige Referat im LANUV ist Teil der relativ großen Marktüberwachungsabteilung (Agrarmarkt, Lebensmittel, Tierschutz etc.) und mit neun Mitarbeitern eines der kleineren Referate (Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen 2019a; Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen 2019b).

6.3.3 Detailstudie: Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz²⁶ fand hinsichtlich der Energielabels eine Zuständigkeitsübertragung erstmals 2004 statt²⁷, und zwar durch das damals FDP-geführte Wirtschaftsministerium auf das Landesamt für Mess- und Eichwesen. Die sehr allgemein und kurz gehaltene Zuständigkeitsverordnung wurde im Landesamt für Mess- und Eichwesen so interpretiert, dass nur die Pflichten der Händler aktiv kontrolliert werden konnten und sollten, also die korrekte Anbringung der Labels auf den Geräten. In der Folge fanden bis 2013 auch nur entsprechende Kontrollen statt, diese allerdings regelmäßig. Im Landesamt für Mess- und Eichwesen gab es aber bereits frühzeitig Stimmen, die diesen Vollzug nicht für ausreichend hielten und die Zuständigkeitsverordnung weit interpretieren wollten. Mehr als die Kontrolle der Händlerpflichten ließ sich aber offenbar nicht rechtssicher begründen. In Nordrhein-Westfalen soll auf Basis der gleichen Formulierung im Bereich PKW-Energielabels aus Rechtssicherheitsgründen überhaupt kein aktiver Vollzug erfolgt sein. Die Behörden in Rheinland-Pfalz legten die Rechtsgrundlage also recht weit aus und unternahmen vergleichsweise viel.

In den Jahren seit 2006 erlebte das Thema drei Umressortierungen, immer gemeinsam mit dem allgemeinen Energiebereich. Von 2006 bis 2011 unterstanden die Energielabels dem SPD-geführten Umweltministerium, von 2011 bis 2016 dem grün geführten Wirtschaftsministerium und schließlich seit 2016 dem nun grün geführten Umweltmi-

²⁶Die Ausführungen basieren, wenn nicht anders gekennzeichnet, auf dem Länderfragebogen, den alle Bundesländer erhalten haben, und einem ausführlichen Experteninterview mit der Arbeitsebene des Bundeslandes.

²⁷Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Energieeinsparung vom 4. März 2005 (GVBl. 2005, 84)

nisterium. Eine klare Zuständigkeitsübertragung für eine Ausweitung des Vollzugs auf Laborprüfungen erfolgte im Jahr 2014²⁸, wieder aus dem seinerzeit grün geführten Wirtschaftsministerium heraus auf das Landesamt für Mess- und Eichwesen.

In Rheinland-Pfalz gibt es keine großen Hersteller oder Importeure. Ein Gespräch der Wirtschaftsministerin mit Reifenherstellern (für die ein anderes, spezielleres Energielabel gilt) wird aber als hilfreicher Trigger für die aktive Unterstützung der Hausleitung für den Verbesserungsprozess bei den Energielabels beschrieben.

Da eine Verordnungsermächtigung im Bundesrecht besteht, wurde im Land auch der Weg der Verordnung gewählt. Das ging wesentlich schneller als ein Gesetz mit Parlamentsbefassung. Die Zuständigkeitsverordnung regelt außerdem auch die Zuständigkeit des Landesamtes für Mess- und Eichwesen für das Ökodesign. An der Zuständigkeitsverordnung für das Eichamt mussten ohnehin Änderungen zu völlig anderen Themen vorgenommen werden, so dass der Prozess gemeinsam mit der allgemein zuständigen Abteilung im Wirtschaftsressort vorangetrieben werden konnte.

Bereits vorher im Umweltministerium hatte es Überlegungen gegeben, den Vollzug besser aufzustellen. Angedacht war eine Übertragung auf die Gewerbeaufsicht als nachgeordnete Behörde des Umweltressorts. Dort fand bereits Marktüberwachung im Bereich Geräte- und Produktsicherheit statt. Mit dem Wechsel ins Wirtschaftsressort waren diese Überlegungen hinfällig und man konzentrierte sich auf das Landesamt für Mess- und Eichwesen.

Das Landesamt für Mess- und Eichwesen sah die Gelegenheit, endlich die ergänzende Vollzugsermächtigung zu bekommen, die ihnen jahrelang gefehlt hatte und gestaltete die Übertragung aktiv mit. Im Amt waren auch gerade Stellen übrig, was die Übertragung beschleunigte. Das Finanzministerium winkte die Aufgabenübertragung entsprechend in der Kabinettsbefassung durch. Die Bedarfsberechnungen wie auch alle anderen wichtigen Vorarbeiten erfolgten durch das Landesamt für Mess- und Eichwesen selbst. Es lagen übertragbare Erfahrungen aus anderen Marktüberwachungsbereichen vor. Zu den Bedarfen hatte sich das Ministerium aber auch mit seinem Nachbarland Hessen ausgetauscht, die im Prozess etwa ein Jahr Vorsprung hatten. Die Übertragung fällt für das Landesamt für Mess- und Eichwesen in einen Zeitraum allgemeiner Umstrukturierung: Es wurde ein eigener Fachbereich für Marktüberwachungsaufgaben aufgebaut, zu dem auch die Energielabels zählen (Interview sowie Landesamt für Mess- und Eichwesen Rheinland-Pfalz 2018).

Seit 2016 erfolgt die Fachaufsicht über den Bereich Energielabels und Ökodesign aus dem Umweltressort heraus, obwohl es sich um eine Behörde des Wirtschaftsressorts handelt. Das erscheint angesichts der verhältnismäßig festen Mittelzuweisung unproblematisch. Die Mittel müssen aber kontinuierlich verteidigt werden. Das geschieht auch aus dem Umweltressort heraus mit vielen wirtschaftspolitischen Argumenten. Aktueller Anlass war ein kritischer Bericht des Landesrechnungshofes von 2017, der den Vollzug bei den Energielabels für zu umfangreich hielt. Energielabel-Prüfungen sollten nur ein Fünftel so oft stattfinden wie solche im Bereich Produktsicherheit (Rechnungshof

²⁸Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Mess- und Eichwesens, des Feingehaltswesens und der Energieeffizienz vom 24. Juli 2014 (GVBl. 2014, 145)

Rheinland-Pfalz 2017). Letztlich einigte man sich auf einen Mittelweg. Das Eichamt arbeitet außerdem am Ausbau eigener Prüfkapazitäten, um nicht alle Prüfungen extern vergeben zu müssen. So besteht seit 2018 ein eigenes Labor für Lampen und Leuchten.

6.4 Implementationserfolg

In diesem Abschnitt soll das Implementationsergebnis der Vollzugsvorschriften aus der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 sowie der Richtlinie 2010/30/EU in Deutschland insgesamt beschrieben und bewertet werden. Als erstes werden institutionelle und verfahrenstechnische Parameter der implementierten Lösung beschrieben. Danach werden Geschwindigkeit und Qualität der Implementation bewertet, wobei für die Qualität das 5C-Protocol von Najam (1995) herangezogen wird.

6.4.1 Implementierte Lösung

Die Kontrolle von Energielabels findet in Deutschland in einem koordinierten Ländervollzug statt. Die Zuständigkeit der Länder erfolgt nach dem Territorialprinzip nach dem Sitz des Produkt-Herstellers oder Importeurs. Die einzelnen Bundesländer haben mittlerweile überwiegend nachgeordnete Landesbehörden zentral mit der Durchführung in ihrem Gebiet beauftragt. Dies können Eich-, Umwelt- oder Arbeitsschutzbehörden sein oder auch allgemeinere Behörden wie das Landesverwaltungsamt (vgl. Bundesanstalt für Materialforschung 2018). In der Regel besteht eine gleichzeitige Zuständigkeit für den Vollzug der Ökodesign-Vorschriften.

Es wird sowohl das Vorhandensein als auch die Qualität der Energielabels geprüft. Die Behörden werden einerseits anlassbezogen, also nach Beschwerden tätig. Andererseits führt die überwiegende Zahl auch eine aktive Marktüberwachung in Form von Stichprobenkontrollen durch (vgl. Bundesanstalt für Materialforschung 2018; Deutsche Umwelthilfe 2015a). Dafür sucht sich jedes Land jährlich Schwerpunktthemen/-produkte aus. Bei der Auswahl spielt der risikobasierte Ansatz eine Rolle, das heißt, es werden die Produkte ausgesucht, bei denen man davon ausgeht, dass die Kontrollen den größten Unterschied machen können. Die Länder stimmen ihre Schwerpunkte untereinander ab (Interviews 23, 32 und 39). Bei auffälligen Ergebnissen wird der Kontakt mit dem Hersteller gesucht und auf eine Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hingewirkt. Dabei werden als letztes Mittel auch Bußgelder verhängt. Die Länder beginnen, für einzelne Produkte Spezialisierungen auszubilden und dafür die notwendigen Laboreinrichtungen für die Qualitätskontrollen aufzubauen. Wenn kein eigener Laboraufbau vorhanden ist, werden die Qualitätskontrollen extern vergeben (Interviews 23, 24, 26, 31 und 39). Durch die Spezialisierung auf bestimmte Produkte hat sich eine Aufweichung des Territorialprinzips herausgebildet, die „Erstermittlerprinzip light“ genannt wird (Interviews 23, 27, 28, 31 und 39). Grundsätzlich werden in einer Stichprobe auch Produkte von Herstellern aus anderen Bundesländern geprüft, also, um ein beliebiges Beispiel zu nehmen, Waschmaschinen von Herstellern aus ganz Deutschland und nicht nur aus Nordrhein-Westfalen, wenn sich Nordrhein-Westfalen für dieses Jahr eine Stichprobe von Waschmaschinen vor-

genommen hat. Findet dann NRW einen Fehler bei einem Waschmaschinenhersteller aus Baden-Württemberg, so erfolgt, mit Einverständnis des betroffenen Unternehmens, die Klärung trotzdem durch die Behörde aus Nordrhein-Westfalen. Nur, wenn ein offizielles Ordnungswidrigkeitsverfahren mit Anordnung oder Bußgeld notwendig wird, wird das Verfahren an die örtlich zuständige Behörde in Baden-Württemberg abgegeben. Die Messungen finden in der Regel gemeinsam mit Messungen für Ökodesign-Prüfungen statt beziehungsweise es wird für Ökodesign gemessen und die Werte können dann auch für den Energielabel-Vollzug verwendet werden. Die Prüfinhalte und -verfahren folgen europäischen Durchführungsbestimmungen (Interviews 23 und 26).

Die Bundesländer stimmen sich für den Vollzug im Bund-Länder-Ausschuss EVPG/EnVKG ab, der zweimal jährlich tagt. Die Geschäftsstelle und auch eine gewisse Koordinierungsaufgabe liegen bei der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), einer nachgeordneten Behörde des Bundeswirtschaftsministeriums. Die BAM ist gesetzlich als „beauftragte Stelle“ eingesetzt und damit ein zentraler Anlaufpunkt. Der Bund-Länder-Ausschuss hat eine Geschäftsordnung und kann Mehrheitsbeschlüsse fassen. Über den Bund-Länder-Ausschuss und die Bundesratsbeauftragten für Ökodesign und Energielabels findet eine rege Beteiligung der Länder an der Fortentwicklung der europäischen Durchführungsbestimmungen statt (Interviews 23, 26, 27 und 39).

6.4.2 Geschwindigkeit

Kontrollen im Handel sind gemäß der Richtlinie 1992/75/EWG seit 1994 vorgeschrieben. Auf Basis der horizontalen Marktüberwachungsverordnung von 2008 (Europäische Union 2008) hätten Stichprobenprüfungen im Handel und Labor ab dem 1. Januar 2010 durchgeführt werden müssen (Art. 19 Absatz 1 i. V. m. Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008). Die Bestätigung des Prüfauftrags in der Labelling-Richtlinie von 2010 (Europäische Union 2010a) hätte spätestens ab dem 20. Juli 2011 angewendet werden müssen (Art. 3 Absatz 1 i. V. m. Artikel 16 der Richtlinie 2010/30/EU). Da die Richtlinie an dieser Stelle eigentlich nur klar stellt, was die Marktüberwachungsverordnung ohnehin vorschreibt, soll hier die Frist der Marktüberwachungsverordnung maßgeblich sein.

Eine bundesgesetzliche Umsetzung wäre für diese Regelung nicht notwendig gewesen, die Bundesländer hätten auf Basis der direkt gültigen EU-Marktüberwachungsverordnung ohne weiteres Zutun des Bundes tätig werden müssen. Wie gezeigt wurde (vgl. Abschnitt 6.2.2), wurden die wichtigsten Regelungen dennoch bei der Umsetzung der Labelling-Richtlinie 2010 ins EnVKG 2012 übernommen, das etwa ein Jahr zu spät fertig wurde.

Die Aufnahme von Laborprüfungen im Auftrag der Bundesländer fand bei den Bundesländern, die mittlerweile Laborprüfungen durchführen, im Schnitt viereinhalb Jahre zu spät statt. Der Großteil begann in 2014 oder später mit den Laborprüfungen. Bei zwei Bundesländern steht fest, dass sie auch Ende 2018 noch keine Laborprüfungen durchführten, bei weiteren drei liegt diese Vermutung auf Grund der Datenlage nahe. Das Einsetzen der Kontrollen im Handel im Auftrag der Bundesländer kann nicht exakt bestimmt werden. Es ist lediglich klar, dass vor der Veröffentlichung der

Marktüberwachungsverordnung von 2008 Handelskontrollen nur in drei Bundesländern durchgeführt wurden. 13 Bundesländer setzten also die Richtlinie 1992/75/EWG nicht um. Im Schnitt wurde um 2013 mit Kontrollen im Handel begonnen, wobei die Streuung sehr groß ist. Während drei Bundesländer wie gesagt bereits vor Verabschiedung der Verordnung Handelskontrollen bei Energielabels durchgeführt hatten, setzten die Handelskontrollen in mindestens fünf Bundesländern erst ab 2014 ein.²⁹

Das heißt, die Umsetzung erfolgte tendenziell 19 Jahre zu spät und erst nach erneuter Regulierung über die Marktüberwachungsverordnung von 2008. Setzt man die Umsetzungsfrist der deutlich klareren Vorgaben der Marktüberwachungsverordnung 2008 als Startpunkt (Januar 2010), so wurde im Schnitt drei Jahre zu spät begonnen.

6.4.3 Qualität

Die Qualität der Energielabel-Kontrollen in Deutschland kann seit mehreren Jahren als mindestens ausreichend und mittlerweile als insgesamt mindestens zufriedenstellend bewertet werden (Interviews 26, 30 und 31). Die Anlagen im Vollzug sind trotz immanenter Widrigkeiten gut und einer stetigen Entwicklung unterworfen. Besonders auffällig sind die weit ausgereiften Koordinierungsstrukturen. Im Folgenden soll die Implementationsqualität anhand der Kriterien des 5C-Protocols (Najam 1995) bewertet werden. Zunächst wird der institutionelle Kontext betrachtet. Dieser liefert klaren Anlass zu der Annahme, dass der Vollzug des Energielabels gute Grundvoraussetzungen hat. Es findet eine ausgefeilte horizontale und vertikale Koordinierung statt, die grundsätzlich durchlässig für die Erfahrungen und Bedürfnisse der direkt mit dem Vollzug befassten Mitarbeiter in den Vollzugsbehörden ist.

Die Bundesländer treffen sich zu den verwandten Themen Ökodesign und Energielabel seit 2008 regelmäßig, zunächst auf Initiative und unter Koordinierung des Bundes. Seit 2010 ist das Gremium offiziell als Bund-Länder-Ausschuss EVPG/EnVKG etabliert, wenn auch ohne rechtssicheres Mandat. Seit Ende 2015 hat der Ausschuss eine Geschäftsordnung und ist in der Lage, sogar Mehrheitsbeschlüsse zu fassen, was angesichts der Eigenständigkeit der Länder eine echte Besonderheit darstellt. An den Sitzungen nehmen Vertreter von Bund und Ländern teil. Die zentralen Rollen teilen sich eine nachgeordnete Bundesbehörde, die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), als Geschäftsstelle sowie ein Bundesland als Vorsitz. Lange Jahre war das Baden-Württemberg (Interviews 23, 25, 28 und 37, Wirtschaftsministerskoferenz 2009).

Es hat sich eine Kultur etabliert, die weder auf Ressortzugehörigkeiten in den Ländern schaut noch bewertet, ob ein Vertreter des Ministeriums oder der nachgeordneten Behörde teilnimmt. Auch die Zusammenarbeit und Integration der Bundesressorts Wirtschaft und Umwelt funktioniert gut. Damit ist die Koordinierungsstruktur langfristig indifferent gegen Veränderungen in den Ressortzuständigkeiten. Die Koordinierung in Deutschland ermöglicht nicht nur konzertierte Einzelaktionen, sondern auch weitreichen-

²⁹Diese Feststellungen basieren auf der Auswertung sukzessiver Befragungen durch die DUH sowie den in Abschnitt 4.3.2 beschriebenen Fragebögen.

de Interpretationen des Verwaltungsverfahrensrechts, die im Grunde eine thematische Spezialisierung und damit Arbeitsteilung zwischen den Bundesländern erlaubt. Damit wird die Behörde eines Bundeslandes in ihrem Spezialthema auf dem Gebiet eines anderen Bundeslandes inoffiziell tätig, so lange keine Bußgeldverfahren oder Ähnliches durchgeführt werden müssen und alle Beteiligten einverstanden sind. Das Prinzip nennt sich „Erstermittler light“ (Interviews 23, 27, 28, 31 und 39). Damit kann auch teilweise abgefangen werden, dass einige Bundesländer immer noch keine Laborprüfungen durchführen.

Als weitere Schlaglichter der Institutionalisierung sind der Bundesratsbeauftragte für Energielabels (seit 2016) sowie die Einbindung in das Deutsche Marktüberwachungsforum (DMÜF, seit 2017) und dessen Vorgänger AFMÜ (2014 bis 2017) zu nennen. Das DMÜF koordiniert alle für die Marktüberwachung relevanten Themen und ist bei der Bundesnetzagentur (BNetzA) angesiedelt, einer nachgeordneten Behörde des Bundeswirtschaftsministeriums (Bundesnetzagentur 2018).

Auf europäischer Ebene gibt es mit dem System der „Administrative Coordination Groups“ (AdCo) im Rahmen der horizontalen Marktüberwachung ebenfalls fest etablierte Austauschmöglichkeiten. An der für Energielabels zuständigen AdCo nehmen sowohl Bund als auch Bundesländer teil. Die Koordinierungsstrukturen auf Bundes- und Europaebene dienen vor allem auch der einheitlichen Rechtsauslegung. In den näher betrachteten Bundesländern gibt es ein gutes Verhältnis zwischen den beauftragten Vollzugsbehörden und den zuständigen Ministerien. Regelmäßige Kommunikation und Unterstützung, aber auch ein gesundes Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Vollzugsbehörde waren zu beobachten.

Ein weiteres Kriterium für Qualität im Rahmen des 5C-Protocols ist die „Capacity“, also die zur Verfügung stehenden Ressourcen. Hierzu liegen leider keine umfassenden Daten vor. Die Bundesländer waren im Gros sehr vorsichtig mit genauen Angaben zu Stellen und Finanzen. Bei den Energielabels kommt darüber hinaus noch der Bedarf nach technischer Infrastruktur hinzu.

Insgesamt scheint bei den Ländern, die das Thema ernsthaft angegangen sind, die Finanzierung auch grundsätzlich ausreichend zu sein, auch wenn die Intensität von Vollzug immer eine nach oben offene Skala bleibt. Generell wurden Schlüssel aus anderen Bereichen der Marktüberwachung angesetzt (Produktsicherheit, Lebensmittelüberwachung u. ä.) und konnten auch gegenüber den jeweiligen Veto-Playern (Finanzministerium, Parlament) durchgesetzt werden. Ist die Aufgabe der nachgeordneten Behörde erst einmal fest zugewiesen, gibt es auch Möglichkeiten der Querfinanzierung aus allgemeinen Titeln. Probleme gibt es dennoch immer wieder mit der Zuverlässigkeit der Finanzierungshöhe. In einer Länderstudie war zum Beispiel eine leichte Absenkung nach einer Intervention des Landesrechnungshofes zu beobachten, weil die Kontrollen von Energielabels als weniger wichtig eingestuft wurden als andere Marktüberwachungstätigkeiten. In einer anderen Länderstudie werden Teile der Mittel nicht fest im Haushalt der nachgeordneten Behörde veranschlagt, sondern jährlich über Zielvereinbarungen zugewiesen. Das kann insbesondere bei Zuständigkeitswechseln (neues Ressort) Probleme bereiten.

Die Frage der technischen Infrastruktur wird überwiegend über die Einbeziehung Drit-

ter gelöst, das heißt, es werden externe Prüflabors beauftragt. Die Interviewpartner stellen richtig fest, dass auch die Ausschreibung der Laborprüfungen hoher Fachexpertise bedarf, weil die Labore gut ausgewählt und ihre Aufgabendurchführung überwacht werden müssen. Durch die Beauftragung Dritter wird eine weitere organisatorische Schnittstelle geschaffen, die die üblichen Principal-Agent-Probleme mit sich bringt. In den betrachteten Einzelstudien war die notwendige Expertise in den Behörden vorhanden. Sukzessive wurden außerdem eigene Prüfkapazitäten aufgebaut. Hierbei handelt es sich aber um einen längeren Prozess (Interviews 23 und 26).

Der Vollzug der Energielabels profitiert enorm von Synergieeffekten mit dem Ökodesign, also den Mindesteffizienzanforderungen für Geräte. Die Laborprüfungen für Energielabels sind in mehrerlei Hinsicht ein Abfallprodukt der Ökodesign-Prüfungen. Zum einen gibt es für jedes spezifische Geräte-Energielabel auch entsprechende Ökodesign-Anforderungen. Zum anderen sind bei den Prüfparametern im Ökodesign auch diejenigen enthalten, die für die Label gebraucht werden. Außerdem gibt es beim Ökodesign härtere Vollzugsmöglichkeiten (Gerät vom Markt nehmen, erkennbare Strafzahlungen), so dass Fragen des Energielabels insgesamt eher als Trittbrettfahrer gelöst werden (insb. Interview 26).

Dort, wo ein geregelter Vollzug implementiert wurde, sind die Kapazitäten also offenbar zumindest ausreichend und können weiter entwickelt werden. Durch die Einbettung in die allgemeine Marktüberwachungslogik ist auch nicht mit spontanen erheblichen Mittelkürzungen zu rechnen.

Der Bund weiß, dass die notwendigen Laborprüfungen teuer sind, und hatte deswegen nach Möglichkeiten gesucht, die Länder dabei zu unterstützen. Erste Ideen des Bundes scheiterten jedoch daran, dass sie einen zu großen Eingriff in die Kompetenzen der Länder bedeutet hätten (Interviews 30 und 36). Durch die Finanzierung eines Projekts, das die Prüfverfahren besser handhabbar machen soll (Bundesanstalt für Materialforschung 2017), erhöht er aber nun indirekt die Kapazitäten der Länder.

Ein weiterer Faktor für erfolgreichen Vollzug ist das Commitment der beteiligten staatlichen Akteure, insbesondere der Vollzugsbehörde selbst. Dazu gehört die Frage, ob elementare Interessenkonflikte bestehen, die den Vollzug beeinträchtigen. Ein solcher Interessenkonflikt ist bei den Energielabels grundsätzlich vorhanden, wenn in der gleichen Behörde auch Zuständigkeiten für Regelungen bestehen, die Leib und Leben betreffen, wie zum Beispiel die Produkt- und Lebensmittelsicherheit oder der Arbeitsschutz. Gleichzeitig sind dies aber die Behörden, bei denen verfahrenstechnisch große Synergieeffekte bestehen, weswegen sich die Länder immer wieder für solche Behörden entschieden haben.

Dieses Problem ist in den Ländern unterschiedlich gelöst worden und ist wahrscheinlich von der Kultur in der einzelnen Behörde abhängig. Ganz grundsätzlich scheint aber auch bei den gemischten Marktüberwachungsbehörden ein Bewusstseinswandel eingesetzt zu haben. Mehrfach war von Interviewpartnern zu hören, die Energieeffizienzregelungen seien eben umzusetzen wie alle anderen Regelungen auch – also ein eher technischer Zugang (Interviews 24, 26 und 32). Gemeint ist damit: Wie alle anderen Regelungen, die der horizontalen Marktüberwachung der EU unterliegen. Der Vollzug der Energielabels

ist damit in die Vollzugskultur der allgemeinen Marktüberwachung integriert und es besteht keine grundsätzlich andere Herangehensweise, die bei der Vollzugsbehörde Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Unterfangens aufkommen lassen würde. Grundsätzlich ist das Commitment aber von der spezifischen Behördenwahl abhängig (vgl. Abschnitt 6.5).

Für die erwartete Vollzugsqualität ist darüber hinaus relevant, wie die Adressaten oder andere Stakeholder zum Implementationsergebnis stehen (5C-Protocol: „Clients and Coalitions“). Die Adressaten der Regelung sind bei den Energielabels die Händler und Hersteller, also Unternehmen. Die gewählten Behörden haben weit überwiegend bereits ein etabliertes Verhältnis zu Unternehmen. Je nach Behördenart sind eher Kontakte mit Händlern (zum Beispiel Gewerbeaufsicht) oder Herstellern (zum Beispiel Zuständigkeit in der Produktsicherheit) gegeben. Es ist also davon auszugehen, dass die Vollzugsbehörden grundsätzlich eine sehr gute Ansprache für die Adressaten finden können und von ihnen respektiert werden.

Letztlich stellt sich auch die Frage, ob die Implementation inhaltlich gelungen ist, beziehungsweise, ob die Vollzugsbehörden Möglichkeiten haben, inhaltliche Schwächen zu heilen (5C-Protocol: „Content“). Ein großer Faktor ist dabei die Rechtssicherheit bei der Vollzugsdurchführung, denn nichts ist den Vollzugsbehörden unangenehmer als ein Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Im Fall der Energielabels war für die Implementierer hier wenig zu tun: Bereits von europäischer Ebene gibt es exakte Vorgaben dazu, wie die Prüfungen im Einzelnen abzulaufen haben. Die Rechtssicherheit ist damit als sehr hoch einzustufen (Interviews 23 und 26). Durch die genannten Koordinationsstrukturen ist es darüber hinaus möglich, sowohl für eine einheitliche Rechtsauslegung zu sorgen als auch Erfahrungen aus der Praxis in den gesetzlichen Reformulierungsprozess einzuspielen. Es besteht nur ein wenig die Gefahr, dass Einzelerfahrungen in dem komplexen Netzwerk auch untergehen können.

6.5 Lösungsoptionen

Bei der Implementation gilt es maßgeblich über drei Dinge zu entscheiden: Wer soll den Vollzug durchführen (institutionelle Optionen)? Wie soll das Vollzugsverfahren ablaufen? Und wie soll die umzusetzende Regelung gegebenenfalls inhaltlich ausgelegt oder weiter ausgestaltet werden?

6.5.1 Institutionelle Optionen

Betrachten wir zunächst die institutionellen Optionen, also die Behördenauswahl. Angesichts der klaren europäischen Vorgaben für Inhalte und Verfahren war dies bei den Energielabels die Hauptfrage der Implementation (Interview 37). Bei den Energielabels gab es einen sehr großen Umsetzungsspielraum, was die Behördenwahl angeht. Das hat sich positiv auf die Implementationsqualität ausgewirkt, denn so war eine Auswahl nach Eignung möglich (so auch Interview 23). Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass sich das auch positiv auf die Implementationsgeschwindigkeit ausgewirkt hat, denn bei entsprechender Wahlfreiheit kann nach einer Option mit niedrigem Veto-

Player-Index gesucht werden – im Zweifel einer eigenen nachgeordneten Behörde des zuständigen Ministeriums. Andererseits will die Wahl der Vollzugsbehörde wohl überlegt sein – und manchmal dauerten diese Entscheidungen und die rechtliche Implementierung in Zuständigkeitsverordnungen ziemlich lange (Interviews 23 und 32). Das ist ein typisch deutsches, föderales Problem. In den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es zentrale, sektorübergreifende Marktüberwachungsbehörden, denen neue Aufgaben quasi automatisch zufallen (Interviews 24 und 33). Beim Finden der passenden Behörde spielte der Austausch zwischen den Bundesländern eine erstaunlich geringe Rolle. Die Überlegungen, welche Behörde konkret in Frage kommt, waren eher durch die lokalen Gegebenheiten getrieben (Interviews 32 und 37).

Vor 2008 bestanden in vielen Bundesländern Pro-Forma-Übertragungen und Auffangzuständigkeiten, häufig sehr dezentral auf kommunaler Ebene, zum Beispiel bei den Ordnungsämtern (Interviews 23, 25 und 27). Das hatte zur Folge, dass – selbst wenn man gewollt hätte – nur Kontrollen im Handel möglich waren, also das Vorhandensein geprüft werden konnte. Denn für Laborprüfungen, also die Prüfung, ob die Angaben auf den Labels auch richtig sind, wurde einfach nicht die kritische Masse erreicht (Interviews 23, 24, 25 und 27). Laborprüfungen waren ja aber lange Zeit auch gar nicht vorgeschrieben, so dass die dezentrale Zuordnung vor dem Hintergrund der Richtlinie 1992/75/EWG durchaus sinnvoll erscheint. Mit der durch die neue Marktüberwachungsverordnung, Ökodesignrichtlinie und Labellingrichtlinie sukzessive ab 2005 entstandenen Dynamik bestand nun grundsätzlich das Interesse und die Notwendigkeit, den Vollzug schlagkräftiger aufzustellen. Der Schlüssel dafür war eine institutionelle Neuordnung mit dreierlei Zentralisierungstendenz. Zum einen war klar, dass Laborprüfungen wesentlich sinnvoller über eine zentrale Behörde im Bundesland durchgeführt werden können. Zum anderen sollten Synergien zwischen dem Ökodesign, also den Mindesteffizienzanforderungen für Geräte, und dem Energielabelling genutzt werden und die teilweise verteilten Zuständigkeiten zusammen geführt werden (Interviews 24, 26, 27, 31 und 39). Bei einzelnen Ländern gab es noch einen zusätzlichen Zentralisierungsschritt, nämlich die sektorübergreifende Zusammenführung der Marktüberwachungsaktivitäten in einer Behörde (Interviews 23 und 27).

Das Ganze wird als Lernprozess beschrieben. Mit der Zentralisierung im Land war die Erwartung eines Qualitätszuwachses verbunden, der auch eintrat (Interviews 23 bis 28, 31, 32 und 36). Über eine weitere Zentralisierung auf Bundesebene wurde nicht nachgedacht (Interview 28), auch wenn es dafür grundsätzlich Möglichkeiten gegeben hätte (Interview 23). Eine weitere Zentralisierung schien weder sinnvoll (Interviews 23 bis 26, 30 und 36) noch machbar. Zu klar war die Vorstellung der grundgesetzlich festgelegten Rollenverteilungen (Interviews 24, 25 und 28). Konfrontiert mit dem Bundesvollzug beim Energieaudit zeigte man sich von dieser Möglichkeit ernsthaft überrascht. Außerdem seien die Länder näher an den Herstellern (lokales Problem – lokales Handeln), durch die Aufgabenteilung sei eine größere Schlagkraft zu erreichen und bei den Ländern gebe es die notwendige Erfahrung mit der Marktüberwachung. Der Bund hatte angesichts der hohen Kosten der Gesamtaufgabe auch kein Interesse daran, sie an sich zu ziehen, obwohl das zumindest bei den Laborprüfungen grundsätzlich möglich gewesen

wäre (Interview 25). De facto gibt es auf europäischer Ebene sogar Überlegungen am Aufbau einer zentralisierten europäischen Marktüberwachung seitens der Umwelt- und Verbraucherverbände (Interview 30).

Bei der Auswahl der konkreten zentralen Länderbehörde spielten hauptsächlich drei Faktoren eine Rolle. Erstens wurde bedacht, ob es Anknüpfungspunkte zu anderen Tätigkeiten gibt. Das betrifft zum einen inhaltliche Erfahrungen, zum anderen mögliche Synergien im späteren Vollzugsverfahren, also zum Beispiel bei Außendiensttätigkeiten. Zweitens wurde auf Negativerfahrungen reagiert, wenn die bislang beauftragte Behörde kein echtes Interesse an dem Thema gezeigt hatte. Und drittens fiel der Blick immer zuerst auf Behörden im eigenen nachgeordneten Bereich. Weil das Energiethema mehr als viele andere von Legislaturperiode zu Legislaturperiode die Ressorts wechselte, konnten das auch immer mal andere nachgeordnete Behörden sein (Interviews 23, 24 und 39). In Einzelfällen wurde wegen Umressortierung die bereits begonnene Übertragung auch abgebrochen (Interview 23).

„Und jede Behörde schaut erst mal in den eigenen nachgeordneten Bereich, wo man Aufgaben ansiedeln kann. Dass sich das dann halt mal wieder ändert mit einem neuen Ressortzuschnitt, das ist leider normal, mit all den damit verbundenen Problemen.“ (Interview 39)

Eine diskutierte Option in Hinblick auf die ersten beiden Punkte waren zum Beispiel die Landeseichämter. Hier unterscheiden sich aber die Bewertungen. Während es in Rheinland-Pfalz gute Erfahrungen mit dem Eichamt gab und dieses deswegen pfadabhängig ausgebaut wurde, wurde die Zuständigkeit in Nordrhein-Westfalen absichtlich vom Eichamt weg auf eine Landesumweltbehörde übertragen – aber eher aus pragmatischen Gründen (vgl. Abschnitt 6.3.2). In Hessen wiederum wurde das Eichamt als favorisierte Option neu beauftragt. Für die Eichbehörden spricht, dass sie Erfahrungen mit Produktprüfungen haben und grundsätzlich selbst Messungen durchführen können, was vor allem auch fürs Ökodesign relevant ist (Interviews 25 und 31). Es wurden aber auch Befürchtungen geäußert, dass den Eichämtern die Prüfung von Labels neben ihren anderen Aufgaben nicht wichtig genug sein könnte (Interview 31). Ein Blick in die Organigramme der Eichämter von Rheinland-Pfalz und Hessen kann diese Befürchtung aber erst einmal nicht bestätigen.

Rheinland-Pfalz und Hessen werten die Zuständigkeitsübertragung auf das Eichamt jedenfalls als vollen Erfolg, was selbst von der sonst eher kritischen Deutschen Umwelthilfe so gesehen wird (DUH im Interview). Es wird berichtet, dass sich die beauftragten Eichämter – als gleichartige Behörden mit gegebenenfalls noch weiteren Berührungspunkten – länderübergreifend abstimmen, mehr als mit anderen Behördentypen (Interview 39). Hier ist aber auch die räumliche Nähe zuträglich.

In Rheinland-Pfalz im Speziellen sprach für das Eichamt neben der Expertise auch die Gleichzeitigkeit von zentraler und dezentraler Präsenz: Während man sich an zentraler Stelle um die Messungen kümmern kann, kann der in vier Regionen aufgeteilte Außendienst die Händler kontrollieren. Durch Synergien mit dem allgemeinen Außendienst konnten etwa sieben Stellen gespart werden. Parallel zu den Übertragungsvorgängen bei Ökodesign und Energielabel stellte sich das Eichamt auch insgesamt neu und gebündelt

im Bereich Marktüberwachung auf, getrieben durch die europäische Neuordnung und Harmonisierung der Verfahren. Hätte in Rheinland-Pfalz eine Übertragung nicht aus dem Wirtschafts-, sondern aus dem Umweltressort heraus erfolgen müssen – wonach es eine Weile lang aussah –, dann wäre der Vollzug der Energielabels voraussichtlich auf die Gewerbeaufsicht übertragen worden, die dem Umweltministerium untersteht. Dazu kam es dann aber wegen der Umressortierung nicht. Andere Optionen wurden nicht ernsthaft erwogen.

In Nordrhein-Westfalen ist der Prozess anders abgelaufen. Die Frage, die sich vor allem stellte, war, wie der Vollzug im Ökodesign verbessert werden kann, denn mit der gleichzeitig für Produktsicherheit zuständigen Bezirksregierung hatte man keine guten Erfahrungen gemacht, obwohl hier Synergien erwartet wurden. Als die Frage nach einer neuen Behörde spruchreif war, war das Umweltministerium im Land zuständig. Es lag nah, die eigene Umweltbehörde mit dem Vollzug der beiden Geräte betreffenden Energieeffizienz-Regelungen zu beauftragen. Über eine Zusammenführung beim damals noch für das Energielabel zuständigen Eichamt wurde nicht mehr wirklich nachgedacht, die Umweltbehörde erschien alternativlos und angesichts der bereits vorhandenen Marktüberwachungs-Expertise sinnvoll. Es bestanden keine echten Veto-Player außer dem Finanzministerium, der Kabinettsbeschluss war eher eine Formalie. Nun ist zwar wieder das Wirtschaftsministerium zuständig, der einmal funktionierende Vollzug verbleibt aber in der Umweltbehörde.

Eine andere, immer wieder diskutierte Option ist die Gewerbeaufsicht. Dort gibt es Synergien mit Händlerkontrollen (Interview 31) und viel Erfahrung mit dem System europäischer Marktüberwachung (Interview 37). Gleichzeitig ist die Gewerbeaufsicht besonders im Verdacht, Energieeffizienzfragen niedrig zu priorisieren gegenüber Fragen, die Leib und Leben betreffen (Interview 24) – und die dezentrale Ausrichtung auf Handelskontrollen ist erst einmal kein guter Startpunkt für Laborprüfungen (Interview 31).

6.5.2 Optionen zum Verfahren

Auch wenn die Behördenauswahl in der Implementation die Hauptfrage war, weil alles andere durch die EU relativ klar vorgegeben war, gab es dennoch auch Verfahrensfragen zu klären. Diese sollen nun beschrieben werden. Für die Vollzugsbehörde stellte sich zunächst ganz einfach die Frage, welche Befugnisse sie überhaupt hat und wie das Verfahren deshalb aussehen kann. So gab es in der Frühphase (ca. vor 2010) weder gültige europa- noch bundesrechtliche Aussagen über Rechte zur Probenentnahme, Betretungsrechte und so weiter. Da die Bundesländer einen Hang zur reinen Zuständigkeitsverordnung haben, bewegten sich die Vollzugsbehörden auf einem unsicheren Terrain – und haben im Zweifel nicht vollzogen. Ähnliche Überlegungen gab es zu der Frage, ob man auf Basis einer reinen Zuständigkeitsverordnung überhaupt berechtigt sei, aktiven Vollzug zu betreiben, also nicht nur „anlassbezogen“ auf gemeldete Missstände zu reagieren. Die Auslegung fiel von Behörde zu Behörde unterschiedlich aus. In einem Fall konnte man sich zum Beispiel zu einer aktiven Überprüfung von Händlern durchringen, aber nicht zu Laborprüfungen. Auf Basis der wortgleichen Ver-

ordnung machte eine andere Behörde nur reaktiven Vollzug (vgl. dazu die Fallstudie zu Rheinland-Pfalz, Abschnitt 6.3.3).

Wenn man bei der Behördenwahl erfolgreich bei der Zusammenlegung von Energielabel und Ökodesign war, so klärten sich auch einige Verfahrensfragen von selbst, denn die Prüfverfahren sind mehr oder weniger identisch (Interviews 24, 26, 27, 31 und 39). So finden Laborprüfungen weiterhin eigentlich fürs Ökodesign statt, weil es dort die härteren Vollzugseffekte gibt – im schlimmsten Fall geht das Produkt vom Markt. Die Laborprüfung von Energielabels ist insofern ein Abfallprodukt.

Angesichts der Masse an produktspezifischen Vorschriften ist die Vergabe von Prüfungen an externe Prüflabors Standard, sofern ausreichend Mittel vorhanden sind (notwendiges Kriterium) (Interviews 23, 24 und 30). Dennoch wird der langfristige Aufbau eigener Prüfkapazitäten bevorzugt, weil die Vertrauenswürdigkeit der Ergebnisse höher ist (Interviews 23 und 32). Der Aufbau eigener Messlabore ist für Eichämter als messaffine Behörden besonders niedrigschwellig (Interview 23).

Außerdem muss entschieden werden, was und in welchem Umfang geprüft werden soll. Weder Europa- noch Bundesrecht schreiben Schwerpunktsetzung und Stichprobengröße vor. Stichproben sind als Verfahren für die Energielabel-Prüfung sehr sinnvoll, da die Produktreihen in sich baugleich sind. Die Größe der Stichprobe wollen sich die Länder ungern vorschreiben lassen, damit sie entsprechend ihrer Ressourcen skalieren können. Die Bundesländer erstellen zu diesem Zweck jährlich Marktüberwachungskonzepte, die auch veröffentlicht werden. Dabei werden jährlich unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Die Auswahl erfolgt auf Basis eines risikobasierten Ansatzes, eines Prinzips, das aus der allgemeinen Marktüberwachung, insbesondere der Produktsicherheit bekannt ist. Auch bei den Prüfparametern wird wegen begrenzter Ressourcen priorisiert. Eine Vollprüfung von Produkten findet zumindest fürs Ökodesign in der Regel nicht statt (Interviews 23, 31, 38 und 39). Es wird im Übrigen auch insgesamt eine möglichst große Deckungsgleichheit mit anderen Marktüberwachungsbereichen gesucht. So sind die Adressaten bereits an die Verfahren gewöhnt, was das Beschwerdepotenzial verringert. Außerdem sind die Verfahren über die horizontale Marktüberwachungsverordnung vorgegeben (Interview 28).

Die einzelnen Länder haben sich teilweise auf bestimmte Produktgruppen spezialisiert, insbesondere, wenn eigene Laborkapazitäten vorgehalten werden. Das ist angesichts der schieren Anzahl der zu prüfenden Geräte mehr als sinnvoll (Interviews 27 und 36). Da es sich bei den untersuchten Geräten um Massenprodukte handelt, die uniform am Markt angeboten werden, ist es enorm sinnvoll, wenn die Länder sich austauschen und Doppelarbeit vermeiden. Es geht ganz primär um die Schonung begrenzter Verwaltungsressourcen. Das war auch ein Grund für die Initiierung der Länderzusammenarbeit durch den Bund (Interviews 23, 24 und 32). Der Austausch geht mittlerweile so weit, dass die Länder sich gegenseitig nicht nur Amtshilfe leisten, sondern auch auf dem Gebiet eines anderen Bundeslandes tätig werden, wenn in einer ihrer Produktprüfungen ein Hersteller aus einem anderen Bundesland betroffen ist. Das Verfahren nennt sich „Erstmittlerprinzip light“ und ist gemeinsam im Bund-Länder-Ausschuss auf Initiative von Baden-Württemberg entstanden (Interviews 27, 28 und 32; Details im Abschnitt 6.4.3).

Es wurde jedoch zu Beginn gerade von den schlechter aufgestellten Ländern mit allen möglichen Bedenken gesehen (Interview 31). Bei EU-Gesetzgebung scheint eine Abweichung vom Territorialprinzip insgesamt akzeptierter zu sein, wäre aber bei klassischen Themen wie der Lebensmittelüberwachung in Deutschland trotzdem kaum denkbar. Es gibt Pläne, das Erstermittlerprinzip auf EU-Ebene zu formalisieren (Interviews 23 und 32).

Für die Prüfungen im Handel müssen sich die Länder überlegen, ob sie lieber in einem festen Turnus oder in konzertierten Einzelaktionen überprüfen wollen, wie zum Beispiel dem mittlerweile stattfindenden bundesweiten Labeltag nach Vorbild des Blitzermarathons (Interviews 23, 27 und 31). Dabei wird beschrieben, dass Prüfungen in einem festen Turnus einen deutlich höheren Erziehungseffekt haben als konzertierte Einzelaktionen, selbst wenn der Turnus relativ lang ist (Interview 39). Das passt auch besser mit dem Selbstverständnis der Behörden zusammen, die nicht möglichst viele Bußgelder verhängen wollen, sondern langfristig die Compliance steigern wollen. So wird letztlich auch Arbeitszeit für aufwändige Verfahren gespart (Interview 23). Das BMWi und die Verbände unterstützen diesen Vollzugsstil, der auch unter „Naming-Shaming-Blaming“ bekannt ist, nach eigener Aussage (Interviews). In anderen EU-Staaten ist es hingegen durchaus üblich, den Vollzug über die Bußgelder zu finanzieren (Interview 31).

6.5.3 Inhaltliche Optionen

Optionen zur inhaltlichen Ausgestaltung des Vollzugs über die Schwerpunktsetzungen hinaus bestanden im Grunde nicht. Alles ist über Europarecht bereits sehr exakt geregelt. Der Bund bemühte sich aber bei seiner Umsetzung aktiv um ein Streamlining der produktspezifischen Energieeffizienzregelungen, allen voran Ökodesign und Produkt-Energielabel (Interview 28), aber auch PKW- und Reifenkennzeichnung. Die Labels für energiebetriebene Produkte, PKW- und Reifenkennzeichnung sind in Deutschland gemeinsam im Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG) geregelt, auch wenn es sich um unterschiedliche europäische Rechtsgrundlagen handelt. Der deutsche Gesetzgeber führt hier zusammen, was auch zusammen gehört. Das hatte einen weiteren positiven Nebeneffekt: Während zwar auch beim Energielabel die Maxime der 1:1-Umsetzung in Bundesrecht gilt, konnte für das Mischprodukt EnVKG leicht argumentiert werden, warum nicht auch noch ein wenig deutsche Erfahrungswerte aus dem Produktsicherheitsrecht einfließen sollen. So kam es dann zur Beauftragung der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) als beauftragter Stelle und der weit entwickelten Koordinierungsstruktur (Interview 23). Der Bundesgesetzgeber hat sich außerdem dafür entschieden, die entscheidenden Passagen der bereits direkt gültigen Marktüberwachungsverordnung im Bundesgesetz zu wiederholen, weil davon ausgegangen wird, dass die Bundesländer besser auf Bundesrecht als auf „verstecktes“ EU-Recht reagieren (Interview 24).

	Geschwindigkeit	Qualität
Klare rechtliche Verpflichtung	+ (als Argument ggb. Veto-Players)	+ (über Compliance-Kultur/Pflichtbewusstsein)
Klare europäische Vollzugsvorgaben	+ (Verengung der Implementation auf institutionelle Frage)	+ (Trigger, Klarstellung und Einheitlichkeitstaktgeber)
Vermehrte inhaltliche Rechtssetzung		+ (gestiegene Salienz)
Berichtspflicht EU		+ (indirekt über dafür geschaffene Koordinierungsstruktur)

Tabelle 6.2: Energielabel: Wirkung des Faktors hierarchische Druck; eigene Darstellung

6.6 Kausalstruktur

An dieser Stelle sollen die Faktoren identifiziert werden, die zum spezifischen Implementationserfolg der Energielabels von Produkten geführt haben. Dem Modell folgend werden diese in die intermediären Variablen hierarchischer Druck, Motivation und Fähigkeiten unterteilt, die sodann auf die unabhängigen Variablen Feld und Aufgabe zurückgeführt werden.

Die Faktoren werden auf unterschiedliche Art hergeleitet und ergeben zusammen ein Gesamtbild. Erstens entspringen sie der Auswertung der Prozessanalyse (vgl. Abschnitt 6.2), zweitens wurden die geführten Experteninterviews unabhängig vom Prozessablauf variabelsensitiv ausgewertet – nicht jede Information lässt sich starr einem Zeitpunkt im Prozess zuordnen. In einem dritten Schritt wurden die diskutierten Lösungsoptionen und Gründe für die letztliche Auswahl ausgewertet (vgl. Abschnitt 6.5). Viertens wurde bei den beiden Fallstudien mit Ländervollzug, also auch hier bei den Energielabels, eine quantitative Studie mit einigen Hauptparametern durchgeführt, bei der alle Länder erfasst wurden. Auch diese Auswertung fließt ein.

6.6.1 Hierarchischer Druck

Im Bereich hierarchischer Vorgaben und Kontrolle, sind mehrere Faktoren auszumachen, die die Implementation einerseits beschleunigt und andererseits verbessert haben. Wichtig war dabei weniger kleinteilige, aktive Kontrolle als klare und verpflichtende Vorgaben. Beim Energielabel konnten wir in der Prozessanalyse einen Jahrzehnte dauernden Europäisierungs- und Verrechtlichungsprozess beobachten (vgl. Abschnitt 6.2), der sein Ziel nicht verfehlt hat.

Die wichtigsten Faktoren sind in Tabelle 6.2 dargestellt. Sowohl auf die Qualität als auch auf die Geschwindigkeit wirkte sich die ab 2008 vorhandene klare rechtliche Verpflichtung zu einem geordneten Vollzug über die direkt wirksame Marktüberwachungsverordnung aus. Eine ebensolche Wirkung auf beide Bereiche der abhängigen Variablen hatte der Inhalt dieser rechtlichen Verpflichtung aus der Marktüberwachungsverordnung gemeinsam mit den Detailregelungen aus den delegierten Verordnungen zum Ökodesign und Energielabelling – auch hier gab es eine positive Wirkung auf Geschwindigkeit und Qualität. Ein zusätzlicher Trigger für Geschwindigkeit und Qualität war die Quantität der inhaltlichen Rechtsetzung über delegierte Verordnungen zunächst im Ökodesign und wenig später beim Energielabelling. Weiterhin positiv auf die Qualität wirkte sich die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten an die EU-Kommission aus.

Im Folgenden soll nun noch genauer dargestellt werden, wie diese Faktoren wirken konnten. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es aus dem Bereich hierarchischen Drucks weniger direkte Wirkungen gibt als man gemeinhin vermuten würde: Es handelt sich nicht um die Wirkung eines einfachen Principal-Agent-Modells, das mit Angst vor Strafe funktioniert, sondern die Implementation war vielmehr durch die Compliance-Kultur und Aufmerksamkeitsökonomie geprägt.

Betrachten wir zunächst die Wirkung hierarchischen Drucks auf die Implementationsqualität. Hier ergab sich eine Hauptwirkung über die klare rechtliche Verpflichtung als solcher, wie sie in der Marktüberwachungsverordnung von 2008 festgelegt war. Die Umsetzungsbedürftigkeit wurde dann gar nicht weiter hinterfragt. Zudem war die Marktüberwachungsverordnung als Verordnung direkt in Deutschland wirksam und bedurfte zumindest keiner rechtlichen Umsetzung (Interviews 23 bis 25, 27, 28, 32 und 37).

An spezifischem Druck seitens der EU kann es nicht gelegen haben, denn der war eher begrenzt: Ein Kabinettsbeschluss, spätestens aber nicht zu fehlerhaft aussehende Umsetzung ins Bundesgesetz reichen aus, um aus dem Aufmerksamkeitsraum der EU-Kommission zu kommen (Interviews 23 bis 25 und 33). Vertragsverletzungsverfahren waren unwahrscheinlich, die Drohung konnte nur diffus wirken, da Deutschland die Labellingrichtlinie einigermaßen rechtzeitig umgesetzt hatte und es außerdem in anderen Mitgliedstaaten deutlich gravierendere Defizite gab (Interviews 23, 24, 27 und 30 bis 32). Dazu kommt, dass Vertragsverletzungsverfahren eher bei der Umsetzung von Richtlinien angewendet werden und nicht bei direkt gültigen Verordnungen (wie hier der Marktüberwachungsverordnung): Die EU-Kommission kontrolliert maßgeblich die rechtliche und nicht die praktische Umsetzung. Zudem sieht sie sich eher als Helfer denn als Zwinger (Interview 33).

Spätestens bei der Umsetzung in den Bundesländern wirkte eigentlich nur noch die Rollenerwartung als zuständige Institution für die Etablierung des Vollzugs (Interviews 31, 32 und 37). Die klare rechtliche Verpflichtung aus der horizontalen Marktüberwachungsverordnung, unter die auch Ökodesign und Energielabel als binnenmarktrelevante Regulierung subsummiert wurden (freier Warenverkehr) sprach also vor allem das Pflichtbewusstsein der in Deutschland handelnden Verwaltungsakteure an.

Ähnlich wirkten die klaren Inhalte der europäischen Vollzugsvorgaben. Im EU-Recht

wird als Anstoß für mitgliedstaatlichen Vollzug gerne mit der Formel „die Mitgliedstaaten stellen sicher“ gearbeitet. Dann können die Mitgliedstaaten sich mehr oder weniger aussuchen, was sie zur Sicherstellung der Einhaltung für notwendig erachten. Bei den binnemarktrelevanten EU-Regelungen will die EU es aber nicht drauf ankommen lassen und gibt mit der Marktüberwachungsverordnung dezidiert vor, dass ein aktiver Vollzug inklusive Stichprobenprüfungen notwendig ist. Für die energieverbrauchsrelevanten Produkte, die dem Ökodesign und Energielabelling unterliegen, ist dann in den jeweiligen delegierten Verordnungen noch einmal sehr genau festgelegt, wie diese Prüfungen ablaufen haben.

Diese inhaltliche Klarstellung wirkte einerseits als Trigger, weil völlig klar war, was der Umsetzungsauftrag war. Entsprechend wurde in den deutschen Bundesländern sukzessive ein geordneter Vollzug für Energielabels aufgebaut. Dadurch, dass die inhaltlichen Vorgaben für die Prüfungen europaweit gelten, sind zudem Einheitlichkeit und Rechtssicherheit von vorneherein gegeben und damit eine gute Voraussetzung für einen erfolgreichen Vollzug. Die Schaffung von Einheitlichkeit und Rechtssicherheit sind ansonsten Aufgaben, die gern den Implementierern vor Ort überlassen werden. Das war hier nicht notwendig.

Diese Erkenntnisse ergaben sich maßgeblich aus der Prozesanalyse und der Analyse der diskutierten Lösungsoptionen. Denn hierarchischer Druck hat für die Auswahl der einzelnen Lösungsoption keine wirkliche Rolle gespielt. Das hängt unter anderem daran, dass die Vorgaben so exakt waren, dass kaum noch eine Auswahlmöglichkeit bestand. Die neu aufgestellte europäische Regulierung bei Ökodesign, Marktüberwachung und Energielabelling ab 2005 war ausschlaggebend für die Änderungen im Vollzug an sich und hat sehr klare Vorgaben hinsichtlich Inhalten und Verfahren gemacht. Hierarchischer Druck stellt also im Falle der Energielabels den Initialfunken dar, den Vollzug grundsätzlich anders und qualitativ hochwertiger aufzustellen und von einer gelegentlichen Kontrolle des Vorhandenseins im Handel zu einer mehr oder minder strukturierten Qualitätsprüfung im Labor zu kommen.

Insbesondere aus der Prozesanalyse ließ sich die gestiegene Quantität der regulierten Produkte und damit Detailregelungen im Ökodesign als Trigger herleiten, um den Vollzug gründlicher aufzustellen, denn für die Energielabels wurde eine ähnliche Dynamik erwartet. Die Masse der Regelungen ließ sich nicht mehr ignorieren, so ergab sich eine gestiegene Salienz der Thematik.

Als einziges klassisches Druckmittel wirkte sich eine jährliche Berichtspflicht des Bundes an die EU-Kommission positiv auf die Qualität der Implementation aus (Interviews 23, 24, 26, 27 und 36). Dies aber weniger, weil man Konsequenzen fürchtete, wenn der Bericht zu schlecht ausfällt, sondern vielmehr indirekt über die für den Bericht notwendigen Koordinationsstrukturen. Um an die EU-Kommission berichten zu können, war es notwendig die Erkenntnisse aus den Bundesländern beim Bund zu bündeln. Das war mit einer der Hauptgründe, den gut funktionierenden Austausch zwischen Bund und Ländern unter Koordination der Bundesanstalt für Material und -prüfung (BAM) zu etablieren, der sich dann zum Bund-Länder-Ausschuss weiterentwickelte und vielfältig positiv wirken konnte (vgl. Abschnitt 6.6.3).

	Geschwindigkeit	Qualität
Eigeninteresse wegen Wettbewerbshematik	+ (Korrelation zur Herstellerdichte)	+ (über Lobbying, Framing – unabhängig vom zuständigen Ressort)
Hohe Kosten der Laborprüfungen		- (Kosten-Nutzen-Abwägung)
Aufwandsvermeidung beim Implementierer	+ (Optionenwahl mit niedrigem Veto-Player-Index)	- (schnelle Lösung muss keine gute Lösung sein)

Tabelle 6.3: Energielabel: Wirkung des Faktors Motivation; eigene Darstellung

Die genannten Faktoren wirkten sich grundsätzlich nicht nur auf die Qualität, sondern auch auf die Geschwindigkeit der Implementation aus. Allerdings waren dabei andere Mechanismen am Werk. So wirkte sich die klare rechtliche Verpflichtung über die direkt gültige Marktüberwachungsverordnung beschleunigend aus, weil sie als Argument gegenüber Veto-Playern genutzt werden konnte (Bemühung externer Autorität) und so die Akquise der nötigen Finanzmittel vereinfacht hat. Der europäische Druck wirkt hier also indirekt über den Faktor Fähigkeiten (vgl. Abschnitt 6.6.3). Das ergab sich insbesondere aus den einzelnen Länderfallstudien (vgl. Abschnitte 6.3.2 und 6.3.3). Die klaren inhaltlichen Vorgaben haben sich ebenfalls beschleunigend ausgewirkt, da durch die klaren Vorgaben die Implementation auf die institutionelle Frage beschränkt war – die Erstellung von Konzepten und Detailregelungen ist einfach zeitaufwändig. Das ergab sich insbesondere auch aus der Analyse der diskutierten Lösungsoptionen, gerade auch im Vergleich mit den anderen beiden Fallstudien.

Eine Auswirkung der höheren Quantität an Regelungen auf die Geschwindigkeit der Implementation konnte am Datenmaterial nicht gezeigt werden, wäre aber nicht unplausibel. Es gab schließlich Anreize zu einer zügigeren Bearbeitung, um einen Umsetzungsstau zu vermeiden. Bei der Berichtspflicht sieht es ähnlich aus. Zwar geben die Länder an, der dadurch entstandene Bund-Länder-Ausschuss habe ihnen geholfen – für die konkrete Installation des Vollzugs im Bundesland konnte aber keine Auswirkung der Koordination auf die Geschwindigkeit gezeigt werden. Das Kopieren von Lösungen anderer Bundesländer wäre zwar grundsätzlich möglich gewesen, es kann aber nicht gezeigt werden, dass sich dies beschleunigend ausgewirkt hat.

6.6.2 Motivation

Motivation hat sich hauptsächlich über zwei Faktoren auf den Implementationserfolg ausgewirkt. Das ist zum einen das ausgeprägte Eigeninteresse der Implementierer an Ökodesign und Energielabels als wettbewerbsrelevantes Thema – die gründliche Umsetzung beider Regelungen ist echte Standortpolitik. Dies wirkte sich sowohl auf die

Geschwindigkeit als auch die Qualität der Implementation aus. Zum anderen sind es die hohen Kosten der Laborprüfungen, die je nach vorhandenen Ressourcen und ansässigen Herstellern zu einer mehr oder weniger vorteilhaften Kosten-Nutzen-Abwägung geführt haben, was qualitätsrelevant ist. Die Faktoren sind in Tabelle 6.3 überblickshaft dargestellt.

Auf die Qualität hat sich Motivation folgendermaßen ausgewirkt: Der Hauptfaktor war die Frage, ob man mit einer gründlichen Umsetzung Unternehmen im eigenen räumlichen Zuständigkeitsbereich unterstützen kann. Ökodesign und Energielabels sind bei deutschen und europäischen Herstellern sehr beliebte Regulierungsthemen, was erst auf den zweiten Blick einleuchtet, schließlich sind sie verhältnismäßig streng und bedeuten für die Unternehmen erheblichen Aufwand und einen Eingriff in den Markt. Die deutschen und europäischen Hersteller grenzen sich damit aber strategisch gegen Billigimporte ab und erhoffen sich aus einem konsequenten Vollzug einen Wettbewerbsvorteil. Außerdem nutzen sie die Energieeffizienz der Geräte als Marketingthema. Entsprechend gab es Lobbying auf Bundesebene beim Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und auf Länderebene bei den zuständigen Ministerien. Dort war man offen für ein Framing als wirtschafts- und standortpolitische Maßnahme, und das relativ unabhängig vom Ressort. Auch wenn einem Umweltressort die Argumentationslinie Klimaschutz vielleicht näher liegt, so konnte man doch spätestens bei der Frage nach den nötigen Ressourcen auch das wirtschaftspolitische Framing nutzen. Die Wirksamkeit dieses Faktors zeigte sich quer durch die Auswertungsmethoden, außer bei der Diskussion der Lösungsoptionen. Aus der Diskussion der Lösungsoptionen ergaben sich nur geringe Auswirkungen von Motivation auf die Qualität des Implementationserfolgs. Der entscheidende Schritt findet vorher statt, nämlich bei der Entscheidung, ob man den Vollzug gründlich und damit europarechtskonform aufstellen möchte oder nicht. Die Nulloption kam aber im empirischen Material nicht vor.

Die hohen Kosten der Laborprüfungen zur Korrektheit der ermittelten Verbräuche haben sich potenziell nachteilig ausgewirkt. Sie haben eine ernsthafte Kosten-Nutzen-Abwägung angestoßen. Je nachdem, wie sehr Hersteller im eigenen Bundesland betroffen waren und wie die Finanzsituation im Bundesland aussah, konnte diese positiv oder negativ ausfallen. Das zeigte sich quer durch alle Auswertungsmethoden. Auch der Bund selbst ist vor diesen Kosten-Nutzen-Abwägungen nicht gefeit. Anders als zum Beispiel bei den im Kapitel 7 beschriebenen Energieaudits war es schon aus Kostengründen nahezu ausgeschlossen, dass der Bund sich in größerem Ausmaß am Vollzug beteiligt oder Teile an sich zieht, wenn sich diese Option als sinnvoll herausgestellt hätte.

Potenziell negativ auf die Implementationsqualität hätte sich auswirken können, dass die beiden Energieeffizienzregelungen Ökodesign und Energielabel bei der allgemeinen Marktüberwachung in Themenkonkurrenz zu Regelungen stehen, die für Leib und Leben relevant sind (Produktsicherheit usw.; Interviews 23, 25, 26 und 30 bis 32). Die variablen-sensitive Auswertung der Experteninterviews ergab hierzu jedoch, dass diese Problematik durch die klare Pflichtaufgabe (vgl. 6.6.1; Interviews 23, 27, 28 und 37) und das Framing als Wettbewerbsthema (Interviews 23, 25, 29 und 31) entschärft wurde und sich bei den Beteiligten dadurch eine geänderte Kultur als Lernprozess ergeben hat

(Interviews 26 und 36). Bei den nicht direkt Beteiligten kann diese Argumentation aber durchaus noch Probleme bereiten, wie die Diskussionen mit dem Landesrechnungshof in Rheinland-Pfalz zeigen (vgl. Abschnitt 6.3.3).

Auch auf die Geschwindigkeit hat sich maßgeblich das Wirtschaftsinteresse ausgewirkt, also die Frage, ob es im spezifischen Bundesland viele betroffene Hersteller gab. Das zeigt allen voran die quantitative Länderanalyse der Einrichtung von Laborprüfungen. Bei der Diskussion und Auswahl der Lösungsoption auf Länderebene hat der Zeitfaktor insofern eine Rolle gespielt, dass man es sich nicht unnötig schwer machen wollte und deswegen üblicherweise auf eigene nachgeordnete Behörden zurückgegriffen hat. Man hat also aus Eigeninteresse gezielt Optionen mit niedrigem Veto-Player-Index den Vorzug gegeben. Die Beschleunigung der Implementation scheint aber nicht der eigentliche Zweck gewesen zu sein, sondern Aufwandsvermeidung. Das kann sich indirekt negativ auf die Qualität auswirken: Wenn immer die passendste eigene nachgeordnete Behörde gewählt wird, so ist es mehr oder weniger dem Zufall der Legislaturperiode und Ressortaufteilung überlassen, ob es sich dann um eine Behörde handelt, die möglicherweise auf Grund von Themenkonkurrenzen kein Interesse an einem gründlichen Vollzug von Energielabels hat (vergleiche die Varianten Eichamt vs. Gewerbeaufsicht) und welche gewünschten Synergien es gibt. Keine Rolle bei der Geschwindigkeit hat das Mindset des jeweils zuständigen Ressorts gespielt – es ließ sich keine Korrelation zwischen Ressortzuständigkeit und Implementationstempo nachweisen. Das dürfte an den vielfältigen Framingmöglichkeiten und der klaren Aufgabenstellung liegen.

6.6.3 Fähigkeiten

Die Variable Fähigkeiten hatte vielfältige Wirkungen auf den Implementationserfolg. Allen voran haben Synergie- und Lerneffekte aus dem Ökodesign und der Marktüberwachung im Allgemeinen sowohl zu einer Beschleunigung als auch zu einer Qualitätsverbesserung geführt. Die anderen Effekte traten bei der Wirkung auf das Ergebnis in den Hintergrund. Das lag aber nicht unbedingt daran, dass sie unwichtig gewesen wären, sondern daran, dass sie durch Gegeneffekte abgeschwächt wurden. Es handelte sich also im Positivfall um zumindest teilweise lösbare Probleme, im Negativfall um nicht gänzlich abgerufene Ressourcen. So waren die hohen Kosten der notwendigen Laborprüfungen zwar ein Problem, ihnen konnte aber gerade in herstellerreichen Ländern argumentativ gut begegnet werden (vgl. Abschnitt 6.6.2). Andererseits waren zwar viele mit Marktüberwachung erfahrene Behörden vorhanden, die konkrete Auswahl war aber keine Qualitätsauswahl, sondern mehr oder weniger dem Zufall der Legislaturperiode und Ressortaufteilung überlassen. Ein Überblick über die Faktoren findet sich in Tabelle 6.4.

Zunächst sollen die Wirkungen auf die Qualität der Implementation beschrieben werden. Hier haben sich maßgeblich Synergie- und Lerneffekte aus Ökodesign und Marktüberwachung positiv ausgewirkt. Alle anderen Faktoren, die sich positiv oder negativ hätten auswirken können, haben einen Gegeneffekt, so dass sie nicht voll zum Zuge kommen.

	Geschwindigkeit	Qualität
Synergien mit Ökodesign und Marktüberwachung	+ (über Erfahrungswerte und Vorstrukturen)	+ (Trittbrettfahreffeckt bei Ökodesign-Prüfungen)
Föderale Kultur		* (sehr gute Koordinierung: gute Informationsflüsse und Arbeitsteilung; aber Denkverbot Bundesvollzug)
Hohe Kosten der Laborprüfungen	* (Veto-Player-Index, aber gutes Argumentationsmaterial vorhanden)	* (Veto-Player-Index, aber gutes Argumentationsmaterial vorhanden; bei ärmeren, herstellerarmen Ländern fällt die Kosten-Nutzen-Abwägung negativ aus)
Wahlfreiheit und Verfügbarkeit bei Behördenwahl	* (teils langwierige Auswahlüberlegungen, aber Wahl nach niedrigem Veto-Player-Index: eigene nachgeordnete Behörden)	* (ressortunabhängige Verfügbarkeit durch weitläufige Erfahrung mit europäischer Marktüberwachung, aber ggf. suboptimale Wahl wegen akuter Ressortzuordnung)
Möglichkeit der externen Vergabe	+ (über Veto-Player-Index)	* (über Principal-Agent, aber eher nur Übergangslösung)

Tabelle 6.4: Energielabel: Wirkung des Faktors Fähigkeiten; eigene Darstellung

Sowohl die Prozessanalyse als auch die variablensensitive Auswertung der Experteninterviews und die Diskussion der Lösungsoptionen zeigen, dass Synergieeffekte insbesondere mit dem Ökodesign essenziell für den beobachteten Implementationserfolg sind. Die teuren Laborprüfungen für die Richtigkeit der Energielabels müssen in sehr ähnlicher Form auch im Rahmen des Ökodesigns für die Einhaltung der Mindesteffizienzanforderungen des jeweiligen Geräts durchgeführt werden. Das heißt, dass die einmal vorhandenen Messungen für die Energielabels mitgenutzt werden können (Interviews 23, 24, 26, 27, 30, 37 und 39). Es ist ziemlich unsicher, ob Laborprüfungen bei den Energielabels in dem Maße eingeführt worden wären, hätte man sie nicht ohnehin für das Ökodesign gebraucht.

Die föderale Kultur wirkt zweiseitig auf die Implementationsqualität beim Energielabel. Positiv hervorzuheben ist die ausgesprochen gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und zwischen den einzelnen Ländern im Bund-Länder-Ausschuss EVPG/EnVKG – ein Verdienst, der auf die kontinuierliche und langfristige Arbeit der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM), einer nachgeordneten Behörde des Bundeswirtschaftsministeriums, sowie die Initiative von Baden-Württemberg zurückzuführen ist, aber auch auf europäische Notwendigkeiten und Prägungen. Durch die insgesamt sachorientierte Kultur funktioniert auch die ressort- und sektorübergreifende Zusammenarbeit hervorragend, so dass ein sehr guter Informationsfluss besteht. Neben Wissenstransfer ist so auch eine Spezialisierung und Aufgabenteilung unter den einzelnen Ländern weit über das übliche Maß hinaus möglich. Die positive Wirkung der föderalen Kultur im Falle der Energielabels geht sowohl aus der Prozessanalyse, der variablensensitiven Auswertung der Experteninterviews als auch der Diskussion der Lösungsoptionen hervor.

Ein Gegeneffekt lässt sich aus der Diskussion der Lösungsoptionen und der variablensensitiven Auswertung herleiten. Der klassische Ländervollzug wurde nämlich in keiner Form in Frage gestellt, obwohl es in direkt benachbarten Feldern Varianten mit größerer Zentralisierung gegeben hätte. Schließlich ist die Qualitätskontrolle der PKW-Energielabels dem Kraftfahrtbundesamt, also einer Bundesbehörde, übertragen. Man kann die verhältnismäßig einhellige Bewertung, dass eine weitere Zentralisierung von Laborprüfungen keinen Mehrwert gebracht hätte, durchaus in Frage stellen – sie macht den Eindruck einer nachträglichen Rationalisierung des Ergebnisses. Schließlich stellt eine zentrale Prüfung die Standardlösung in den anderen EU-Mitgliedstaaten dar. Für eine Laborprüfung ist auch keine besondere Herstellernähe erforderlich, wie die Arbeitsteilung zwischen den Bundesländern in der Praxis sogar zeigt. Sicher ist Zentralisierung kein Wert an sich und mit der Arbeitsteilung zwischen den Bundesländern ein guter Workaround gelungen, aber man sollte es sich nicht nehmen lassen, die Vor- und Nachteile unvoreingenommen gegeneinander abzuwägen.

Eine Herausforderung für die Qualität der Implementation stellten die enorm hohen Kosten dar. Dies ergab sich quer über alle Analysemethoden. Zwar mögen sich die Länder darüber freuen, dass die Stichprobengröße skalierbar ist und damit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln angepasst werden kann – über das vertretbare Minimum kann man aber trefflich streiten. Die entsprechenden Kosten-Nutzen-Abwägungen sind im Ab-

schnitt 6.6.2 genauer erläutert. Fällt die Kosten-Nutzen-Abwägung beim Implementierer positiv aus, so sind immer noch einige Hürden zu nehmen, denn die Finanzierung ist nicht aus Bordmitteln zu stemmen. Entsprechend hoch ist der Veto-Player-Index: Finanzministerium und im Zweifel auch das Landesparlament müssen überzeugt werden, was nicht ganz einfach ist.

Tatsächlich stellte sich dies aber als überwindbares Problem heraus, da es sich einerseits um eine europäische Pflichtaufgabe handelt (vgl. Abschnitt 6.6.1) und andererseits damit heimische Unternehmen geschützt werden können (vgl. Abschnitt 6.6.2). Gleichzeitig standen mit den Erfahrungen aus der allgemeinen Marktüberwachung glaubwürdige Berechnungsgrundlagen für den Finanzierungsbedarf zur Verfügung. So hatten die Implementierer gutes Argumentationsmaterial zur Hand.

Die Auswahlmöglichkeiten bei der Behördenwahl stellen sich ebenfalls zwiespältig für die Qualität der Implementation dar. Einerseits hat es sich positiv ausgewirkt, dass es über verschiedene Ressorts hinweg breite Erfahrung mit (europäischer) Marktüberwachung gab. So gab es unabhängig vom gerade zuständigen Ressort eigentlich immer eine Behörde mit dem nötigen Erfahrungsschatz.

Andererseits war die Wahl der konkreten Vollzugsbehörde hochgradig vom Zufall abhängig: Mit dem Default, immer die eigene nachgeordnete Behörde zu wählen, kam es darauf an, welches Ressort in der relevanten Phase gerade die Zuständigkeit hatte. Bedenkt man, dass die Themenkonkurrenzen und Kulturen in den einzelnen nachgeordneten Behörden unterschiedlich sein können (vgl. Abschnitt 6.6.2), so entsteht durch die zufällige Behördenwahl möglicherweise eine ungünstige Pfadabhängigkeit.

Bei der Implementation der jüngeren Kontrollregelungen im Bereich Energielabel schlägt sich außerdem ein langjähriger Lernprozess nieder, welche Aufgaben besser zentralisiert durchgeführt werden sollten. Auch erst langfristig und europarechtlich vorbereitet halfen klare Formulierungen der nötigen behördlichen Befugnisse, eine rechtssichere Implementation sicherzustellen – solche Befugnisnormen hatten im deutschen Recht lange Jahre gefehlt und den einzelnen Ländern eine deutlich aufwändigere Implementation aufgeladen.

Die externe Vergabe der komplexen Laborprüfungen ist, wie von den Beteiligten selbst betont wird, keine gute Dauerlösung. Die wichtigeren Prüfungen sollten früher oder später selbst durchgeführt werden können. Externe Labore müssen kontrolliert werden, es entsteht eine klassische Principal-Agent-Problematik. Man sollte dies aber nicht überbewerten, da externe Vergaben für die besser aufgestellten Länder nur Übergangslösungen darstellen und sie keinen Lock-In-Effekt produzieren.

Aus der Prozesanalyse und variablensensitiven Auswertung der Experteninterviews ergaben sich die Synergie- und Lerneffekte aus Ökodesign und allgemeiner Marktüberwachung als klar beschleunigender Faktor. Es konnte insbesondere auf vorhandene Koordinationsstrukturen, rechtliche Konstrukte, Prüfdaten, Verfahrens- und Behördenlösungen zurückgegriffen werden. Wie im vorangegangenen Abschnitt zur Qualität der Implementation gezeigt, sind die Prüfungen von Energielabels auf Richtigkeit im Grunde ein Abfallprodukt der Laborprüfungen beim Ökodesign, also den Mindesteffizienzanforderungen.

6.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

Die befragten Ländervertreter berichten außerdem übereinstimmend, dass die bestehende Verordnungsermächtigung den Implementationsprozess beschleunigt hat. Das leuchtet ein, ist doch bei einer Verordnung die Zahl der Verfahrensschritte und Veto-Player deutlich geringer. Der notwendige Kabinettsbeschluss wird – wenn er gründlich vorbereitet ist – eher als Formalie beschrieben. Die hohen Kosten der Maßnahmen haben jedoch zu harten Finanz- und Ressourcendiskussionen, vor allem mit dem jeweiligen Finanzressort, geführt. Hier, wie auch im Kabinett, haben die vorhandenen Argumentationsmöglichkeiten (Pflichtaufgabe, Framing als Wirtschaftspolitik) (vgl. 6.6.1, 6.6.2), geholfen.

Die Diskussion der Lösungsoptionen zeigt außerdem, dass sich die grundsätzlich große Freiheit bei der Behördenwahl positiv auf die Implementationsgeschwindigkeit ausgewirkt hat. So konnte zu Optionen mit niedrigem Veto-Player-Index gegriffen werden – im Zweifel zu eigenen nachgeordneten Behörden. Auch die Möglichkeit zur externen Vergabe von Prüfungen ist sehr niedrigschwellig und schnell umsetzbar, sofern die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen.

Die Wahlfreiheit bei der Behördenwahl mag zwar über die strategische Auswahl einer Option mit niedrigem Veto-Player-Index die Implementation beschleunigen, gleichzeitig heißt Freiheit auch immer Arbeit: Die Interviewpartner berichten von komplizierten und teils langwierigen Auswahlüberlegungen, die entfallen wären, hätte es eine Default-Lösung gegeben.

Der Prozesanalyse und der variablen sensitiven Auswertung der Experteninterviews folgend, ist das Vorhandensein einer geeigneten Behörde grundsätzlich ein positiver Faktor, jedoch nicht hinreichend für eine rasche Implementation. Der Ländervergleich zeigte eine Überlagerung durch die Herstellerdichte. Wenn hinreichendes Interesse an der Implementation besteht (vgl. Abschnitt 6.6.2), dann kann es zu sehr schnellen und kreativen Lösungen kommen, wie zum Beispiel auch der eigentlich aufwändigen Übertragung an die nachgeordnete Behörde eines fremden Ressorts (wie in Hessen geschehen). Prinzipiell lässt sich im Ländervergleich keine Korrelation der Implementationsgeschwindigkeit mit einer speziellen Ressortzuordnung zeigen. Tendenziell scheinen sich aber Ressortwechsel eher positiv ausgewirkt zu haben, was schwer zu erklären ist und Zufall sein kann.

In Einzelfällen (siehe zum Beispiel Nordrhein-Westfalen) kam es zu zusätzlichen Verzögerungen, die aus globaleren Problemen resultierten, wie Minderheitsregierung und Haushaltssperre. Der Vollzug von Energielabels und auch Ökodesign hatte selbst in diesem herstellerreichen Land nicht die nötige Salienz, um in dieser Phase Mittel dafür zu mobilisieren.

6.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

Bei den Energielabels ist ein besonders hoher Europäisierungsgrad zu beobachten, der durch die Muster der allgemeinen Marktüberwachung im Binnenmarkt geprägt ist. Es handelt sich um einen klassischen Ländervollzug, wobei auf europäischer Ebene bereits sehr exakte Verfahrensvorgaben gemacht sind. Auch typische behördliche Rechte wie

Anordnungsbefugnisse und Betretungsrechte sind bereits auf europäischer Ebene mit direkter Wirksamkeit geregelt. Der Behördenaufbau in Deutschland erfolgte spät und unterlag nach 2010 notwendigen Optimierungen. Lange Zeit wurden die Energielabels so gut wie gar nicht kontrolliert, maximal deren Vorhandensein im Handel. Nach 2010 erfolgte sukzessive der Aufbau von Laborprüfungen für die Richtigkeit der Energielabels, insbesondere in den größeren Ländern. Einige Bundesländer führen weiterhin keine Laborprüfungen durch.

Die Umsetzung des Energielabel-Vollzugs in Deutschland ist institutionell in hohem Maße abhängig von den Mindesteffizienzanforderungen für Produkte, dem ebenfalls europäischen Ökodesign, das sich wiederum Erfahrungen aus der Produktsicherheit/allgemeinen Marktüberwachung bedient hat. So ist ein sehr hoher Institutionalierungsgrad zu beobachten, bei dem sich die Länder einerseits weitreichend untereinander koordinieren, andererseits der Bund eine wichtige Teilhabe hat (Bund-Länder-Ausschuss mit Geschäftsordnung, Bundesamt für Materialforschung -und Prüfung (BAM) als beauftragte Stelle und Geschäftsstelle). Über die Jahre hat sich eine vergleichsweise unbürokratische, arbeitsteilige Arbeitsweise entwickelt. Auffällig am Ergebnis sind die beeindruckende Bund-Länder-Koordinierung, die sogar Mehrheitsbeschlüsse vorsieht, die Abweichung vom Territorialprinzip zu Gunsten von Effizienzen und Sachfragen sowie die Überwindung der hohen Kostenhürde.

Die meisten Energielabels beruhen – auch heute noch – auf produktspezifischen delegierten Verordnungen, die die EU im Komitologie-Verfahren auf Basis der Richtlinie 2010/30/EU erlassen hat. Gleichzeitig gilt für den Vollzug die allgemeine Marktüberwachungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 765/2008), also klassisches Binnenmarktrecht. Europäische Regelungen zu Energielabels für einzelne Produkte gibt es jedoch bereits seit 1992. Die Umsetzung erfolgt in Deutschland seit 1997 im Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz (EnVKG). Die neuen Regelungen der Labelling-Richtlinie von 2010 mussten bis zum 20. Juni 2011 in nationales Recht umgesetzt werden, die grundsätzlichen Vollzugsregelungen der Marktüberwachungsverordnung galten ohne Umsetzungserfordernis, wie zum Beispiel die stichprobenhafte Überprüfung auch im Labor, ab dem 1. Januar 2010. Die Geschwindigkeit der Implementation variiert bei den unterschiedlichen Rechtsakten. Die alten Label-Vorschriften von 1992 waren deutlich zu spät rechtlich umgesetzt, die neuen Vorschriften von 2008 und 2010 einigermaßen rechtzeitig in 2012 durch das EnVKG und die EnVKV 2012. Die behördliche Implementation war in allen Bundesländern zu spät, insbesondere was die Möglichkeit von Laborprüfungen auf die Richtigkeit der Label anbelangt. Anfang 2010, mit Geltung der klaren Vollzugsvorschriften der allgemeinen Marktüberwachungsverordnung von 2008, führten vier Länder strukturierte Überprüfungen im Handel durch und kein einziges strukturierte Laborprüfungen. Sporadische Einzelaktionen sind hier nicht berücksichtigt. Fünf Länder führen bis heute keine Label-Überprüfungen im Labor durch (Stand 2019). Die elf Länder, die mittlerweile welche durchführen, haben dafür im Schnitt viereinhalb Jahre länger gebraucht als gesetzlich vorgesehen.

Heute ist der Implementationserfolg bei den Energielabels insgesamt gut. Trotz der überaus teuren und komplexen Aufgabe ist der Vollzug in Deutschland insgesamt ar-

6.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

beitsfähig aufgestellt. Weitere Qualitätszuwächse wären in den meisten Fällen durch reine zusätzliche Mittel- und Personalzuweisungen zu erreichen. Fehlender Vollzug in einzelnen Ländern kann durch die bestehenden Länderkooperationen nahezu ausgeglichen werden. Die Vernetzung und der Kooperationswille der zuständigen Ministerien und Behörden ist hervorragend. Dennoch ist der durch den Föderalismus aufgeteilte Vollzug in der Rechtsanwendung uneinheitlicher, als es sich die Adressaten wünschen würden.

In der Synthese erschließt sich der überraschend gute Implementationserfolg angesichts der teuren und komplizierten Aufgabe aus den Trittbrettfahrer-Möglichkeit der klimapolitischen Überlegungen in einem durch Wettbewerbs- und Binnenmarktlogik geprägten und stark europäisierten Feld. Eine ordentliche Vollzugsstruktur bei den Energielabels ist nicht vom Himmel gefallen. Es handelt sich um einen Jahrzehnte dauernden Prozess, bei dem es sowohl europäischer Rahmensetzung, nationaler Resonanz als auch unterstützenden Lobbyings der Adressaten bedurfte. Der Trigger für die beobachtete Qualitätsentwicklung war letztlich eine inhaltlich klare, rechtlich verpflichtende und zunehmend saliente Aufgabe in Form der Rahmenverordnungen zu Ökodesign³⁰ und Energielabels³¹ aus den Jahren 2005 beziehungsweise 2010 gepaart mit den Regelungen aus der horizontalen Marktüberwachungsverordnung³² von 2008.

Im Wechselspiel der Aufgabe mit dem betroffenen Feld beziehungsweise den betroffenen Feldern konnte man maßgeblich zwei Mechanismen beobachten. Dies sind

- Europäisierung und Goodness of Fit: Synergien mit der Umgestaltung salienterer, binnenmarktrelevanter Strukturen
- Politik und Kosten-Nutzen-Abwägungen: Unterstützung von Unternehmen

Nur wenige Aspekte haben sich verlangsamernd oder verschlechternd auf den Implementationserfolg ausgewirkt. Ursache waren dann vor allem die hohen Kosten des Vollzugs unter Anwendung von Laborprüfungen. Die hohen Kosten führten zu Kosten-Nutzen-Abwägungen, die dann häufiger und auch schneller positiv ausfielen, wenn im eigenen Bundesland Hersteller betroffen waren. Diese haben ein Eigeninteresse an gründlichen Kontrollen der Produkteffizienz-Vorschriften, um sich gegenüber Mitbewerbern abzugrenzen, vor allem aus dem außereuropäischen Ausland. Der Aufbau der Kontrollstrukturen war in diesem Sinne Standortpolitik. Lange Zeit war dieser Aspekt aber nicht hinreichend für einen gründlichen Vollzugaufbau. Es scheint so, als ob sich der

³⁰Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates sowie der Richtlinien 96/57/EG und 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

³¹Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Text von Bedeutung für den EWR) OJ L 153, 18.6.2010, p. 1–12

³²Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates

Wettbewerbsdruck und damit auch die Vehemenz, mit der die Hersteller den Vollzug einforderten, erst mit der Zeit verstärkt hat.

Zu einer ähnlichen Zeit verstärkte sich auch der Druck durch die europäische Regulierung. Die Untersuchung lässt keine sicheren Schlüsse darauf zu, ob auch die verstärkte Europäisierung der Produkteffizienzpolitik zumindest teilweise Ausdruck derselben Herstellerinteressen ist. Die Vermutung liegt aber nah. In jedem Fall wirkten sich die klaren rechtlichen Vorgaben und die Verpflichtung über die Marktüberwachungsverordnung, Ökodesign- und Labelling-Richtlinie sowie die darauf aufbauenden delegierten Verordnungen sowohl beschleunigend als auch verbessernd auf die Implementationsqualität aus. Die schiere Masse der erwarteten delegierten Verordnungen verschafften der Aufgabe die hinreichende Salienz, um einen geordneten Vollzugaufbau anzustoßen.

Die klaren Vorgaben wirkten dabei einerseits als hierarchischer Trigger für eine Qualitätsverbesserung, andererseits beschleunigend durch die Verengung der Implementation auf die institutionelle Frage: Letztlich musste fast nur noch die Behörde benannt und die Mittel beschafft werden, die meisten inhaltlichen und Verfahrensfragen standen schlicht fest. Die klare rechtliche Verpflichtung über die verbindlichen Verordnungen und Richtlinien wirkte als Argument gegenüber Veto-Playern beschleunigend und über das vorhandene Pflichtbewusstsein verbessernd auf den Implementationserfolg. Ein weiteres Druckmittel wirkte sich verbessernd aus. So wurde durch die jährliche Berichtspflicht an die Kommission die ebenen- und ressortübergreifende Koordinierungsstruktur angestoßen, ohne die die Berichte kaum hätten erstellt werden können, von der aber heute vor allem der Vollzug selbst profitiert.

Die Vollzugaufgaben beim Energielabel passte sich durch ihre Parallelität zu vorhandenen Aufgaben, die gleichzeitig umgestaltet und verbessert wurden, gut ein. Das betrifft speziell die Mindesteffizienzanforderungen für Geräte (Ökodesign), im weiteren Sinne aber auch die Marktüberwachung im Allgemeinen. Man kann davon ausgehen, dass die Energielabels alleine, ohne die Anbindung an die beiden anderen Regelungskontexte, nicht hinreichend Aufmerksamkeit und Ressourcen hätten binden können, um das heutige Implementationsniveau zu erreichen. Der Vollzug der Energielabels profitierte erheblich von möglichen Synergien mit Laborprüfungen beim Ökodesign, die üblicherweise zuerst aufgebaut wurden, weil es hier stärkere Sanktionsmöglichkeiten gibt. Die Prüfung der Energielabels ist vielfach ein Abfallprodukt der Ökodesign-Prüfungen. Diese Tatsache wirkte sich beschleunigend und verbessernd auf dem Implementationserfolg aus. Eine ähnliche Beschleunigung ergab sich durch die Vorerfahrung der Behörden mit den Prozessen der europäischen Marktüberwachung im Allgemeinen, die hier übertragen wurde.

In beiden Fällen (Ökodesign und Marktüberwachung) handelt es sich um stark europäisierte Kontexte, was sich in der Feldkultur niederschlägt. Die Regulierung über Rahmenrichtlinien und direkt gültige Verordnungen ist etabliert: Der Großteil der Regelungen, insbesondere auch die Details, werden in Brüssel gemacht. Die Energielabels folgten hier nur logisch nach und haben mittlerweile rechtlich gesehen den größtmöglichen Europäisierungsgrad erreicht: eine direkt gültige Rahmenverordnung mit Detailregulierung in direkt gültigen delegierten Verordnungen – was als Prozess, wie unter Abschnitt 6.6.1 gezeigt wurde, den Ausschlag für eine gründliche nationale Neuordnung gab. Diese stark

6.7 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

europäisierten Strukturen sind eigentlich nur im Binnenmarktbereich möglich, und dort ist das Energielabel auch mit verortet. Um es noch einmal ganz klar zu sagen: Die Produkte, für die das Energielabel verpflichtend ist, unterliegen dem freien Warenverkehr, werden also grundsätzlich in ganz Europa angeboten. Der freie Warenverkehr ist die in der EU am weitesten entwickelte Grundfreiheit und ist das, was die EU-Kommission hauptsächlich hütet, wenn man sie in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge sieht – um nicht zu sagen: der heilige Gral der Europäischen Union. Das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit aus dem energiepolitischen Zieldreieck ist an dieser Stelle kongruent mit den am tiefsten im politischen System verwurzelten Strukturen.

Trotz der überwiegend positiven Einflüsse auf den Implementationserfolg sollen noch drei Punkte angesprochen werden, die hemmend für ein noch besseres Gesamtergebnis waren. Die Kosten-Nutzen-Abwägungen und damit die Dursetzbarkeit der teuren Prüfungen je nach Kassen- und Interessenlage wurde oben bereits angesprochen und haben in den einzelnen Bundesländern zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Einen ähnlich zweiseitigen Effekt hatte die föderale Kultur in Deutschland, die dazu geführt hat, dass für bestimmte Lösungsoptionen wie einen Bundesvollzug ein Denkverbot herrscht und jegliche Unterstützungsleistung vom Bund an die Länder, koordinativ oder finanziell, gerechtfertigt und erarbeitet werden muss. Umso höher ist die mittlerweile hoch entwickelte Koordinierungs- und Unterstützungskultur zu werten, die vor allem Ergebnis von europäischen Notwendigkeiten (Berichtspflicht) und politischen Interessen ist (Standortpolitik, aber seitens des Bundes auch Klimapolitik). Der dritte Aspekt ist, dass die zuständigen Landesministerien aus Gründen der Aufwandsvermeidung ganz überwiegend Behörden aus ihrem eigenen nachgeordneten Bereich beauftragt haben. Durch die zahlreichen Ressortwechsel des Energiethemas war die Behördenzuordnung damit nicht in erster Linie qualitätsgetrieben, sondern ein Stück weit dem Zufall überlassen. Das wirkte sich nur deshalb nicht negativ aus, weil es meistens mehrere sinnvolle Anknüpfungspunkte für die Vollzugsaufgabe gab, weil Energie- und insbesondere Marktüberwachungsthemen relativ weit verbreitet sind. Von einer Sonderbehördenstruktur für Energie und Energieeffizienz sind die Länder so aber weit entfernt.

Die Energielabels ließen sich über die Felder hinweg gut über die vorhandenen Ziele begründen, was noch einmal gut illustriert, weswegen ihr verhältnismäßig teurer Vollzug politisch gut durchsetzbar war (vgl. Abbildung 6.2). Im Feld Wirtschaft führt die Argumentation ohne energie- oder klimapolitische Aspekte direkt über die Wettbewerbsfähigkeit zu den Energielabels als Instrument, denn durch die Vorgaben können sich etablierte deutsche Hersteller gegenüber neuen oder außereuropäischen Herstellern abgrenzen – ihnen fällt es viel leichter, sie einzuhalten. Energiepolitisch erschließen sich Energielabels als sinnvolles Instrument über das energiepolitische Zieldreieck, für das Energieeffizienz, unter anderem auch Produkteffizienz, Mittel zur Erreichung sind.

Im Falle der Energielabels konnte der bestehende Misfit aus Föderalismus und verteilten Ressortzuständigkeiten letztlich meisterhaft überwunden werden. Insofern kann der Fall die „Goodness-of-Fit“-These nicht stützen. Es gibt allerdings klare Hinweise in Richtung der „Domestic-Politics“-These. So war die Betroffenheit heimischer großer

6 Fallstudie II: Energielabels für Produkte

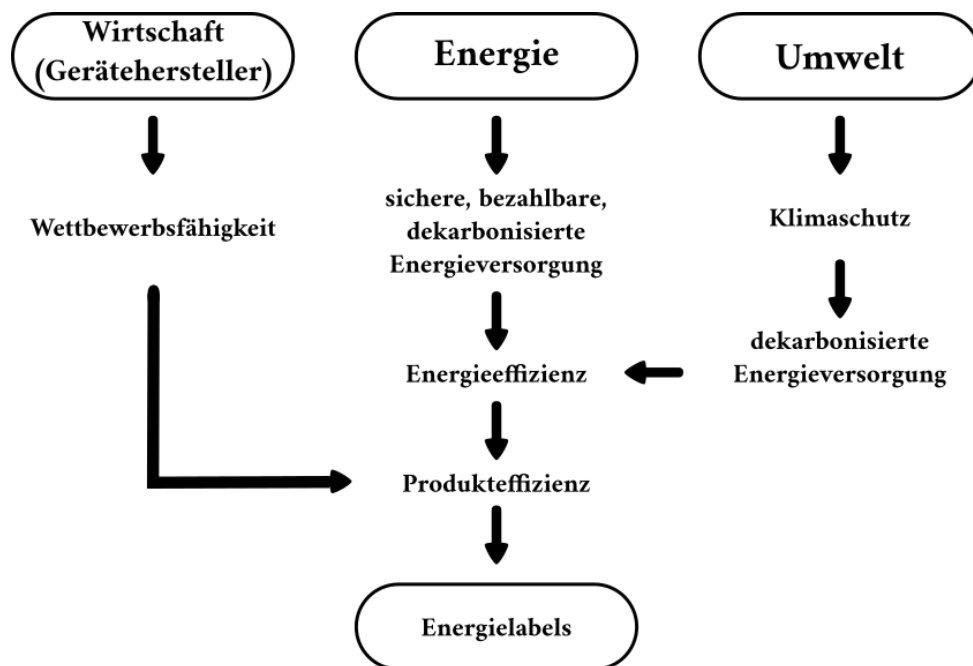


Abbildung 6.2: Zielkaskaden der am Energielabel beteiligten Felder; eigene Darstellung

Unternehmen ein klarer Faktor für einen gründlichen Vollzugsaufbau. Die Hersteller forderten den Vollzug aktiv ein, um sich so von Mitbewerbern abgrenzen zu können. Dieses Verhalten entspricht den Beobachtungen, die auch Töller und Böcher (2010, S. 374 f.) für die Umweltpolitik im Allgemeinen festhalten: Ordnungsrechtliche Maßnahmen im Umweltbereich werden als Markteintrittshürden aktiv genutzt. Die Interessen der heimischen Unternehmen waren aber nicht hinreichend für die Überwindung des Misfit. Erst mit einsetzender Europäisierung und klaren und in Masse auftretenden Regelungen kam der Schritt hin zu besserem Vollzug. Insofern kann auch die „Domestic-Politics“-These den Fall nicht vollständig erklären.

Die allgemeineren Mechanismen, insbesondere die Suche nach einfach durchzusetzenden Optionen und das strategische Nutzen der neuen Aufgabe für eigene Zwecke, lassen sich gut aus den verwendeten Theorien begründen. Die Suche nach einfach durchzusetzenden Optionen wäre dabei dem Fixing (Bardach 1977) zuzuordnen, also der aktiven Beeinflussung des Implementationsprozesses durch den Implementierer. Die Nutzung der Aufgabe im Dauer-Machtspiel ist über die Theory of Fields (Fligstein 2001) erklärbar. Machtpositionen im Feld sind dauerhaft in Bewegung und suchen nach Bestätigung oder Ausweitung. Eine neue Daueraufgabe kann für die eigene nachgeordnete Behörde in Zeiten von Verwaltungsumbau und -modernisierung daher ein wichtiger Baustein zur Positionssicherung sein.

7 Fallstudie III: Energieaudits in Unternehmen

In den beiden vorangegangenen Kapiteln wurde gezeigt, wie die Implementationsergebnisse bei den Gebäudeenergieausweisen und den Energielabels auf Produkten zu Stande gekommen sind. In beiden Fällen handelte es sich um einen (relativ) klassischen Ländervollzug. In der dritten Fallstudie betrachten wir nun die Energieaudits in Unternehmen, bei denen ein Bundesvollzug eingerichtet wurde. Wiederum erfolgt zunächst eine Beschreibung des spezifischen Policy-Rahmens. Welche Regelungen gibt es rund um die Energieaudits noch, zum Beispiel Mindesteffizienzanforderungen, welche Rolle hat Europa? Danach folgt die Prozessanalyse der Entstehung und Implementation der Energieaudit-Regelungen. In einem nächsten Schritt wird das Implementationsergebnis beschrieben und die Entscheidungsstruktur beziehungsweise die Lösungsoptionen analysiert. Schließlich werden die einzelnen analytischen Komponenten zusammengeführt und die spezifische Kausalstruktur auf Basis des theoretischen Modells erstellt. In einem letzten Schritt werden die Erkenntnisse zusammengefasst und mit den Theorien abgeglichen.

7.1 Einführung: Energieeffizienz in der Industrie

Die Instrumentierung im Bereich Industrieeffizienz schwankt zwischen dem Anerkennen, dass es im Eigeninteresse der Wirtschaft liegt, möglichst wenig Energiekosten zu produzieren, und der Frage, wie selbstständig die Wirtschaft dieses Ziel ansteuert. Themen der Energieeffizienz in der Industrie werden in Deutschland traditionell über freiwillige Maßnahmen adressiert. Auch heute stammt deutlich mehr als die Hälfte der Einsparungen aus freiwilligen Vereinbarungen und Netzwerkbildung – den europäischen Emissionshandel nicht mitgerechnet. Weit dahinter kommen verschiedene Förderprogramme, die unter anderem von der KfW verwaltet werden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2011, S. 54). Ordnungsrechtliche Vorgaben basieren auf EU-Recht und betreffen die effiziente Energieverwendung als Grundpflicht des Betreibers von Anlagen, die dem Immissionsschutzrecht unterliegen (Ludwigs 2014, S. 185 f.). Das sind im Grunde alle größeren industriellen Anlagen und die meisten Energieerzeugungsanlagen. Eine ähnliche Gruppe ist vom europäischen Emissionshandel betroffen, der als Instrument den negativen finanziellen Anreizen zuzurechnen ist. Seit 2015 müssen große Unternehmen außerdem verpflichtend alle vier Jahre Energieaudits durchführen, sich also zu ihrem Energiebedarf ausführlich beraten lassen.

Die ordnungsrechtlichen Vorgaben sind in der Richtlinie 2010/75/EU¹ geregelt. Außer der effizienten Energieverwendung als Grundpflicht des Betreibers (Art. 11 lit. f RL) ist die Verwendung der besten verfügbaren Technik vorgeschrieben, auch im Hinblick auf Energieeffizienz (Art. 11 lit b i.V.m. Anhang III). Die Regelungen sind in Deutschland im Bundesimmissionsschutzgesetz umgesetzt (BImSchG) (Ludwigs 2014, S. 185 f.; Knauff 2014, S. 422, im Detail: Bredow 2013, S. 148 ff.). Allerdings müssen Unternehmen, die dem Emissionshandel unterliegen, diese Regelungen nicht einhalten. Insofern gibt es keine Doppelbelastung (vgl. Knauff 2019, S. 321; Bredow 2013, S. 151). Der Vollzug erfolgt über die für das BImSchG zuständigen Landesbehörden. Dafür war die Überschneidung mit dem Bundesvollzug beim Emissionshandel (TEHG) beim Umweltbundesamt (UBA) zu klären (Bredow 2013, S. 152). Welche Rolle Energieeffizienzfragen im Verhältnis zu den anderen Komponenten des Immissionsschutzes beim Vollzug spielen, ist nicht bekannt.

Freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie sind in Deutschland und auch auf EU-Ebene ein weit verbreitetes Instrument. Das gilt besonders für die Frühphase in den 1980ern (Wüstemann 2011, S. 50 ff.), setzt sich aber als Paradigma im Aktionsplan der Kommission von 2000 fort. In diese Zeit fällt auch die Empfehlung zur freiwilligen Beteiligung an Umweltaudits (Wüstemann 2011, S. 60 ff.).

Auch das Grünbuch Energieeffizienz der Kommission von 2005 bleibt in Sachen Industrieeffizienz eher unspezifisch (Wüstemann 2011, S. 84 f.), obwohl parallel der EU-Emissionshandel vorbereitet wurde. Deutschland sprach sich zunächst gegen den EU-Emissionshandel aus, weil sie weiterhin auf freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie setzten (Skjærseth und Wettestad 2008). Als der Emissionshandel wegen zu niedriger Zertifikatspreise seine Wirkung zu verfehlen drohte, ergänzte Deutschland diesen in 2011 mit einer freiwilligen Vereinbarung mit der Industrie, die die Einführung von Energiemanagementsystem und die Einführung von Steuererleichterungen beim Nachweis der Reduktion der Energieintensität umfasste (Eikeland 2017, S. 98).

Für die Industrie bestehen im Energieeffizienzkontext in Deutschland relevante Steuer- und Abgabenerleichterungen. So können stromkostenintensive Unternehmen einen erheblichen Rabatt auf die EEG-Umlage erhalten, unter der Voraussetzung, dass sie ein zertifiziertes Energie- oder Umweltmanagementsystem nachweisen.² Entsprechende Anträge müssen beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) gestellt werden (§ 63ff. EEG).

Auf ähnliche Art und Weise können energieintensive Unternehmen seit 2013 einen Teil der entrichteten Strom- und Energiesteuern über den so genannten Spitzenausgleich zurück erhalten (Spitzenausgleich-Effizienzsystemverordnung). Auch hier ist der Nachweis eines Energiemanagementsystems oder vergleichbaren Systems obligatorisch (§ 10 Absatz 3 Stromsteuergesetz). Für den Vollzug ist die Steuerverwaltung des Bundes, in diesem Falle die Hauptzollämter, verantwortlich. Beide Erleichterungen unterlie-

¹Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industriemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)

²für Details vgl. auch https://www.bafa.de/DE/Energie/Besondere_Ausgleichsregelung/besondere_ausgleichsregelung_node.html

gen dem EU-Beihilferecht und müssen daher von der EU-Kommission genehmigt werden. Unrechtmäßig erhaltene Erleichterungen müssen von den Unternehmen nach einem strengen Regime zurück gezahlt werden (vgl. Abschnitt 3.6.1).

In 2012 wurden dann im Zuge der allgemeinen EU-Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU Pflichtaudits für alle großen Unternehmen eingeführt, die Gegenstand dieses Kapitels sind. Diese sollten ab Dezember 2015 in einem Vierjahresturnus stattfinden (Ludwigs 2014, S. 191; Knauff 2014, S. 413). Die Audits sind eine vereinfachte Form der Energiemanagementsysteme, die die EU und Deutschland bereits seit Jahren bei der Industrie beworben haben. Der Vollzug erfolgt durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA).

Ebenso wie im Gebäudebereich bestehen für die Industrie bedeutsame Förderprogramme, die auf Bundesebene durch das BAFA sowie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) verwaltet werden (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2011, S. 39, 54; Ludwigs 2014, S. 197; Knauff 2019, S. 290). Im BAFA ist für die Förderprogramme und die Pflichtaudits das gleiche Referat zuständig. Die Bundesförderung wird über Landesförderprogramme ergänzt (Knauff 2019, S. 288, 294), die sich nicht zuletzt aus Mitteln der europäischen Strukturfonds speisen³.

7.2 Ablauf

An dieser Stelle wird eine detaillierte Prozessanalyse der Genese und Implementation der Regelungen zu Energieaudits durchgeführt. Anders als bei den anderen beiden Fallstudien gibt es hier keinen so weit zurück reichenden intensiven Europäisierungsprozess des Informationsinstruments. Entsprechend widmet sich der Abschnitt weit überwiegend der Richtlinie 2012/27/EU und ihrer Implementation. Für die Einordnung in den größeren Kontext sollen die Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt 7.1 genügen.

7.2.1 2011 und 2012: Entstehung der Richtlinie 2012/27/EU

Am 22. Juni 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für die neue Energieeffizienzrichtlinie (Europäische Kommission 2011b). In den Verhandlungen zur Richtlinie war die Auditpflicht ein Nebenkriegsschauplatz, der weder von Deutschland noch von den betroffenen europäischen und nationalen Verbänden ernsthaft bespielt wurde (Interviews 1 und 3). Für die Bundesländer spielte das Audit offenbar keine Rolle, wie eine Analyse der Bundesratsdokumente zeigt. Es wurde nur „grundsätzlich unterstützt“ (Bundesrat 2011, S. 8). Über Diskussionen zur Verortung des Vollzugs ist aus dieser Phase nichts bekannt. Wahrscheinlich gab es insgesamt keinen ernsthaften Austausch zwischen Bund und Ländern zu den Audits in der Phase der Richtlinienverhandlung.

Die Regelung zum Audit blieb während der Richtlinienverhandlung im Wesentlichen gleich. Es gab zwar Änderungen am Ursprungsvorschlag der Kommission, diese haben aber auf den Kern der Regelung keinen wesentlichen Einfluss gehabt. Das Intervall für

³Zum Beispiel Sachsen-Anhalt ENERGIE.

die Audits wurde von drei auf vier Jahre erhöhte, die Regelung wurde ansonsten vor allem unübersichtlicher und uneindeutiger. Der Verpflichtetenkreis für die Audits änderte sich vom Kommissionsvorschlag bis zur Verabschiedung nicht und zielte auf große Unternehmen ab. Die Definition derselben auf Basis des Beihilferechts wurde in den Verhandlungen auf Wunsch der Mitgliedstaaten eingefügt (Interview 9). Damit sind zum Beispiel kleine Unternehmen, die Teil eines Konzerns sind oder zu einem bestimmten Anteil der öffentlichen Hand gehören, mit erfasst. Auch der geplante Umfang der Audits blieb über den Verhandlungszeitraum gleich.

In den Verhandlungen zur Effizienzrichtlinie (EED) ging es seinerzeit maßgeblich um den heutigen Artikel 7 EED, das so genannte Verpflichtungssystem für Energieeinsparungen, eine Kernfrage der Organisation nationaler Energieeffizienzpolitik. Dabei geht es darum, wahlweise Energielieferanten oder Netzbetreiber auf eine jährliche Einsparquote zu verpflichten. Das war auch gerade für Deutschland ein hochpolitisches Thema, das viele Verhandlungsressourcen gebunden hat (Michel 2015; Hönow 2016), auch zwischen dem Wirtschafts- und Umweltressort war es extrem umstritten („Rösler-Röttgen-Konflikt“, Hönow 2016, S. 161 ff.; vgl. auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2012). Deutschland opponierte vehement gegen ein obligatorisches Verpflichtungssystem und konnte sich letztlich damit durchsetzen, dass auch Alternativmaßnahmen des Staates möglich waren. Es liegt also nahe, davon auszugehen, dass andere Regelungen in der Richtlinie einerseits aus Zeit- und Ressourcen Gründen, andererseits aus taktischen Gründen nicht weiter angefasst wurden. Den Adressaten der Regelung, im europäischen Verhandlungsprozess repräsentiert von den Unternehmerverbänden, zum Beispiel Eurochambres, ging es nicht anders. Artikel 7 der Richtlinie band die relevanten Ressourcen, die Implikationen der Energieauditpflicht waren nicht ganz klar, schon gar nicht, wen sie alles betreffen würde. Auch in Deutschland beschäftigte sich die grüne Opposition nicht mit den Energieaudits, sondern den Verpflichtungssystemen (vgl. Bundesregierung 2012). Die Bundesstelle für Energieeffizienz im BAFA (BfEE) hatte für den Bund die Richtlinienverhandlungen zur EED nicht nur begleitet, sondern hatte auch einen Mitarbeiter für den Zeitraum ins BMWi abgeordnet, der an vorderster Front an den Verhandlungen teilgenommen hat (Interview 3).

Nach der Verabschiedung der EED-Richtlinie am 25. Oktober 2012⁴ blieb die Umsetzung der Audits in Deutschland erst einmal liegen. Es gibt die Meinung, dass es sich um eine absichtliche politische Verschleppung durch das FDP-geführte zuständige Bundeswirtschaftsministerium gehandelt hat (Interview 4, Hoffmann 2015). Allerdings waren die anderen Mitgliedstaaten teilweise auch noch nicht weiter und es lagen in dieser Legislaturperiode auch noch gar keine Umsetzungshinweise der EU-Kommission vor. Ein Blick auf die personelle Ausstattung des Energieeffizienzbereichs des BMWi vor 2014 mit nur zwei Referaten macht klar, dass der Raum für die Umsetzung der Auditpflicht auch erst einmal geschaffen werden musste. Die allgemeine Energieeffizienzpolitik, insbeson-

⁴Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG

dere in Form der Formulierung des nach EED geforderten Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplans (NEEAP) band wahrscheinlich die meisten Ressourcen (endgültiges Dokument von April 2014, Verabschiedung im Kabinett am 18. Juni 2014, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014a; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014d, vgl. auch Nebel 2014). Laut Artikel 7 Absatz 9 EED eigentlich schon zum 5. Dezember 2013, spätestens aber im NEEAP hatte die Bundesregierung nun ja auch schlüssig darzulegen, wie sie Artikel 7 der EED ohne Einführung eines Verpflichtungssystems mit Alternativmaßnahmen erfüllen wollte. Das war keine leichte Aufgabe. Das von der Bundesregierung zu diesem Zweck in Auftrag gegebene Gutachten (Seefeldt und Weinert 2013) deklarierte dazu schlechterdings jede Maßnahme als Energieeffizienzmaßnahme um, die sich auch nur irgendwie auf den Energieverbrauch auswirken konnte – von den Netznutzungsentgelten bis zur LKW-Maut – was man rechtlich zumindest in Frage stellen konnte (Nebel 2014, S. 170). Bis zum 30. April 2014 hätte der NEEAP eigentlich übermittelt sein müssen (vgl. Art. 24 Absatz 2 EED). Auch die Wirtschaftsministerkonferenz der Bundesländer (Juni 2013) beschäftigt sich erst einmal nur mit der Umsetzung der Einsparverpflichtung (Wirtschaftsministerskoferenz 2013).

Auf EU-Ebene begann inzwischen schon die Abstimmung zur Implementation im Rahmen der Concerted Action EED. Dabei handelt es sich um ein von der EU-Kommission bezahltes Projekt, das für den Geltungszeitraum der Richtlinie als Forschungsprojekt bewilligt wird und zweimal im Jahr Verwaltungsakteure der Mitgliedstaaten versammelt. Die Concerted Action EED stellt den Hauptaustauschrahmen für die beteiligten Akteure der ausführenden Ebene dar. Die Idee ist, dass jeweils die Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten dort teilnehmen, gegebenenfalls gemeinsam mit ihrem Ministerium. Je nach Thema können das auch unterschiedliche Personen und Institutionen sein. Die Agenda bestimmen die Mitgliedstaaten selbst. Die EU-Kommission nimmt meistens teil, kann aber auch ausgeschlossen werden. Es gibt themenspezifische Arbeitsgruppen, die von einer freiwilligen Person aus den Reihen der Mitgliedstaaten geleitet werden. Für Deutschland nimmt standardmäßig eine feststehende Person aus der BfEE an der Concerted Action EED teil, die von einem Vertreter des BMWi begleitet werden kann (Interviews 2, 3, 6 und 9) Dem ersten Working-Group-Report vom 23. April 2013 (Forni u. a. 2013) lässt sich entnehmen, dass fünf Mitgliedstaaten bereits eine hinreichende Regelung zum Energieaudit hatten, die anderen hatten mit der Implementierung noch nicht begonnen.

Einen Einschnitt, auch für die Implementation der Energieaudits, bedeutet die Bundestagswahl im September 2013. Nach der Wahl und der darauf folgenden Umorganisation des Energiebereichs war dieser erst einmal mit sich selbst beschäftigt. Erst im März 2014 stand die neue Organisationsstruktur. Die Leitlinien der EU-Kommission zur Durchführung der EED (Europäische Kommission 2013b) erschienen am 6. November 2013, also einigermaßen rechtzeitig für eine fristgerechte Umsetzung. Es gab auch einen Teil speziell das Audit betreffend (Europäische Kommission 2013a). Die Guidance Note ließ insbesondere keine Zweifel am Adressatenkreis der Regelung: Große Unternehmen als Gegenstück zu den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) der beihilferechtlichen Definition, so wie in den Begriffsbestimmungen der EED rechtlich festgelegt. Auch wurde

noch einmal unterstrichen, dass Möglichkeiten für Sanktionen und Bußgelder geschaffen werden mussten.

Der Verdacht liegt nahe, dass diese Dokumente zu diesem Zeitpunkt vom zuständigen Ressort kaum sinnvoll aufgegriffen werden konnten, weil noch völlig unklar war, wie es organisatorisch weitergehen würde. Das gleiche Schicksal dürfte im BMWi der zweite Working-Group-Report aus der Concerted Action vom Dezember 2013 geteilt haben (ten Donkelaar und Forni 2013). Deutschland sammelte im EU-Vergleich mit seiner Umsetzung jedenfalls bereits einiges an Verzögerung an. Während die anderen Mitgliedstaaten im Concerted Action bereits Umsetzungsideen präsentierten, war Deutschland eher pro forma dabei und präsentierte zu Allgemeinplätzen wie dem (zugegebenermaßen sehr gelungenen) bayrischen Energieatlas (Concerted Action EED 2019).

Der Bundesrat hingegen beschäftigte sich mit den Umsetzungsleitlinien der EU-Kommission zu den Audits. Vollzugsfragen spielten aber absolut keine Rolle, der Umweltausschuss forderte kleine inhaltliche Verschärfungen (Bundesrat 2013). Auch die grüne Opposition im Bundestag konzentrierte sich noch im Februar 2014 nur auf die Hauptthemen der EED, also die Einsparverpflichtung, aber auch die Vorgaben für die öffentliche Hand (Bundesregierung 2014a).

Gleichzeitig war das BMWi mit einem EU-Beihilfverfahren wegen der besonderen Ausgleichsregelung im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) beschäftigt, das das Haus erheblich unter Druck setzte und man deshalb versuchte, nicht noch eine weitere Front im Energiebereich aufzumachen (Interviews 3 und 4, Schmidt-Preuß 2014).

„Der politische Druck, der durch die Eröffnung des Beihilfverfahrens auf die neue Bundesregierung ausgeübt wurde, ist in seiner Tragweite aus heutiger Sicht kaum zu überschätzen.“ (S. Fischer 2017, S. 334)

Die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission, für besondere Durchgriffstärke bekannt, prangerte eine Sonderregelung für energieintensive Unternehmen an, nach der sie teilweise von der EEG-Umlage befreit waren („besondere Ausgleichsregelung“). Für die Unternehmen ging es dabei um viel Geld, das sie bei einem ungünstigen Ausgang des Verfahrens hätten nachzahlen müssen. Das Verfahren wurde am 18. Dezember 2013 förmlich eingeleitet und war gegen Ende April 2014 diplomatisch mit der EU-Kommission geklärt durch ein geändertes EEG (Macht 2014). Das Beihilfverfahren lief aber noch bis Ende November 2014 weiter. Letztlich mussten die deutschen Unternehmen nur geringe Summen nachzahlen.

7.2.2 2014: Vorbereitung der Bundesgesetzgebung

Die Umsetzung des Energieaudits wurde im BMWi auf jeden Fall erst nach der Umressortierung und Neuorganisation im Frühjahr 2014 einem konkreten Bearbeiter zugeordnet – gerade noch rechtzeitig für ein einigermaßen geordnetes Gesetzgebungsverfahren. Die Concerted Action EED war zu diesem Zeitpunkt bereits sehr aktiv (Adams und Forni 2014). Sechs Länder, überwiegend MOE-Staaten, hatten bereits umgesetzt, der Rest befand sich in unterschiedlichen Vorbereitungsstadien. Für eine der größten Herausforderungen wurde gehalten, eine Liste der Verpflichteten zu erstellen.

Ungefähr gleichzeitig mit der Veröffentlichung des deutschen Referenten-Entwurfs am 31. Juli 2014 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014b) machte die EU-Kommission im Juli 2014 bereits Druck mit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland zur Energieeffizienz-Richtlinie im Allgemeinen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2015). Laut Aussage der Beteiligten spielten die Audits dabei allerdings keine Rolle, sondern eher Artikel 7, also das Verpflichtungssystem. Das verwundert, denn auch die Auditpflicht hätte bis zum 5. Juni 2014 rechtlich verankert sein müssen. Möglicherweise kamen auch hier die Mechanismen erst ein wenig später und erst nach organisatorischen Änderungen ins Rollen: Der langjährige, thematisch zugewiesene Bearbeiter in der Kommission kam erst in 2015 dazu.

Das BMWi erarbeitete also innerhalb weniger Monate einen vollständigen Referenten-Entwurf, der inhaltlich weitestgehend mit dem letztlich verabschiedeten Gesetzestext des Energiedienstleistungsgesetzes von 2015 (EDL-G 2015)⁵ übereinstimmte und sich sehr eng an der EED orientierte. Deutschland konnte seinen Entwurf auf zahlreiche, teilweise schon umgesetzte Ideen der anderen Mitgliedstaaten und auf eine Auslegungsempfehlung der EU-Kommission stützen. Deutschland hat seine Umsetzung am Vorbild Österreichs ausgerichtet (Interview 1).

Der Referenten-Entwurf legte eine nahezu 1:1-Umsetzung der europäischen Regelungen nah und folgte damit dem Koalitionsvertrag (Bundesregierung 2013a). Der Beginn der Verpflichtung zum 5. Dezember 2015 und der vierjährige Turnus wurden übernommen, ebenso die KMU-Definition. Die Qualitätskriterien des Anhangs VI EED waren eingebaut. Ihnen vorangestellt wurde die Pflicht, das Audit nach den Kriterien der DIN EN 16247:1 durchzuführen. Diese Möglichkeit nannte die EED in Erwägungsgrund Nr. 24. Auch die alternativen Erfüllungsoptionen, das Energiemanagementsystem nach DIN EN ISO 50001 und das Umweltmanagementsystem, waren dort bereits angelegt. Zuständige Behörde sollte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) sein. Der Entwurf enthielt detaillierte Vorgaben zur Stichprobenkontrolle und den zugelassenen Nachweisen, allerdings nicht die Größe der Stichprobe. Für die Berechnung des Erfüllungsaufwands wurde eine Stichprobengröße von 20 Prozent verwendet, von einer umständlich aus verschiedenen Statistiken hergeleiteten Zahl von 94.000 verpflichteten Unternehmen. Für die Verwaltung ergab sich ein Erfüllungsaufwand von 1,7 Millionen Euro jährlich sowie 600.000 Euro Einrichtungskosten.

Die Verbände wurden mit der Veröffentlichung des Referenten-Entwurfs aufmerksam, Stück für Stück erschloss sich ihnen die Tragweite der Regelung, teilweise auch erst im Gesetzgebungsverfahren (Interview 3). Anlass war insbesondere die Adressatendefinition. Deutschland wollte sich in seinem Entwurf und letztlich auch im Gesetzgebungsverfahren nicht über die Adressaten-Definition der EED und Umsetzungsleitlinien hinwegsetzen, obwohl das vehement gefordert wurde. Andere Mitgliedstaaten ließen es auf den Konflikt ankommen und widersetzten sich sowohl dem klaren Wortlaut der Richtlinie als auch dem der Auslegungsempfehlung. Der EU-rechtlich so klar formulierte Adressatenkreis macht energiepolitisch eigentlich keinen Sinn: Die EU-Energieeffizienzpolitik durchzieht

⁵Gesetz zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 15. April 2015

wie ein roter Faden die Frage des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, der Wirtschaftlichkeit. Insbesondere für ordnungsrechtliche Regelungen ist die Wirtschaftlichkeit die zu Grunde liegende Rechtfertigung. Die Wirtschaftlichkeit eines Energieaudits misst sich also an den zu erwartenden Einsparmöglichkeiten des Unternehmens im Verhältnis zu den Auditkosten. Hierbei besteht kein einfacher Zusammenhang mit der Unternehmensgröße.

Das Konsultationsverfahren zum Referenten-Entwurf verlief verhältnismäßig ruhig, fungierte aber wie gesagt als Weckruf für die Verbände der Adressaten. Ideen zu einem geordneten Vollzug brachte die DENEFF ein, ein Herstellerverband für energieeffiziente Produkte. Diese betrafen zum Beispiel die Stichprobengröße, die sie lieber bei 25 als 20 Prozent sehen wollten (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2014). Der Vollzug an sich war für niemanden ein Thema, so lange seine Einheitlichkeit gesichert war – was sie durch das BAFA schien (Interviews 4 und 5). Die Umweltseite in Person des Bundesumweltministeriums und des Umweltausschusses des Bundesrats diskutierten noch kleinere Details, die sie in den Audits abgedeckt sehen wollten und die Frage, ob bestimmte Maßnahmenempfehlungen aus den Audits verpflichtend umgesetzt werden sollten (Interview 4 sowie Bundesrat 2014a). Obwohl der Umweltseite auch eine Vollzugsaffinität nachgesagt wird (Interview 4), gab es zu Vollzugsfragen keine Diskussionen. Offenbar war mit der Wahl des BAFA für die Umweltseite ein ordentlicher Vollzug hinreichend sichergestellt.

Parallel zur Konsultation des Referenten-Entwurfs erarbeitete das BMWi eine Antwort auf das Mahnschreiben der EU-Kommission die EED betreffend (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2015). Der Gesetzgebungsvorschlag wurde vorab auch im Bund-Länder-Arbeitskreis Energieeffizienz vorgestellt und hat dort keine Diskussionen hervorgerufen (Interviews 1 und 39 sowie Deutscher Bundestag 2014c).

Der Kabinettsbeschluss vom 3. November 2014 (Bundesregierung 2014b) stellt den Gesetzentwurf, genau wie der Referenten-Entwurf, maßgeblich in den Kontext der verpflichtenden EED-Umsetzung, mit dem die EU ihre Energieeffizienz-Ziele bis 2020 erreichen will. Als nationale Begründung werden zuallererst wirtschaftliche Argumente gebracht: die Vorreiterrolle deutscher Unternehmen beim Einsatz energieeffizienter Technologien, an die angeknüpft werden soll, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit der Energieversorgung. Klima- und Ressourcenschutz dienten nur als Tertiär-Argumentation.

Der Bundesvollzug wird als alternativlos verargumentiert: „Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit (Artikel 72 Absatz 2, zweite Alternative GG) ist eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich.“ Der Markt für Energieaudits sei bereits zu diesem Zeitpunkt eine Aufgabe des Bundes – durch die Förderprogramme des Bundes und die Aufgaben der BfEE in diesem Zusammenhang. Die bundeseinheitliche Regelung wird als alternativlos für eine schnelle und einheitliche Lösung zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen der Unternehmen beschrieben. Außerdem sei eine schnelle Maßnahmenumsetzung auch im Sinne des Klimaschutzes.

Vom Referenten-Entwurf zum Kabinettsbeschluss änderte sich die Schätzung des Erfüllungsaufwands. So wurde die Zahl der voraussichtlich verpflichteten Unternehmen statistisch neu auf etwa 50.000 (statt 94.000) bestimmt. Während die Schätzung des Aufwands für die Wirtschaft angepasst wurde (von 92 Millionen Euro jährlich auf 50

Millionen Euro jährlich), blieb der geschätzte Aufwand für die Verwaltung gleich, obwohl die Stichprobengröße nicht verändert wurde. Das ist erstaunlich, hatte sich die Fallzahl doch nahezu halbiert. Das BMWi bestreitet die Verwaltungskosten aber gänzlich aus dem eigenen Haushalt. Deswegen hat dies wahrscheinlich niemand weiter hinterfragt. Der Kabinettsbeschluss enthielt nunmehr auch zur Erfüllung von Art. 12 EED explizite Bußgeldbestimmungen, die parallel zur Konsultation des Referenten-Entwurfs gemeinsam mit dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz entwickelt worden waren (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014b).

7.2.3 2014 und 2015: Gesetzgebungsverfahren in Bundestag und Bundesrat

Am 1. Dezember 2014 wurde der Gesetzentwurf als „besonders eilbedürftig“ (wegen der EU-Fristen) und „nicht zustimmungspflichtig“ in den Bundestag eingebracht (Deutscher Bundestag 2014a).⁶ Damit waren die Rückäußerungsfristen für den Bundesrat verkürzt. Das gesamte Gesetzgebungsverfahren war auf die Monate Dezember 2014 und Januar 2015 zusammengestaucht.

Der Bundesrat beschäftigte sich nicht mit Vollzugsfragen (Ausschussempfehlungen vom 5. Dezember 2014, Plenumsbeschluss vom 19. Dezember 2014). Es wurde insgesamt bemängelt, dass es sich nur um eine Teilumsetzung der EED handelt und andere wichtige Bereiche weiterhin fehlen. Der Bundesrat nahm hinsichtlich der KMU-Definition die Argumentation des BMWi auf, dass bei einer Abweichung ein Vertragsverletzungsverfahren zu befürchten wäre (Bundesrat 2014a; Bundesrat 2014b). Der anvisierte Bundesvollzug wurde im Bundesratsverfahren überhaupt nicht kommentiert. Die Länderakteure, denen der Bundesvollzug als ungewöhnlich aufgefallen war, hatten sich zurückgehalten, um den Bund nicht von der Idee abzubringen. Hintergedanke war, dass man sich tunlichst nicht beschweren sollte, wenn einem jemand Arbeit abnehmen möchte (Interviews 8 und 39). Im vorliegenden Feld war ganz offensichtlich die Neigung zur Aufwandsvermeidung größer ausgeprägt als die zum Wachen über die Zuständigkeitsverteilung.

Anfang Dezember wurden die Audits in den NAPE (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014c), den rein nationalen Aktionsplan Energieeffizienz, als Sofortmaßnahme integriert, mithin für die nationale Energieeffizienzpolitik internalisiert. Insgesamt sollten mit den Energieaudits von der Einführung bis 2020 50,5 Petajoule Primärenergie eingespart werden.

Erst während des Bundestagsverfahrens, sind die am gravierendsten Betroffenen aufmerksam geworden, also die Unternehmen, für die die Regelung eine echte Neuerung und entsprechend Aufwand darstellt, nämlich der Handel. Sie erkämpften sich ein Multi-Site-Verfahren, dass nach einem bestimmten Schlüssel ermöglicht, für gleichartige Betriebsstätten nur ein Referenzaudit durchzuführen (Interviews 3 und 4). Am 18. Dezember 2014 fand eine Plenarberatung im Bundestag statt, auf die hier ausschnittsweise eingegangen werden soll, wo sich besonders klare Anknüpfungspunkte an die Theorien ergeben. In den – allerdings nur zu Protokoll gegebenen – Reden wird bereits das erfolgreiche Lobbying deutlich: Der CDU-Abgeordnete Gundelach pochte einerseits auf eine

⁶zum Gesamttablauf des Verfahrens vgl. <https://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/634/63402.html>

1:1-Umsetzung der EU-Richtlinie, hob andererseits hervor, eine „Clusterlösung“, also das Multi-Site-Verfahren, sei in der EED „ausdrücklich vorgesehen“ (Deutscher Bundestag 2014b, S. 7368D) – was nicht stimmt, denn solche Verfahren werden in der Richtlinie nicht erwähnt. Auf einen Misfit in der Instrumentierung zwischen EED und der Policy-Kultur des Bundes weist die Aussage der LINKE-Abgeordneten Bulling-Schröter hin, die die 1:1-Umsetzung kritisch erwähnt: „Die Bundesregierung scheut das Ordnungsrecht wie der Teufel das Weihwasser und lässt sich nur dort darauf ein, wo sie nicht anders kann, ohne ein Vertragsverletzungsverfahren zu riskieren. Gelobt werden kann sie nicht dafür.“ (Deutscher Bundestag 2014b, 7370A) Die Umsetzung sei zu schwach angesichts eigener „Effizienzwillensbekundungen“ (eine Anspielung auf den ebenfalls im Dezember 2014 erschienenen Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz NAPE) und der „Dramatik des Klimawandels“. Es solle konkrete Einsparziele für Unternehmen geben.

Am 26. Januar 2015 fand noch eine Expertenanhörung im Wirtschaftsausschuss statt (Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Energie 2015). Die Expertenanhörung steht exemplarisch für eine von Gemeinplätzen dominierte Debatte. Die geladenen Unternehmervertreter machten vor allem deutlich, wie gut Deutschland in Sachen Energieeffizienz schon da steht. Vollzugsfragen, also die Beauftragung des BAFA als solches und die damit verbundenen Kosten, waren kein Thema.

Das von den Händlern erstrittene Multi-Site-Verfahren ist auch im verabschiedeten Gesetz vom 5. Februar 2015⁷ nicht explizit beschrieben. Die einzige Änderung, die das verabschiedete Gesetz im Vergleich zum Kabinettsbeschluss vorsah, war eine Übergangsregelung für die Einführung von Energiemanagementsystemen. Alle anderen inhaltlichen Änderungen werden der Bundesregierung und damit dem BAFA per Entschließung als Vorgehen für den Vollzug angetragen (Deutscher Bundestag 2015b). Das betrifft zuvorderst das Multi-Site-Verfahren, dann die Schwächung der Forderung nach Lebenszykluskosten-Analysen sowie den Umgang mit der verspäteten Umsetzung der EED. Der Entschließungsantrag geht auf die Fraktionen der SPD und CDU/CSU zurück. Hoffmann (2015, S. 7) führt diese Vorgehensweise darauf zurück, dass die Bundesregierung der EU-Kommission „keine Munition“ im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens liefern wollte und die genaue Ausformung des Vollzugs eher im Stillen ohne die genaue Aufsicht der EU erfolgen sollte. Angesichts des rasanten Gesetzgebungsverfahrens kann es aber auch sein, dass für mehr Detailregelungen schlicht keine Zeit war.

Die neuen Regelungen zur Energieauditpflicht machten den Kern der Gesetzesänderung aus. Dabei wurde die KMU-Definition aus der Richtlinie beziehungsweise dem europäischen Beihilferecht in § 1 Absatz 4 EDL-G übernommen, es gab also keine Änderungen zum Entwurf. Das warfen die Verbände der Adressaten der Politik durchaus vor (Interview 4).

Weggefallen ist im Zuge der Novellierung des EDL-G die Pflicht der Energieunternehmen, sich um eine hinreichende Anbieterzahl für Energieaudits zu kümmern (vgl. auch Lendermann 2015). Der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) im BAFA standen im

⁷Gesetzbeschluss des Deutschen Bundestages – Gesetz zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

alten EDL-G von 2010 sogar Zwangsmaßnahmen bis zur Selbstvornahme zur Verfügung, inklusive der entsprechenden Bußgeldvorschriften (§§ 5, 8 und 12 EDL-G 2010). Diese Regelung entsprang der Vorgängerrichtlinie.⁸ Die Vorschriften wurden mit dem EDL-G 2015 durch die neue Auditpflicht für große Unternehmen nahezu vollständig abgelöst. Insbesondere büßten sie ihren zwingenden Vollzugscharakter ein. Nach § 8a Absatz 3 EDL-G 2015 hieß es nun nur noch, die BfEE solle bei mangelndem Auditorenangebot „Maßnahmen ergreifen“, „um das Tätigwerden unabhängiger Anbieter zu entwickeln und zu fördern“. An dieser Stelle sei noch ergänzt, dass bei der Erarbeitung des EDL-G 2010 ein Richtungsstreit zwischen BMWi und Bundesumweltministerium die Implementation deutlich verzögert hatte. Der Entwurf ging strittig in die Verbändeanhörung, weil die Zeit wegen eines Vertragsverletzungsverfahrens drängte. Der Kabinettsbeschluss wurde immer weiter hinausgezögert und fand in der auslaufenden Legislaturperiode nicht mehr statt – Streitpunkt war auch damals schon ein Verpflichtungssystem für Energieversorger. Die BfEE hätte hieraus erhebliche Vollzugsaufgaben bekommen (Kachel 2009).

7.2.4 2015 und 2016: Vollzugaufbau und Vollzugsbeginn

Die Klärung der wichtigsten inhaltlichen Fragen ist neben der Schaffung der Organisationsstruktur und gegebenenfalls Aufbau technischer Infrastruktur einer der grundlegendsten Teile des Vollzugaufbaus. Auf Grund des raschen Gesetzgebungsverfahrens waren zentrale politische Umsetzungswünsche wie das Multi-Site-Verfahren und Übergangsregelungen nicht mehr im eigentlichen Gesetz behandelt worden (Interview 4). Stattdessen hinterließ der Bundestag diese Punkte wie im Abschnitt 7.2.3 beschrieben der Bundesregierung und damit dem BAFA zur weiteren Definition und Berücksichtigung im Vollzug.

Der beauftragte Bearbeiter im BAFA führte diese Aufgaben weitestgehend in Eigenregie durch, wie die Interviewpartner übereinstimmend berichten (Interviews 1, 3 und 4). Mit den Ergebnissen waren alle Beteiligten sehr zufrieden; es wurde jedoch auch hinterfragt, ob das BAFA mit diesen Fragen zu sehr allein gelassen wurde, in dem Sinne, dass die gewährten Freiheitsgrade für das BAFA eher Bürde als Freude waren (Interview 4).

Fakt ist, dass sich das BMWi nach der Übertragung aus der Erarbeitung der inhaltlichen Fragen herausgehalten hat, weil sie es als Aufgabe des BAFA als Vollzugsbehörde angesehen haben, diese zu klären (Interviews 3 bis 5). Das kann man unter dem Aspekt fragwürdig finden, dass die Detailregelungen unter weniger Zeitdruck möglicherweise direkt im Gesetz festgehalten worden wären und damit sicher nicht im Verantwortungsbereich der nachgeordneten Behörde gelegen hätten. Man kann es andererseits normal finden, weil viele vollzugsbedürftige Regelungen in vergleichbaren Rechtsgebieten wesentlich weniger detaillierte Anweisungen enthalten als das EDL-G. Erwähnt werden sollte, dass das BMWi weiterhin kein Glück mit der EU-Kommission hatte: Am 19. März 2015 wurde gegen Deutschland ein Pilotverfahren eröffnet wegen der Artikel-7-Meldung vom 5. Juni 2014 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2015).

⁸Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates

Nach der Verabschiedung des EDL-G erfolgten in 2015 im BAFA die folgenden Dinge: Es wurde zum einen eine Handreichung mit Umsetzungshinweisen für die Unternehmen entwickelt („Merkblatt“), für das ab dem 1. April 2015 auch eine Verbändekonsultation vom BAFA gemeinsam mit dem BMWi durchgeführt wurde (Interviews 1 und 3, vgl. auch Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2015). Erste Arbeiten am Merkblatt hatten bereits parallel zum Gesetzgebungsverfahren stattgefunden, so dass es rasch nach Inkrafttreten des EDL-G (22. April 2015) vorlag, nämlich am 13. Mai 2015. Zum anderen wurde die Unternehmen auf zahlreichen Veranstaltungen über ihre Verpflichtung informiert. Veranstaltungen und Erarbeitung des Merkblatts geschahen nach Aussagen der Beteiligten in enger Zusammenarbeit zwischen BAFA und DIHK. Im Hintergrund wurde die personelle und technische Infrastruktur aufgebaut. Die Unterlagen zu den Audits werden zum Beispiel direkt online hochgeladen, wofür die Webanwendung erstellt werden musste. Um die Unternehmen in eine Stichprobe ziehen zu können, wurden Adressdatenbanken angekauft, die (aber nur in etwa) deckungsgleich mit dem Verpflichtetenkreis sind. Mit dem Wunsch nach einer Registrierung der verpflichteten Unternehmen konnte sich das BAFA bereits in der Gesetzgebungsphase nicht durchsetzen, schon der Referenten-Entwurf enthielt keinen solchen Vorschlag.

In den Umsetzungssommer 2015 fallen erste Würdigungen und Vergleiche der Implementation. So erschien am 17. Juni 2015 eine EU-Vergleichsstudie von Eurochambres (2015), dem europäischen Dachverband des DIHK. Zum Ende des ersten Quartals 2015 erscheint eine eher kritische Würdigung des Umweltrechtlers Hoffmann (2015). Die juristische Bewertung und Erwägungen aus Sicht des BMWi finden sich im wissenschaftlichen Artikel von Lendermann (2015) – vielleicht durchaus als Antwort auf die Umweltsicht und um die juristische Deutungshoheit des BMWi zu erhalten.

Aber wie sah der Start in die Audit-Durchführung und Kontrollen aus? Mit der Verabschiedung des EDL-G im Frühjahr 2015 und einer als unumstößlich formulierten Umsetzungsverpflichtung für die Unternehmen zum 5. Dezember 2015 war ziemliche Unruhe im Markt entstanden. Um die EU-Kommission nicht endgültig auf den Plan zu rufen, hatte nämlich insbesondere das BMWi durchgehend klar gemacht, dass der Termin für die praktische Umsetzung der Verpflichtung feststehe – und dass ab 2016 kontrolliert werde.

Neben den Fragen „Muss ich eigentlich ein Audit machen und wie sieht das aus?“ war vor allem das Finden eines Auditors ein nennenswertes Problem, auch weil sich viele Unternehmen in der ohnehin kurzen Frist zu spät gekümmert hatten (Interviews 2 und 7). Das hatte die EU-Regelung eigentlich verhindern wollen, indem eine Zwischenfrist für den Erlass der Regelungen zum 5. Juni 2014 verbindlich vorgesehen war. Exemplarisch: Im Herbst 2015 sagte ein Auditor in etwa: „Wir fragen die Unternehmen, die bei uns anfragen: Wollen Sie das EDL-G erfüllen oder wollen Sie ein Energieaudit?“ Es ist also davon auszugehen, dass die Audits, die nur zur Erfüllung der Verpflichtung durchgeführt wurden, oberflächlicher waren als üblich.

Der Vollzug erlebte wegen der schlechten Verfügbarkeit von Auditoren Anfang 2016 noch eine gewisse Übergangsphase. Weil absehbar war, dass nicht alle Unternehmen noch rechtzeitig einen Auditor würden verpflichten können, hatte der Abteilungsleiter des BM-

Wi am 10. Dezember 2015 ein Schreiben an die Verbände der Adressaten versandt, in dem er mitteilte, dass eine Fristversäumnis nicht automatisch ein Bußgeld nach sich ziehen werde. Bis April 2016 solle zu Gunsten des Unternehmens berücksichtigt werden, wenn es sich nachweislich vergeblich um einen Auditor bemüht habe.⁹ Die Umsetzungsfrist als solche, also das Datum des 5. Dezember 2015 war aber dadurch nie in Frage gestellt. Das wurde vom BMWi immer wieder öffentlich so kommuniziert, gerade auch auf Fachveranstaltungen für Energieeffizienz.

Anfang 2016 konnte laut Angaben des BAFA bereits ein Test-Prüflauf mit etwa fünfzig Unternehmen starten. Die Unternehmen wurden stichprobenmäßig ausgewählt, automatisch angeschrieben und zu einer Erklärung hinsichtlich des Audits aufgefordert. Ein weiterer Teil erhielt daraufhin noch eine Aufforderung zum Hochladen ihres Auditberichts. Bei der Überprüfung des Vorhandenseins eines Audits wendete das BAFA den im erwähnten BMWi-Schreiben formulierten Ermessensspielraum hinsichtlich Bußgeldern an. Auch nach April 2016 führte ein noch nicht fertig gestelltes Audit nicht automatisch zu einem Bußgeldverfahren, wenn die Arbeit am Audit nachgewiesen werden konnte. Mit fortschreitender Zeit schrumpfte aber der Ermessensspielraum, was das anbelangt, zusammen – die Argumentation, man hätte kein Audit bekommen können, war eben irgendwann nicht mehr stichhaltig (Interview 4).

In 2019 erfolgte schließlich eine umfangreiche Überarbeitung der Energieaudit-Vorschriften im EDL-G ohne weiteren europäischen Trigger, bei der einerseits eine Bagatellgrenze für Geringverbraucher eingeführt wurde, andererseits Registrierungs- und Nachweispflichten eingeführt wurden (vgl. dazu Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle 2019). Damit kam man sowohl den Bedürfnissen der Unternehmen als auch der Vollzugsbehörde entgegen.

7.3 Implementationserfolg

In diesem Abschnitt soll das Implementationsergebnis der Auditvorschriften aus der Richtlinie 2012/27/EU dargestellt werden, insbesondere deren Vollzugskomponente. Die Untersuchung bezieht sich auf die Initial-Implementation durch das EDL-G 2015. Neuerungen durch die Novellierung in 2019 liegen deutlich nach dem Erhebungszeitraum durch die Interviews und sind daher nur knapp zur Kenntnis dargestellt. Hinsichtlich des Implementationsergebnisses werden zunächst die institutionellen und verfahrenstechnischen Parameter der implementierten Lösung beschrieben. Danach werden Geschwindigkeit und Qualität der Implementation bewertet, wobei für die Qualität das 5C-Protocol von Najam (1995) herangezogen wird.

7.3.1 Implementierte Lösung

Der Vollzug der Energieauditpflicht wurde mit dem EDL-G 2015 am 22. April 2015 auf das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) übertragen. Dort wurde dafür ein eigenes Fachreferat eingerichtet, dass gleichzeitig auch für die

⁹Schreiben liegt vor.

Förderprogramme im Bereich Industrieeffizienz zuständig ist. Das Referat besteht nach Angaben des BAFA (Stand: Herbst 2018) aus insgesamt acht Mitarbeitern, davon ein Referatsleiter, ein Referent, zwei Prüfsachverständige sowie vier Sachbearbeiterstellen. Exakte Mittelzuweisungen für Sach- oder Personalkosten sind dem Haushaltsplan des BMWi im Kapitel 0916 (BAFA) nicht zu entnehmen (vgl. Bundesregierung 2017).

Im EDL-G sind dem BAFA nur grobe Verfahrensvorgaben gemacht (vgl. 7.4.2). Insofern verbleibt dem BAFA eine erkennbare Diskretion bei der Vollzugsausübung. Eine Registrierungspflicht für die betroffenen Unternehmen bestand und besteht nicht, mit dem EDL-G 2019 wurde jedoch eine Nachweispflicht für jedes Energieaudit eingeführt. Auf der inhaltlichen Ebene wurde zum einen die Adressatendefinition anhand des Beihilferechts, wie von der Richtlinie vorgesehen, übernommen. Das Audit muss außerdem der DIN EN 16247:1 entsprechen, ersatzweise kann ein Energiemanagementsystem nach DIN EN ISO 50001 eingeführt werden. In der weiteren inhaltlichen Ausgestaltung des BAFA wurde für Unternehmen mit vielen gleichen Standorten ein Multi-Site-Verfahren eingeführt. Dies ermöglicht die Untersuchung nur weniger Standorte, die repräsentativ für das Gesamtunternehmen stehen sollen.

Das BAFA wählt zur Kontrolle die Unternehmen durch eine Zufallsstichprobe aus einer zugekauften Adressdatenbank aus. Für 3.000 von vermutlich 50.000 verpflichteten Unternehmen wurde so in 2016 das Vorhandensein des Audits geprüft. Das Anschreiben erfolgt automatisch, die Unternehmen müssen in der Folge gegebenenfalls Unterlagen auf eine Online-Plattform hochladen. Eine Qualitätsprüfung durch die referatseigenen Prüfsachverständige erfuhr im Gesamtjahr 2016 knapp 300 Auditberichte (Michael Mai u. a. 2017, S. 83 ff.). Die Gesetzesbegründung sieht eine jährliche Überprüfung von 2.400 Unternehmen vor. Für die Qualitätskontrolle werden keine Vorgaben gemacht.

7.3.2 Geschwindigkeit

Die Regelungen zum Energieaudit wurden rechtlich ein knappes Jahr zu spät umgesetzt. Eigentlich hätte die nationale Regelung laut EED bereits zum 5. Juni 2014 vorliegen müssen. Das EDL-G 2015 trat jedoch erst zum 22. April 2015 in Kraft. Damit befand sich Deutschland etwa im Mittelfeld der EU-Mitgliedstaaten. In der Überblicksstudie der EU-Kommission (Hirzel u. a. 2016, S. 6) wird festgestellt, dass die meisten Mitgliedstaaten ihre rechtliche Implementation in 2014 und 2015 abgeschlossen haben. Die Frist 5. Dezember 2015 für die Durchführung der ersten Pflichtaudits wurde in Deutschland gehalten, letztlich auf Kosten der Vorbereitungszeit der Unternehmen. De facto fertig rechtlich umgesetzt war das Energieaudit auch noch nicht mit dem Inkrafttreten des EDL-G. Zahlreiche Detailfragen von rechtlicher Relevanz wurden schließlich erst im BAFA-Merkblatt vom 13. Mai 2015 geklärt.

Die frühe rechtliche Umsetzung, wie ursprünglich in der Richtlinie vorgesehen, hätte die Unternehmen und den Energiedienstleistungsmarkt in die Lage versetzen sollen, die benötigten Audits fristgerecht bis zum 5. Dezember 2015 durchzuführen. Für die verpflichteten Unternehmen war aber erst mit Verabschiedung des EDL-G 2015 wirklich klar, auf was sie sich einstellen mussten – beziehungsweise ihren Verbänden war das klar, den Einzelunternehmen im Zweifel noch nicht.

Für die praktische Umsetzung, also den behördlichen Vollzugsaufbau und die Durchführung von Audits in den betroffenen Unternehmen blieben ab Februar 2015, der Verabschiedung des EDL-G 2015, also zehn Monate Zeit. Das ist nicht viel, aber auch nicht unmöglich wenig. Durch die aber noch notwendige Information der Adressaten verschob sich die Durchführung der meisten Erstaudits auf wenige Monate im Sommer und Herbst 2015 (Michael Mai u. a. 2017, S. 17). Argumente, die Adressaten hätten ja schon seit Inkrafttreten der Richtlinie wissen können, was auf sie zukommt, ziehen nicht, da erst ab Inkrafttreten des EDL-G 2015 klar war, welche Energieaudits letztlich zur Erfüllung der Pflicht angerechnet werden würden und welcher Auditor zur Durchführung berechtigt ist.

Sehr pünktlich begann der behördliche Vollzug durch das BAFA: Im Vorfeld, also direkt nach Verabschiedung des EDL-G bereits durch Information der Unternehmen, nach Eintreten der Auditpflicht dann unmittelbar durch Kontrollen. Die eingeräumte Übergangsfrist von wenigen Monaten für Unternehmen, die sich klar um ein Audit bemüht hatten, aber keines bekommen konnten, ist angemessen und üblicher Ausdruck von Diskretionsausübung im Vollzug. Die Übergangsfrist wäre aber bei rechtzeitiger rechtlicher Umsetzung vermeidbar gewesen. Insofern gibt es eine leichte Verzögerung hinsichtlich der praktischen Umsetzung in den Unternehmen, nicht jedoch im Vollzugsaufbau.

7.3.3 Qualität

Die Implementationsqualität beim Vollzugsaufbau der Energieaudits kann insgesamt als sehr gut bewertet werden. Bereits in 2017 erschien ein Evaluationsbericht zum Vollzug im BAFA, den die BfEE verantwortet, aber in größeren Teilen extern vergeben hatte (Michael Mai u. a. 2017). Der Bericht lobt die Arbeit des BAFA auf Grundlage diverser Experteninterviews. Die verwendeten Prozesse seien gut und die Expertise des BAFA anerkannt. Die Qualität der Audits sei grundsätzlich in Ordnung, habe aber noch Verbesserungspotenzial. So wurden die Wirtschaftlichkeitsberechnungen fast immer nach zu einfachen Methoden durchgeführt. Im Folgenden soll die Implementationsqualität noch einmal im Einzelnen anhand des 5C-Protocols (Najam 1995) nachvollzogen werden.

Betrachten wir zunächst den institutionellen Kontext. Dieser liefert ausgesprochen gute Voraussetzungen für einen erfolgreichen Vollzug. Das BAFA hat über die BfEE hervorragenden Zugang zu den europäischen Koordinationsstrukturen in der Concerted Action EED und damit zu Akteuren, die vor der gleichen Aufgabe stehen wie sie. Das BMWi verfügt mit dem entsprechenden Fachreferat über die nötige Sachkenntnis und personelle Ausstattung, um ihrer Vollzugsbehörde inhaltlich und organisatorisch zur Seite zu stehen. Die Kommunikationswege sind kurz und das Arbeitsverhältnis von Vertrauen geprägt. Gleichzeitig gibt es ein klares Hierarchieverhältnis, das ein Durchgreifen bei mangelhafter Vollzugsausführung ermöglichen würde.

Auch im Bereich „Capacity“, also den Ressourcen, gibt es gute Voraussetzungen für einen erfolgreichen Vollzug. Der Vollzug ist durch eine kontinuierliche Finanzierung aus dem Einzelhaushalt des BMWi (also des Implementierers selbst) gesichert (Deutscher Bundestag 2014a). Die Mittel werden grundsätzlich als ausreichend erachtet, die durch-

geführte Stichprobe erfüllt das Kriterium der Repräsentativität. Eine Aufstockung der Mittel, vor allem für weiteres Personal, wäre von der Vollzugsbehörde gern gesehen, um noch umfangreicher in die Qualitätsprüfung einsteigen zu können (Stand: Herbst 2018), generell wird die Personalausstattung als gerade ausreichend bewertet. Es wird aber nicht über die Qualität, sondern die Anzahl der geprüften Audits skaliert (Interviews sowie Michael Mai u. a. 2017, S. 83 ff.). Die Personalausstattung ist letztlich auch geringer ausgefallen als im Gesetzentwurf vorgesehen. Ob keine ausreichende Mittelzuweisung erfolgt ist oder diese intern im BAFA anders verwendet wurde, ist nicht ersichtlich. Alles in allem hatte der Vollzug einen guten Start. Durch die Finanzierung aus BMWi-Mitteln ist die Zuweisung zusätzlicher Mittel verfahrenstechnisch überschaubar und ergibt sich allein aus der Abwägung von Interessen innerhalb des BMWi. Das für das Audit zuständige Fachpersonal im BAFA wird allseits gelobt (Interviews 2 und 4 sowie Michael Mai u. a. 2017, S. 94 ff.). Damit sind gute Voraussetzungen für einen qualitativ hochwertigen Vollzug gegeben. Auch die Erarbeitungen von Verbesserungsvorschlägen inhaltlicher oder verfahrenstechnischer Art ist so vereinfacht. Die Durchführungseffizienz und Einheitlichkeit ist durch den zentralisierten Bundesvollzug optimal.

Das Commitment, den Vollzug mit Leben zu füllen, ist ebenfalls sehr gut ausgeprägt. Die Vollzugsbehörde BAFA und ihre Aufsichtsbehörde BMWi haben hinsichtlich des Vollzugs zum Energieaudit keine elementaren Interessenkonflikte. So soll zwar das Hauptklientel, die Unternehmen, vor Bürokratie geschützt werden. Für die Unternehmen wird aber ein erkennbarer Mehrwert durch das Energieaudit gesehen, schließlich werden sie dadurch potenziell wettbewerbsfähiger. In den stärker mit Energieeffizienz befassten Bereichen der beiden Behörden ist auch die Gleichzeitigkeit von Wettbewerbs- und Klimaschutzargumenten internalisiert, so dass kein reines Framing über den wirtschaftlichen Nutzen nötig ist (vgl. 7.5.2). Es kann immer die benötigte Perspektive eingenommen werden. Gleiches gilt für das Energieeffizienzreferat der GD ENER bei der EU-Kommission, die ebenfalls voll hinter der Aufgabe steht.

Im Bereich „Clients and Coalitions“ bestehen gute Ausgangsbedingungen. Das BAFA als Vollzugsbehörde hat grundsätzlich den Respekt der Adressaten, da sie ihnen aus ihrem Hauptfeld (Wirtschaft) bekannt ist und im Ganzen ein ähnliches Zielverständnis hat wie sie selbst. Als gleichzeitiger Ansprechpartner für beliebte Förderprogramme im Energieeffizienzbereich hat das beauftragte Fachreferat auch noch einen freundlicheren Zugang zu den Unternehmen als nur die ordnungsrechtliche „Keule“. So ist es – außer durch ordentliche und berechenbare Vollzugsarbeit – zusätzlich erleichtert, ein Vertrauensverhältnis zu den Adressaten aufzubauen und auch schwierigere oder kontroverse Teile der Aufgabe zu kommunizieren. Vom Stil kann man hier einen typischen dialog- und lösungsorientierten Vollzug erkennen, in dem es mehr um die nachhaltige Erfüllung der Verpflichtung geht als um das Abstrafen von Verfehlungen. Die EU lobt dabei auch ausdrücklich das für die Adressaten bereit gestellte Merkblatt des BAFA (Hirzel u. a. 2016, S. 228). Das BAFA versteht sich sowohl als Kontrolleur als auch als Berater für die Unternehmen. Das Interesse des BAFA ist, dass die Unternehmen die Verpflichtung korrekt erfüllen und ein ordentliches Audit haben – nicht, möglichst viele Verfehlungen zu finden. Damit hat das BAFA eine ganzheitliche Vorstellung ihrer Vollzugsaufgabe

und sich inhaltlich mit derselben identifiziert. Das sind gute Voraussetzungen für einen erfolgreichen Vollzug.

Der Zugang zu den Adressaten ist durch mangelnde Datenverfügbarkeit erschwert. Hier wäre eine Registrierungspflicht hilfreich, wie sie in anderen Mitgliedstaaten bereits üblich ist. Die Neuerung des EDL-G 2019 löst dieses Problem weiterhin nicht, da wieder nur die durchgeführten Audits, nicht aber die verpflichteten Unternehmen registriert werden. Eine Registrierung bedeutet immer zusätzlichen bürokratischen Aufwand und dürfte bei den Adressaten weiteren Widerstand erzeugen.

Auf der Content-Ebene prägten den initialen Implementationserfolg Folgen der schnellen Umsetzung und des bislang unbekanntem Terrains, die Voraussetzungen können aber dennoch insgesamt als sehr gut bewertet werden. Es gibt ausreichende Arbeitsvorgaben, dem BAFA als Vollzugsbehörde wurde aber einiges an Entwicklungsleistung abverlangt. Das BAFA hat über das EDL-G 2015 bereits einen nicht geringen Teil Verfahrensvorgaben bekommen, die über eine reine Zuständigkeitsübertragung deutlich hinausgehen. Auch die Aufgabe für die Unternehmen ist durch die verwendete DIN EN 16247:1 detailliert bestimmt. Beides erleichtert den Einstieg in Durchführung und Vollzug und verschafft den Handelnden ein Mindestmaß an Rechtssicherheit. Einige entscheidende Fragen waren jedoch nach dem Gesetzgebungsverfahren noch vom BAFA selbst zu klären. Dies erfolgte aus eigenen Ressourcen und anschließender Verbändekonsultation relativ rasch im Anschluss. Der Vollzug konnte also schnell mit einer vollständigen Arbeitsgrundlage starten, wenn auch mit etwas niedrigerer Rechtssicherheit. Vom Instrument der Verordnung wurde bislang kein Gebrauch gemacht. Einige Ergänzungen und Korrekturen sind aber über das EDL-G 2019 erfolgt. Letztlich kann das BAFA über seinen guten Zugang zum BMWi und auch der europäischen Ebene über die BfEE Erfahrungen aus dem Vollzug sehr einfach in den Politik-Reformulierungsprozess einspeisen, was positiv zu bewerten ist.

7.4 Lösungsoptionen

Bei der Implementation wird zwischen verschiedenen institutionellen, verfahrenstechnischen und inhaltlichen Optionen ausgewählt. Dieser wahrgenommene Möglichkeitenraum soll im Folgenden dargestellt werden.

7.4.1 Institutionelle Optionen

Der Ländervollzug stellt den Standardfall im deutschen Verfassungsrecht dar. Insofern muss eine Abweichung immer gut begründet werden. Außer, dass es der Standardfall gewesen wäre und der Bund sich Kosten gespart hätte, gab es keine offensichtlichen Vorteile des Ländervollzugs. Inhaltlich gab es großes Interesse an einer bundeseinheitlichen Durchführung. Ländervollzug ist mit Zuständigkeitsdiskussionen, unnötiger Bürokratie und Mehrfachverfahren konnotiert. Das wollte man den Großunternehmen nicht zumuten, die sich schließlich vehement für eine zentrale Lösung aussprachen (Interview 1). Eine einigermaßen bundeseinheitliche Durchführung ist im Ländervollzug nur mit hohem Ko-

ordinationsaufwand zu erreichen. Auf der organisatorischen Seite scheute der Bund einerseits genau diesen absehbaren Koordinationsaufwand in Bund-Länder-Arbeitskreisen, genauso aber auch den langwierigen Implementationsprozess an sich, für den angesichts des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens und des Zeitverzugs nach der Umressortierung keine Zeit war (Interviews 1 und 2). Deswegen war der Standardweg des Ländervollzugs für das implementierende BMWi insgesamt keine attraktive Option. Von den Ländern wurde er weder im offiziellen noch inoffiziellen Verfahren eingefordert, es findet sich keine Dokumentation eines auch nur leisen Protests. Strategische Überlegungen liegen nahe: Man sollte sich tunlichst nicht beschweren, wenn einem jemand freiwillig Arbeit und Kosten abnimmt (Interview 39).

Vollzugsaufgaben auf Bundesebene durchzuführen ist relativ ungewöhnlich und wird üblicherweise gar nicht als Option berücksichtigt. So war zum Beispiel keinem der Interviewpartner aus der Verwaltung in den anderen beiden Fallstudien (mit Ländervollzug) klar, dass diese Option rechtlich überhaupt besteht. „Vollzug ist Ländersache“ wird nicht nur dahergesagt, sondern als verfassungsrechtlicher Imperativ verstanden und gelebt. Für bundesweit tätige große Unternehmen mit Niederlassungen in mehreren Bundesländern ist ein Bundesvollzug unter der Ägide des BMWi klar von Vorteil. Es gibt dann nur einen, eindeutigen Ansprechpartner, was ohne Umwege zu einer einheitlichen Rechtsauslegung und einem einheitlichen Vollzug führt. Gleichzeitig können die Unternehmen darauf vertrauen, dass das BMWi als Wirtschaftsministerium einen möglichst schlanken Vollzug wählen wird, um ihnen das Leben nicht unnötig schwer zu machen. Die Zentralisierung erschien auch angesichts der überschaubaren Fallzahl als sinnvollste Lösungsoption.

Den Bundesvollzug ermöglicht haben außerdem die einigermaßen überschaubaren Vollzugskosten. Wäre die Angelegenheit teurer gewesen, hätte sich der Bund die Selbstdurchführung vermutlich zweimal überlegt. Die Existenz des BAFA als geeignete Behörde im direkten Zugriff ist darüber hinaus ein wichtiger ermöglichender Faktor. Zugleich bestand mit den Vollzugsverpflichtungen der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) aus dem EDL-G 2010 (Schaffung Energiedienstleistungsmarkt) bereits ein Präzedenzfall, die Beauftragung ist also eine pfadabhängige Entwicklung gewesen.

Hatte man sich einmal mit der Idee eines Bundesvollzugs angefreundet, lag die Beauftragung der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) nah. Sie war dafür auch im Gespräch. Die Beauftragung lag einerseits inhaltlich nah. Schließlich hatte die BfEE die gesamten Richtlinienverhandlungen begleitet und war und ist für das BMWi der Ansprechpartner schlechthin zum Thema Energieeffizienz. Als Teil des BAFA und damit einer nachgeordneten Behörde des BMWi wäre die Beauftragung auch leicht möglich gewesen – dafür war die Zustimmung keines anderen Ministeriums zuständig (über den normalen Gesetzgebungsprozess hinaus). Der direkte Zugriff hätte auch die alltägliche Arbeit erleichtert, Weisungen und Absprachen hätten entlang der gewohnten Wege fließen können. Der direkte Zugang zur Concerted Action EED, den die BfEE ohnehin hatte, hätte überdies den direkten Informationsfluss von und zu den Vollzugsbehörden der anderen Mitgliedstaaten gesichert.

Dennoch wurde diese Option verworfen. Laut der Interviewpartner ist der Grund das Selbstverständnis der BfEE. Sie ist eher mit ministerialen inhaltlichen Aufgaben

befasst als mit Vollzugsarbeit (Interviews 1 und 2) und wollte deswegen die Aufgabe nicht selbst übernehmen. Dass die Aufgabe nicht gut in deren Alltag gepasst hätte, zeigt wahrscheinlich auch die Umsetzung ihrer ordnungsrechtlichen Vollzugspflichten aus dem EDL-G 2010. Mit dem EDL-G 2015 fiel diese Aufgabe ersatzlos weg, was impliziert, dass sie vorher auch nicht nützlich erfüllt werden konnte (wobei das auch an der Aufgabe gelegen haben kann).

Was inhaltlich und organisatorisch für die BfEE sprach, galt so ähnlich auch für die Organisation als Fachreferat im BAFA. Die Beauftragung durch das BMWi ist ähnlich leicht, inhaltlich gibt es außer der BfEE auch andere Referate, die sich mit Energieeffizienz befassen haben. So war die Förderung von Energieeffizienz in der Industrie schon länger eine Aufgabe des BAFA und damit sogar der Kontakt zu den Adressaten bereits hergestellt. Dank der Synergieeffekte mit den thematisch passenden Förderprogrammen sollte auch die Identifikation mit der Aufgabe keine Frage sein. Durch die kurzen Wege im Fachbereich war auch der Informationsfluss Richtung Concerted Action EED gesichert. Durch die Gründung eines eigenen Fachreferats konnten die Nachteile einer BfEE-Beauftragung umgangen werden, so dass sich diese Lösungsoption als Wunschoption ohne größere inhaltliche Nachteile darstellte. Es gab lediglich keine ausgeprägte Vollzugserfahrung im Fachbereich, die sich angesichts der verhältnismäßig überschaubaren Aufgabe aber gut sammeln ließ. Für den Bund bzw. das BMWi blieb eigentlich nur noch die Frage: Wollen wir das bezahlen? Denn diese Lösung bedeutete, dass die Kosten voll zu Lasten des BMWi-Haushalts gehen würden (vgl. Gesetzesbegründung EDL-G 2015).

Auch eine Beauftragung des Umweltbundesamtes (UBA) war im Gespräch. Dafür sprachen die fachliche Nähe zum Thema Energieeffizienz und die einschränkungslose Identifizierung mit der Aufgabe und ihrem Beitrag zum Klimaschutz. Dagegen sprachen zum einen inhaltliche Gründe. So ist das UBA mit dem Thema Industrieeffizienz im Speziellen eher unerfahren, es gibt maximal Vorerfahrung mit Umweltmanagementsystemen. Zudem ist die Behörde nicht vollzugsaffin, das Selbstverständnis geht eher in Richtung Forschungsbehörde. Zum anderen sprachen organisatorische Gründe dagegen: Das BMWi hätte keinen direkten Zugriff auf das UBA gehabt, denn es handelt sich um eine nachgeordnete Behörde des Bundesumweltministeriums. Dies hätte zu zusätzlichem Klärungsbedarf im Vorfeld geführt und im alltäglichen Vollzug wären die Wege für Weisungen und Absprachen komplexer geworden, auch für den möglicherweise notwendigen Transfer von Mitteln. Was in den Interviews nicht gesagt wurde, aber auf der Hand liegt, sind auch strategische Gründe. Von der Auditpflicht betroffen ist das Kernklientel des BMWi. Die Macht über die Feinjustierung des Vollzugs an das Umweltministerium abzugeben, hätte bedeuten können, dass die Unternehmen möglicherweise strenger behandelt worden wären. Auch wenn für das Thema Industrieeffizienz bei allen Akteuren ziemlich einhellige Zustimmung herrscht, darf man nicht vergessen, dass das BMWi und das BMU energiepolitisch in einem klassischen Konkurrenzverhältnis stehen und andere Aspekte des energiepolitischen Zieldreiecks vertreten. Insofern wäre die Durchführung des Vollzugs im UBA auch ein strategischer Machtverlust für das BMWi gewesen.

Die Einbeziehung Dritter in den Vollzug, auch im Sinne einer Selbstverwaltung, ist im korporatistisch geprägten Deutschland keine Seltenheit. Sie hat den Reiz, dass or-

organisatorische Probleme verwaltungsrechtlicher Natur umgangen werden können. Die fachlich passende nachgeordnete Behörde liegt im anderen Ressort oder es gibt gar keine? Haushaltsrechtlich sind Mittel technisch leichter zu bekommen als Stellen? Für die Aufgabenübertragung an die Behörde müsste erst eine Verordnung oder ein Gesetz geändert werden? Für all dies gibt es bei der Einbeziehung Dritter verhältnismäßige einfache Lösungen, zumindest aber Zwischenlösungen. Die Gratwanderung besteht darin, wie viel hoheitliche Kompetenz man an Dritte außerhalb der Verwaltung abgeben sollte. Wie scharf kann eine Selbstregulierung letztlich sein? Alles in allem verwundert es deshalb nicht, dass im Rahmen der Implementation der Auditpflicht auch die IHKn als Vollzugsbehörde im Gespräch waren. Sie stehen dem BMWi sehr nah und sind eine der großen Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft. Weswegen die Option letztlich verworfen wurde, ist nicht bekannt. Möglicherweise hat die Aufgabe nicht so gut in ihr Portfolio gepasst. Vielleicht gab es auch Bedenken wegen der Schärfe des Vollzugs, zumal der umzusetzende Art. 13 EED ja auch ausdrücklich Sanktionsmechanismen einforderte.

Die Bewertung der institutionellen Lösungsoptionen ergibt sich im Allgemeinen aus der Position des Implementierers in den betroffenen Feldern und erwarteten Synergieeffekten zu anderen Aufgaben. Während inhaltliche Nähe zur neuen Aufgabe sicher ein wichtiger Auswahlgrund ist, hat der Implementierer BMWi als Teil des Feldes Wirtschaft und seiner dort starken Position einen Anreiz zur Wahl von Optionen, die ebenfalls in diesem Feld und in seinem Zugriff liegen. So wird seine Machtposition gestärkt. Dadurch dass das BMWi auch die wichtigsten administrativen Player im Feld Energieeffizienz dominiert, fügen sich hier inhaltliche und strategische Auswahlgründe gut ineinander (Variable Motivation). Gleichzeitig lässt sich die für den Implementierer im Ergebnis günstigste Option verhältnismäßig leicht durchsetzen (Variable Fähigkeiten) – vorausgesetzt, die Länder beschwerten sich nicht. Im Besonderen hatte das BMWi ein Interesse an einer schnell durchsetzbaren Lösung, weil durch die EU-Kommission viel hierarchischer Druck im Verfahren war. Dieser stammte aber überwiegend nicht aus dem eigentlich betroffenen Feld Energieaudit, sondern dem darüber liegenden Feld Energieeffizienz und Energie/Erneuerbare Energien (Beihilfverfahren zur besonderen Ausgleichregelung im EEG). Ein Fixing in der Bewertung der institutionellen Lösungsoptionen hat nur marginal stattgefunden. Initial war die BfEE als Vollzugsbehörde im Gespräch. Die BfEE konnte dies jedoch durch Aufzeigen inhaltlich sinnvollerer Varianten im eigenen Haus abwenden (Fixing durch verborgene Optionen).

7.4.2 Optionen zum Verfahren

Da die europäischen Vorgaben zum Kontrollverfahren relativ vage sind, gibt es eine Bandbreite an Umsetzungsoptionen. Die Mitgliedstaaten sollen lediglich „sicherstellen“, dass die Regelungen eingehalten werden (Art. 8 Absatz 4 EED). Sanktionen beziehungsweise Bußgelder sind jedoch verpflichtend (Artikel 13 EED). So ist das genaue Kontrollverfahren den Mitgliedstaaten freigestellt.

Damit stellt sich zunächst die Frage nach dem Umfang der Kontrollen. Grundsätzlich gibt es die Optionen der Vollprüfung, der Stichprobenkontrolle und dem anlassbezogenen Tätigwerden. Die letzte Option wird jedoch den Anspruch des „Sicherstellens“ nicht

erfüllen. Eine Vollprüfung erscheint übertrieben. So ist die Hauptfrage die angemessene Größe der Stichprobe. Die Stichprobengröße ist auch eine wichtige Komponente in der Berechnung der voraussichtlichen Vollzugskosten für den Gesetzgebungsprozess. Es hilft in der Begründung extrem, wenn man sich bei der Bestimmung dieser Größe auf externe Quellen zurückziehen kann. So bezog sich das BMWi beim Stichprobenumfang von 20 Prozent über vier Jahre auf Aussagen der EU-Kommission (Interview 1). Entgegen anders lautender Aussagen war diese Zahl allerdings nicht in der Guidance Note der Kommission enthalten (Europäische Kommission 2013a). Sie stammt also vermutlich aus der Arbeit der Concerted Action EED, dem Koordinationsgremium zwischen Mitgliedstaaten und Kommission. Von der DENEFF wurde ein Kontrollumfang von 25 Prozent gefordert (Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz 2014).

Dann ist noch die Frage, was bei der Stichprobenkontrolle kontrolliert wird. Zum einen kann man das Vorhandensein eines Energieaudits kontrollieren, zum anderen, ob das vorhandene Audit den Qualitätskriterien entspricht. Die Vorschläge im Gesetzgebungsverfahren setzten den Schwerpunkt auf das Vorhandensein des Audits, der Nachweis über die korrekte Durchführung erfolgt extern über den Energieauditor (§ 8c Abs. 3 Satz 1 EDL-G 2015). Nichtsdestotrotz ist das Recht vorgesehen, den Auditbericht auch anzufordern und damit auch zu prüfen (§ 8c Abs. 3 Satz 3 EDL-G 2015). Es sind keine weiteren Diskussionen und Optionen aus dem Gesetzgebungsprozess darüber bekannt. Da die Qualitätskriterien nur als Minimalkriterien in der EED enthalten sind, hat die EU-Kommission begrenzte Möglichkeiten, eine Qualitätskontrolle durchzusetzen, sieht sie aber nach eigenen Angaben als wichtig an.

Hat man sich für Qualitätskontrollen entschieden, ist zu überlegen, ob die Richtigkeit der Durchführung nur nach Papierlage oder auch am konkreten Objekt geprüft werden soll, also in diesem Fall vor Ort beim jeweiligen Unternehmen. Hierzu gab es absolut keine nachvollziehbaren Diskussionen. Vor-Ort-Kontrollen sind für Unternehmen im Umwelt- und Energiebereich keine Seltenheit. Es wurde aber von niemandem ein Mehrwert von Vor-Ort-Begehungen im Falle der Audits gesehen (Interviews 4, 5 und 7). Allen voran haben daran die Auditoren selbst wenig Interesse, da sie den Unternehmen gegenüber für das Audit haften und gegebenenfalls auf eigene Kosten nachbessern müssten. In der Vollzugsimplementierung durch das BAFA wurde letztlich ein zweistufiges Kontrollverfahren angewendet: Auf die stichprobenhafte Überprüfung des Vorhandenseins folgte in einem Teil der Fälle auch eine Qualitätskontrolle der Audits. Auf Vor-Ort-Kontrollen wird verzichtet.

Außerdem ist zu klären, welche Prüfkriterien Anwendung finden sollen. Für Prüfkriterien und deren Gewichtung enthielten weder EED noch EDL-G 2015 Vorgaben oder Hinweise. Aus den angewendeten Normen, zum Beispiel der EN 16247:1 (siehe 7.4.3) konnte zwar einiges abgeleitet werden. Was davon in welchem Umfang Gegenstand von Kontrollen sein sollte und konnte und wie sich Fehler in Bußgelder oder Rügen übersetzen sollten, war jedoch völlig frei. Dieser Teil der Optionenwahl fiel vollständig in den Diskretionsbereich des BAFA.

Um kontrollieren zu können, muss man außerdem wissen, wer der Verpflichtetenkreis ist, wen man also potenziell kontrollieren könnte. Das ist im Fall der Audits durchaus

ein Problem gewesen (vgl. Abschnitt 7.2.2, Interviews 1 und 9). Um einen Überblick über die Verpflichteten zu bekommen, standen vor allem drei Optionen im Raum: Der Rückgriff auf vorhandene Register, eine Registrierungspflicht für die Audits beziehungsweise verpflichtete Unternehmen oder eine unscharfe Ansprache der Betroffenen. Ein entsprechendes Register war in Deutschland nicht vorhanden, damit entfiel diese Option. Die Registrierungspflicht wurde als bürokratisch angesehen und deshalb verworfen, führt aber zu einem schlechteren Überblick über die Betroffenen. Für eine Registrierung hatte sich im Implementationsverfahren die BfEE eingesetzt. Sie wusste, dass andere EU-Mitgliedstaaten diesen Weg beschritten hatten.

In Deutschland entschied man sich letztlich für eine pragmatische Lösung: Da ohnehin nur eine stichprobenhafte Überprüfung vorgesehen war, war es nicht unbedingt notwendig, alle Verpflichteten zu kennen. So kaufte man Adressdatenbanken von Nicht-KMU von externen Dienstleistern ein (Interviews 1 und 2 sowie Michael Mai u. a. 2017, S. 82). Wird bei der Stichprobe aus Versehen ein Unternehmen gezogen, das doch ein KMU ist, kann es eine entsprechende Erklärung abgeben und das Verfahren ist abgeschlossen. Dass das BAFA über keine komplette oder exakte Datenbank verfügt, war aber zum Beispiel den Verbänden der Adressaten in den Interviews nicht klar. Mit dem EDL-G 2019 wurde nun zumindest eine Registrierung erfolgreicher Audits eingeführt.

7.4.3 Inhaltliche Optionen

Die wohl meistdiskutierte Frage war, ob die EED in der Umsetzung Optionen lässt, um den Adressatenkreis einzuschränken. Juristisch gesehen ist die Antwort hierauf ziemlich klar: Nein, denn die Definition ist sehr eindeutig. Das hat viele EU-Staaten nicht davon abgehalten, Geringverbraucher von der Pflicht auszunehmen. Mit der Revision im Zuge der Revision des EDL-G 2019 wurde nun aber doch eine Geringverbraucher-Schwelle eingeführt, unter der zumindest keine vollständigen Audits durchgeführt werden müssen. Das juristische Schlupfloch ist die in der EED postulierte Kostenwirksamkeit der Audits, die bei Geringverbrauchern nicht gegeben ist. Ohne einen gewissen argumentatorischen Aufwand kann man diese Option aber gegenüber der EU-Kommission nicht aufrecht erhalten.

Ansonsten gab es für die umsetzenden Mitgliedstaaten noch Fragen zu den Qualitätskriterien und mögliche Ersatzoptionen zu klären. An Qualitätskriterien sah die EED 2012 im Anhang Mindestkriterien vor und schlug in Erwägungsgrund Nr. 24 mögliche Normen für eine Spezifizierung vor, nämlich die EN 16247:1, in der Energieaudits beschrieben sind, die EN ISO 50001 für Energiemanagementsysteme sowie die EN ISO 14000 für Umweltmanagementsysteme, sofern diese ein Energieaudit umfassen. Im deutschen Verfahren wurde noch die Variante Umweltmanagementsystem nach EMAS eingebracht, das auch auf europäischer Gesetzgebung beruht¹⁰. Die Guidance Note der EU-Kommission (Europäische Kommission 2013a) führt zu diesen Optionen noch näher aus und bringt noch die ISO 50002 ins Spiel. Dieser neue, aber noch nicht fertige Standard, soll speziell für Energieaudits gelten. Über die gewählten Hauptkriterien in

¹⁰Verordnung (EG) Nr. 1221/2009

Deutschland, die DIN EN 16247:1, sowie die naheliegende, da darüber hinausgehende Ersatzoption DIN EN ISO 50001 (Energiemanagementsystem), gab es keine Diskussionen. Wohl aber über die Frage, welche Umweltmanagementsysteme geeignet seien.

Sehr relevant war außerdem die Frage, wie man mit mehreren, gleichartigen Standorten von Unternehmen umgeht (so genannte „Multi-Site-Verfahren“). Dazu sagt die EED erst mal gar nichts, für die Unternehmen macht das aber einen erheblichen Kostenunterschied. Aus der Akkreditierung der zitierten Managementsysteme sind aber Vorgehensweisen bekannt, wie man damit umgehen kann. Auf diese verweist die Entschließung des Bundestags auf Basis des entsprechenden Antrags von CDU/CSU und SPD (Deutscher Bundestag 2015b)¹¹. Im Effekt führt das dazu, dass nur ein Teil dieser gleichartigen Standorte geprüft wird und man dann hochrechnet („Quadratwurzellösung“). Diese Option wurde erst im Gesetzgebungsverfahren auf Drängen des Handels eingebracht und maßgeblich von der CDU/CSU protegert (Interviews 3 und 4). Es ist nicht klar, ob seitens des BMWi an diese Frage in der Konzeptionierungsphase einfach nicht gedacht wurde (was angesichts des Zeitdrucks und mangelnden Inputs der Betroffenen nicht verwundern würde) oder ob das BMWi für diese Fragestellung nicht zugänglich war, was auch unterstellt wurde.

7.5 Kausalstruktur

Welche Faktoren haben nun zum spezifischen Implementationserfolg beim Energieaudit geführt? Wir betrachten nun die Ausprägungen der wirksamen Aspekte aus den intermediären Variablen hierarchischer Druck, Motivation und Fähigkeiten und deren Abhängigkeiten von Feld und Aufgabe. Die Herleitung des Gesamtbildes ergibt sich gemeinsam aus der Prozessanalyse (vgl. Abschnitt 7.2), der variablensensitiven Auswertung der Experteninterviews sowie den diskutierten Lösungsoptionen und Gründen für die letztliche Auswahl (vgl. Abschnitt 7.4).

7.5.1 Hierarchischer Druck

Aus der Sphäre des hierarchischen Drucks gab es ausschließlich positive Wirkungen auf das Implementationsergebnis, die sowohl zu einer Beschleunigung als auch einer Verbesserung des Ergebnisses geführt haben. Eine Übersicht der Faktoren ist Tabelle 7.1 zu entnehmen. Der Druck kam dabei von der EU-Ebene, aber auch nur zu geringen Teilen in direktem Zusammenhang mit dem Energieaudit. Die EU führte ein strukturiertes Monitoring zur Umsetzung des Energieaudits durch, aber andere energiepolitische Arenen wie das Beihilfeverfahren zum Erneuerbare-Energien-Gesetz mit der Drohung, dass energieintensive Unternehmen große Summen nachzahlen müssen, und ein allgemeines Vertragsverletzungsverfahren zur EED führten einerseits dazu, dass man pünktlich Erfolg bei der Implementation der Audits vermieden wollte und damit zu einer Beschleu-

¹¹Nummer 9.1.5 der Akkreditierungsregel 71 SD 6 022 „Akkreditierung von Zertifizierungsstellen für den Bereich Energiemanagementsysteme“ der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH in der Fassung vom 20. Januar 2015

	Geschwindigkeit	Qualität
Druck durch Verfahren in anderen Feldern	+ (Wahl des schneller umzusetzenden Bundesvollzugs)	+ (Wahl des einheitlichen Bundesvollzugs, weniger Experimentierfreude bei der Umsetzung)
Klare Vollzugspflicht		+ (sanktionsbewährter Vollzug klar vorgeschrieben)
Multi-Level-Fragen		+ (EU-Druck landet direkt beim Implementierer)
Verpflichtende Aufgabe		+ (über Compliance-Kultur/Pflichtbewusstsein)

Tabelle 7.1: Energieaudit: Wirkung des Faktors hierarchischer Druck; eigene Darstellung

nigung der Implementation. Dies ergab sich insbesondere aus der Prozessanalyse, aber auch den Auswertungen der Lösungsoptionen und Einzelvariablen.

Andererseits bewirkten die anhängigen Verfahren, dass Deutschland weniger experimentierfreudig bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Umsetzung war und insofern insgesamt die große und gründliche Lösung gewählt wurde. Dies ergab insbesondere die Auswertung der Lösungsoptionen, aber auch die Prozessanalyse und die Interviews (Interviews 3 und 4) – eine Variante unter Ausschluss von Geringverbrauchern war deshalb zum gegebenen Zeitpunkt nicht denkbar. Für diese Argumentation spricht, dass Deutschland nun, nach Abschluss des Beihilfeverfahrens zum EEG und geglätteten Wogen im Energieeffizienzbereich, durchaus das Risiko eingeht, eine solche Variante im novellierten EDL-G 2019 zu installieren.

Ebenso positiv auf die Implementationsqualität wirkten sich aus dem Bereich des hierarchischen Drucks der europäisch klar vorgeschriebene sanktionsbewährte Vollzug und die Tatsache aus, dass es sich um eine verpflichtende Aufgabe handelt. Dies führte schon über die Compliance-Kultur beziehungsweise das vorhandene Pflichtbewusstsein zu einer gründlichen Umsetzung. Zusätzlich positiv wirkte sich aus, dass der Druck der EU direkt beim implementierenden BMWi ankam und es keine puffernde Zwischenebene gab. Das BMWi ist der Hauptansprechpartner für die EU-Kommission in Energieeffizienzfragen.

7.5.2 Motivation

Auch in der Sphäre der Motivation gab es ganz überwiegend positive Auswirkungen auf den Implementationserfolg. Eine Übersicht ist der Tabelle 7.2 zu entnehmen. Das deckt sich mit der Wahrnehmung von Seiten der EU-Kommission, dass mangelnder Wille EU-weit eher nicht als ursächlich für Probleme bei der Implementation der Auditpflicht anzusehen seien. Wie haben sich Interessen und Identitäten nun auf die Rechtzeitigkeit

	Geschwindigkeit	Qualität
Politisierung	+ (wirtschafts- freundliche Umsetzung)	+ (wirtschaftsfreundliche Umsetzung)
Identifikation mit Aufgabe an sich, Framingmöglichkeiten		+ (Akteure haben Energieeffizienz-Identität, aber auch alle anderen Framingmöglichkeiten gegeben)

Tabelle 7.2: Energieaudit: Wirkung des Faktors Motivation; eigene Darstellung

und Ausgestaltung der Umsetzung niedergeschlagen? Für das BMWi als Implementierer ist insgesamt eine Mischidentität und -rollenerwartung zu attestieren, die sich aus der gleichzeitigen Zuständigkeit für Energieeffizienz und Unternehmen ergibt. Einerseits sollen Unternehmen möglichst nicht belastet werden, andererseits soll die Energieeffizienz gefördert werden.

Dies hat sich auf die Qualität der Implementation ausgewirkt. Die Adressaten der Auditverpflichtung sind das Kernklientel des BMWi und betrieben außerdem klares Lobbying in Richtung einer einheitlichen Lösung im Bundesvollzug. Es bestand das Gefühl, den Unternehmen einen guten Vollzug schuldig zu sein, wenn man sie schon bürokratisch belastet (Interviews 1 bis 4). Dies ergab sich aus der Prozessanalyse, den Interviews und der Bewertung der Lösungsoptionen. Die wirtschaftsfreundliche Ausrichtung sorgte, gemeinsam mit dem beschriebenen Druck aus Richtung EU, außerdem für eine Beschleunigung der Umsetzung. Die Unternehmen sollten vor dem feststehenden ersten Audit-Termin möglichst viel Zeit zur Vorbereitung haben. Deshalb wurde das Gesetzgebungsverfahren als „besonders eilbedürftig“ mit verkürzten Fristen durchgeführt.

Auf die Qualität hat sich außerdem positiv ausgewirkt, dass sich die Implementierer im BMWi und BAFA, spätestens mit der neuen Legislaturperiode ab 2013 sehr gut mit den Zielen des Energieaudits identifizieren konnten, nämlich sowohl mit der Energieeinsparung aus Klimaschutzgründen als auch der dadurch gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Das ergab sich zusätzlich zur Prozessanalyse noch einmal klar aus der variablensensitiven Auswertung der Interviews. So wurden die Energieaudits auch in die nationale Programmatik integriert: als Sofortmaßnahme im Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014c).

7.5.3 Fähigkeiten

Auch die Hauptauswirkungen der Variable Fähigkeiten auf den Implementationserfolg waren, mit einer Ausnahme, positiv sowohl, was die Geschwindigkeit als auch was die

	Geschwindigkeit	Qualität
Veto-Player-Index	+ (nahezu autarke Entscheidungsmöglichkeiten des Implementierers für präferierte Lösung)	
Vollzugskosten	+ (Veto-Player-Index: nahezu autarke Entscheidungsmöglichkeiten des Implementierers für präferierte Lösung)	+ (passende Ressourcen für präferierte Lösung und übersichtliche Aufgabe))
Institutionelle Pfadabhängigkeit		+ (Aufgabe völlig neu, ansonsten Bundesvollzug bereits angelegt, vorhandene Fachverwaltungsstrukturen)
Organisatorische Ressourcen beim Implementierer	- (Umstrukturierung zum Legislaturwechsel)	
Fixing		+ (durch europäischen Austausch)

Tabelle 7.3: Energieaudit: Wirkung des Faktors Fähigkeiten; eigene Darstellung

7.6 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

Qualität angeht. Auf die Geschwindigkeit der Implementation haben sich Aspekte der Fähigkeiten auf zweierlei Arten ausgewirkt. Zum einen scheint es durch die Umstrukturierung und dem Aufbau einer neuen Energieeffizienzabteilung zum Legislaturwechsel zu einer Blockade im BMWi gekommen zu sein, was die Implementation verzögert hat. Vor der durch die Energiewende bedingten Restrukturierung und Aufwertung des Bereichs Energieeffizienz waren die Implementationsvoraussetzungen aber insgesamt nicht besonders gut. Das zeigt die Prozessanalyse. Zum anderen lieferte die Kombination aus der verhältnismäßig kostenarmen Aufgabe und den Möglichkeiten des Implementierers nahezu autarke Entscheidungsmöglichkeiten und damit einen niedrigen Veto-Player-Index, was der Geschwindigkeit zuträglich war. Die ergab sich durch alle Auswertungsmöglichkeiten.

Auf die Qualität haben sich Aspekte der Fähigkeiten einerseits vermittelt über die verhältnismäßig niedrigen Vollzugskosten ausgewirkt, die dazu geführt haben, dass die präferierte und hochwertige Lösung gut durchsetzbar war. Außerdem bestanden günstige Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsstruktur. Die Aufgabe, Energieaudits zu kontrollieren, war völlig neu und sah sich deswegen keinen gegenläufigen Pfadabhängigkeiten ausgesetzt. Außerdem gab es bereits Ansätze zum Bundesvollzug im Energiedienstleistungsgesetz (Aufgaben der Bundesstelle für Energieeffizienz im BAFA) und vorhandene Fachverwaltungsstrukturen insbesondere aus der Förderpolitik (auch im BAFA). Dass diese aktiv genutzt wurden, ergab in erster Linie die Analyse der alternativen Lösungsoptionen. Zusätzlich waren durch den direkten Zugang zum europäischen Austausch gute Möglichkeiten als Blaupause vorhanden.

7.6 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

Bei den Energieaudits in Unternehmen ist ein Bundesvollzug beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) eingerichtet. Sowohl Qualität als auch Vorhandensein der Audits werden seit Januar 2016 stichprobenhaft deutschlandweit kontrolliert.

Das Besondere ist hier die Einrichtung eines Bundesvollzugs und – im Vergleich mit den anderen beiden Fallstudien – die gründliche verfahrenstechnische Umsetzung ganz ohne genauere EU-Vorgaben.

Die rechtliche Umsetzung der Energieaudits aus der Richtlinie 2012/27/EU erfolgte gemessen an der Umsetzungsfrist etwa ein Jahr zu spät. Die Frist für die Erstdurchführung der Audits und den Beginn der Kontrollen wurde gehalten. Die Implementationsqualität ist zusammenfassend als sehr gut zu bezeichnen und weist keine sichtbaren inhaltlichen oder organisatorischen Mängel auf.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich sowohl Qualität als auch Geschwindigkeit der Implementation über ein Zusammenspiel von verschiedenen energiepolitischen Facetten von Europäisierung sowie der Wirtschaftsfreundlichkeit in Politik und Verwaltung erklären lassen. Im Wechselspiel der Aufgabe mit dem betroffenen Feld beziehungsweise den betroffenen Feldern lassen sich demzufolge folgende Mechanismen beobachten:

- Goodness of Fit durch Europäisierung und Energiewendepolitik: gute institutionelle Möglichkeiten nach Entscheidung für Bundesvollzug
- Domestic Politics/Kosten-Nutzen-Abwägungen: Wirtschaftsfreundlichkeit

Im Rahmen der Implementation gab es Verzögerungen, die am wahrscheinlichsten auf die Restrukturierung des Energiebereichs zum Legislaturwechsel und die vorher langjährig geringe Personalausstattung des zuständigen Bereichs im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) zurückzuführen sind, also organisatorische Gründe haben. Politische Verzögerungstaktiken waren in den Abläufen nicht kausal nachweisbar – die wenig unterstützende FDP-Führung war nur in einer Frühphase zuständig, in der auch noch viele andere Implementationsvoraussetzungen fehlten, zum Beispiel europäische Guidelines. Solche Taktiken hätten sich aber voraussichtlich auswirken können, wenn die Wahlen/Legislaturperioden in Deutschland einen anderen Turnus gehabt hätten. Verzögerungen resultieren im vorliegenden Fall also maßgeblich aus den Fähigkeiten auf Grund langjähriger niedriger politischer Priorisierung der Energieeffizienz und der notwendigen Zeit für den institutionellen Wandel.

Als beschleunigende Faktoren wirkten der gefühlte hierarchische Druck durch die EU-Kommission sowie die hervorragenden institutionellen Möglichkeiten des implementierenden BMWi. Die Beschleunigung wurde einerseits durch ein verkürztes Gesetzgebungsverfahren, andererseits durch die Wahl der Lösungsoption „Bundesvollzug“ herbeigeführt. Die guten institutionellen Möglichkeiten wiederum sind Ergebnis weitergehender politischer Gestaltungsprozesse aus dem Bereich der Energieeffizienzpolitik auf der europäischen, aber auch der nationalen Ebene, also Ergebnis von gewachsenen Fähigkeiten auf Grund von politischem Willen. So war die relevante Fachkompetenz im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) deshalb vorhanden, weil einerseits einige Jahre vorher auf Grund europäischer Verpflichtungen dort die Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) eingerichtet worden war und diese europäisch gut vernetzt ist. Andererseits ist das BAFA die Stelle, an dem die Expertise zur deutschen Förderpolitik im Bereich Energieeffizienz verortet ist. Auch die guten Möglichkeiten im BMWi selbst sind Produkt energie- und energieeffizienzpolitischer Gestaltung. So profitierte die Umsetzung der Energieaudits sowohl von der Aufstockung des Fachpersonals in der nun eigenen Energieeffizienzabteilung nach 2013 (als institutionelle Antwort auf die Energiewende). Auch die Finanzausstattung war vermutlich Ergebnis eines erweiterten Energiewendebudgets. Der beschleunigende Druck ergab sich aus anhängigen Verfahren in verwandten Bereichen (EEG-Beihilfeverfahren, Vertragsverletzungsverfahren zur EED allgemein). Es war fest damit zu rechnen, dass eine Verfehlung der Umsetzungsfrist zu einer sofortigen Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens führen würde.

Die gute Qualität ist vor allem darauf zurückzuführen, dass den Adressaten – großen Unternehmen – als Kernklientel des BMWi kein ineffizienter oder föderal zersplitterter Vollzug zugemutet werden sollte, insofern Ausdruck eines politischen Willens. Deswegen wurde von der Möglichkeit des Bundesvollzugs Gebrauch gemacht. Gleichzeitig wollte man die EU-Kommission wegen der anhängigen Verfahren, bei denen es im Übrigen auch um die Interessen der Industrie ging, nicht provozieren. Deswegen fiel der Adres-

7.6 Zusammenfassung: Wirkung der Faktoren auf den Implementationserfolg

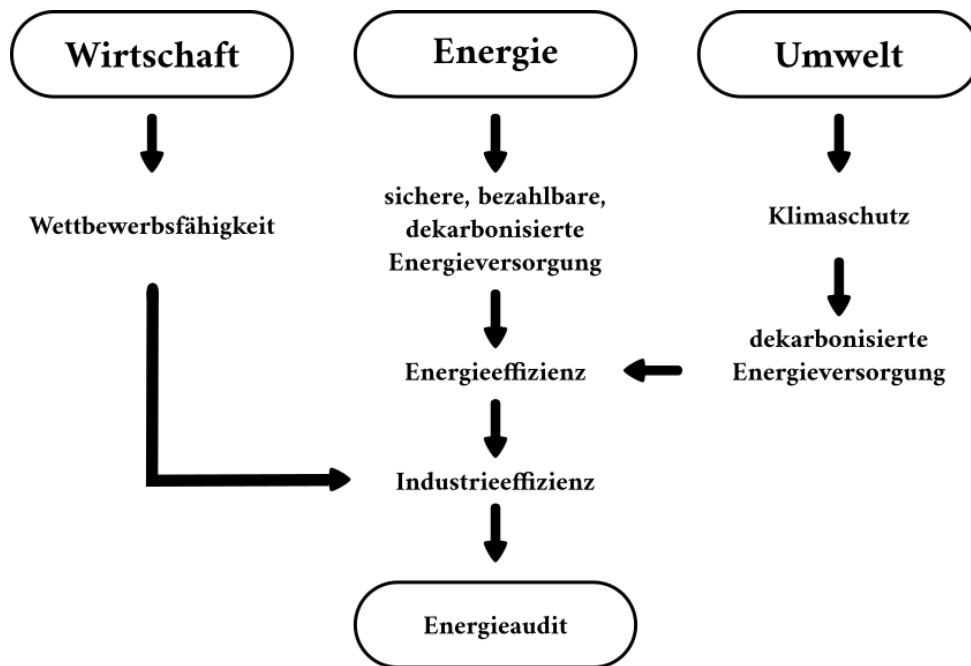


Abbildung 7.1: Zielkaskaden der am Energieaudit beteiligten Felder; eigene Darstellung

satenkreis ursprünglich weiter und weniger wirtschaftsfreundlich aus (politisch-taktische Abwägung). Die gute Qualität haben außerdem der europäische Austausch und die Identifikation der beteiligten behördlichen Akteure mit Energieeffizienzthemen ermöglicht. Die Verfahren sind Produkt aktiver Gestaltung durch die Vollzugsbehörde (Fixing).

Die unproblematische Identifikation über die betroffenen Felder hinweg zeigt sich auch noch einmal in den Zielkaskaden in Abbildung 7.1. Wie man erkennen kann, führen sowohl im Feld Wirtschaft als auch Umwelt und Energie direkte Argumentationslinien als Zielkaskade zu einer Begründung, warum das Energieaudit politisch nützlich sein kann. Beim Feld Wirtschaft erfolgt dies einfach über die Argumentation, dass die Unternehmen möglichst wettbewerbsfähig sein sollen. Dafür müssen sie ihre Kosten minimieren, zu denen auch die Energiekosten gehören. Entsprechend ergibt sich eine Interesse an Energieeffizienz in der Industrie. Für diese sind Energieaudits ein mögliches geeignetes Instrument. Das Feld Umwelt setzt mit der Zielstellung Klimaschutz an, wofür die Energieversorgung dekarbonisiert werden muss. Dafür ist Energieeffizienz ein Mittel, Industrieeffizienz und das Energieaudit zwei Unterkomponenten zur Verwirklichung. Im Feld Energie ist die Argumentation ganz ähnlich wie im Feld Umwelt, nur dass als Begründung für Energieeffizienz das vollständige energiepolitische Zieldreieck herangezogen werden kann.

Durch die Wahl des Bundesvollzugs bestand kein regulatorischer oder institutioneller Misfit. Im Gegenteil kann von einem eher guten Fit der Lösung gesprochen werden, die die Probleme des Föderalismus gezielt hinter sich lässt. Die Überwindung des generell aus dem Föderalismus resultierenden Misfit ist politischen Erwägungen zuzurechnen, und

7 Fallstudie III: Energieaudits in Unternehmen

zwar maßgeblich dem Aspekt der Wirtschaftsfreundlichkeit. Insofern stützt die Untersuchung der Energieaudits die „Domestic-Politics“-These. Die kausalen Faktoren speisen sich gleichermaßen aus Aspekten des hierarchischen Drucks und der Motivation, die durch die Wahl der Lösungsoption die spezifisch guten Fähigkeiten bedingt haben. Die Wahl der Lösungsoptionen und die dahinter liegenden strategischen Erwägungen ließen sich sehr gut über den akteurzentrierten Institutionalismus erklären. Die nachfolgende gute Implementation ist durchaus auch den beteiligten Einzelakteuren zu verdanken und dahingehend Produkt des von Fligstein (2001) beobachteten Social Skill.

8 Vergleich der Fallstudien

In den vorangegangenen drei Kapiteln sind detaillierte Fallstudien zu Energieaudits in Unternehmen, Energielabels für Produkte sowie Gebäudeenergieausweise erarbeitet worden. Dabei wurde mittels eines Mix an Analysemethoden herausgearbeitet, welche Faktoren kausal für den Implementationserfolg der einzelnen Regelung waren. Entsprechend der in dieser Arbeit verwendeten zweigeteilten Konzeptionierung von Implementationserfolg wurde zwischen Faktoren unterschieden, die das Tempo der Implementation beeinflussen haben, und solchen, die sich in der Qualität niedergeschlagen haben. Implementation ist dabei der inhaltliche und organisatorische Umsetzungsprozess bis zum Aufbau einer behördlichen Vollzugsstruktur, also die Voraussetzung für einen späteren erfolgreichen Vollzug. Es wurde die Frage gestellt, ob der Implementationserfolg eingetreten – oder nicht eingetreten – ist, weil der Implementierer einem mehr oder minder großen hierarchischen Zwang ausgesetzt war, weil er für die Implementation besonders gut oder schlecht mit Fähigkeiten und Ressourcen ausgestattet war, oder weil er aus den unterschiedlichsten Gründen ein eher großes oder kleines Interesse an der Implementation hatte.

Im folgenden Kapitel sollen die Fallstudien und ihre Ergebnisse nun verglichen werden. Als erstes erfolgt ein Vergleich des Implementationserfolgs. Wo ging es besonders schnell oder langsam? Wo sind die Ergebnisse eher gut, wo eher schlecht? Danach soll untersucht werden, ob es eine Tendenz in den direkt wirksamen Faktoren gibt. Gibt es einen dominanten Faktor, der sich als notwendig oder hinreichend qualifizieren lässt? Wie lassen sich Ähnlichkeiten und Unterschiede erklären? Wie gut funktionieren dabei die vorhandenen Theorieansätze?

Die Auswahl der Fallstudien ist vor dem Hintergrund erfolgt, möglichst ähnliche Fälle zu vergleichen, also möglichst viele Parameter konstant zu halten. Wie bei politikwissenschaftlicher Forschung üblich, ist das nicht ganz einfach, hier aber doch relativ gut gelungen. Die gemeinsamen Parameter können Abbildung 8.1 (Seite 282) entnommen werden. Die Details der Fallauswahl sind in Abschnitt 4.2 beschrieben. Alle Fallstudien betreffen europäische Energieeffizienzregelungen, die um 2010 einen neuen oder veränderten Vollzugsaufbau verlangt haben. In allen Fällen sind Stichprobenkontrollen in Deutschland etwa um 2014 neu eingeführt oder erheblich erweitert worden. Der Beginn dieser Stichprobenkontrollen wird als Vollzugsbeginn gewertet. Bei allen Fällen handelt es sich außerdem der Sache nach um Informationsinstrumente, die dabei helfen sollen, individuell sinnvolle, insbesondere wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen. Hintergedanke ist also jeweils, dass die Wahl einer energieeffizienten Lösung im Interesse des Energieverbrauchers (im weiten Sinne) ist, und die ökonomische Entscheidung dann gleichzeitig der Umwelt/dem Klima hilft. Alle betrachteten Informationsinstrumente sind um eine ordnungsrechtliche Komponente erweitert, sie sind nämlich unter bestimmten Voraus-

Parameter	Ausprägung
Feld	Energieeffizienz
Region	Deutschland
Instrument	verpflichtendes Informationsinstrument
tatsächlicher Vollzugaufbau	um 2014
Zeitpunkt zu Grunde liegende EU-Regelung	um 2010

Tabelle 8.1: Gemeinsame Parameter der untersuchten Fälle; eigene Darstellung

setzungen verpflichtend. Die ordnungsrechtliche Komponente ist jeweils europäischen Ursprungs.

8.1 Implementationsgeschwindigkeit und Implementationsqualität im Vergleich

Der Implementationserfolg wird für den Zweck dieser Arbeit in zwei Komponenten aufgeteilt, nämlich die Geschwindigkeit der Implementation sowie ihre Qualität. Für die Geschwindigkeit wird der Zeitraum ab der Anwendungsfrist der jeweiligen EU-Regelung bis zum Beginn der behördlichen Kontrollen betrachtet. Als Hilfsgröße für die Geschwindigkeit dient außerdem die rechtliche Umsetzung in Bundesrecht, für die häufig gesonderte Fristen gelten. Im klassischen, mehrstufigen Umsetzungsverfahren ist die Umsetzung in Bundesrecht eine Voraussetzung für die Schaffung von Landesrecht und damit der behördlichen Implementation. Als weitere Hilfsgröße wird die Gesamtdauer der Umsetzung vom Erlass der EU-Regelung bis zum Vollzugsbeginn verwendet. Damit werden unterschiedlich knappe EU-rechtliche Umsetzungsfristen abgefangen und der Blick auf den Gesamtprozess gelenkt.

Die Qualität wird anhand des 5C-Protocols (Najam 1995) qualitativ beschrieben. Sie entzieht sich einer exakten Messbarkeit. Die fünf Kriterien des 5C-Protocols sind von Najam eigentlich als relevante Variablen für Implementationsforschung entwickelt worden. Sie sollen als Basis für die Strukturierung von Fallstudien dienen, die sich die praktische Umsetzung von Programmen, also deren Vollzug, anschauen und erklären, wie der Implementationserfolg zu Stande kommt. Sie sind also dazu geeignet, das Zustandekommen der praktischen Implementation, also des Vollzugs zu erklären. Der Vollzug selbst ist wie beschrieben nicht Teil der hier vorliegenden Untersuchung. Man kann die Kriterien des 5C-Protocols aber als Qualitätskriterien für den Vollzugaufbau verwenden und mit ihnen eine Prognose über die erwartete Vollzugsqualität treffen. Dafür setzt man voraus, dass erfolgreicher Vollzug nur möglich ist, wenn die fünf von Najam beschriebenen Kri-

	Energie- audit	Energielabel	Energieausweis
Dauer rechtliche Umsetzung in Bundesrecht	2,5 Jahre	nicht erforderlich (2 Jahre)	3,5 Jahre
Verzögerung rechtliche Umsetzung in Bundesrecht	1 Jahr	(1 Jahr)	1 Jahr
Dauer Länderumsetzung	–	5 Jahre	2,5 Jahre
Dauer praktische Umsetzung/Vollzugsbeginn insgesamt	2,5 Jahre	5 Jahre	4 bis 6 Jahre
Verzögerung Vollzugsbeginn	keine	3 bis 4,5 Jahre (19 Jahre)	1,5 bis 3,5 Jahre (5,5 Jahre und mehr)

Tabelle 8.2: Implementationsgeschwindigkeit im Vergleich; eigene Darstellung

terien keine Ausformungen haben, die von vornherein Probleme beim Vollzug erwarten lassen. Die Idee ist, dass der initiale Vollzugaufbau bei auftretenden Problemen revidiert werden kann. Von den handelnden Implementierern soll nur erwartet werden, dass sie voraussehbare Probleme vermeiden. Der Vollzugaufbau, also vor allem die Benennung einer Behörde, ihre Ausstattung mit Ressourcen und Handlungsweisen, entspricht in der vorliegenden Arbeit dem Implementationserfolg. Die Kriterien des 5C-Protocols dienen als Leitfaden für die qualitative Beschreibung des Implementationserfolgs in seiner Gesamtheit (weiterführend zum 5C-Protocol und zur Operationalisierung siehe Abschnitte 2.2.3 und 2.3.2).

Betrachten wir nun zunächst die Geschwindigkeit der Implementation in allen drei Fallstudien (vgl. Tabelle 8.2). Ausgangspunkt der Betrachtung sind jeweils die Trigger-Regelungen für den um 2014 erfolgenden Vollzugaufbau. Das ist beim Energieaudit die Energieeffizienz-Richtlinie von 2012 (Richtlinie 2012/27/EU), beim Energielabel die Marktüberwachungsverordnung von 2008 sowie die Labelling-Richtlinie von 2010 (Verordnung (EG) Nr. 765/2008, Richtlinie 2010/30/EU) und beim Energieausweis die Gebäuderichtlinie von 2010 (Richtlinie 2010/31/EU).

Die rechtliche Umsetzung in Bundesrecht erfolgte in allen drei Fallstudien um etwa ein Jahr zu spät, wobei bei den Energielabels auf Grund der direkt geltenden Marktüberwachungsverordnung im Grunde auch keine Umsetzung in Bundesrecht nötig war, im Zuge der Umsetzung der Labelling-Richtlinie von 2010 ins EnVKG 2012 wurden dann aber doch einige Aspekte noch einmal im Bundesrecht aufgenommen. Diese Verzögerung liegt leicht über dem beobachteten europäischen Durchschnitt von etwa sieben Monaten (Berglund, Gange und van Waarden 2006, dort aber andere Politikfelder). Lässt man die Fristen der EU außer Acht und betrachtet nur, wie viel Zeit zwischen

dem Erlass der EU-Regelung und der Umsetzung in Bundesrecht vergangen ist, bewegt sich die Umsetzungsdauer zwischen zwei und dreieinhalb Jahren. Die EU operierte also auch mit unterschiedlich knappen Umsetzungsfristen, die dann aber jeweils zur gleichen Überschreitung um ein Jahr führten.

Es fällt auf, dass sich die vollständige Dauer der Implementation vom Erlass der EU-Regelung bis zum Beginn von Kontrollen deutlich unterscheidet, und zwar um den Faktor 2. Während das Energieaudit in Unternehmen (Bundesvollzug) insgesamt etwa 2,5 Jahre Implementation benötigte, dauerte die Implementation bei den Energielabels und Gebäudeenergieausweisen jeweils etwa fünf Jahre (Landesvollzug). Damit war der Vollzugsbeginn im Fall der Energieaudits angesichts der Fristen ohne Verzug, während bei den Energielabels und Energieausweisen verschiedene Verzögerungen auftraten, bis tatsächlich mit dem Vollzug, also den vorgeschriebenen Stichprobenkontrollen begonnen wurde.

Beim Energieaudit und beim Gebäudeenergieausweis gab es die Besonderheit, dass der Vollzugaufbau ganz oder teilweise auf Bundesrecht beruht. Der Vollzugsbeginn der bundesrechtlichen Regelungen war beim Energieaudit wie schon gesagt pünktlich und beim Gebäudeenergieausweis (erste Prüfstufe) etwa anderthalb Jahre zu spät. Durch vergleichbare Umsetzungsfristen deckt sich dies in etwa mit den Unterschieden in der praktischen Implementationsdauer. Hier ist demnach zwar keine vollständige Einheitlichkeit zu beobachten, aber eine Tendenz zu maximal akzeptablen Verzögerungen. Der auf Landesrecht beruhende Vollzug war jeweils drei bis viereinhalb Jahre verzögert. Stichprobenkontrollen im Handel für das Vorhandensein von Energielabels wurden im Schnitt drei Jahre zu spät eingeführt, Qualitätskontrollen bei den Energieausweisen im Schnitt dreieinhalb Jahre zu spät und Qualitätskontrollen von Energielabels im Labor im Schnitt viereinhalb Jahre zu spät. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Länder diese Kontrollen weiterhin überhaupt nicht durchführen.

Beachtet man weiterhin, dass es sich bei den Vollzugsvorgaben für Energielabels und Energieausweise um Konkretisierungen handelt, die man auch aus vorhergehender EU-Regulierung schon hätte herauslesen können (und sollen), dann startete der Vollzug bei den Energielabels etwa 19 Jahre zu spät und bei den Energieausweisen mindestens fünfeinhalb Jahre. Diese – verhältnismäßig – kurze Zusatzüberschreitung resultiert aber auch nur aus den erheblichen Übergangsfristen aus der alten Gebäuderichtlinie von 2002 (Richtlinie 2002/91/EG). Es ist allerdings zu unterscheiden, dass beim Energielabel eine direkt geltende EU-Regelung umgesetzt wurde, die Länder also im Prinzip ohne Rücksichtnahme auf noch zu erlassendes Bundesrecht mit der Umsetzung beginnen konnten. Beim Energieausweis war der Umsetzungsprozess klassisch zweistufig (Bundesrecht, Landesrecht).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Rechtzeitigkeit des Vollzugsbeginns erheblich unterscheidet. Der Unterschied liegt nicht so sehr zwischen den einzelnen Fällen, sondern in der Frage, ob eine Behörde auf Basis von Bundes- oder Landesrecht tätig geworden ist. Wurde sie auf Basis von Bundesrecht tätig, begann der Vollzug tendenziell rechtzeitig, wurde sie auf Basis von Landesrecht tätig, ergab sich eine Verzögerung von im Schnitt dreieinhalb Jahren.

8.2 Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?

	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis
Institutional Context	sehr gut	gut	verbesserungswürdig
Capacity	gut	ausreichend	in Ordnung
Commitment	sehr gut	mittlerweile gut	in Ordnung
Clients and Coalitions	gut	sehr gut	gut
Content	sehr gut	sehr gut	verbesserungswürdig
zusammenfassend	sehr gut	gut	ausreichend

Tabelle 8.3: Implementationsqualität im Vergleich; eigene Darstellung

Wie ist es im Vergleich um die Qualität der Implementation bestellt? In allen drei Fällen sind mittlerweile die geforderten Stichprobenkontrollen installiert worden. Dennoch unterscheidet sich die Implementation in ihrer Qualität. Aus den Bewertungen in den einzelnen Fallstudien (vgl. die Abschnitte 5.4.3, 6.4.3 und 7.3.3) hat sich ergeben, dass die Implementation beim Energieaudit insgesamt sehr gut gelungen ist, beim Energielabel ist der Stand mittlerweile gut und beim Energieausweis zumindest ausreichend. Wir sehen also, dass der Bundesvollzug bei den Energieaudits nicht nur im Tempo, sondern auch in der Qualität klar am besten abschneidet. Während in der Geschwindigkeit Energielabels und Energieausweise noch in etwa gleichauf lagen, gibt es bei der Qualität klare Unterschiede. Die größten Unterschiede gibt es insgesamt beim institutionellen Kontext („institutional context“) und der inhaltlichen Umsetzung („Content“), immer mit einem klaren Ranking Energieaudit – Energielabel – Energieausweis. Beim institutionellen Kontext geht es dabei vor allem um den Ausbau von Koordination und Zugang zu Wissen, während es bei der inhaltlichen Umsetzung um Fragen der Rechtssicherheit und Weiterverwendung von Prüfergebnissen geht. Für Details sei auf die einzelnen Fallstudien (Kapitel 5, 6 und 7) verwiesen.

8.2 Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?

Was wirkt nun auf welche Art und Weise auf den Implementationserfolg? Entsprechend dem verwendeten Modell betrachten wir hier die Auswirkungen von hierarchischem Druck, Motivation sowie Fähigkeiten. Dafür werden hier im Sinne der Validierung des Modells die Fallstudien zunächst entlang der Variablen miteinander verglichen und nach Gemeinsamkeiten gesucht. In einem weiteren Schritt wird dann im darauf folgenden Abschnitt noch einmal logisch anhand der Hypothesen getestet, welche Erklärungskraft die Variablen auch im Verhältnis zueinander haben. Dabei steht die Hypothese der „Goodness of Fit“ exemplarisch für die Fähigkeiten, während die Hypothese der „Domestic Politics“ exemplarisch für die Motivation steht.

Auch bei den Einflussfaktoren auf den Implementationserfolg soll für die Analyse zwischen Wirkungen auf die Implementationsgeschwindigkeit und die Qualität unterschieden werden. Das ist dadurch begründet, dass eine schnelle und eine qualitativ hochwertige Implementation nicht immer gleichzeitig auftreten müssen, innerhalb ein und derselben Fallstudie aber die gleichen Ausprägungen der intermediären Variablen vorhanden sind.

8.2.1 Wirkung des Faktors „Hierarchischer Druck“

Als erster der drei Faktoren soll hier der hierarchische Druck vergleichend untersucht werden. Das Hierarchiesystem hat sich in allen Fallstudien sowohl auf die Geschwindigkeit als auch auf die Qualität der Implementation ausgewirkt, wobei die Mechanismen etwas unterschiedlich waren (vgl. Tabelle 8.4). Die deutlichste positive Wirkung hatte dabei die Tatsache, dass die Umsetzung der Regelung eine klare rechtliche Verpflichtung darstellte. Ebenso positiv auf den Implementationserfolg wirkte sich aus, dass die Vollzugsnotwendigkeiten und -verfahren im zu Grunde liegenden EU-Recht klar ausformuliert waren. Beides ist bei zwei der drei Fallstudien (Energielabels und Energieausweise) im Rahmen eines längerfristigen Europäisierungsprozesses zu betrachten, in dessen Zuge sowohl die Instrumente selbst, aber auch ihr Vollzug sukzessive enger reguliert wurde. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel ist die vermehrte inhaltliche Rechtssetzung beim Ökodesign und den Energielabels nach Erlass der Rahmenrichtlinien (Richtlinie 2005/32/EG, Richtlinie 2010/30/EU). Konkreter Druck über Verfahren, zum Beispiel ein Vertragsverletzungsverfahren, war ebenfalls in zwei von drei Fallstudien relevant. Die Frage, wie die Regelgeber und Implementierer sich zueinander im Mehrebenensystem positionieren, wirkte sich in allen drei Fallstudien auf die Qualität der Implementation aus.

Betrachten wir zunächst die beobachteten Europäisierungsaspekte. Die Tatsache, dass es sich in allen Umsetzungsfällen um klare rechtliche Verpflichtungen in Form verbindlicher Richtlinien oder Verordnungen gehandelt hat, hat sich eindeutig auf die Qualität der Implementation ausgewirkt. Weniger als die Vermeidung konkreter Strafen in Verfahren (s. u.) ging es hierbei um eine Compliance-Kultur, die sich aus der Anerkennung der bestehenden Hierarchie auf der Basis von Pflichtbewusstsein und – so wurde es zumindest einmal explizit auf den Punkt gebracht – der Loyalität zur europäischen Idee speist (Interview 2; vgl. dazu Beichelt 2015, S. 254). Dass diese Loyalität nicht uneingeschränkt ist und kein Aufgeben eigener Ziele bedeutet, zeigt das Beispiel der Gebäudeenergieausweise. Hier war man sich zwar nach der expliziten Forderung eines Qualitätskontrollsystems im Rahmen der Richtlinie 2010/31/EU bewusst, dass eine Umsetzung auf jeden Fall erfolgen muss und es kam nicht in Frage, die Regelung einfach nicht umzusetzen und weiterhin keine Ausweise zu kontrollieren. Eine Umsetzung über den Wortlaut der Regelung hinaus erfolgte jedoch nicht. So werden die Gebäudeenergieausweise zwar mittlerweile in den meisten Bundesländern behördlichen Prüfungen unterzogen. Mit den Ergebnissen dieser Prüfungen wird jedoch überwiegend kein Vollzug betrieben, obwohl eine rein statistische Kontrolle der Ausweisqualität wenig Sinn ergibt. Erklärungen finden sich über die anderen intermediären Variablen, also Motivation und Fähigkeiten. So wird einerseits im stark deregulierten Bausektor der strukturierte Vollzug von Energieeffizienzregelungen insge-

8.2 Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?

samt als unverhältnismäßig angesehen. Andererseits sind die Ausweise als Zugeständnis an die skeptische Wohnungswirtschaft so ausgestaltet, dass sie keine besonders hohe Aussagekraft haben, also nicht wirklich richtig oder falsch sein können. Entsprechend wenig Sinn wird in einem möglicherweise bußgeldbewährten Vollzug im Einzelfall gesehen.

Klare rechtliche Verpflichtungen haben sich auch auf die Geschwindigkeit der Implementation ausgewirkt. In der Auswertung der empirischen Ergebnisse trat das im Falle der Energielabels klar zu Tage. Die Tatsache der rechtlichen Verpflichtung durch eine höhere Ebene wird dabei von den Implementierern auf Länderebene als Argument gegenüber Veto-Playern im Prozess genutzt, um die nötigen Finanzressourcen mit verhältnismäßig geringem Aufwand bereitzustellen. Bei den Energieausweisen und dem Energieaudit ergab sich diese Wirkung nicht direkt aus dem empirischen Material. Aus eigener Erfahrung kann aber für die Energieausweise berichtet werden, dass für die Bereitstellung der Mittel in Sachsen-Anhalt ähnlich erfolgreich argumentiert wurde. Es ist plausibel, dass dies in den anderen Bundesländern ähnlich abgelaufen ist. Über die Energieaudits liegen keine Erkenntnisse vor. Hier gab es aber auch durch die Optionenwahl nahezu keine Veto-Player.

Klare europäische Vollzugsvorgaben wirkten in allen drei Fallstudien als Trigger, einen geordneten Vollzug aufzubauen, also auf die Qualität der Implementation. Ohne diesen Trigger hatte es bei den bereits länger existierenden Regelungen zu Energielabels und Gebäudeenergieausweisen jeweils keinen geordneten Vollzug gegeben. Der Aufbau setzte erst als Antwort auf die europäischen Vollzugsregelungen ein. Im Fall der Energieaudits ist die klare Vorgabe des sanktionsbewährten Vollzugs (von Anfang an) als ursächlich für den Vollzugaufbau beschrieben worden. Eine ordnungsrechtliche Regelung – wie ein verpflichtendes Informationsinstrument – impliziert zwar direkt die Notwendigkeit von Vollzug. Ohne konkrete Vorschriften dazu, wie dieser aussehen soll, wird er trotzdem nicht implementiert. Ein illustratives Beispiel dafür sind die Gebäudeenergieausweise, die bereits seit der Richtlinie 2002/91/EG verpflichtend sind. Jedoch findet erst seit der Richtlinie 2010/31/EU eine Qualitätskontrolle statt. Mangels genauerer Vorgaben zur Überprüfung des Vorhandenseins findet diese weiterhin nicht statt. Ähnlich sieht es bei den Energielabels aus. Erst seit der Marktüberwachungsverordnung von 2008 (Verordnung (EG) Nr. 765/2008) ist den zuständigen Implementierern überhaupt bewusst, dass es Vollzugsbedarf gibt.

Im Falle der Energielabels wirkten die überaus exakten Vollzugsvorgaben dazu beschleunigend auf die Implementation, denn durch die exakten Vorgaben war die Implementation auf die institutionelle Frage begrenzt. In den anderen beiden Fällen blieb für die Implementierer auch immer noch viel Inhaltliches und Verfahrenstechnisches zu klären, was schlicht Zeit braucht. Setzt man die Legitimität der Europäisierung in einem gewissen Thema unter Subsidiaritätsgesichtspunkten voraus, so ist das Verschieben von Klärungsaufwand auf die europäische Ebene als Arbeitserleichterung für die darunter liegenden Ebenen zu sehen.

Ein Sonderfall der fortschreitenden Europäisierung ist bei den Energielabels zu beobachten. Hier gab es eine starke quantitative Zunahme an Einzelregelungen für neue Produktgruppen in der Folge einer europäischen Rahmenverordnung, wie es zuvor schon

beim inhaltlich verwandten Ökodesign geschehen war. Es wirkte also nicht nur die inhaltliche Regelungstiefe als solche als Trigger auf die Qualität der Implementation, sondern auch die schiere Quantität der Regelungen über die so erhöhte Salienz des Themenbereichs an sich.

Es bleibt insgesamt festzuhalten, dass fortschreitende Europäisierung, ob nun in der Breite oder in der Tiefe, sich positiv auf die Qualität der Implementation auswirkt. Zumindest als Argumentationsgrundlage gegenüber Veto-Playern kann sie sich auch positiv auf die Geschwindigkeit der Implementation auswirken. Andere Wirkungen auf die Geschwindigkeit scheinen vom jeweiligen Einzelfall abhängig.

Klassischer Druck über Verfahren wirkte sowohl auf die Geschwindigkeit als auch auf die Qualität der Implementation. Das war sowohl bei den Energieaudits als auch bei den Gebäudeenergieausweisen zu beobachten. Bei den Energielabels sind Vertragsverletzungsverfahren unüblich, was auch damit zusammenhängt, dass es sich zum größten Teil um ein Rechtsgebiet direkt wirksamer Verordnungen handelt. Hier erfolgt die Kontrolle mehr über kontinuierliches Monitoring als über Einzelverfahren. Bei den Energieausweisen und den Energieaudits gab es jedenfalls für die Phase der Umsetzung in Bundesrecht jeweils klar beschleunigende Wirkungen durch anhängige Vertragsverletzungsverfahren, auch wenn diese im Falle der Energieaudits nicht das Audit selbst, sondern verwandte Themenbereiche betrafen. Bei den Energieaudits war das implementierende BMWi außerdem auch mit einem Beihilfeverfahren in einem verwandten Bereich konfrontiert, dessen negativer Ausgang unbedingt vermieden werden sollte, um deutsche Unternehmen zu schützen.

Einmal im Fokus der EU-Kommission wird dann versucht, möglichst wenig weitere Angriffsfläche zu bieten. Das zeigt sich auch bei der Qualität der Implementation. Während andere Mitgliedstaaten bei den Energieaudits und Gebäudeenergieausweisen den rechtlichen Interpretationsspielraum der europäischen Regelungen exzessiver ausreizten, zeigte sich das bereits angezählte Deutschland weniger experimentierfreudig. Auch eine indirekte Wirkung ist beim Energieaudit zu beobachten: Das eigentliche Ziel auf Grund des hierarchischen Drucks war eine schnelle Umsetzung. Die dafür geeignete Lösung war dann aber letztlich auch qualitativ hochwertiger.

Aus keinem der betrachteten Themenbereiche ist ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland bekannt, das über die Vorstufen bei der EU-Kommission hinausging. Eine Verurteilung vor dem EuGH ist damit eine rein theoretische Option. Zusätzlich ist es so, dass mögliche Strafen nicht an die Bundesländer weitergegeben würden. Das ist zwar nach dem Lastentragungsgesetz möglich, diese Option wird aber nicht genutzt. Es scheint so, als ob die Akteure nicht die Strafe, sondern das Verfahren selbst vermeiden wollen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Druck über konkrete EU-Verfahren sich beschleunigend auf die Umsetzung in Bundesrecht auswirkt und auch grundsätzlich positiv auf die Qualität der Implementation im Bundesrecht, letztere Wirkung aber nicht unbedingt nachhaltig ist. Eine direkte Wirkung von EU-Verfahren auf die Geschwindigkeit oder Qualität der Implementation in den Bundesländern konnte nicht festgestellt werden.

Ein direkter Durchgriff der EU-Kommission auf die Bundesländer bestand in den be-

8.2 Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?

trachteten Fallstudien nicht. Dennoch wirkten sich Berichtspflichten oder der Mangel an solchen auch auf die Implementation in den Bundesländern aus. Die Fallstudie der Energieaudits ist an dieser Stelle außen vor, denn hier wirken Druck und Nachfragen der EU-Kommission ohne Puffer direkt beim implementierenden Bundeswirtschaftsministerium. In den beiden Fallstudien mit Länderbezug ist jedoch zumindest eine indirekte Wirkung zu beobachten. Bei den Energielabels wurde beispielsweise wegen der regelmäßig durch den Bund anzufertigenden Berichte an die EU-Kommission eine dauerhafte Koordinierungsstruktur zwischen Bund und Ländern aufgebaut, die – einmal vorhanden – auch bei einer qualitativ hochwertigen Implementation geholfen hat.

Bei den Gebäudeenergieausweisen gab es eine solche regelmäßige Berichtspflicht nicht. Entsprechend wurden auch keine auf Dauer angelegten Koordinierungsstrukturen eingerichtet. Im Gegenteil wurden Nachfragen der EU-Kommission die Umsetzung der Richtlinie 2010/31/EU betreffend abgewehrt, indem man auf eine erst später einsetzende bundesrechtliche Berichtspflicht der Länder an den Bund verwies. Während diese Berichtspflicht der Bundesländer noch als vager Druck auf die Implementationsgeschwindigkeit wirkte, fiel dieser vage Druck nach dem Berichtsdatum und dem Desinteresse des Bundes an den Inhalten auch noch weg. Das ist wahrscheinlich der Grund, weswegen die Nachzügler unter den Bundesländern noch weitere deutliche Verspätung anhäuften.

	Geschwindigkeit			Qualität		
	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis
Klare rechtliche Verpflichtung		+ (als Argument ggb. Veto-Players)		+ (über Compliance-Kultur/Pflichtbewusstsein)	+ (über Compliance-Kultur/Pflichtbewusstsein)	+ (über Compliance-Kultur/Pflichtbewusstsein und Vermeidung von Verfahren – aber nur soweit formal notwendig)
Klare europäische Vollzugsvorgaben		+ (Verengung der Implementation auf institutionelle Frage)		+ (sanktionsbewährter Vollzug klar vorgeschrieben)	+ (Trigger, Klarstellung und Einheitlichkeitstaktgeber)	+ (als Trigger)
Vermehrte inhaltliche Rechtssetzung					+ (Trigger gestiegene Salienz)	

	Geschwindigkeit			Qualität		
	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis
Konkreter Druck über Verfahren	+ (Verfahren in anderen Feldern: Wahl des schneller umzusetzenden Bundesvollzugs)		+ (Deutschland speziell im Fokus beim Ausweis)	+ (Wahl des schneller umzusetzenden und einheitlichen Bundesvollzugs, weniger Experimentierfreude bei der inhaltlichen Umsetzung)		+ (Deutschland speziell im Fokus beim Ausweis, weniger Experimentierfreude bei der inhaltlichen Umsetzung)
Multi-Level-Fragen			- (mangelndes Interesse Bund an Länderumsetzung ohne Berichtspflicht an KOM)	+ (EU-Druck landet direkt beim Implementierer)	+ (indirekt über für EU-Berichtspflicht geschaffene Bund-Länder-Koordinierungsstruktur)	- (getrennte Sphären und Zuständigkeits-Ping-Pong)

Tabelle 8.4: Wirkung von hierarchischem Druck auf den Implementationserfolg; eigene Darstellung

8.2.2 Wirkung des Faktors „Motivation“

Hinsichtlich der Motivation, eine Aufgabe auf eine bestimmte Art und Weise und in einem bestimmten Tempo umzusetzen, lassen sich in den betrachteten Fallstudien drei Hauptfaktoren ausmachen (vgl. Tabelle 8.5). Der weit überwiegende Faktor ist die Politisierung der umzusetzenden Aufgabe. Bei den betrachteten Fallstudien ging es dabei nicht nur um irgend eine Form der Politisierung, sondern durchgehend um die Frage der Wirtschaftsfreundlichkeit. Dies hat sich sowohl auf die Geschwindigkeit als auch auf die Qualität der Implementation ausgewirkt – mal positiv, mal negativ. Der zweite Faktor ist die Tendenz zur Aufwandsvermeidung. Sowohl für die Implementation selbst als auch für den geplanten Vollzug werden klare Kosten-Nutzen-Abwägungen angestellt. Während sich diese Abwägung für die Implementationsphase auf die Geschwindigkeit auswirkt, wirkt sie hinsichtlich des geplanten Vollzugs auf die Qualität. Der dritte Faktor ist die Identifikation der Implementierer mit der Aufgabe. Diese wirkte sich in den betrachteten Fallstudien ausschließlich auf die Qualität aus.

Betrachten wir zunächst die Wirkung der wirtschaftsfreundlichen Umsetzung auf die Implementationsgeschwindigkeit. Diese war in allen Fallstudien zu beobachten und bietet eine vielleicht nicht vollständige, so doch sehr weitreichende Erklärung für die beobachtete Implementationsgeschwindigkeit. Auch wenn es beim Energieaudit aus organisatorischen Gründen zunächst zu Verzögerungen gekommen war, waren das BMWi und der Gesetzgeber sehr bemüht, einen Teil der Verzögerung wieder wettzumachen, um den vom Energieaudit betroffenen Unternehmen genügend Vorbereitungszeit bis zur europäisch vorgegebenen Deadline zu geben. Als sich herausstellte, dass die Einhaltung der Deadline für einige Unternehmen echte Probleme bereitete, war man wiederum bereit, das Einsetzen des Vollzugs etwas hinauszuzögern. Bei den Energielabels wiederum war es so, dass die Gerätehersteller explizit Interesse an einem Vollzug der Energielabels hatten, um sich gegenüber Wettbewerbern besser positionieren zu können. Entsprechend korrelierte die Geschwindigkeit der Vollzugseinrichtung in den Bundesländern klar mit der Herstellerdichte. Bei den Gebäudeenergieausweisen gab es in der Phase der inhaltlichen Implementation zwischen 2002 und 2007 erhebliche Verzögerungen, weil das ganze Instrument auf Ablehnung in der Immobilienwirtschaft stieß und man lange nach einem für diese akzeptablen Kompromiss suchte. Als es nach 2010 um die Implementation von Vollzugsregelungen ging, gab es eine erneute Verzögerung, die sich aber nicht direkt gegen diese Vollzugsregelungen richtete. Vielmehr wurde die Umsetzung der Vollzugsregelungen im Paket mit stark politisierten Mindesteffizienzanforderungen verhandelt – gegen die sich wiederum die Immobilienwirtschaft wehrte.

Auch hinsichtlich der Implementationsqualität ist in allen Fallstudien eine klare Wirkung von wirtschaftsfreundlicher Politisierung zu beobachten. Bei den Energieaudits hat man sich, um den Forderungen der betroffenen Unternehmen zu entsprechen, für einen einheitlichen und klar geregelten Vollzug durch eine Bundesbehörde entschieden. Bei den Energielabels waren die notwendigen Gelder und behördlichen Kapazitäten für einen geregelten Vollzug eigentlich nur zu bekommen, wenn man – ressortunabhängig – damit argumentierte, dass es sich um eine Aufgabe handelte, mit der man Hersteller wettbewerbsfähiger machen konnte. Im Gegensatz dazu hat die inhaltliche Umsetzung

8.2 Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?

der Gebäudeenergieausweise in Verbrauchs- und Bedarfsausweise, mit der man der Immobilienwirtschaft einen Gefallen tun wollte, dazu geführt, dass die Ausweise wenig aussagekräftig sind. Entsprechend wird ein geregelter Vollzug von der Verwaltung als unsinnig angesehen und in den meisten Bundesländern nur so viel getan, wie unbedingt notwendig ist.

Wirtschaftsinteressen haben also durchgehend weitreichende Auswirkungen sowohl auf die Implementationsgeschwindigkeit als auch auf die Implementationsqualität gezeigt. Bei den Energieaudits und Energielabels gab es aus wirtschaftlichen Gründen ein Interesse an einem gründlichen und zügig eingeführten Vollzug, was die Implementation verbesserte und beschleunigte, bei den Energieausweisen war das Gegenteil der Fall.

Der zweite relevante Faktor im Bereich der Motivation ist wie bereits erwähnt die Aufwandsvermeidung. Für die Phase der Implementation drückt sich dies über alle Fallstudien hinweg in einer institutionellen Optionenwahl mit niedrigem Veto-Player-Index aus, was die Implementation grundsätzlich beschleunigt. Das bedeutet, die zuständigen Implementierer haben Behörden oder andere Organisationen ausgewählt, bei denen sie möglichst wenige andere Akteure um Zustimmung bitten mussten. Bei den Energieaudits und den Energielabels handelte es sich tendenziell um nachgeordnete Behörden des implementierenden Ministeriums, die auch generell als Default-Lösung gelten können. Ähnliche Tendenzen gab es auch beim Gebäudeenergieausweis, wobei hier die Beauftragung von Kammern als zusätzliche externe Option mit niedrigem Veto-Player-Index hinzukam.

Die gleiche Strategie der Aufwandsvermeidung zeigt jedoch auch Wirkung auf die Qualität. Bei den Energieaudits fiel die Kosten-Nutzen-Abwägung positiv aus und man entschied sich daher für eine gründliche Implementation. Bei den deutlich teureren Prüfungen von Energielabels führten Aufwandsvermeidungsstrategien zu einer weitreichenden Aufgabenteilung und Spezialisierung der Bundesländer, was sich positiv auf die Qualität auswirkt. Bei den Gebäudeenergieausweisen führte Aufwandsvermeidung zu einer bundesweiten Zentralisierung einiger Vollzugsaufgaben, was sich über die erreichte Einheitlichkeit grundsätzlich positiv auf die Implementationsqualität auswirkt. Gleichzeitig gibt es dort aber auch eine fortgesetzte Tendenz zu externen Lösungen, die nicht nur eine Überbrückung darstellen (wie zum Beispiel bei den Energielabels). Die damit eingehandelten Schnittstellen- und Principal-Agent-Problematiken wirken sich negativ auf die Implementationsqualität aus.

Eine enge Verknüpfung des Aufwandsvermeidungsaspekts (als Kosten-Nutzen-Bewertung) mit der Politisierung der Aufgabe (siehe oben) ist zu beachten. Aufwandsvermeidungsstrategien wirkten sich hier also zwar beschleunigend und durchaus auch qualitätsverbessernd aus, soweit nach einer sinnvollen Aufgabenteilung oder Zentralisierung gesucht wurde. Aufwandsvermeidung in Kombination mit einer ablehnenden Politisierung oder mangelnder anderweitiger Identifikation wirkt sich hingegen negativ aus.

Als dritter kausaler Faktor mit Wirkung auf die Qualität der Implementation hat sich die Identifikation mit der Aufgabe als solche herausgestellt. Beim Energieaudit bestanden dabei die besten Voraussetzungen. Die konkret beteiligten Personen in Ministerium und

Vollzugsbehörde konnten sich ohne Hilfskonstruktionen oder Framing mit der Aufgabe als solcher identifizieren. Durch einen entsprechenden Zuschnitt der Zuständigkeiten gehörten sie direkt dem Feld Energieeffizienz an und dachten demzufolge in der dazugehörigen Ziel-Logik. Das Bundeswirtschaftsministerium als Gesamtheit konnte die Aufgabe zumindest noch als hilfreich für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen framen. Das hat durchaus geholfen, die Qualität der Implementation zu verbessern. Der entscheidende Schub kam aber nicht aus dem Bereich der Identität.

Bei den Energielabels gab es lange Jahre durchaus ein Problem mit der Identifikation. Die häufig auch für Sicherheitsaspekte zuständigen Behörden hinterfragten die Sinnhaftigkeit von Kontrollen im Bereich Energieeffizienz klar. Mit der Zeit entwickelte sich aber eine Sichtweise, die die Marktüberwachung im Bereich Energieeffizienz als gleichrangig im Gesamtkanon der Marktüberwachungsaufgaben ansieht. Der Gesinnungswandel fällt zeitlich mit dem Streamlining durch die horizontale Marktüberwachungsverordnung der EU zusammen sowie dem verstärkten Austausch im Bund-Länder-Ausschuss. Was letztlich den Ausschlag gegeben hat, kann auf Basis der vorliegenden Daten nicht genau gesagt werden.

Das Gegenbeispiel bildet der Gebäudeenergieausweis: Hier herrschte mangelnde Identifikation mit dem Instrument, der Vollzugskultur als solcher und den verwendeten umwelt- und energiepolitischen Begründungsansätzen. Entsprechend wurde die Aufgabe nur formalistisch umgesetzt. Hier zeigt sich jedoch eher ein unbewusster als ein bewusster Prozess. Mangels Identifikation wird die Aufgabe bereits verkürzt wahrgenommen und man ist sich durchaus sicher, eigentlich das Nötige getan zu haben. Es wird dann eher die europäische Aufgabenformulierung kritisiert als die eigene Umsetzung.

Eine positive Identifikation mit der Aufgabe oder geeignete Framing-Möglichkeit wirkte sich also positiv auf die Implementationsqualität aus. Fehlte diese, hatte dies einen negativen Effekt auf die Implementationsqualität. Was an dieser Stelle nicht tiefer untersucht werden konnte, ist die Auswirkung der Personalstruktur auf eine positive Identifikation mit der Aufgabe.

Als kleiner Exkurs seien zudem Machterhalt-Strategien im Rahmen der Implementation betrachtet, denn Implementation wird offenbar nicht nur als Zweck, sondern auch als Mittel betrieben. Das ließ sich in allen Fallstudien mehr oder minder feststellen. Bei den Energieaudits kam es beispielsweise dem Bundeswirtschaftsministerium zupass, dass es über die gewählte Option seine eigene Fachverwaltung ausbauen und sich so in einem gemeinsam bespielten Thema gegenüber dem Umweltressort stärken konnte. Ob auch beim beauftragten Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) Machtstrategien gegeben waren, konnte nicht stichhaltig nachgewiesen werden. Es gab jedoch einen Hinweis darauf, dass mit der Aufgabenübernahme ein Stellenwegfall in anderen Bereichen kompensiert werden sollte. Ähnliche Strategien der beauftragten Vollzugsbehörden gab es jedenfalls in den anderen beiden Fallstudien, also bei Energielabels und Gebäudeenergieausweis. In Zeiten, in denen tendenziell eher Stellen oder auch ganze Behörden abgebaut werden, konnten sich zum Beispiel die Eichämter in Hessen, Rheinland-Pfalz oder auch die Umweltbehörde in Nordrhein-Westfalen mit dem

8.2 Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?

zukunftsicheren Vollzug von Ökodesign und Energielabels längerfristig absichern. Beim Gebäudeenergieausweis war es die zentrale Länderbehörde, das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt), das mit den Aufgaben zum Energieausweis andere wegfallende Aufgaben ausgleichen konnte. In den einzelnen Ländern war die Rest-Aufgabe zu den Energieausweisen, also die Prüfstufen 2 und 3, wahrscheinlich nicht groß genug, um solche Strategien valide anzuwenden.

	Geschwindigkeit			Qualität		
	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis
Politisierung: Wirtschafts- freundlich- keit	+ (wirtschafts- freundliche Umsetzung)	+ (Eigenin- teresse an Wettbewerbst- hematik; Korrelation zur Hersteller- dichte)	- (Ablehnung durch Immobi- lienwirtschaft, Verknüpfung mit Mindest- anforderun- gen)	+ (wirtschafts- freundliche Umsetzung)	+ (über Lobbying, Framing – un- abhängig vom zuständigen Ressort)	- (Ableh- nung durch Wohnungs- wirtschaft, Verknüpfung mit Mindest- anforderun- gen)
Aufwand- vermeidung in Imple- mentation und Vollzug	+ (Optionenwahl mit niedrigem Veto-Player- Index)	+ (Optionenwahl mit niedrigem Veto-Player- Index)	+ (Optionenwahl mit niedrigem Veto-Player- Index)	+ (Kosten- Nutzen- Abwägung)	+ (Kosten- Nutzen- Abwägung: Aufgaben- teilung und Spezialisie- rung)	* (Kosten- Nutzen- Abwägung: teilweise Zen- tralisierung)

	Geschwindigkeit			Qualität		
	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis
Identifikation mit der Aufgabe				+ (Akteure haben Energieeffizienz-Identität, aber auch alle anderen Framing-Möglichkeiten gegeben)	+ (aber erst als längerer Prozess)	- (Mangelnde Identifikation mit Instrument, Vollzugskultur und Begründungsansätzen – Aufgabenframing als rein formalistische Umsetzung)

Tabelle 8.5: Wirkung von Motivation auf den Implementationserfolg; eigene Darstellung

8.2.3 Wirkung des Faktors „Fähigkeiten“

Hinsichtlich der Wirkung von vorhandenen Möglichkeiten, Fähigkeiten und Ressourcen lassen sich mehrere verschiedene Faktoren ausmachen (vgl. Tabelle 8.6). Letztlich zeigen diese sich jedoch in vielen Fällen hochgradig abhängig von der Ausprägungen der anderen beiden intermediären Variablen „hierarchischer Druck“ und „Motivation“. Nicht vorhandene Möglichkeiten und Strukturen konnten bei hinreichender interner oder externer Motivation geschaffen werden, im Zweifel mit etwas Zeitaufwand. Selbst für Pfadabhängigkeiten oder gefühlte Unmöglichkeiten gab es Lösungen oder funktionierende Workarounds.

Eine klare Wirkung hatte das Verhältnis von vorhandenen Ressourcen und Vollzugskosten, die darüber entschieden, mit wie vielen Widerständen beziehungsweise Veto-Playern man im Prozess zu rechnen hatte. Das wirkte sich auf Geschwindigkeit und Qualität der Implementation aus. Maßgeblich auf die Qualität wirkten sich Synergien mit salienteren Themen aus, zum Beispiel Mindestanforderungen aus dem gleichen Regulierungsbereich. Die Akteure haben außerdem ihr Können aktiv über Austausch, gemeinsame Vorbereitung und Koordinierung beeinflusst (hier: Fixing), was sich insbesondere auf die Qualität der Implementation ausgewirkt hat. Des Weiteren gab es Wirkungen des Bund-Länder-Verhältnisses, auch über die Koordinationsstrukturen hinaus, durch den rechtlichen oder gefühlten Ausschluss bestimmter Lösungsoptionen, was sich auf die Qualität der Implementation auswirkt.

Auf die Geschwindigkeit wirken die Vollzugskosten insbesondere dahingehend, dass ihre Höhe darüber bestimmt, ob man die anvisierte Lösung aus einem vorhandenen eigenen Budget bestreiten kann (wie bei den Energieaudits) oder ob dafür größere Summen neu beantragt werden müssen (wie bei den Energielabels), was in der Folge das Finanzministerium und/oder das Parlament in den Haushaltsverhandlungen beschäftigt. Alleine der Beantragungs- und Überzeugungsprozess braucht einfach Zeit, kann aber durch gutes Argumentationsmaterial überschaubar gehalten werden. Dabei zeigte sich eine Kombination aus einer möglichst exakten Berechnung des Finanzbedarfs (zum Beispiel über eine gemeinsame Länderstudie oder Erfahrungswerte aus anderen Bereichen) und der Unabwendbarkeit der Durchführung (europäische Pflichtaufgabe) als die Erfolgsformel. Ähnliche Wirkungen gab es für die Implementationsqualität: Es ist eine Frage, wie einfach die präferierte Lösung durchsetzbar ist.

Betrachtet man die Wirkung des Verhältnisses von Vollzugskosten und vorhandenen Ressourcen, so sieht man, dass die eigenständige Erklärungskraft dieses Faktors nicht besonders hoch ist. Zwar ist es natürlich angenehm und durchaus beschleunigend, wenn man eine neue Aufgabe aus vorhandenen Ressourcen bestreiten kann. Dies ist aber keineswegs notwendig für den Gesamt-Implementationserfolg. Die Frage, ob man bereit ist, die eigenen Ressourcen für die Aufgabe einzusetzen, obwohl man das nicht unbedingt muss (wie bei den Energieaudits) oder ob man sich in den teils aufwändigen Aushandlungsprozess um neue Ressourcen begibt und dafür Argumente beschafft (wie bei den Energielabels, teilweise auch den Energieausweisen), ist doch davon abhängig, ob man die Aufgabenumsetzung in der geplanten Form erledigen will oder muss. Fehlende Res-

8.2 Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?

sources scheinen ganz grundsätzlich beschaffbar zu sein, auch in Zeiten knapper Kassen. Das zeigen die Untersuchungen von Energieausweisen und Energielabels.

An dieser Stelle sei noch einmal dargestellt, dass institutionelle Pfadabhängigkeiten zwar in allen Fallstudien mehr oder weniger vorhanden waren, aber nur in eher geringen Teilen den Implementationserfolg erklären können. Die geringsten Pfadabhängigkeiten gab es beim Energieaudit. Vor 2012 gab es weder auf EU-Ebene noch in Deutschland verpflichtende Audits. Behördliche Prüfungen von Audits fanden und finden im Rahmen von Steuererleichterungen an völlig anderer Stelle statt. Lediglich die Anlage von Bundesvollzug im Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G) kann vielleicht als positive Pfadabhängigkeit mit Wirkung auf den Implementationserfolg gewertet werden. In diesem speziellen Fall kann also durchaus von einer kausalen Wirkung einer (fehlenden) Pfadabhängigkeit gesprochen werden.

Bei den Energielabels gab es eine klare Pfadabhängigkeit zur Beauftragung kommunaler Behörden. Diese wurde aber sukzessive aufgelöst – als ganz absichtliches Ergebnis der gewollten und notwendigen besseren Umsetzung der intensivierten Ökodesign- und Energielabel-Vorschriften. Neubeauftragungen von Behörden waren eher die Regel als die Ausnahme. Bei den Energieausweisen wäre eine anlassbezogene Prüfung in den kommunalen Baubehörden die pfadabhängige Lösung gewesen. Das ist ganz explizit nicht geschehen. Für die Prüfung der Energieausweise wurde eine völlig anders geartete Parallelstruktur aufgebaut – schlicht, weil man umsetzen musste, aber in der Mehrheit an einem regulären Vollzug der Energieausweise kein Interesse hatte.

Einen durchaus erkennbaren Effekt auf den Implementationserfolg hatten allerdings Synergien mit Energieeffizienz-Mindestanforderungen oder anderen salienteren Themen. Das überrascht nicht, denn die betrachteten Informationsinstrumente sind in ihren Regelungsbereichen allesamt keine zentralen Instrumente mit erheblicher erwarteter Durchschlagskraft. Entsprechend weniger Aufmerksamkeit wird ihnen im Politik- und Verwaltungsalltag zuteil. Sie müssen sich zu einem gewissen Grad der Strukturen und Möglichkeiten bedienen, die es schon gibt.

Sehr gut zu beobachten war das beim Energielabel. Als Teil des großen Umsetzungsprozesses zur horizontalen Marktüberwachungsverordnung, aber auch im Windschatten der Zunahme von Vorschriften im direkt verwandten Ökodesign, konnten die Energielabels von bereits geschaffenen Koordinationsstrukturen profitieren ebenso wie von angestoßenen Neustrukturierungs- und Konzentrationsprozessen in den einzelnen Bundesländern. Angestoßen worden sind diese Synergieeffekte durch einen erheblichen Europäisierungsprozess – also nicht wirklich durch freiwilliges Handeln der deutschen Implementierer. Solche eklatanten Vorteile gab es in keiner anderen der betrachteten Fallstudien. Bei den Energieausweisen gab es im Gegenteil das Problem, dass Synergie-liefernde Strukturen in der Bauverwaltung über die Jahre eher ab- als aufgebaut worden sind. Auch gab es keine umfassenden Koordinierungsstrukturen zu Fragen der Gebäudeenergieeffizienz. Bei den Energieaudits wurden zumindest Synergien mit großen Förderprogrammen und den dafür bereits vorhandenen Strukturen genutzt.

Auch die Synergieeffekte haben keine direkte Kausalität zwischen Ressourcen und Implementationserfolg, ohne dafür Motivationen und Druck bemühen zu müssen. Das

mag zwar im konkreten, auf die Fallstudien eng zugeschnittenen Feld so aussehen. Erweitert man den Blick jedoch auf die größeren Felder, von denen die Einzelfallstudien jeweils Teilbereiche sind, sieht man wieder die Effekte von europäischem Druck und eigener Motivation. Die erheblichen Synergien aus dem Ökodesign und der allgemeinen Marktüberwachung für die Umsetzung der Energielabels waren schließlich auch nur möglich, weil sich dort vorgelagert wiederum Europäisierungsprozesse mit dem Blick auf Wettbewerbsüberlegungen vollzogen hatten. Bei den Energieaudits gab es die Synergien nur, weil die Förderung von Energieeffizienz in Unternehmen in Deutschland politischer Konsens ist. Und die Synergien beim Gebäudeenergieausweis gab es deshalb nicht, weil für Gebäudeenergie mangels Identifikation in der vorherigen Zeit eben überwiegend kein tiefer gehender Vollzug eingerichtet wurde.

Nicht ohne Wirkung blieb in allen drei Fallstudien das Bemühen der implementierenden Akteure, sich bessere Voraussetzungen für die Implementation zu verschaffen (Fixing). Die Motivation dazu lässt sich jedoch wieder mit der rechtlichen Verpflichtung zur Umsetzung erklären. Wenn klar ist, dass die Aufgabe auf jeden Fall erledigt werden muss, dann muss man es sich nicht unnötig schwer machen. Ähnliche positive Effekte kann eine Identifikation mit der Aufgabe haben.

Beim Energieausweis übernahmen so beispielsweise Gremien der Bauministerkonferenz, die inhärent nicht zuständig gewesen wären, gleichsam im *Garbage-Can-Modus*¹ die länderübergreifende Vorbereitung des Vollzugs, was sich positiv auf die Geschwindigkeit und die Qualität auswirkte. Ansonsten hätte jedes Land diese Fragen für sich selbst klären müssen, was zeitaufwändig und fehleranfällig ist. Außerdem hätten wichtige Argumente zur Finanzbeschaffung gefehlt, was wiederum Zeit kostet und risikobehaftet ist. Weiterhin gab es auf Grund des hohen europäischen Drucks bei der Genese des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) 2013 auch viel inhaltliche und organisatorische Fixing-Leistung durch die Bundesebene.

Beim Energieaudit wirkten insbesondere auch Vorbereitungsarbeiten und Austausch von beziehungsweise auf der europäischen Ebene. Bei den Energielabels geschah auch das Fixing in direkter Synergie mit dem Ökodesign. Herstellerreiche und damit interessierte Bundesländer und der Bund, als Teil einer engmaschigen Berichtsstruktur an die EU, haben sich über Jahre erhebliche institutionelle Hilfsstrukturen geschaffen. Diese sollen auch gar nicht unbedingt in erster Linie dem Vollzug dienen, sondern sind auch eine Antwort auf die rege Detail-Rechtssetzungstätigkeit der EU in diesem Bereich, an dem die Bundesländer unbedingt vorbereitend teilhaben wollen.

Eine eigenständige direkte Wirkung auf den Implementationserfolg könnten die kulturellen und rechtlichen Gegebenheiten des Bund-Länder-Verhältnisses im spezifischen Sub-Feld haben. Während zwar für alle Fallstudien eigentlich gilt, dass Vollzug Ländersache ist, gilt auch für alle gleichermaßen, dass der Bund inhaltliche Regelungs- und Vollzugsaufgaben an sich ziehen kann, wie bei den Energieaudits geschehen. Ei-

¹Das organisationssoziologische *Garbage-Can-Konzept* beschreibt die Tendenz, dass sich Probleme an Arenen anheften, von denen sie denken, dass sie am ehesten zur Lösung beitragen und nicht eigentlich zielgerichtet mit Arenen Probleme gelöst werden (siehe z. B. Berger, Bernhard-Mehlich und Oertel 2014, S. 134 ff.).

8.2 Druck, Fähigkeiten oder Motivation: Was wirkt wie auf den Implementationserfolg?

ne Begründung über die Wahrung der Wirtschaftseinheit nach Art. 72 Absatz 2 GG hätte sich auch für Energieausweis und Energielabel herleiten lassen. Gleichsam trifft alle Bereiche das Mischverwaltungsverbot. In einem Feld wie der Gebäudeenergie, das seine Tradition aus der ausschließlichen Länderkompetenz für Baurecht speist, bedürfen Lösungen mit Bundesvollzug aber wahrscheinlich generell mehr Begründung als in einem wirtschaftspolitisch geprägten Feld mit ohnehin hoher Kompetenz beim Bund, wie bei den Energieaudits. Bei den Energielabels wiederum gab es zumindest aus dem deutschen Produktsicherheitsrecht bereits eine Tradition zu einer klaren Koordinierungsrolle durch den Bund, was sicher die Offenheit für Austausch insgesamt erhöht hat. Auch bei den Energielabels für Produkte ist der Bundesvollzug jedoch mit einem klaren Denkverbot belegt, obwohl der Vollzug der PKW-Labels zum Teil in einer Bundesbehörde erfolgt.

Jede Abweichung von der klaren Trennung der Bund-Länder-Sphären ist in Deutschland erklärungsbedürftig. So war der geplante Bundesvollzug beim Energieaudit im Gesetzgebungsverfahren mit Sicherheit auch ein Spiel mit dem Risiko, ob das Bund-Länder-Verhältnis diese europa- und wirtschaftsfreundliche Lösung zulässt. Gleichzeitig ist aber auch das Bund-Länder-Verhältnis damit abhängige Variable, denn es wird durch die Entscheidung für einen Bundesvollzug neu geformt. Ohne die Notwendigkeiten europäischer Berichterstattung und wirtschaftsfreundlicher Durchführung hätten sich die Akteure bei den Energielabels vermutlich auch nicht auf die enge Koordinierung eingelassen und das Bund-Länder-Verhältnis neu orientiert.

	Geschwindigkeit			Qualität		
	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis
Vollzugskosten vs. vorhandene Ressourcen	+ (Veto-Player-Index: nahezu autarke Entscheidungsmöglichkeiten des Implementierers für präferierte Lösung)	+ (Veto-Player-Index: nahezu autarke Entscheidungsmöglichkeiten des Implementierers für präferierte Lösung)	* (Veto-Player-Index, aber gutes Argumentationsmaterial vorhanden)	+ (passende Ressourcen für präferierte Lösung, übersichtliche Aufgabe)	* (Veto-Player-Index, aber gutes Argumentationsmaterial vorhanden; bei ärmeren, herstellerarmen Ländern fällt die Kosten-Nutzen-Abwägung negativ aus)	
Synergien mit Mindestanforderungen oder anderen salienteren Themen		+ (über Erfahrungswerte und Vorstrukturen)		+ (Kopplung mit passenden Förderprogrammen)	+ (Trittbrettfahreffekt bei Ökodesign-Prüfungen)	- (wegen Deregulierung, teilweise Zugriffsprobleme)

	Geschwindigkeit			Qualität		
	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis
Bund-Länder-Verhältnis				+ (Bundesvollzug durchsetzbar)	+ (sehr gute Koordination: gute Informationsflüsse und Arbeitsteilung, musste aber erst aus Parallelfeld adaptiert werden; Denkverbot Bundesvollzug)	- (Mischverwaltungsverbot, Denkverbote, Abstimmungs- und Koordinierungskultur nach Garbage Can)
Fixing			+ (vorhandene Baugremien im Garbage-Can-Modus, Kanal zum europäischen Austausch minimal)	+ (durch europäischen Austausch)		+ (vorhandene Baugremien im Garbage-Can-Modus, Kanal zum europäischen Austausch minimal)

Tabelle 8.6: Wirkung von Fähigkeiten auf den Implementationserfolg; eigene Darstellung

8.2.4 Vergleichende Erklärung des Implementationserfolgs auf Basis der Faktoren

Betrachtet man die eben beschriebenen Konstellationen von Faktoren und ihre Wirkungsweise auf Basis des Modells, dann lassen sich die in Abschnitt 8.1 dargestellten Unterschiede im Implementationserfolg wie folgt erklären. Unterschiede in der Implementationsqualität sind hauptsächlich durch Wirtschaftsinteressen erklärbar. Beim Energieaudit waren große Unternehmen, also das wirtschaftliche Rückgrat des Landes, direkte Nutznießer einer hochwertigen Umsetzung, die sie dann auch bekamen, während die positiven Effekte einer gründlichen Umsetzung auf die Wirtschaft bei den Energielabels vorhanden, aber weniger offensichtlich waren. Von den Energieausweisen ist die betroffene Branche wenig angetan. Das im Verhältnis schlechtere Implementationsergebnis bei den Energieausweisen erklärt sich aber auch durch die mangelnde Identifikation des Feldes, also auch der staatlichen Akteure, mit den Energieausweisen und der dort vorherrschenden Regulierungskultur. Gleichzeitig fehlt im Vergleich ein kontinuierliches Monitoring durch die EU-Kommission, um diese negativen Effekte abzufangen.

Bei der Implementationsgeschwindigkeit hat sich bei der Umsetzung in Bundesrecht kein großer Unterschied gezeigt. Dies erklärt sich durch den jeweils angepassten europäischen Verfahrensdruck, der wirken konnte, sobald die Aufgabe eindeutig und verpflichtend genug war.

Die Unterschiede in der Geschwindigkeit zwischen Bundes- und Ländervollzug lassen sich aus den dargestellten Faktoren nicht vollständig erklären. Es scheint so, dass es sich bei der Umsetzung in Landesrecht und dem parallelen Aufbau der behördlichen Infrastruktur schlicht um einen weiteren, in sich abgeschlossenen Prozessschritt handelt, der dann noch einmal in etwa genau so lange dauert wie der erste Umsetzungsschritt in Bundesrecht. Dies erklärt zumindest in Ansätzen die Dauer beim Gebäudeenergieausweis. Die Bundesländer brauchten für ihren Umsetzungsschritt in etwa die gleichen zweieinhalb Jahre wie der Bund, wobei der Bund in seinen zweieinhalb Jahren für das Energieaudit ein komplettes Gesetzgebungsverfahren unterbringen musste, die Länder beim Gebäudeenergieausweis hingegen üblicherweise mit einfacher zu verabschiedenden Verordnungen arbeiten konnten. Betrachtet man nur die Bundesländer, die in der Länderabstimmung eine besonders hohe Motivation in der Sache zeigten (zum Beispiel Bremen, Hessen, Baden-Württemberg), dann sieht man immer noch eine Länder-Implementationsdauer von knapp zwei bis drei Jahren – genauso lange, wie der Bund für das Energieaudit brauchte. Für das deutsche Verwaltungssystem, das auf Bundes- und Landesebene schließlich auch ganz ähnlich funktioniert, ergibt sich aus den Fallstudien damit ein Zeitraum von zwei bis drei Jahren als Konstante für mittelschwere institutionelle Anpassungen, zumindest im betrachteten Politikfeld. Hier böte sich ein Abgleich mit anderen Fällen im Rahmen einer quantitativen Untersuchung an, die aber hier nicht Gegenstand war. Die Zahl erscheint aber auch vor dem Hintergrund eigener Erfahrungswerte valide.

Beim Energielabel handelte es sich zum größten Teil um direkt gültige Regelungen aus einer EU-Verordnung, was den Ländern auch durchaus bewusst war. Die längere Dauer scheint sich hier vor allem über den Rückgriff auf die Variable Aufgabe zu er-

8.3 Validierung des verwendeten Modells: Fähigkeiten nicht als eigenständiger Faktor

klären. Vom Umfang und den Anforderungen her ähneln sich hier Energieaudit und Gebäudeenergieausweise am meisten. Beide verursachen jährliche Gesamtkosten von jeweils etwa zwei Millionen Euro (Bundesregierung 2014b; Niklasch 2014, S. 20), der Vollzug besteht maßgeblich daraus, dass Experten einzelne Ausweise oder Audits im Detail schriftlich überprüfen. Bei den Energielabels hingegen müssen auch Laborprüfungen durchgeführt werden und Präsenz vor Ort gezeigt werden. Beides ist vielfach aufwändiger und teurer. Die Erklärung wird noch stichhaltiger, wenn man Einzelbeispiele mit ähnlich hoher Motivation betrachtet. Der Bund bei den Energieaudits und Länder mit großer Herstellerdichte (u. a. Bayern, Baden-Württemberg) bei den Energielabels können als ähnlich motiviert für eine gründliche Implementation eingestuft werden. Dennoch dauerte die Implementation selbst in diesen ähnlich motivierten Ländern fünf Jahre ab Kenntnisnahme der umsetzungsbedürftigen Regeln, beim Bund nur zweieinhalb. Die Aufgabe war also einfach schwerer umzusetzen und in diesem Sinne nicht ganz vergleichbar, was die Geschwindigkeit angeht.

8.3 Validierung des verwendeten Modells: Fähigkeiten nicht als eigenständiger Faktor

Für die Zwecke dieser Arbeit wurde auf Basis allgemeiner politikwissenschaftlicher Theorien und dem Forschungsstand der EU-Implementationsforschung ein Modell entwickelt, das postuliert, dass sich der Implementationserfolg durch die Wirkung von hierarchischem Druck, Motivation sowie Fähigkeiten erklären lässt, die sich jeweils aus dem Wechselspiel der sozialen Wirklichkeit (Feld) und der umzusetzenden Aufgabe ergeben. Aus diesen beiden unabhängigen Variablen Feld und Aufgabe ergeben sich laut dem Modell außerdem Lösungsoptionen für die Aufgabe, aus denen auf Grund der gegebenen Ausprägung der intermediären Variablen (hierarchischer Druck, Motivation, Fähigkeiten) durch den implementierenden Akteur gezielt ausgewählt wird (vgl. Abschnitt 2.3).

Aber lässt sich das auch am empirischen Material zeigen? Ganz überwiegend ist dies klar zu bejahen (vgl. Tabelle 8.7). In allen Fallstudien gab es mehrere institutionelle, verfahrenstechnische und inhaltliche Lösungsoptionen. Manchmal hat sich vielleicht eine bestimmte Lösung aufgedrängt oder die Wahlmöglichkeiten waren durch die europäische Regelung eingeschränkt. Aber nie war die gewählte Lösung völlig „alternativlos“ oder pfadabhängig völlig prädestiniert. Die befragten Implementierer konnten Gründe für die Wahl einer bestimmten Option angeben, die auch ganz bewusst die Einstellung der anderen Akteure (insbesondere der Adressaten und hierarchischen Principals) berücksichtigt hat. Insofern decken sich die empirischen Beobachtungen mit dem Modell und den theoretischen Vorannahmen, nach denen (politische) Akteure Entscheidungssituationen strategisch bewerten und bewusst ihren Interessen gemäß steuern (akteurzentrierter Institutionalismus (Scharpf 2000) und Social Skill der Theory of Fields (Fligstein 2001)). Dies gilt ganz offensichtlich auch für die Phase der Implementation. Es ist kein Grund zu erkennen, warum diese Verhaltensmuster spezifisch für die betrachteten Fallstudien sein sollten, zumal sie theoretisch gut erklärbar sind (vgl. Kapitel 2).

8 Vergleich der Fallstudien

	Energieaudit	Energielabel	Energieausweis
Lösungsoptionen	vielfältig und strategisch gewählt	teilweise durch europäische Vorgaben eingeschränkt, aber weiterhin großer Spielraum und strategisch gewählt	vielfältig
Feld und Aufgabe	sowohl Lösungsoptionen als auch Konstellation der intermediären Variablen darüber erklärbar	sowohl Lösungsoptionen als auch Konstellation der intermediären Variablen darüber erklärbar	sowohl Lösungsoptionen als auch Konstellation der intermediären Variablen darüber erklärbar
hierarchischer Druck	wirksam, eigenständiger Erklärungswert	wirksam, eigenständiger Erklärungswert	wirksam, eigenständiger Erklärungswert
Motivation	wirksam, eigenständiger Erklärungswert	wirksam, eigenständiger Erklärungswert	wirksam, eigenständiger Erklärungswert
Fähigkeiten	wirksam, kein eigenständiger Erklärungswert	wirksam, kein eigenständiger Erklärungswert	wirksam, eigenständiger Erklärungswert unklar

Tabelle 8.7: Validierung des Modells; eigene Darstellung

8.3 Validierung des verwendeten Modells: Fähigkeiten nicht als eigenständiger Faktor

Ähnlich verhält es sich mit der Wirkung der unabhängigen Variablen. In allen Fällen ließen sich sowohl die Lösungsoptionen, deren Bewertung sowie die spezifische Konstellation von hierarchischem Druck, Motivationen und den praktischen Möglichkeiten der Implementation, daraus erklären, was die neue Aufgabe bezweckte und wie sie aufgebaut war und wie sich diese Anforderungen und Ziele zu den bereits vorhandenen Zielen und der institutionellen Struktur im jeweiligen Feld verhielten. Besonders die Erklärungskraft über die Verkettung von Zielhierarchien von ineinander verschachtelten Feldern (zum Beispiel Energiepolitik, Energieeffizienzpolitik, dem Teilbereich wie Produkteffizienz und letztlich dem spezifischen Instrument) wie sie auch Fligstein und McAdam (2012) annehmen, erwiesen sich als stark.

Die Haupthypothesen der europäischen Implementationsforschung (Goodness of Fit sowie Domestic Politics) stehen wie bereits erläutert exemplarisch für die intermediären Variablen Fähigkeiten und Motivation, auch wenn sie vielleicht nicht jeden Einzelaspekt vollständig oder exakt abbilden. Deswegen sah das ursprüngliche Modell keine Gewichtung der intermediären Variablen vor. Vielmehr sollte gleichberechtigt untersucht werden, welche der Variablen den stärkeren Einfluss hat. Wie jedoch bereits von anderen vermutet (Mastenbroek und Kaeding 2006; Saurugger und Terpan 2015) ergaben sich in der empirischen Untersuchung Fähigkeiten beziehungsweise Goodness of Fit nicht als in gleicher Weise selbstständige Aspekte wie die anderen beiden intermediären Variablen Motivation und hierarchischer Druck.

Vielmehr sind die Fähigkeiten, Möglichkeiten und Ressourcen hochgradig von der Interessenstruktur abhängig und mindestens mittelfristig und mit entsprechendem Aufwand veränderbar. Zur Interessenstruktur der nationalen Implementierer gehörte dabei auch der kalkulierte hierarchische Druck höher gelagerter Ebenen, insbesondere der EU-Ebene, und wie dieser sich auf die Durchsetzbarkeit eigener politischer Interessen im akuten Fall, aber auch in verknüpften Bereichen auswirken wird. Außerdem wirkten sich politische Interessen im akuten Einzelfall, aber auch aus größeren Bögen politischer Zielsetzungen positiv oder negativ auf die Fähigkeiten aus.

So waren die guten Möglichkeiten beim Energieaudit klar davon geprägt, dass die Energiewende und deren Umsetzung auch über die Energieeffizienz auf Bundesebene einen höheren Stellenwert erhalten hatte (Ressortaufteilung und -ausstattung), über die EU bereits energiepolitisch motivierte Vorstrukturen installiert worden waren (BfEE) und man sich auch im Interesse der betroffenen Unternehmen für einen Bundesvollzug entschieden hatte. Beim Energielabel wurden mit teils immensem Aufwand Behörden- und Koordinierungsstrukturen aufgebaut und Mittel beschafft, weil man das für wirtschaftspolitisch lohnenswert und notwendig hielt. Gleichzeitig profitierte das Feld von Umbauten und Vorstrukturen der ebenfalls wirtschaftspolitisch motivierten Marktüberwachung im Allgemeinen. Schwieriger lässt sich das beim Energieausweis zeigen, denn hier wurden nicht in gleichem Ausmaß neue Möglichkeiten geschaffen und man kann die beobachteten Schwierigkeiten bei der Umsetzung durchaus auch aus den mangelnden Fähigkeiten erklären. Dass diese eine eigenständige Erklärung sind, lässt sich ohne weitere Analysemethoden schwer sagen. Die Diskussion der Hypothesen (Goodness of Fit und Domestic Politics) nach der Method of Difference (vgl. Abschnitt 8.4) verneint jedoch auch im

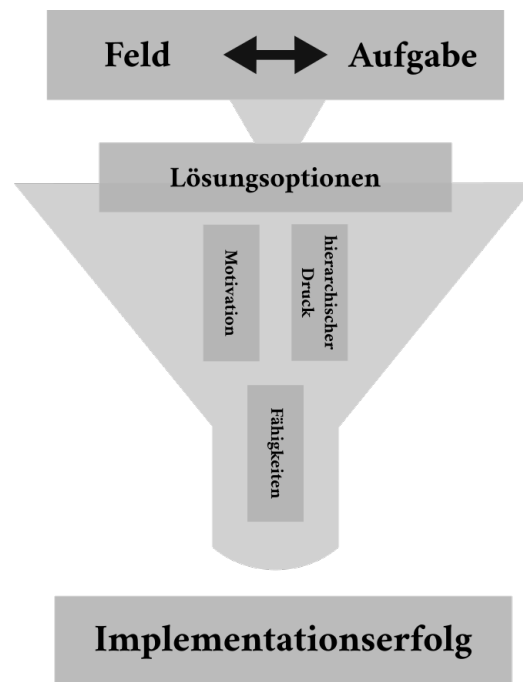


Abbildung 8.1: Angepasstes Modell der Implementation; eigene Darstellung

Fall der Energieausweise die eigenständige Erklärungskraft dieser Variablen. Das Modell erwies sich als insgesamt umfassend genug, um alle kausalen Wirkungen, die sich aus den Experteninterviews oder anderen Quellen ergaben, abzubilden und das Ergebnis so vollständig zu erklären. Es ist möglich, die aktive Anpassungsleistung der Implementierer im Sinne von Bardachs (1977) Fixing oder Fligsteins (2012) Social Skill im Modell noch stärker hervorzuheben und in eine eigene Variable auszugliedern, die dann letztlich auf alle (nur scheinbar) unabhängigen und intermediären Variablen wirkt. Darauf wurde an dieser Stelle aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet und die Fixing-Leistung als den Variablen immanent behandelt.

Ein auf Basis dieser Erkenntnisse angepasstes Modell (vgl. Abbildung 8.1) würde also postulieren, dass Feld und Aufgabe im Wechselspiel einerseits Lösungsoptionen hervorbringen, andererseits spezifischen hierarchischen Druck und Motivation triggern, die sich dann in den Fähigkeiten niederschlagen, die aber auch durch das vorhandene Feld vorgeprägt sind. Entsprechend größer fällt gegebenenfalls die notwendige Anpassungsleistung aus. Hierarchischer Druck, Motivation und die dadurch geformten Fähigkeiten bedingen dann letztlich den Implementationserfolg.

8.4 Überprüfung der Erklärungsansätze: „Goodness of Fit“ oder „Domestic Politics“?

Wie in Abschnitt 2.2.4 dargestellt, konkurrieren in der EU-Implementationsforschung derzeit vor allem die Erklärungsansätze „Goodness of Fit“ und „Domestic Politics“. „Goodness of Fit“ steht dabei prototypisch für die hier verwendete Variable der Fähigkeiten und beschreibt die Passigkeit neuer Aufgaben zu alten und vorhandenen Strukturen als hauptverantwortlich für den Implementationserfolg. „Domestic Politics“ – hier prototypisch für die Variable Motivation – hingegen beschreibt (partei-)politische Interessen als den eigentlichen Faktor hinter dem Implementationserfolg. Entsprechend wurden auf Basis des Vorwissens über das Untersuchungsfeld (vgl. Kapitel 3) zwei Hypothesen aufgestellt, welche Ergebnisse in den Fallstudien zu erwarten wären:

- H1** Es wird vermutet, dass die erheblichen und schwer überwindbaren Verflechtungen in mehreren Dimensionen (Feld) die Implementation von europäischen Energieeffizienzregelungen behindern. Fähigkeiten beziehungsweise die „Goodness of Fit“ würden die Implementation also beeinträchtigen.
- H2** Für die Implementation von europäischen Energieeffizienzregelungen jenseits des Ordnungsrechts (Aufgabe) wird auf Grund des unkontroversen Ziels und Instruments vermutet, dass sie unpolitisch bis unterstützend verläuft. Motivation beziehungsweise „Domestic Politics“ sollte kein Problem bei der Implementation darstellen.

Die durchgeführte Untersuchung liefert verschiedene Hinweise für die Validität der Erklärungsansätze, wenn man sie in einem Fallstudienvergleich unter Zuhilfenahme der Method of Difference betrachtet. Dafür werden die Fälle hinsichtlich ihrer Implementationsergebnisse als typisch oder untypisch im Sinne der jeweiligen Hypothesen eingestuft (zur Methodik vgl. Kapitel 4). Eine Übersicht findet sich in Tabelle 8.8.

8.4.1 Goodness of Fit: allgemeine administrative Leistungsfähigkeit

Widmen wir uns zunächst den Aspekten der Goodness of Fit. Goodness of Fit besteht im Prinzip aus zwei organisatorisch-strukturellen Komponenten: So soll sich einerseits die Regulierungskultur im Sinne einer Pfadabhängigkeit (vgl. historischer Institutionalismus) auf den Implementationserfolg auswirken. Andererseits sollen sich die administrativen Kapazitäten, also Politikverflechtungen und das Vorhandensein von Behörden, auswirken (siehe insb. Knill und Lenschow 1999; Knill 2008). Gerade bei letzterem handelt es sich also um klassische organisationssoziologische Argumente.

Wie im Methodik-Kapitel entwickelt (vgl. Kapitel 4), bieten sich hierzu mehrere Vergleiche der Fallstudien an. Erstens kann man betrachten, ob der deutsche Föderalismus in seiner Gesamtheit mit seinen Verflechtungen auch im spezifischen Fall der Energieeffizienzpolitik dazu verdammt ist, langsame und suboptimale Ergebnisse zu produzieren. Ließe sich das widerlegen, wäre das ein verhältnismäßig starkes Argument gegen

Fall	Goodness of Fit: allgemeine administrative Leistungsfähigkeit	Goodness of Fit: administrative Leistungsfähigkeit im Default	Goodness of fit: Re- gulierungs- kultur	Domestic Politics
Gebäude- energie- ausweise	typisch	typisch	typisch	unty- pisch
Energie- labels für Produkte	eher typisch bei Geschwindigkeit, untypisch bei Qualität	eher typisch bei Geschwindigkeit, untypisch bei Qualität	unspezifisch	eher ty- pisch
Energie- audits in Unter- nehmen	untypisch	typisch	untypisch	ty- pisch

Tabelle 8.8: Gewählte Fälle: typisch oder untypisch im Sinne der Theorie?; eigene Darstellung

die Goodness-of-Fit-These als Hauptklärungsansatz, da die administrativen Voraussetzungen in der Energieeffizienzpolitik besonders verworren sind, es sich insofern bei den Fällen insgesamt um most-likely-Cases zur Bestätigung der Misfit-These handelt. Zweitens kann man sich – einen Schritt weiter im Implementationsprozess – auf der Ebene der praktischen Implementation anschauen, ob sich ein Länder- oder ein Bundesvollzug schneller und besser aufbauen lässt – ob also die Eliminierung eines Teils der Verflechtung bei der Implementation hilft oder sogar notwendig erscheint. Drittens kann man betrachten, ob die Regulierungskultur ein notwendiger Erklärungsfaktor ist.

Um zu untersuchen, ob der deutsche Föderalismus insgesamt ungeeignet zur Produktion angemessener Implementationslösungen in der Energieeffizienzpolitik ist, vergleichen wir zunächst den typischen Fall der Gebäudeenergieausweise (suboptimales Ergebnis) mit den untypischen Energieaudits (sehr gutes Ergebnis). Die Implementation von Kontrollen bei den Gebäudeenergieausweisen dauerte wesentlich länger als die bei den Energieaudits, kann aber dennoch nicht das gleiche Qualitätsniveau erreichen. So werden bei den Energieausweisen die Ergebnisse der Qualitätskontrollen in den einzelnen Ländern nicht zusammengeführt, es findet kein nachgelagerter Vollzug statt und um das Vorhandensein der Ausweise wird sich nicht gekümmert. Daran ist tatsächlich, zumindest in Teilen, die Politikverflechtung schuld, wie die Prozessanalyse zeigt: So mussten sich die Länder schon für das vorhandene Implementationsniveau erheblich koordinieren und das gleichartige Zusammenführen der Ergebnisse bedeutet zusätzlichen Arbeitsaufwand. Der Föderalismus führt auch dazu, dass die Implementation sequenziell stattfindet, die Länder also erst nach endgültigem Beschluss des Bundesrechts mit ihren Arbeitsschrit-

8.4 Überprüfung der Erklärungsansätze: „Goodness of Fit“ oder „Domestic Politics“?

ten beginnen, was generell zu einer Verzögerung führt. Insofern sind die beobachteten Probleme und deren Effekte typisch.

Nun gibt es aber auch den untypischen Fall der Energieaudits. Auch dieser musste sich im Prinzip dem deutschen Föderalismus mit allen seinen Verflechtungen stellen. Trotzdem sehen wir eine schnelle und gründliche Implementation. Der deutsche Föderalismus ist also nicht per se ein Problem. In der Verflechtungsfrage hatte das Energieaudit von vornherein bessere Voraussetzungen. Zum Beispiel war hier im Gegensatz zum Gebäudeenergiebereich schon immer ausschließlich das Bundeswirtschaftsministerium und nicht noch ein weiteres Ressort zuständig. Die Verflechtung zwischen den Ressorts als Hemmschuh entfiel damit. Diese Erklärung wäre noch theoriekonform. Zusätzlich wurde ein anderer Teil der Verflechtung, nämlich mit den Ländern, bewusst eliminiert. Der deutsche Föderalismus sieht Ausnahmen vom Default des Ländervollzugs vor, von denen hier Gebrauch gemacht wurde. Das war kausal für die Geschwindigkeit der Implementation. Das implementierende Bundeswirtschaftsministerium hatte auch ansonsten gute administrative Voraussetzungen, insbesondere war eine geeignete nachgeordnete Behörde vorhanden, was nicht unbedingt zu erwarten gewesen wäre, denn Vollzug ist ja eigentlich Ländersache. Bei genauerer Betrachtung des untypischen Falls zeigt sich also, dass die Abweichungen im Ergebnis durchaus bis zu einem gewissen Grad theoriekonform erklärt werden können: Der deutsche Föderalismus hat eben nicht den schlechten „Fit“, wie gern behauptet. Es gibt Ausnahmeregelungen, Geld und Behörden, und wenn man mit denen hinreichend kreativ umgeht, erreicht man auch ein gutes Ergebnis. Hier ist also das typische „Fixing“ (Bardach 1977) beziehungsweise „Social Skill“ (Fligstein 2001) gefragt.

Die Frage ist aber: Wie gut ist ein „Fit“, wenn man so weit vom Default abweichen muss? Und warum tut man das? Den Bund kostet das Geld und Aufwand und er muss zumindest mit unfreundlichen Nachfragen der Länder rechnen, warum er sich in ihr Metier einmischt. Es muss also doch mehr als die Goodness of Fit als Begründung für den Implementationserfolg geben. Die Analyse hat für die Energieaudits ergeben, dass zwei Faktoren diese Abweichung und die Überwindung des Misfits erklären, nämlich der unbedingte Wille, eine wirtschaftsfreundliche Lösung des Energieaudit-Vollzugs zu implementieren und außerdem Druck durch die EU-Kommission – auch der mindestens teilweise dadurch begründet, dass man in anderen Bereichen unternehmensfreundliche Lösungen durchsetzen wollte (reduzierte EEG-Umlage für Unternehmen als Beihilfe-Tatbestand, Verhinderung Einsparverpflichtungen von Energieunternehmen). Die zusätzlichen Erklärungsfaktoren weisen also allesamt in die Richtung der Domestic Politics, speziell auf den Schutz von Unternehmensinteressen, zum Teil kanalisiert durch Europäisierungseffekte (starke Kommission im Beihilferecht, Verschärfung des allgemeinen EU-Energieeffizienzrechts).

Zur Verifizierung dieser Überlegung ziehen wir in einem nächsten Schritt die Energielabels als Fall heran. Auch hier gibt es schließlich eine untypisch gute Qualität im Implementationsergebnis, wenn auch die Einrichtung eine Weile gedauert hat. Während sich die untypischen Ergebnisse beim Energieaudit noch einigermaßen theorieimmanent erklären ließen, fällt das beim Energielabel schon schwerer: Man könnte sagen, hier schlägt

die Verflechtungsfälle voll zu: 16 Bundesländer, diverse Ressorts, immer wieder Wechsel, dazu eine komplizierte und teure Aufgabe. Und tatsächlich, über zwei Jahrzehnte war der Vollzug der Energielabels quasi nicht existent. Dann erfolgte sukzessive der Aufbau.

Was war geschehen? Die Analyse ergab als Hauptfaktor eine erhebliche Europäisierung über die allgemeine Marktüberwachung und produktbezogene Energieeffizienzpolitik, also beides binnenmarkt- und wettbewerbsrelevante Themen, wobei die produktbezogene Energieeffizienzpolitik auch durch klimapolitische Begründungen angereichert war. Durch den Übergang zu Rahmenrichtlinien und durch genaue Vorgaben zur Marktüberwachung auf dem Verordnungswege sah sich Deutschland genötigt, sich administrativ passend aufzustellen, wollte es nicht von immer neuen Regelungen überrollt werden. Gleichzeitig forderte die EU-Kommission regelmäßige Berichte. Um den Herausforderungen begegnen zu können, wurde über die Jahre eine fein verflochtene, wirksame Koordinationsstruktur zwischen Bund und Ländern aufgebaut, zunächst aber für die Mindesteffizienzanforderungen an Produkte im Rahmen des Ökodesigns, also den Mindesteffizienzanforderungen. Die Energielabels konnten dann die bereits geschaffenen Pfade nutzen. Das kann man so verstehen, dass für die Energielabels quasi kein Misfit mehr bestanden hat, weil es ohnehin Reformen gab. Das stimmt so auch. Das Ökodesign ist aber genauso eine EU-Energieeffizienzregelung und musste sich der deutschen Politikverflechtung stellen und konnte diese überwinden. Von daher bleibt das Argument bestehen, vielleicht erweitert um eine Salienz-Komponente, die die tiefgreifenderen Regelungen beim Ökodesign (hartes Ordnungsrecht, deutlicher Markteingriff) auf ihrer Seite hatte.

Der Misfit wurde hier also hauptsächlich durch erhöhten Druck überwunden, jedenfalls auf Bundesebene. Dieser Druck resultierte aus dem Binnenmarktbereich, also wiederum dem Bereich, der den Unternehmensinteressen zu gute kommt. Gleichzeitig zeigt die Analyse, dass die Interessen und das Lobbying der ansässigen Hersteller eine Rolle beim Vollzugaufbau gespielt haben. Die großen deutschen Hersteller haben ein Interesse an einem guten Vollzug, um sich von Billiganbietern, gerade auch aus dem außereuropäischen Ausland, abzugrenzen. Da dieses Lobbying aber auch schon deutlich vor Beginn des Vollzugaufbaus vorhanden war, sind die artikulierten Unternehmensinteressen hier zumindest nicht hinreichend für einen gründlichen Vollzugaufbau, aber möglicherweise notwendig.

Nun haben wir also bereits zwei Fälle, die zeigen, dass Goodness of Fit im Sinne administrativer Möglichkeiten nicht alleine über Erfolg und Misserfolg der Implementation von EU-Energieeffizienzpolitik im deutschen Föderalismus entscheidet. Sowohl der Fall Energieaudit als auch der Fall Energielabel liefern untypische Ergebnisse und die Herausforderungen der Verflechtung konnten überwunden werden. Dafür scheinen die Interessen großer Unternehmen und ganz allgemein die Logik unseres Wirtschaftssystems eine entscheidende Rolle zu spielen. Als Katalysator dieses Effekts wirkte offenbar die stattfindende Europäisierung der Energiepolitik, auch – aber nicht nur – im Zuge der Binnenmarktpolitik.

Wenn in beiden untypischen Fällen ähnliche Faktoren die abweichenden Ergebnisse erklären, liegt es nahe, einen Schritt zurück zum Ausgangsfall zu gehen und zu fragen,

8.4 Überprüfung der Erklärungsansätze: „Goodness of Fit“ oder „Domestic Politics“?

ob denn auch beim typischen Fall, dem Gebäudeenergieausweis, die Interessen von Unternehmen, gegebenenfalls über den Katalysator Europäisierung, das Ergebnis erklären können. Diese Vermutung kann bestätigt werden.

Zwar gab es beim eigentlichen Vollzugaufbau, also der Umsetzung der vorgeschriebenen Qualitätskontrollen aus der Richtlinie 2010/31/EU, keine Konflikte mit Unternehmensinteressen. Die Implementation lief tatsächlich völlig unpolitisiert ab. Die Mängel können aber zumindest in Teilen aus vorangegangenen Umsetzungsschritten erklärt werden. Wie die zu kontrollierenden Ausweise ausgestaltet sein sollten, musste nämlich bereits mit der Umsetzung der Vorgängerrichtlinie aus dem Jahr 2002 (Richtlinie 2002/91/EG) entschieden werden. Diese Implementationsphase war hoch politisiert und produzierte ein inhaltlich suboptimales Ergebnis: zwei verschiedene, nicht wirklich vergleichbare Ausweisarten, eine davon nicht besonders belastbar.

Der Grund dafür waren wiederum Unternehmensinteressen. Deutschland hat einen großen Mietmarkt, entsprechend viele Immobilienunternehmen sind am Marktgeschehen beteiligt und entsprechend häufig werden Energieausweise benötigt. Man wollte es der deutschen Immobilienwirtschaft nicht zumuten, für alle Bestandsgebäude vollständige Berechnungen für die Energieausweise zu erstellen, auch nicht über einen länger gestreckten Zeitraum. Entsprechend wurden nach langem Ringen, deutlicher Verspätung und langen Übergangsfristen vereinfachte Ausweise auf Verbrauchsbasis eingeführt, für die in Deutschland bereits vor Verabschiedung der EU-Richtlinie die Grundlagen gelegt worden waren. Die mangelnde Aussagekraft der Ausweise, damit deren niedrige Akzeptanz am Markt und geringen Lenkungswirkung im Sinne der Energieeinsparung sind wichtige Gründe dafür, weswegen seitens der Zuständigen in den Ländern, aber auch beim Bund, keine große Motivation besteht, auch noch weitgehende Kontrollen einzuführen. Eher setzt man auf alternative Instrumente wie den Sanierungsfahrplan.

Wie steht es um den Europäisierungsaspekt beim Gebäudeenergieausweis? Auch hier gibt es zumindest eine gewisse Erklärungskraft und Vergleichbarkeit mit den anderen beiden Fällen. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der Gebäudeenergieausweis ein Paradebeispiel für eine sukzessive Top-Down-Europäisierung ist. Bereits Anfang der 1990er wollte die EU-Kommission aus Klimaschutzgründen aussagekräftige Energieausweise für alle Gebäude, auch Bestandsgebäude, einführen. Die Vorschläge wurden in den Verhandlungen deutlich abgeschwächt, um einerseits den (administrativen) Anpassungsdruck gering zu halten, andererseits wie oben beschrieben die Immobilienwirtschaft nicht zu belasten. 2002 kamen diese Ausweise in einem erneuten Europäisierungsschritt dann doch; 2010 bekräftigte die EU mit einer neuen Richtlinie, dass dafür auch und gerade in Deutschland ein funktionsfähiger Vollzug aufzubauen sei, Vertragsverletzungsverfahren folgten.

So gesehen gab es hier einen ähnlich starken Druck wie in den anderen beiden Fällen, die Unterschiede im Ergebnis wären dann allein den Unternehmensinteressen anzulasten. Daran kann man aber mit gutem Grund zweifeln, denn die Europäisierung und der damit einhergehende Druck unterscheidet sich in einigen wichtigen Aspekten. Betrachtet man zum einen die von der Kommission verwendeten Zwangsinstrumente, andererseits die Änderung induzierenden Europäisierungsschritte vergleichend mit den anderen beiden

Fällen, kann man zu der begründeten Vermutung gelangen, dass mit anders gelagertem Druck auch beim Energieausweis ein besserer Implementationserfolg möglich gewesen wäre.

Wie beim Energielabel beschrieben, war die regelmäßige Berichtspflicht des Bundes an die Kommission mit ausschlaggebend für den Aufbau der guten Koordinierungsstruktur und damit die Überwindung des Misfit. Vertragsverletzungsverfahren gab es hingegen keine. Das war beim Energieausweis genau andersherum. Das Problem ist, dass die Vertragsverletzungsverfahren nur eklatante und justiziable Verfehlungen adressieren können, dass sie überwiegend den Bund in Aufruhr versetzen und dass es sich um eher singuläre Ereignisse handelt – insgesamt also kein Grund, sich strategisch mit der Überwindung von Misfit und Politikverflechtung auseinander zu setzen.

Hätte die EU-Kommission hingegen gegenüber dem Bund schon beispielsweise 2013 angekündigt, regelmäßige jährliche Berichte über den Umsetzungsstand bekommen zu wollen und sich nicht auf 2017 verträsten lassen, wenn die Berichte der Bundesländer vorliegen, und im Bericht des Bundes auch die Zusammenführung der Länderergebnisse gefordert (was eigentlich eine Selbstverständlichkeit ist), dann hätten wir mit hoher Wahrscheinlichkeit den sukzessiven Aufbau einer Koordinierungsstruktur sehen können und auch eine Zusammenführung der Ergebnisse. Dies wäre nämlich notwendig gewesen, um die erwarteten wiederkehrenden Anfragen der Kommission einigermaßen effizient beantworten zu können.

Andersherum kann man fragen, ob das Ergebnis beim Energielabel deutlich schlechter gewesen wäre, wenn die Kommission keine regelmäßigen Berichte eingefordert hätte. Das kann man eher verneinen. Der geforderte Vollzugaufbau war so groß und so klar umrissen, dass auch die Bundesländer ein Eigeninteresse an Koordination hatten. Nicht umsonst sehen wir beim Aufbau der Koordination zwar zunächst eine Führungsrolle des Bundes, aber auch eine eigenständige Koordinierungsleistung der Länder, mit großem Einsatz der beiden südlichen Bundesländer Baden-Württemberg (Energielabel) und Bayern (etwas später vor allem beim Ökodesign). Denen konnte der Bericht an die Kommission verhältnismäßig gleich sein. Dass es gerade diese beiden großen Länder waren und nicht zum Beispiel Hessen, liegt auch an der hohen Herstellerrate in diesen Ländern. Ein Mangel an Druck durch die EU-Kommission wäre also in diesem Fall wiederum durch Unternehmensinteressen abgefangen worden, gestützt durch den insgesamt großen Europäisierungsschritt, wie gleich gezeigt wird.

Auch die Europäisierungsschritte waren beim Energieausweis grundsätzlich anders als beim Energieaudit und dem Energielabel. Beim Energieausweis gab es eine sukzessive, stufenweise Europäisierung der regulativen Maßnahmen – immer ein bisschen mehr. Beim Energieaudit hingegen wurde das Pflichtaudit erst in 2012 eingeführt und sofort ein gründlicher Vollzug eingefordert. Beim Energielabel gab es zwar bereits schlecht vollzogene Regelungen aus den 1990ern, der nächste Europäisierungsschritt war aber ein klarer „Big Bang“ hinsichtlich der Breite der Regelungen und der Vollzugsvorschriften.

Die Top-Down-Europäisierung beim Energielabel und beim Energieaudit hat also den Bruch mit administrativen Pfadabhängigkeiten ganz klar eingefordert: Die Notwendigkeit von Vollzugaufbau war ganz eindeutig und wurde dann auch als Aufgabe angenommen und gar nicht wirklich hinterfragt. Beim Energieausweis hingegen war man durch

8.4 Überprüfung der Erklärungsansätze: „Goodness of Fit“ oder „Domestic Politics“?

die langsamen Einzelschritte nicht gezwungen, die immanenten Pfadabhängigkeiten aufzugeben und konnte sich lange Zeit eigentlich immer noch sagen, dass man ja bereits „irgendwie“ vollzieht.

Im Ergebnis kann also nach Analyse von zwei untypischen und einem typischen Fall geschlossen werden, dass es sinnvoll erscheint, der Goodness-of-Fit-These im Hinblick auf ihre Komponente der administrativen Kapazitäten keine alleinige Erklärungskraft zuzusprechen. Zwar spielen Fragen des Fit durchaus eine Rolle, sie sind aber nicht hinreichend, um die Ergebnisse zu erklären. Vielmehr haben in allen Fällen zusätzlich die Interessen von (großen) Unternehmen und der Europäisierungsmodus entscheidende Auswirkungen gehabt. Der Misfit erscheint ganz grundsätzlich überwindbar, wenn das im Interesse von (großen) Unternehmen ist und der richtige Europäisierungsmodus gewählt wird.

In einem nächsten Schritt kann man sich fragen, ob diese beiden Faktoren, also die Interessen von Unternehmen und der Europäisierungsmodus, tatsächlich voneinander unabhängige, eigenständige Erklärungsfaktoren sind. Der Gedanke liegt nah, dass auch der Europäisierungsmodus und der dadurch im Kleinen und Großen entfaltete Druck durch Unternehmensinteressen bedingt ist. Dafür lässt sich durchaus schlüssig argumentieren, aber letztlich anhand der vorliegenden Fälle nicht endgültig überzeugen.

Betrachten wir zunächst die Frage, ob die Kommission rigide jährliche Berichte einfordert beziehungsweise einfordern kann, was offenbar half, den Misfit im deutschen Föderalismus zu überwinden. Das regelmäßige Einfordern von Berichten setzt einerseits das Interesse der Kommission, andererseits ausreichende Kapazitäten voraus. Bei den Energielabels wurden diese Berichte nicht über die Generaldirektion Energie eingefordert, sondern waren Teil eines größer angelegten Monitoring-Projekts der GD GROW beziehungsweise ihrer Vorgänger. Die Aufsichtsarbeit der Kommission war also deswegen so schlagkräftig, weil Strukturen genutzt wurden, die zum größten Europäisierungsprojekt, nämlich dem Binnenmarkt gehören. Der Binnenmarkt ist nicht zuletzt deswegen so gut ausgebaut, weil die Mitgliedstaaten daran ein Interesse haben. Das liegt daran, dass die großen, bei ihnen ansässigen Unternehmen davon profitieren, indem ihnen niedrigschwellig ein großer Absatzmarkt zur Verfügung steht. Das gilt nicht zuletzt für den „Exportweltmeister“ Deutschland. Was aus der Analyse nicht hervorgeht, ist, inwiefern das Andocken der produktbezogenen Energieeffizienzregelungen an die allgemeine Marktüberwachung in 2008 ein absichtlicher, energiepolitischer Schachzug ist, weil man um die Schlagkraft wusste. Es wäre insofern ein Akt von „Fixing“ im Sinne von Bardach (1977) gewesen. Die Vermutung erscheint nicht abwegig. Dann wären möglicherweise doch energie- und klimapolitische Erwägungen Ausschlag gebend und nicht nur Wirtschaftsinteressen.

Ist nun auch die Frage, ob man kleine oder große Europäisierungsschritte macht und dadurch Pfadabhängigkeiten aufheben kann, in den betrachteten Fällen von Unternehmensinteressen abhängig? Dafür lässt sich nur teilweise schlüssig argumentieren. Ohne die Interessen der Immobilienwirtschaft hätte es möglicherweise schon Anfang der 1990er aus energie- und klimapolitischen Gründen die Energieausweis-Regeln gegeben, die wir so erst deutlich später und „häppchenweise“ bekommen haben. Was wir wahrscheinlich

trotzdem nicht gehabt hätten, wären rigide Vollzugsregeln, denn diese kamen beim Energielabel auch erst 2008 über die Integration in die Binnenmarktüberwachung. Im Rahmen des Falls Energielabels können diese aber durchaus als notwendig für den gründlichen Vollzugaufbau gesehen werden.

Auch die entscheidende inhaltliche Europäisierung kam bei den produktbezogenen Energieeffizienzvorschriften erst im Zuge der in den 2000ern einsetzenden stärkeren Umwelt- und Klimaorientierung der Energiepolitik. Sicher spielten bei der Verschärfung der Produktvorschriften auch die Interessen der Industrie eine Rolle (Trigger für hochwertige Produkte und damit nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, außerdem auch kurzfristige Abschottung gegen Billiganbieter). Es wäre aber falsch zu behaupten, die europäische Energie- und Klimapolitik im Produktsektor sei ausschließlich durch Wirtschaftsinteressen getrieben. Der Klimaschutz ist, wie in Kapitel 3 dargestellt durchaus mittlerweile ein eigenständiges Ziel der Europäischen Union, Wirtschaftsinteressen also eigentlich keine notwendige Bedingung.

Der Fall Energieaudit stützt die Idee, Wirtschaftsinteressen seien ursächlich für den notwendigen Europäisierungsmodus, auch nur teilweise. Die Regelung zu den Pflichtaudits und der sanktionierte Vollzug wurde nicht auf Bestreben der Unternehmen eingeführt, sondern wegen der Kommission, die damit eine sektorale Lücke in der Energieeffizienzpolitik schließen wollte. Im Verfahren wurde es von den Unternehmen weder begrüßt noch abgelehnt, sondern schlicht übersehen. Man beschäftigte sich, wie die Mitgliedstaaten auch, vor allem mit der Frage von Einsparverpflichtungen und Weißen Zertifikaten. Es handelt sich also schon in erster Linie um ein klima- und energiepolitisches Projekt der EU. Das Instrument der Energieaudits stärkt allerdings gezielt auch die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, weil es ihre Energiekosten senkt. Es ist also im Interesse der Unternehmen.

Die Frage, ob die EU größere Europäisierungsschritte in der Energieeffizienzpolitik auch ohne oder gegen die Interessen von Unternehmen durchsetzen kann, kann also mit den vorliegenden Fällen nicht abschließend beantwortet werden. Hier böte sich ein weiterer Vergleich an, am besten mit der Einführung des Emissionshandels. Das kann hier nur cursorisch erfolgen. Beim Emissionshandel sind Wirtschaftsinteressen direkt negativ betroffen – Unternehmen sollen für etwas bezahlen, das immer kostenlos war, nämlich den Ausstoß von Kohlendioxid. Der Emissionshandel war bereits bei seiner Einführung klar ein großer Europäisierungsschritt, auch wenn er nachträglicher Verschärfungen bedurfte, und führte offenbar auch direkt zum notwendigen Vollzugaufbau unter Überwindung des föderalen Misfit – auch hier wurde wieder ein Bundesvollzug aufgebaut. Insofern spricht der Fall dafür, dass die EU in der Lage ist, notwendig große Europäisierungsschritte zu machen. Dies erfolgte jedoch auch nur, nachdem das internationale Kyoto-Protokoll in Kraft getreten und klar war, dass damit die Wirtschaftsinteressen im Welthandel nicht über Gebühr belastet würden (Skjærseth und Wettstad 2008). Insofern scheinen Wirtschaftsinteressen doch darüber zu entscheiden, ob hinreichend große Europäisierungsschritte erfolgen können.

Die gefundenen Ergebnisse stellen die Komponente „allgemeine administrative Leistungsfähigkeit“ der Goodness-of-Fit-These als Hauptklärungsansatz ganz erheblich in

8.4 Überprüfung der Erklärungsansätze: „Goodness of Fit“ oder „Domestic Politics“?

Frage und stärken die Domestic-Politics-These. Im deutschen Föderalismus, verknüpft mit dem Thema Energieeffizienz, war doch ein ganz erheblicher organisatorischer Misfit zu überwinden. Dies geschah allerdings nur dann, wenn das die Interessen großer Unternehmen erforderten und eine zusätzliche Europäisierung stattfand, also ein gewisser Druck herrschte. Beide Faktoren zusammen erscheinen nach der Diskussion der Fälle als hinreichend für eine gründliche, auch administrative und nicht nur rechtliche Implementation. Dieser Europäisierungsdruck lässt sich offenbar dann leichter aufbauen, wenn auch dies im Interesse großer Unternehmen ist oder zumindest nicht eklatant gegen diese Interessen verstößt. Die betrachteten Fälle zeigen starke Interdependenzen der Variablen, aber keinen Determinismus. Will heißen: Europäische Energie- und Klimapolitik ist nicht nur Wirtschaftspolitik, sondern verfolgt tatsächlich auch darüber hinausgehende Ziele, wie es das energiepolitische Zieldreieck nahelegt. Diese zusätzlichen Ziele wirken durchaus auch als Europäisierungsdruck auf eine gründliche Implementation hin.

8.4.2 Goodness of Fit: Leistungsfähigkeit der Standard-Lösung

Wie ist es nun um die administrative Leistungsfähigkeit des deutschen Föderalismus in Verbindung mit Energieeffizienzpolitik bestellt, wenn man nicht die Gesamtleistungsfähigkeit inklusive der zulässigen Ausnahmen betrachtet, sondern die Default-Lösung, das heißt den Vollzug auf Länderebene? Man unterstellt hier also: Der im deutschen Föderalismus angelegte Ländervollzug stellt einen Misfit für die Umsetzung von Energieeffizienzpolitik dar. Große Teile der Erklärung dafür finden sich bereits implizit und im Detail im vorangegangenen Abschnitt.

Im Blickwinkel der Standardlösung des Ländervollzugs erhalten wir durchweg typische Werte für die Geschwindigkeit der Implementation: In beiden Fällen mit Ländervollzug wurde viel Zeit für die Installation des Vollzugs benötigt, der Bundesvollzug hingegen war tatsächlich wesentlich schneller installiert. Über die typischen Ergebnisse hinaus waren Fragen des Misfit auch tatsächlich kausal wirksam für die Verzögerung. Insbesondere handelte es sich bei der Installation von Ländervollzug grundsätzlich um einen zweistufigen Prozess, dem Bundesgesetzgebung voraus ging, was bei den Gebäudeenergieausweisen allein schon durch den zusätzlichen Prozessschritt zu Verzögerungen geführt hat. Die Umsetzung des geänderten Energielabel-Vollzugs erfolgte größtenteils aus einer direkt wirksamen EU-Verordnung. Hier erklärt eher die wesentlich komplexere Aufgabe die Verzögerung (vgl. dazu auch Abschnitt 8.2.4).

Ähnlich sah es bei der Implementationsqualität aus. Ein Vollzug in 16 Bundesländern ist ohne weiteres Zutun immer erst einmal uneinheitlicher und bedarf eines zusätzlichen Koordinierungsschrittes. Der deutsche Föderalismus ist sich dessen auch durchaus bewusst und sieht nicht zuletzt deswegen Abweichungen zu Gunsten der Wirtschaftseinheit im Grundgesetz vor. Auch waren die sonstigen institutionellen Möglichkeiten in den Ländern üblicherweise schlechter als auf Bundesebene, weil es in den Ländern üblicherweise keine politische Priorisierung der Energieeffizienz gegeben hatte und deswegen kein institutioneller Wandel eingesetzt hatte.

Wie erklären sich nun aber die untypischen Werte bei der Implementationsqualität der Energielabels? Hier zeigte sich der Ländervollzug im Ergebnis ja durchaus leistungsfähig,

auch wenn dafür mehr Zeit benötigt wurde. Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, waren die Interessen der heimischen Hersteller sowie die (mindestens in Teilen) wirtschaftspolitisch getriebene Europäisierung der Grund für die Überwindung des Misfit auch in der Default-Aufstellung des Ländervollzugs. Auch der Blick auf die Standardlösung und ihren Fit weist also hinsichtlich der Implementationsqualität in Richtung der „Domestic Politics“, während für die Implementationsgeschwindigkeit eher „Goodness of Fit“ heranzuziehen wäre.

8.4.3 Goodness of Fit: Regulierungskultur

Als dritten Vergleichsaspekt der „Goodness-of-Fit“-These wollen wir nun die Regulierungskultur betrachten, also die Frage von Pfadabhängigkeiten im Sinne des historischen Institutionalismus. Hier erhalten wir typische Ergebnisse bei den Energieausweisen, eher unspezifische Ergebnisse bei den Energielabels und tendenziell untypische Ergebnisse bei den Energieaudits.

Bei den Energieausweisen liegt eine Regulierungskultur vor, die der behördlichen Prüfung von Energieausweisen zuwider läuft, weshalb das suboptimale Implementationsergebnis als typisch im Sinne der Hypothese einzustufen ist. Die Regulierungskultur war für dieses Ergebnis auch durchaus kausal. Die Deregulierung in der Bauverwaltung seit Mitte der 1990er hat schließlich selbst zum Wegfall der ursprünglich angelegten, kleinen Prüfmöglichkeiten der Neubausausweise geführt. Zu beachten ist allerdings, dass dieser Misfit nicht europäisch induziert ist: Er be- und entstand bereits nachträglich gegenüber der freiwilligen nationalen Regelung, zumindest bis ins Jahr 2002, als Energieausweise verpflichtend wurden. Der Misfit vergrößerte sich aber noch einmal eklatant durch die dann verpflichtenden Energieausweise und die Einbeziehung der Bestandsgebäude. Die Kontrolle von Bestandsgebäuden passte nicht in die Schemata und Prozesse, jedenfalls nicht diejenigen der ursprünglich Zuständigen. Gleichzeitig gab es nicht einmal mehr Personal für die sicherheitsrelevanten Kernaufgaben. Beachtet man, dass der Aspekt der Deregulierung in der Literatur durchaus nicht nur auf die Idee von Verwaltungskosten einsparung bezogen wird, sondern auch als Umsetzung des „neoliberalen Projekts“ zur Verdrängung des interventionsfähigen Staates verstanden werden kann (Butterwegge, Lösch und Ptak 2007, S. 67), so kann man auch für diesen entstandenen Misfit durchaus Wirtschaftsinteressen verantwortlich machen.

Bei den Energielabels haben wir ein uneindeutiges Ergebnis. Hier kann man schon schwer benennen, was eigentlich die Regulierungskultur ist. Die Initialimplementation erfolgte seinerzeit in den 1990ern dezentral bei den Kommunen, wo zusammen mit anderen Prüfungen gelegentlich mitgeprüft wurde, ob Energielabels im Grundsatz vorhanden sind. Eine Qualitätsprüfung erfolgte dann wohl maximal anlassbezogen. Es stellt sich die Frage, ob das schon eine Regulierungskultur ist oder einfach von Anfang an keine wirksame Implementation. Parallel dazu bestand nämlich durchaus eine rigide Regulierungskultur für Produkte, mit ex-ante-Prüfungen, die durch Europäisierung in der Marktüberwachung eher abgeschwächt und entbürokratisiert wurde. Auch hier fand also eine unternehmensfreundliche Deregulierung statt. Betrachtet man den Prozess über einen längeren Zeitraum, dann zeigt sich, dass nach dem Aufbau hinreichenden Eu-

8.4 Überprüfung der Erklärungsansätze: „Goodness of Fit“ oder „Domestic Politics“?

europäisierungsdrucks und gleichzeitiger Artikulation der Unternehmensinteressen an einem guten Vollzug die Regulierungskultur, welche auch immer, jedenfalls kein Problem mehr war. Insofern weist der in seinem Implementationsergebnis unspezifische Fall eher auf Fragen des Europäisierungsmodus und Wirtschaftsinteressen als auf den Misfit als solchen.

Die Energieaudits wiederum stellen einen untypischen Fall dar. Die Energieaudits schlugen in einen völlig anders und schwach ordnungsrechtlich regulierten Bereich. Energieaudits oder ähnliche Instrumente waren vor der europäischen Einführung nicht verpflichtend, Energieeffizienz in der Industrie wurde vorwiegend über Förderpolitik und Steuererleichterungen adressiert, bei einem gleichzeitig seit Jahrzehnten andauernden Paradigma des Bürokratieabbaus für Unternehmen. Von daher gab es einen klaren Regulierungsmisfit. Der durch die Europäisierung entstandene Misfit zum Bürokratieabbau-Paradigma war allerdings letztlich sogar kausal für das gute Implementationsergebnis, weil man die großen Unternehmen nicht mit unnötiger Bürokratie belasten und vor den Kopf stoßen wollte und dann lieber gleich einen gründlichen und einheitlichen Bundesvollzug einrichtete. Auch der genauere Vergleich mit Blick auf die Regulierungskultur weist also eher weg von einer Erklärung über „Goodness of Fit“ und stattdessen in Richtung „Domestic Politics“ auf der Basis von Wirtschaftsinteressen und Europäisierung.

8.4.4 Domestic Politics

In den vorangegangenen drei Abschnitten wurde bei verschiedenen Aspekten der Goodness-of-Fit-These gezeigt, dass diese These keine vollständige Erklärung für die beobachteten Prozesse liefern kann. Vielmehr waren Wirtschaftsinteressen und Europäisierung als Erklärungsfaktoren notwendig, um die Abweichungen von den erwarteten Ergebnissen zu erklären. Im folgenden Abschnitt wird untersucht, ob die Domestic-Politics-These die Fälle besser erklären kann. Im Rahmen dieser These war eingangs vermutet worden, dass die Implementation unpolitisch bis unterstützend verlaufen müsste, weil es sich um verhältnismäßig unkontroverse Instrumente handelt und die deutsche Energiewende die Zielsetzung stützt.

Im Rahmen der Domestic-Politics-These wäre vor allem zu fragen, ob sich die deutsche Energiewende positiv auf die Implementation ausgewirkt hat. Die nationalen Energiewende-Beschlüsse ergingen in etwa zeitgleich mit den umzusetzenden europäischen Regelungen und verfolgen die gleiche energiepolitische Zielsetzung, nämlich eine erhebliche Dekarbonisierung des Energiesystems unter Zuhilfenahme von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien. Sowohl Energiewende als auch nationale Klimapolitik spielten in den betrachteten Fällen und damit auch in den Fallstudien eine untergeordnete Rolle, weswegen an dieser Stelle noch einmal detaillierter auf die Expertenaussagen und ihre Einordnung der Thematik zurückgegriffen werden soll.

Der Energieausweis stellt im Sinne der Hypothese einen untypischen Fall dar. Die Implementation verlief weder besonders schnell noch ist das Ergebnis besonders gut. Schauen wir uns die Mechanismen genauer an, welche Rolle spielte hierbei die Energiewende? Beim Energieausweis wirkten die Energiewendebeschlüsse tatsächlich sogar verzögernd auf die Implementation, da die Umsetzung der Regelungen aus der Richtli-

nie 2010/31/EU gemeinsam mit einer national angestoßenen Erhöhung der Mindesteffizienzanforderungen für Gebäude im Paket verhandelt wurden. Diese Mindestanforderungen waren politisch sehr kontrovers, die Immobilienwirtschaft wehrte sich erheblich. Bei der Umsetzung auf Landesebene wiederum scheint die Energiewende weder eine positive noch negative Rolle gespielt zu haben. Vielmehr wurde die Qualitätskontrolle der Energieausweise als rein europäische Pflichtaufgabe behandelt und mit keinen eigenen Zielsetzungen belegt. Das kann auch damit zusammenhängen, dass sich der Baubereich, auch auf Bundesebene, ganz grundsätzlich von der Energiewende instrumentalisiert sieht (Interview 10).

Auf Bundesebene gab es durchaus eine Verknüpfung der Energielabel mit dem Energiewendegedanken. Das zeigt der von den Beteiligten empfundene Sprung in der Aufmerksamkeit ab der Umressortierung in 2013 (Interviews 23 und 25) und die Einbringung der Thematik in den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014c), auch unter Bereitstellung von Bundesmitteln, soweit verfassungsrechtlich zulässig. Diese Entwicklung sei durchaus auch personen- und parteiabhängig vom SPD-Wirtschaftsminister Gabriel gewesen (Interviews 23 und 25). Eine durchschlagende Wirkung auf den Vollzugsaufbau in den Ländern hat dies aber nicht erreichen können. Auf Länderebene scheint die bewusste Verknüpfung mit der Energiewende hingegen schwach ausgeprägt zu sein. Zusammenhänge oder auch nur der Begriff werden in den Interviews nicht genannt.

Beim Energieaudit hat die energiewendebedingte Neuordnung im BMWi die Implementationsbedingungen verbessert, so dass Verzögerungen aufgeholt werden konnten. Die energiewendebedingt höhere Finanzausstattung hat die Implementation außerdem verbessert beziehungsweise war vermutlich teilweise Voraussetzung für die Durchführung durch den Bund. Ansonsten ist keine Wirkung auf den Vollzugsaufbau erkennbar, aber der Energiewendegedanke ist im Selbstverständnis des BAFA verankert, was eine qualitativ hochwertige Aufgabendurchführung erwarten lässt. Außerdem wurden die Energieaudits auch in die nationale Programmatik integriert, nämlich als Sofortmaßnahme im NAPE (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014c).

Alles in allem sind also die positiven Wirkungen des nationalen Energiewendeprojekts wesentlich schwächer ausgeprägt als vermutet. Sie beschränken sich auf das für die Energiewende zuständige Bundeswirtschaftsministerium und dessen engen Wirkungskreis in Vollzugsdingen. Gilt das genauso für den Beitrag der Instrumente zur Klimapolitik im Allgemeinen beziehungsweise ist Klimapolitik ein Begründungszusammenhang, der den Implementationserfolg national voranbringt, angesichts der eigentlich hoch gesteckten Ziele? Hier fallen die Ergebnisse ebenfalls eher ambivalent aus.

Beim Energielabel war die Klimaschutzargumentation kaum bei den direkten Implementierern vorhanden, sondern bei anderen Akteuren und auch nicht immer nur vorteilhaft. So hatte die EU-Kommission die Grenzwerte teilweise rasch und verhältnismäßig herstellerfreundlich gesetzt, weil schnelle Erfolge beim Klimaschutz gebraucht wurden (Interview 23). Auch das Interesse des Bundesumweltministeriums am Thema ist klar klimapolitisch begründet (Interview 25). Die Bundesländer beobachten auch, dass der Bund, speziell auch das Bundeswirtschaftsministerium, seine politischen Am-

8.4 Überprüfung der Erklärungsansätze: „Goodness of Fit“ oder „Domestic Politics“?

bitionen aus dem „Großzusammenhang Klimaschutz/Energieeinsparung“ in der Bundesländer-Koordination zu protegieren versucht (Interview 28). In den durchführenden Bundesländern selbst ist der Klimaschutz als Begründung erst in der Spätphase salonfähiger geworden. Es wird berichtet, dass diese Argumentation der Fachebene gegenüber der Hausleitung insbesondere in den Bundesländern, in denen das Umweltministerium zuständig war, die Implementation beschleunigt habe (Interviews 25 und 26). Außerdem wird das Thema Klimaschutz, aber auch Energie im Allgemeinen, als neue Profilierungsmöglichkeit und Standbein durch die nachgeordneten Behörden wahrgenommen („Gewinnerthema“, Interview 32).

Klimaschutzfragen haben bei Energieaudit und Energieausweis selbst auf Bundesebene eine untergeordnete Rolle gespielt. Gebäudeenergie ist auf Bundesebene spätestens seit dem Koalitionsvertrag von 2018 politisch gesehen kein Klimaschutzthema mehr (Bundesregierung 2018, S. 114, Interview 10). Weder Energiewende noch Klimaschutz scheinen daher relevante Treiber für den Implementationserfolg der betrachteten Informationsinstrumente in Deutschland gewesen zu sein.

Eine direkte und absichtliche positive Wirkung der Energiewende auf die Implementation kann also eher verneint werden. Wenn es nun schon keine relevante positive Wirkung der Energiewende gab, war die Implementation dann zumindest wie vermutet unpolitisch? Ja und nein.

Die Einführung der Qualitätskontrolle von Energieausweisen war – wegen der klaren EU-Vorgaben – nach Angaben der Beteiligten keine politisierte Angelegenheit (Interviews 11, 12, 14 bis 16 und 19). Politisierung wäre aber nötig beim Kampf um Geld und Personal wegen der vorherrschenden Deregulierung. Die Einführung der Energieausweise – mit deutlich größerem Gestaltungsspielraum – verlief hingegen hoch politisiert, wie die Analyse zeigt. Auch weiterhin sind die Mindestanforderungen ein hoch politisiertes Thema, bei dem die Immobilienwirtschaft eine große Rolle spielt (Interviews 10, 11, 13 und 15 bis 17). Der untypische Fall der Energieausweise (hier wurde wider Erwarten weniger gut umgesetzt) lässt sich also auf die Wirkung von Wirtschaftsinteressen zurückführen.

Die Implementation des Energielabels wird von den Beteiligten als eher schwach politisiert empfunden (Interviews 32 bis 35 und 37). Eine Ursache ist, dass eigentlich alles von Relevanz nach 2008 bereits durch die EU vorgegeben war, es also keinen Grund zur politischen Debatte gab. Wirtschaftsinteressen werden aber durchaus als politisierender Faktor wahrgenommen (Interviews 36 und 39), was sich in der Analyse auch de facto sowohl als Treiber als auch Verbesserer zeigte.

„Energiepolitik ist in weiten Teilen auch Wirtschaftspolitik. Es ist in weiten Teilen auch Umweltpolitik. Also, da kann man trefflich streiten, wo das angesiedelt ist. Aber das ist ja so ein typisches Beispiel, wo Wirtschaftspolitik Energiepolitik trifft. Und das hat die Hausspitze verstanden. Und hat dann auch ganz bewusst diesen Bereich unterstützt.“ (Interview 39)

Auch bei den Energieaudits gab es durch die Betroffenheit großer Unternehmen politische und auch parteipolitische Relevanz zumindest in der Einführungsphase (Interviews 2 bis 5). Es bestand erhöhter Rechtfertigungsdruck für die verpflichtende Einführung zusätzlicher bürokratischer Elemente, die man dann möglichst ordentlich umsetzen woll-

te, um sich keiner zusätzlichen Kritik auszusetzen. Die beiden Fälle mit typischem Ergebnis (Audit und Label) sind also nicht wegen der vermuteten inhaltlichen, energiepolitischen Unterstützung gut verlaufen, sondern auf Grund von Wirtschaftsinteressen unter den Bedingungen von Europäisierungsdruck.

Wir sehen also: Politisierung findet durchaus statt – sofern Wirtschaftsinteressen betroffen sind und Gestaltungsspielraum besteht. Das passt zu den Erklärungen, die sich bei der Diskussion der Goodness-of-Fit-These ergeben haben. Den ersten Teil des Mechanismus bringt ein Mitarbeiter der EU-Kommission im Interview auf den Punkt:

„I think, really to get political relevance – you have to have big, big companies complaining.“

8.4.5 Abgleich mit den Hypothesen: Domestic Politics statt Misfit

Betrachten wir die beiden Ausgangshypothesen, so lassen sich beide nicht in der dargestellten Form bestätigen.

H1 Es wird vermutet, dass die erheblichen und schwer überwindbaren Verflechtungen in mehreren Dimensionen (Feld) die Implementation von europäischen Energieeffizienzregelungen behindern. Fähigkeiten beziehungsweise die „Goodness of Fit“ würden die Implementation also beeinträchtigen.

So bestanden zwar erhebliche Verflechtungen im Bereich Energieeffizienzpolitik. Sie waren aber durchweg überwindbar, wenn das der Europäisierungsdruck und die Interessen der Wirtschaft beziehungsweise großer Unternehmen erfordert haben. Fähigkeiten oder „Goodness of Fit“ erwies sich nicht als der ausschlaggebende Faktor, um das Implementationsergebnis zu erklären.

H2 Für die Implementation von europäischen Energieeffizienzregelungen jenseits des Ordnungsrechts (Aufgabe) wird auf Grund des unkontroversen Ziels und Instruments vermutet, dass sie unpolitisch bis unterstützend verläuft. Motivation beziehungsweise „Domestic Politics“ sollte kein Problem bei der Implementation darstellen.

Die Unterstützung von Energieeffizienz als energie- und klimapolitisches Instrument hat nur auf einer hohen Flugebene über eine generelle, nicht aufgabenbezogene Neustrukturierung des Feldes eine positive Rolle gespielt. Ansonsten war die direkte Implementation, auch wenn die Beteiligten das nicht immer so wahrgenommen haben, wesentlich politischer als erwartet, weil in allen Fällen die Interessen der Wirtschaft betroffen waren. Soweit eine gründliche und/oder schnelle Implementation den Wirtschaftsinteressen diente, war man bereit, sowohl arbeits- als auch kostenintensive Lösungen durchzusetzen.

Wirtschaftsinteressen erscheinen vor dem Hintergrund der untersuchten Fallstudien als notwendige Bedingung für einen hohen Implementationserfolg. Ohne Europäisierungsdruck scheinen die Wirtschaftsinteressen aber nicht hinreichend für eine gute Implementation gewesen zu sein. In welchem Verhältnis die beiden Komponenten

8.5 Erklärung für die Dominanz der Faktoren Wirtschaftsinteressen und Europäisierung

zueinander stehen, also zum Beispiel wie viel zusätzlicher Druck benötigt wird und ob nicht möglicherweise auch der Europäisierungsdruck maßgeblich von Wirtschaftsinteressen abhängig ist, kann auf Grund der Falllage nicht abschließend festgestellt werden.

Die vorliegende Arbeit bestätigt insofern die Wirkung von Interessengruppen auf den Implementationserfolg im Sinne der Domestic Politics, für die in der europäischen Implementationsforschung bislang keine einheitliche Kausalität nachweisbar war (Treib 2003; Treib 2014; Falkner, Treib u. a. 2005). Die Erkenntnisse gelten mindestens für das betrachtete Politikfeld mit der in Abschnitt 3.7.5 beschriebenen Struktur der Interesseneinbindung. Es ist aber zumindest für Deutschland nicht einsichtig, warum sich die Mechanismen in anderen Politikfeldern relevant unterscheiden sollten, so lange die Interessen großer Unternehmen betroffen sind – was für die meisten Politikfelder in der einen oder anderen Form gilt.

Die von der „Goodness-of-Fit“-These postulierte Pfadabhängigkeit sowie Verflechtungs- und Ressourcenproblematik (Knill und Lenschow 1999; Knill 2008) erwies sich in der vorliegenden Analyse als mittel- und langfristig nicht stichhaltig und abhängig von den politischen Interessen (hier und wahrscheinlich überwiegend: Wirtschaftsinteressen). Eine entsprechende Tendenz hatte sich bereits in der qualitativen Forschung gezeigt (Treib 2014, S. 23). Insofern überrascht das Ergebnis nicht.

8.5 Erklärung für die Dominanz der Faktoren Wirtschaftsinteressen und Europäisierung

Unabhängig davon, dass sich die Ergebnisse ohne Bruch in den Forschungsstand der europäischen Implementationsforschung einordnen lassen (vgl. Abschnitt 8.4.5), soll die Dominanz von Wirtschaftsinteressen und Europäisierung als Faktoren auch aus unserem Wissen über das Politikfeld, also die Multi-Level-Governance der Energieeffizienzpolitik in Deutschland, auf Basis der verwendeten Meta-Theorien (akteurzentrierter Institutionalismus, Theory of Fields) erklärt werden. Hätte das Vorwissen auch die vorhandenen Ergebnisse als alternative Hypothese zugelassen? Tatsächlich sind die Ergebnisse weniger überraschend.

Die große Rolle, die Wirtschaftsinteressen in Deutschland in Politik und Verwaltung spielen, wurde in Abschnitt 3.7.5 dargestellt. Gemäß des Multi-Level-Governance-Ansatzes beeinflussen nicht nur die politischen Institutionen auf verschiedenen Ebenen die Politikergebnisse, sondern eben auch nicht-staatliche Akteure (Benz und Dose 2004; Tömmel und Verdun 2009b). Die durch Finanzmittel erlangte Einflussstärke und die Abhängigkeit der Gestaltungsfähigkeit der Politik vom Einbringen dieser Finanzen zur Umsetzung politischer Ziele (Crouch 2011) begründen, warum große Unternehmen und die von ihnen dominierten Verbände in „nahezu jeder Industriegesellschaft demokratischen Typs die beherrschenden sozialen Machtgruppen“ (Sebaldt und Straßner 2004, S. 103, vgl. Sontheimer und Bleek 2000; Speth 2010) sind. Die besondere Einflussstärke von Wirtschaftsakteuren auf die politischen Entscheidungsspiele sieht auch Scharpf (2000, S. 127 f.):

8 Vergleich der Fallstudien

„Mit dem Ansteigen der transnationalen wirtschaftlichen Mobilität und der damit einhergehenden „exit“-Option der Investoren wurde der bereits vorher überproportionale Einfluß von Kapitalinteressen auf die Präferenzen nationaler Entscheidungsträger noch weiter erhöht, und zwar unabhängig von der organisatorischen und politischen Stärke der Lobbygruppen, welche diese Interessen repräsentieren.“

Die durchaus divergierenden Interessen der vielfältigen Wirtschaftsakteure führen in der Energiepolitik zu einem strategischen Vorteil einzelner, großer Unternehmen (Boasson und Wettestad 2013, S. 155 ff.). Dass sich Wirtschaftsinteressen mit besonderer Vehemenz zeigen, könnte aber auch eine deutsche Besonderheit sein, da die Unternehmen und ihre Verbände im hiesigen korporatistischen System insgesamt noch enger eingebunden sind als in liberaleren Wirtschaftssystemen (Eising 2009, S. 37). Deshalb wenden sich deutsche Wirtschaftsverbände vermutlich auch im Verhältnis lieber an ihre nationalen Ansprechpartner (Schmedes 2008). Entsprechend wichtiger könnte im europäischen Mehrebenensystem die nationale Implementationsphase zur Interessendurchsetzung und -wahrung sein. Dies ist durch die Ansiedlung der Energiepolitik im Bundeswirtschaftsministerium auch institutionell verhältnismäßig einfach. Das Ressort versteht Energiepolitik traditionell als Wirtschaftspolitik (Eikeland 2017, S. 112), zudem wirkt aus der Industrieabteilung konstant Druck auf die Energieabteilung, Unternehmen nicht zu stark zu belasten (Interview 2).

Es verwundert auch nicht, dass sich diese Interessenwahrung besonders an einem in großen Teilen auch umweltpolitisch begründeten Thema zeigt. Umwelt gegen Wirtschaft wird als die mittlerweile im politischen Diskurs dominierende Konfliktlinie beschrieben (Weßels 2007). Große Teile der besonders in den Fokus genommenen Implementationsphase fielen in die Zeit nicht wesentlich nach der Finanzkrise. Zwar ergab sich hier aus den analysierten Daten kein direkter Zusammenhang. Es könnte aber durchaus zu einer weiteren Sensibilisierung für die Belange der Unternehmen geführt haben, wie Héritier u. a. (1994, S. 197) sie bereits früh für die Abwägung von Umwelt- und Wirtschaftsinteressen in Zeiten von gesamtwirtschaftlichen Schwierigkeiten beschrieben haben. Gerade dann wird es natürlich relevant, wenn die heimischen Unternehmen die Umweltregularien für ihre Zwecke und zur Marktabgrenzung nutzen können. Das zeigt sich in der vorliegenden Untersuchung bei der Implementation der Energielabels (vgl. Kapitel 6) und entspricht in dieser Form auch dem Forschungsstand (Töller und Böcher 2010, S. 374 f.). Der Erfolg einer energieeffizienzpolitischen Maßnahme würde sich dann entsprechend der Theory of Fields daran messen, ob sie sich über die Ziele der miteinander verwobenen Felder hinweg auch als wirtschaftlich wichtig framen lässt.

Auch die Dominanz von Wirtschaftsinteressen in Deutschland speziell in der Energiepolitik, auch gegenüber europäischen Entwicklungen, ist keine Neuheit (Eikeland 2017, S. 91; Beichelt 2015, S. 254). Es muss aber betont werden, dass auch Wirtschaftsinteressen nicht homogen sind (Geden und S. Fischer 2008, S. 60) und sich auch durch die Energiewende neue Marktchancen und Interessenverschiebungen ergeben (Eikeland 2017, S. 111). Folgt man der Theory of Fields, ist es allerdings so, dass in den Feldern ein permanenter Wettbewerb um das bestehende Machtgleichgewicht herrscht, bei dem die „Platzhirsche“ einen strategischen Vorteil haben. Das kann insgesamt zu einer Ener-

giepolitik führen, die sich an den Interessen von Unternehmen orientiert, die mit ihren alten Geschäftsmodellen nicht unbedingt von Energiewende und Klimapolitik profitieren und sich die nationale Wirtschaft daher zum eigenen Nachteil und nur verzögert an die neuen Gegebenheiten anpasst.

Dass sich über die Berücksichtigung von Wirtschaftsinteressen auch Europäisierungsdruck als wirksam für den Implementationserfolg erwies, zeigt, dass auch Implementationsentscheidungen Verhandlungen im Schatten hierarchischer Politikverflechtung sind, wie es Scharpf (2000, S. 323 ff.) für politische Entscheidungen im Allgemeinen konstatiert. Sie sind Ausdruck von Zwang und Strategie im Sinne von Wenn-Dann-Überlegungen, für die es eine erhebliche Rolle spielt, welche Möglichkeiten das Gegenüber hat, einem akut oder generell das Leben schwer zu machen. Es verwundert daher nicht, dass sich die ausgeprägte Aufsichtsrolle der EU-Kommission und gelebte Hierarchiekultur unter strategischer und durchaus häufiger Anwendung von Vertragsverletzungsverfahren und ganz selbstverständlich eingeforderten Berichten auf die Implementation auswirkt (vgl. dazu auch König und Mäder 2014). Die Überlegungen, wie weit man in der nationalen Implementation maximal gehen kann, ohne mit negativen Konsequenzen zu rechnen, zeigen auch das dauerhafte Ausloten und Austarieren von Machtpositionen in den betrachteten Feldern gemäß der Theory of Fields (Fligstein und McAdam 2012).

Es stellt sich jedoch die Frage, ob der beobachtete Europäisierungsdruck unabhängig von Wirtschaftsinteressen betrachtet werden kann, denn auch auf EU-Ebene und gerade auch mit der EU-Kommission ist eine enge Einbindung von Stakeholdern an der Tagesordnung (Eising und Kohler-Koch 2005, S. 45; Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2004, S. 88 f.; Schendelen 2007, S. 82). Wenn man sich allerdings die Entwicklung der energie- und klimapolitischen Programmatik betrachtet und die im Vergleich mit Deutschland offenbar höhere Durchsetzungsfähigkeit auch härterer, klimapolitisch motivierter Maßnahmen jenseits des reinen Bekenntnisses zu Zielsetzungen (vgl. Abschnitt 3.4.1), dann möchte man doch annehmen, dass die Interessen der negativ betroffenen Unternehmen dort zumindest weniger einseitig Gehör finden. In diese Richtung weisen auch die Ergebnisse des Fallstudienvergleichs.

8.6 Zusammenfassung

Die Gegenüberstellung des Implementationserfolgs der drei Fallstudien ergab, dass für die Umsetzung in Bundesrecht relativ homogen zwei bis drei Jahre benötigt wurden. Das bedeutete jeweils etwa eine Überschreitung der (jeweils unterschiedlich langen) Umsetzungsfrist um ziemlich genau ein Jahr. Für die Gesamtumsetzung bis zum Vollzugaufbau vergingen im Fall von Ländervollzug etwa fünf Jahre, im Fall von Bundesvollzug (Energieaudit) die halbe Zeit. Damit startete der Vollzug beim Energieaudit ohne Verzögerung, während der Ländervollzug jeweils etwa drei Jahre zu spät startete. Setzt man allerdings dagegen, dass auch bereits ältere EU-Vorschriften vollzugsbedürftig gewesen wären, vergingen bis zur vollständigen Implementation bis zu knapp 20 Jahre. Die Qualität der Implementation zeigte – nach teilweise erheblicher Konkretisierung der europäischen Vollzugsvorgaben – letztlich eine Spannweite von „ausreichend“ bei

8 Vergleich der Fallstudien

den Gebäudeenergieausweisen über „gut“ bei den Energielabels bis „sehr gut“ bei den Energieaudits.

Der Vergleich der Wirkfaktoren auf Basis des verwendeten Modells ergab eine Wirkung aller intermediären Variablen, also von hierarchischem Druck, Motivation sowie Fähigkeiten, wobei sich Fähigkeiten zumindest mittelfristig nicht als eigenständiger Erklärungsfaktor darstellten, da diese und auch die Fallstricke des deutschen Föderalismus sich auf Grund erhöhten europäischen Drucks oder politischer Interessen positiv beeinflussen ließen. Die unabhängigen Variablen Feld und Aufgabe konnten in allen Fällen sowohl die vorhandenen Lösungsoptionen als auch die Konstellation der intermediären Variablen erklären.

In der Gesamtschau erklärten sich die beobachteten Unterschiede in der Implementationsgeschwindigkeit – bei vergleichbarer Komplexität der Aufgabe – vor allem durch den zusätzlichen Prozessschritt, der bei der sequenziellen Umsetzung zunächst in Bundes- und dann in Landesrecht (und -praxis) zu erfolgen hat. Dieser zusätzliche Prozessschritt kann aber gezielt ausgeschaltet werden. Das kann einerseits durch die Einführung eines Bundesvollzugs erfolgen, der den Umsetzungsschritt in den Ländern obsolet macht (siehe Fallstudie zu den Energieaudits). Andererseits kann er durch europäische Rechtsetzung als direkt wirksame Verordnung erfolgen, so dass die Bundesländer unmittelbar rechtlich gebunden sind (siehe Fallstudie zu den Energielabels). Als Begründungen fanden sich in den Fallstudien dafür Wirtschaftsinteressen und verschiedene Varianten von Europäisierungseffekten. Als Richtwert für mittelschwere institutionelle Anpassungen im Vollzugssystem ergaben sich so in etwa zwei bis drei Jahre pro betroffener Ebene. Bei den deutlich komplizierter zu vollziehenden Energielabels dauerte die Implementation entsprechend länger.

Die Qualität der Implementation brauchte Europäisierungseffekte als Trigger, die teilweise mit Wirtschaftsinteressen auf europäischer Ebene verknüpft waren, aber durchaus auch mit energie- und klimapolitischen Aspekten. Gepaart mit nationalen Wirtschaftsinteressen schien Europäisierung hinreichend für eine gründliche Implementation zu sein. Positive Wirkungen der deutschen Energiewende waren eher schwach ausgeprägt und eher im Wirkungskreis des Bundeswirtschaftsministeriums. Die Implementation schien auch maximal sekundär und nur, wo Erfolg versprechend, als Klimathema behandelt zu werden.

Was wissen wir über die Wirksamkeit der einzelnen Variablen? Hierarchischer Druck wirkte nahezu ausschließlich von der EU-Ebene. Hier waren klassische Druckmittel wie Vertragsverletzungsverfahren letztlich weniger relevant als rechtliche Bindungswirkung, klare Vollzugsvorgaben und kontinuierliches Monitoring. Auch schienen große Änderungsschritte besser zu bewältigen als kleine, wahrscheinlich aus Salienzgründen. Ebenfalls übergreifend über die Fallstudien zeigte sich die Berücksichtigung von Wirtschaftsinteressen als sehr wichtiger Erklärungsfaktor sowohl für die Geschwindigkeit als auch die Qualität der Implementation. Ansonsten waren aus dem Motivationsbereich vor allem Aufwandsvermeidungsstrategien zu beobachten. Die Identifikation mit der Aufgabe als solcher war für die Qualität relevant. Hier zeigte sich dann, ob über die Zielhierarchien verknüpfter Felder eine tragfähige Begründung für die Energieeffizienzinstrumente

gefunden werden konnte, was beim Gebäudeenergieausweis nicht gelang.

Die Frage von Fähigkeiten speist sich bei den betrachteten Informationsinstrumenten vor allem aus der Gegenüberstellung von Vollzugskosten und vorhandenen Ressourcen und auch speziell aus den Synergieeffekten mit verwandten Mindesteffizienzanforderungen oder anderen salienteren Themen. Auch das Bund-Länder-Verhältnis spielte durchaus eine Rolle, zum Beispiel auf Grund der vorhandenen Koordinationsstrukturen. Es war außerdem viel aktive Fixing-Leistung der Implementierer zu beobachten. Insbesondere wurde aktiv nach Möglichkeiten zur gemeinsamen Entscheidungsfindung und Informationsaustausch gesucht. Die investierte Energie, ein Auseinanderklaffen von Bedarf und Ressourcen zu beheben, erklärte sich jedoch wiederum aus politischen Motiven, allen voran Wirtschaftsinteressen, und dem verspürten Druck, vor allem durch Europäisierung. Fähigkeiten erwiesen sich also nicht als eigenständiger Erklärungsfaktor.

War im modellbasierten Vergleich zunächst eine einfache Gegenüberstellung erfolgt, um Gemeinsamkeiten und Tendenzen in den Variablenwirkungen aufzuspüren, konnte ein Vergleich auf Basis der Method of Difference die gefundenen Ergebnisse weiter schärfen. Hierfür wurden die Ergebnisse der Fälle als typisch oder untypisch im Sinne der wichtigsten Hypothesen zur europäischen Implementationsforschung klassifiziert. „Goodness of Fit“ und „Domestic Politics“ stehen dabei auch prototypisch für die verwendeten Variablen „Fähigkeiten“ und „Motivation“, wobei unser erster Vergleich ja nahegelegt hatte, dass es sich bei den Fähigkeiten um keinen eigenständigen Erklärungsfaktor handelt. Egal, ob man nun bei einem typischen Ergebnis prüfte, ob der gewählte Erklärungsfaktor tatsächlich kausal für das vorliegende Ergebnis war, oder ob man den Unterschied in einem untypischen Fall erklären wollte: Immer wieder zeigten sich Europäisierung und die Interessen von Unternehmen als die entscheidenden Gründe.

Die Hypothesen mussten deshalb revidiert werden. Weder waren die starken Verflechtungen in der deutschen Energieeffizienzpolitik ein ernsthafter Hinderungsgrund noch wurde die Umsetzung durch die Kompatibilität mit den Energiewendezielen getrieben oder völlig unpolitisch durchgeführt. Die Kompatibilität mit den Interessen von Unternehmen scheint eine notwendige Bedingung für einen hohen Implementationserfolg zu sein, der durch Europäisierungsdruck komplettiert und damit hinreichend wird. Das genaue Verhältnis der beiden Faktoren kann aber auf Basis der Fälle nicht abschließend bestimmt werden.

Dieser Europäisierungsdruck lässt sich offenbar dann leichter aufbauen, wenn auch dies im Interesse großer Unternehmen ist oder zumindest nicht eklatant gegen diese Interessen verstößt. Die betrachteten Fälle zeigen starke Interdependenzen der Variablen, aber keinen Determinismus. Will heißen: Europäische Energie- und Klimapolitik ist nicht nur Wirtschaftspolitik, sondern verfolgt tatsächlich auch darüber hinausgehende Ziele, wie es das energiepolitische Zieldreieck nahelegt. Diese zusätzlichen Ziele wirken durchaus auch als Europäisierungsdruck auf eine gründliche Implementation hin.

Insofern wird insbesondere für die Implementationsqualität die Domestic-Politics-These bestätigt und die Goodness-of-Fit-These negiert. Das ist insofern theoretisch allgemeiner relevant, als das in einem Zusammenhang geschieht, in dem eine besonders starke Wirkung von Goodness-of-Fit zu erwarten gewesen wäre und eine besonders geringe Wir-

kung von Domestic Politics. Für die Implementationsgeschwindigkeit spielt „Goodness of Fit“ über die Zweistufigkeit des Implementationsverfahrens im Default des föderalen Ländervollzugs durchaus eine entscheidende Rolle. Auch dieser Punkt kann im deutschen Föderalismus aber durch politisch erwünschte Ausnahmemodelle vermieden werden.

Der Forschungsstand hatte zwar Anlass zu einer anderen Einschätzung gegeben (vgl. die aufgestellten Hypothesen), bietet aber auch Begründungen für die gefundenen Ergebnisse. Die Wichtigkeit von Wirtschaftsinteressen im politischen Prozess, gerade auch in Deutschland und im Bereich der Energiepolitik, wurden wiederholt gezeigt (vgl. dazu Abschnitt 8.5). Die Ergebnisse bestätigen außerdem, dass das vom akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) postulierte strategische Verhalten der Akteure in politischen Entscheidungsprozessen auch für Implementationsentscheidungen gültig ist. Sie sind als eigenständige politische Entscheidungen zu bewerten. Die Wichtigkeit von vorhandenen Machtstrukturen und -strategien, Zielen und aktiver Beeinflussung und ständiger Bewegung in den Feldern entspricht dem Bild der Theory of Fields (Fligstein 2001; Fligstein und McAdam 2012).

9 Fazit

9.1 Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit war einerseits, zum theoretischen Verständnis der Implementation europäischer Regelungen beizutragen. Andererseits sollten die praktischen Herausforderungen analysiert werden, mit denen die Umsetzung von Energieeffizienzpolitik als Teil der Klimapolitik in Deutschland konfrontiert ist.

Zur Erreichung der Klimaziele und damit zum Erhalt unserer Lebensgrundlagen muss die Weltgemeinschaft bis allerspätestens zum Jahr 2050 ihren CO₂-Ausstoß auf null senken. Die Notwendigkeit, dafür insbesondere auch das Energiesystem grundlegend umzubauen, steht außer Frage (IPCC 2018). Unter den Optionen, mit denen das Energiesystem dekarbonisiert werden kann, ist Energieeffizienz die No-Regret-Option: Sie macht die notwendige systemische Veränderung kleiner, bezahlbarer und damit erreichbarer (Hennicke und Fishedick 2010).

Tatsächlich verfolgt die EU-Kommission bereits seit dem Jahr 2000 eine programmatisch geplante und innerhalb der Energiepolitik eigenständige Energieeffizienzpolitik (Europäische Kommission 2000). Sie wurde von den Mitgliedstaaten mitgetragen, so dass seit dieser Zeit eine erhebliche Intensivierung der EU-Rechtsetzung in diesem Bereich stattgefunden hat. Diese führte konsequent größtenteils bereits seit Jahrzehnten bestehende politische Entwicklungen sowohl fort als auch zusammen und vertiefte sie weiter. Aus freiwilligen Maßnahmen wurden mehr und mehr verbindliche europäische Regeln (vgl. dazu Abschnitt 3.4.1).

Das betraf auch die Informationsinstrumente, die innerhalb der Energieeffizienzpolitik neben Mindesteffizienzanforderungen eine wichtige Rolle spielen. Informationsdefizite werden schließlich als eines der Haupthemmnisse bei der Umsetzung der größtenteils nicht nur klimafreundlichen, sondern auch wirtschaftlich lohnenswerten Energieeffizienzmaßnahmen gesehen (Wüstemann 2011, S. 72 ff.).

Deshalb hat die EU mehrere einst fakultative Informationsinstrumente verpflichtend gemacht. Entsprechend bedurften sie dann auch eines ähnlichen Vollzugs wie die im Kern ordnungsrechtlichen Instrumente. Will heißen: Sie benötigen eine zuständige Behörde, die die Einhaltung der Regeln in der einen oder anderen Form kontrolliert (vergleichbar für negative finanzielle Anreize Dose 2008, S. 290 ff.).

Bevor europäische Maßnahmen zur Energieeffizienz wirksam werden können, müssen sie im föderal aufgebauten Deutschland durch einen doppelten Umsetzungsfilter aus Bund und Ländern. Sie treffen dabei auf kongruente nationale Zielsetzungen (Stichwort: Energiewende). Gleichzeitig gibt es erhebliche organisatorische Herausforderungen durch vertikale und horizontale Verflechtungen.

Damit ist die Analyse der Umsetzung von EU-Energieeffizienzregelungen in Deutschland ein idealtypischer Fall, um die Goodness-of-Fit-These (Knill und Lenschow 1999; Knill 2008) zu untersuchen, die in der EU-Implementationsforschung sehr präsent ist (Treib 2014). Wenn starke Verflechtungsprobleme und teilweise gegenläufige Traditionen vorliegen, die Regelungen aber mit den politischen Zielsetzungen übereinstimmen, müsste man auftretende Probleme verhältnismäßig klar auf einen institutionellen Misfit zurückführen können.

In der vorliegenden Dissertation wurde der Umsetzungsprozess von drei europäischen Energieeffizienzregelungen analysiert. Die Frage war: Von welchen Faktoren hängt letztlich der Implementationserfolg europäischer Energieeffizienz-Regelungen in Deutschland ab? Was bestimmt die Qualität und die Geschwindigkeit der rechtlichen und praktischen Umsetzung? Dafür wurde der Implementationsprozess bis zum Aufbau des Vollzugs untersucht. Der praktische und alltägliche Vollzug war nicht Gegenstand der Arbeit.

Das zu Grunde liegende Modell (vgl. Abschnitt 2.3) ging dabei von einem Zusammenspiel von hierarchischem Druck, Motivation sowie Fähigkeiten aus. Diese wiederum sollten sich durch das Aufeinandertreffen einer Umsetzungsaufgabe und der vorhandenen sozialen Wirklichkeit (Feld) in Form von Akteuren, Regeln und Institutionen erklären lassen.

Die Qualität der Implementation wurde anhand des 5C-Protocols (Najam 1995) strukturiert. Die Kriterien des 5C-Protocols waren dabei der Leitfaden für die qualitative Beschreibung des Implementationserfolgs in seiner Gesamtheit (weiterführend zum 5C-Protocol und zur Operationalisierung siehe Abschnitte 2.2.3 und 2.3.2). Zusätzlich wurde die Geschwindigkeit der Implementation als zweite Dimension des Implementationserfolgs untersucht.

Für die Fallstudien wurden Informationsinstrumente ausgewählt, die im Schnitt als politisch wenig kontrovers gelten können. So wurden weitere politische Störfaktoren ausgeschaltet. Als Fallstudie diente zum einen das Energieaudit, das seit der Richtlinie 2012/27/EU für große Unternehmen verpflichtend ist und bei dem in Deutschland eine Bundesbehörde für den Vollzug zuständig ist. Zum anderen wurden Energielabels für Produkte betrachtet, die für eine kleine Anzahl an Produkten (zum Beispiel Kühlschränke und Waschmaschinen) bereits mit der Richtlinie 1992/75/EWG verpflichtend gemacht wurden, ab 2010 jedoch noch einmal erheblich ausgeweitet wurden. Hier gibt es einen eher klassischen Ländervollzug. Schließlich wurden Energieausweise für Gebäude untersucht. Diese sind auf Basis von Europarecht seit der Richtlinie 2002/91/EG verpflichtend für Neu- und Bestandsgebäude im Falle von Vermietung und Verkauf. Auch hierbei existiert in Deutschland ein Ländervollzug.

Es wurde zunächst für jede Fallstudie einzeln analysiert, welche Faktoren das Implementationsergebnis erklären. Dabei wurde mit einem Mix an Analysemethoden gearbeitet. Im Zentrum stand dabei eine Prozessanalyse und eine Analyse der Entscheidungssituation, also der Lösungsoptionen. Die empirische Datenbasis bildeten umfangreiche Experteninterviews sowie Rechts- und Verwaltungsdokumente. Nach der Einzelanalyse wurden die Fallstudien miteinander verglichen, um mögliche Muster zu erkennen und sie mit bestehenden Forschungsergebnissen zusammenzuführen und zu erklären.

9.2 Übersicht über die Ergebnisse der Fallstudien

Im Folgenden sollen die Ergebnisse der einzelnen Fallstudien zunächst in aller Kürze dargestellt werden, damit die Schlussfolgerungen plastischer und besser nachvollziehbar werden.

Beim Energieaudit war ein schneller und gründlicher Implementationsprozess zu beobachten, der mit dem Sonderfall des Bundesvollzugs endete. Dies erklärte sich letztlich vor allem dadurch, dass den Adressaten (großen Unternehmen) keine schlecht funktionierende, zusätzliche Bürokratie aufgebürdet werden sollte, wenn sich das Pflichtaudit aus europarechtlichen Gründen schon nicht vermeiden ließ. Außerdem sollte angesichts anderer Vertragsverletzungs- und Beihilfeverfahren in verwandten Energiethemen, bei denen ebenfalls Wirtschaftsinteressen betroffen waren, keine zusätzliche Front gegenüber der EU-Kommission aufgemacht werden. Die Option des Bundesvollzugs wurde aktiv gewählt, weil erwartet wurde, dass sich dieser schneller einrichten lässt als ein Ländervollzug, und weil man dachte, dass er einheitlicher und damit adressatenfreundlicher sein würde. Nach der Energiewende, aber auch durch europäische Verpflichtungen, waren auf Bundesebene bereits institutionelle Änderungen angestoßen worden, die die Implementation weiter begünstigten und auf deren Ergebnisse das implementierende Bundeswirtschaftsministerium direkten Zugriff hatte. Entsprechend übernahm es die verhältnismäßig günstige Vollzugsaufgabe kurzerhand selbst beziehungsweise übertrug sie einer seiner nachgeordneten Behörden.

Die Implementationsqualität bei den Energielabels ist ebenfalls gut, trotz einer ganzen Reihe zu überwindender Widrigkeiten wie dem enorm teuren Vollzug und den föderalen Abstimmungserfordernissen. Der Vollzugaufbau setzte allerdings erst nach einer deutlichen Konkretisierung der Vollzugsvorschriften durch die EU ein und dauerte dann trotzdem noch in etwa doppelt so lang wie bei den Energieaudits. Die lange Dauer war primär durch die verhältnismäßig teure und komplexe Aufgabe und die damit verbundenen Prozesse zur Mittelbeschaffung bedingt. Die gute Implementationsqualität erklärt sich wiederum zuvorderst aus Wirtschaftsinteressen und europäischem Druck, in diesem Fall durch Monitoring. Die betroffenen deutschen Hersteller, viele davon große, traditionsreiche Unternehmen, sahen das Energielabel als Chance, außereuropäischen Wettbewerbern den Markteintritt zu erschweren. Nachdem die politische Führung der zuständigen Ministerien das verstanden hatte, verlief die Implementation vor allem in herstellerreichen Bundesländern deutlich vereinfacht. Gleichzeitig gibt es enorm detaillierte und direkt wirksame europäische Marktüberwachungsregeln gemeinsam mit einem stringenten Monitoring, die zur allgemeinen Binnenmarktpolitik gehören, also wiederum Wirtschaftsinteressen bedienen. Dieses regelmäßige Monitoring veranlasste den Bund zur Initiierung einer konstanten Koordinationsstruktur zwischen Bund und Ländern. Ein wichtiger Punkt bei den Energielabels war außerdem die Trittbrettfahrermöglichkeit beim Ökodesign. Das Ökodesign regelt für die gleichen Produkte die Mindesteffizienzanforderungen. Hier gab es mit einigen Jahren Vorlauf bereits institutionelle Anpassungen und außerdem große Synergiemöglichkeiten beim praktischen Vollzug, wovon die Implementation der Energielabels profitieren konnte.

	Energie- audit	Energielabel	Energieausweis
Dauer rechtliche Umsetzung in Bundesrecht	2,5 Jahre	nicht erforderlich (2 Jahre)	3,5 Jahre
Dauer Länderumsetzung	–	5 Jahre	2,5 Jahre
Dauer praktische Umsetzung/ Vollzugsbeginn insgesamt	2,5 Jahre	5 Jahre	4 bis 6 Jahre
Verzögerung Vollzugsbeginn	keine	3 bis 4,5 Jahre (19 Jahre)	1,5 bis 3,5 Jahre (5,5 Jahre und mehr)
Qualität	sehr gut	gut	ausreichend

Tabelle 9.1: Implementationserfolg im Vergleich; eigene Darstellung

Beim Energieausweis ist das Ergebnis qualitativ nur ausreichend und dauerte ebenfalls etwa doppelt so lange wie die Implementation der Energieaudits. Auch hier war erst eine europäische Konkretisierung von Vollzugsvorschriften notwendig, bevor überhaupt mit weitergehendem Vollzugaufbau und einer Prüfung der Energieausweise begonnen wurde. Mängel bestehen in der fehlenden deutschlandweiten Zusammenführung der Prüfergebnisse und einem anschließenden Vollzug im Einzelfall, so dass die europäisch vorgeschriebene Qualitätsprüfung eine reine und auf das einzelne Bundesland bezogene Statistikübung bleibt. Auch wird nicht kontrolliert, ob zu den vorgeschriebenen Anlässen Energieausweise vorhanden sind. Institutionell sind die Qualitätsprüfungen der Energieausweise nicht an den sonstigen Vollzug des Gebäudeenergierechts angebunden, so dass keine Synergienmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Die Implementationsqualität erklärt sich aus Pflichtbewusstsein und sukzessive stärker werdendem Europäisierungsdruck auf der einen Seite und gegenläufigen Interessen der Immobilienwirtschaft, deregulierten Verwaltungsstrukturen und einer ungünstigen Föderalismuskultur auf der anderen Seite. Letztlich hielt man die Energieausweise (zumindest in ihrer deutschen Version) für wenig aussagekräftig und als Instrument nicht für so sinnvoll, als dass sich ein tiefer gehender Vollzug gelohnt hätte. Verzögerungen ergaben sich bei der Umsetzung in Bundesrecht wegen erheblicher politischer Verwerfungen mit der Immobilienwirtschaft. Diese resultierten aber bei der primär betrachteten Regelung (Richtlinie 2010/31/EU) nicht aus der Energieausweiskontrolle, sondern aus Mindesteffizienzanforderungen, die für die deutsche Energiewende benötigt und im Paket verhandelt wurden. Beschleunigend und auch kausal für bestimmte bundes- statt landesrechtlich durchgeführte Implementations-schritte hingegen waren Vertragsverletzungsverfahren.

Die Ergebnisse hinsichtlich Implementationsgeschwindigkeit und -qualität sind zusammenfassend in Tabelle 9.1 dargestellt. Die Umsetzung der betrachteten Trigger-Regelungen aus dem Zeitraum um 2010 in Bundesrecht dauerte zwei bis dreieinhalb

Jahre und war damit jeweils, bedingt durch die verschiedenen Umsetzungsfristen, etwa ein Jahr zu spät, was leicht über dem (nicht politikfeld-spezifischen) europäischen Durchschnitt liegt (Berglund, Gange und van Waarden 2006). Die Gesamtdauer der Umsetzung lag beim Energieaudit (Bundesvollzug) bei zweieinhalb Jahren, bei Energielabels und Energieausweisen (Landesvollzug) lag sie bei etwa fünf Jahren.

Die längere Dauer beim Landesvollzug hatte unterschiedliche Ursachen. Bei den Energieausweisen war vor allem die sukzessive Zweistufigkeit des Umsetzungsverfahrens ausschlaggebend: Die Rechtssetzungs- und Vorbereitungsprozesse auf Bundes- und Landesebene dauerten jeweils etwa zweieinhalb Jahre. Bei den Energielabels war die im Verhältnis zum Energieaudit oder den bundesrechtlichen Vollzugskomponenten des Energieausweises längere Dauer vor allem durch die komplexere und deutlich teurere Vollzugsaufgabe bedingt, die einen umfangreicheren Vollzugaufbau und Mittelbeschaffung mit sich brachte. Hier lag keine echte Zweistufigkeit vor, da die Bundesländer in erster Linie eine direkt gültige EU-Verordnung umsetzen mussten.

Die betrachtete Gesamtdauer des Vollzugaufbaus bedeutete gemessen an den europäischen Umsetzungsfristen bei den Energieaudits keine Verzögerung, bei den Energielabels eine Verzögerung von drei bis viereinhalb Jahren und bei den Energieausweisen von anderthalb bis dreieinhalb Jahren. Bei den Energieausweisen und Energielabels hatten bereits vor den betrachteten Trigger-Regelungen weniger deutliche, aber dennoch umsetzungsbedürftige europäische Vollzugaufträge bestanden, die jedoch in Deutschland nicht zu einem strukturierten Vollzugaufbau geführt hatten. Bezieht man diese alten Regelungen ein, so startete der Vollzug bei den Energielabels etwa 19 Jahre und bei den Energieausweisen mindestens fünfeinhalb Jahre zu spät.

9.3 Europäisierung und Wirtschaftsinteressen statt Misfit

Im Rahmen dieser Arbeit konnten der akteurzentrierte Institutionalismus (Scharpf 2000) und die Theory of Fields (Fligstein und McAdam 2012) für die Implementationsforschung im Allgemeinen fruchtbar gemacht werden. Beide Metatheorien liefern einen Erklärungsrahmen für Bottom-Up-Dynamiken in einem eigentlich top-down-orientierten System, indem sie auf die einzelnen Akteure, ihre Fähigkeiten und Motive, aber auch auf ihre regelhaften und tatsächlichen Beziehungen zueinander abstellen. Die Konzeptionierung der Implementation als Entscheidungsspiel in einem auf Machterhalt und -gewinnung ausgelegten und an sich hierarchisch organisierten Feld erwies sich als sehr erklärungsstark. Das auf Basis des 5C-Protocols (Najam 1995) angepasste Modell der Implementation (vgl. Abschnitte 2.3 und 8.3) bildet eine solide und umfassende Heuristik für die qualitative Untersuchung von Implementationsprozessen, die gleichzeitig die notwendige Theorieanbindung als auch Offenheit für Unerwartetes bietet.

In Abschnitt 2.2.4 wurde dargestellt, dass in der EU-Implementationsforschung keine Einigkeit hinsichtlich der Haupteinflussfaktoren auf den Implementationserfolg besteht, dass die bisherigen Forschungsergebnisse aber auf eine Mischung aus Fähigkeiten und Motivation hindeuten (Treib 2014).

Als prototypischer Erklärungsansatz, der die Umsetzungsfähigkeit der Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt stellt, kann die „Goodness-of-Fit“-These gelten, die davon ausgeht, dass durch neue EU-Regeln je nach bislang vorherrschender nationaler Regulierung ein größerer oder kleinerer Anpassungsdruck entsteht (Knill und Lenschow 1999; Knill 2008). Es handelt sich also im Kern um eine Argumentation, die sich auf den historischen Institutionalismus bezieht (Treib 2014, S. 8). Die „Domestic-Politics“-These wiederum rückt die Motivation der Mitgliedstaaten in den Mittelpunkt. Die Idee ist, dass politische Interessen nicht nur die Politikformulierung, sondern eben auch die Implementation entscheidend beeinflussen. Es handelt sich mithin um einen akteurzentrierten Ansatz (Treib 2003).

In der policy-spezifischen Implementationsforschung zu Umwelt-, Klima- und Energiepolitik werden Probleme immer wieder auf institutionelle Faktoren im Sinne eines Misfit, also mangelnde Fähigkeiten und Ressourcen, sowie politische Widerstände zurückgeführt (Leffler 1993; Knill und Lenschow 1999; Knill 2008; Di Lucia und Kronsell 2010; Verlinden 2012; Eikeland 2017). Einzig Skjærseth, Eikeland u. a. (2017) sahen in der europäischen Gesamtschau weder den einen noch den anderen Faktor als wirklich relevant an. Den Unterschied würde vielmehr ein konsensualer Politikstil machen – „possibly at the expense of the level of ambition“ (Skjærseth, Eikeland u. a. 2017, S. 218).

Welche Faktoren dominieren nun die hier untersuchten Fallstudien? Der rote Faden, der sich durch die in dieser Arbeit untersuchten Fallstudien zieht, sind Wirtschaftsinteressen und Druck durch Europäisierung. Diese beiden Faktoren halfen, größere Hindernisse in der institutionellen Struktur, bei Fähigkeiten und Ressourcen, zu überwinden und führten zu teils ungewöhnlichen und kreativen Lösungen. Eine vergleichbare Wirkung energie- und klimapolitischer Interessen konnte hingegen nicht beobachtet werden. Eine Qualitätszunahme in der Implementation bedurfte Europäisierungseffekte als Trigger. Diese ergaben sich durchaus auch aus europäischer Energie- und Klimapolitik, teilweise gab es aber auch Verknüpfungen mit Wirtschaftsinteressen beziehungsweise der Binnenmarktpolitik. Kamen dann noch nationale Wirtschaftsinteressen hinzu, konnte man eine gute Implementation beobachten. Die deutsche Energiewende zeigte eher wenige positive Effekte, die dann auch auf den Wirkungskreis des Bundeswirtschaftsministeriums begrenzt schienen.

Da Druck der EU in den Bundesländern nicht ankommt, ist die Umsetzung dort auf Pflichtbewusstsein und/oder Interesse sowie auf eine gewisse Koordination durch den Bund angewiesen. Pflichtbewusstsein ist in erheblichem Maße vorhanden, die Koordination des Bundes hängt auch davon ab, in welcher Form die EU-Kommission von ihm Informationen abfordert. Regelmäßige Berichtspflichten scheinen ein wichtiger Faktor zum Aufbau einer Koordinationsstruktur zu sein.

Wirtschaftsinteressen an einem gründlichen Vollzug gepaart mit einem erhöhten Europäisierungsgrad der Regelung oder anderweitigem europäischen Druck waren in zwei von drei Fallstudien (Energielabels und Energieaudits) hinreichend, um eine echte, zielkonforme Implementation zu gewährleisten. Im Fall der Energieausweise konnte durch einen sukzessiv erhöhten Europäisierungsgrad ebenfalls zumindest grundsätzlich eine

Überwindung der organisatorischen Hindernisse beobachtet werden. Die verbleibenden qualitativen Schwachstellen können in erster Linie mangelnder Motivation und nicht den fehlenden Möglichkeiten angelastet werden. Die mangelnde Motivation ist in großen Teilen auf gegenläufige Wirtschaftsinteressen zurückführbar.

Die hier durchgeführte Untersuchung zeigt durch die Dominanz von Wirtschaftsinteressen eine ganz klare Tendenz zu „Domestic Politics“. Zwar lassen sich Teile auch über „Goodness of Fit“ erklären, so zum Beispiel die Auswirkungen der Deregulierung im Bausektor auf die Kontrolle von Gebäudeenergieausweisen oder der verminderte Anpassungsdruck bei den Energielabels durch die vorher durchgeführten institutionellen Anpassungen beim Ökodesign.

Letztlich lassen sich aber bessere oder schlechtere Umsetzungsfähigkeiten nicht als eigenständige Variable belegen. Sie sind vielmehr durchgehend Ergebnis politischer Entscheidungen im Angesicht hierarchischer Notwendigkeiten gewesen. Die Fähigkeiten sind also – neben hierarchischem Druck – vor allem Effekt von Motivation im Sinne der „Domestic Politics“. Besonders klar zeigt das der Fallstudienvergleich unter Anwendung der Method of Difference in Abschnitt 8.4.

Damit stehen die Ergebnisse im Widerspruch zu den Ausgangshypothesen. Auf Basis der vorhandenen Vorinformationen war davon ausgegangen worden, dass a) die erheblichen und schwer überwindbaren Verflechtungen in mehreren Dimensionen (Feld) die Implementation von europäischen Energieeffizienzregelungen behindern und b) auf Grund des unkontroversen Ziels und Instruments eine unpolitische bis unterstützende Implementation zu erwarten wäre.

Die Idee war also, dass Fähigkeiten und Ressourcen beziehungsweise die „Goodness of Fit“ im Sinne von Knill und Lenschow (1999) die Implementation beeinträchtigen würden und sich der Faktor „Domestic Politics“ im Sinne von Treib (2003) eher unauffällig verhalten würde. Dieser Idee lag einerseits der Forschungsstand zur Implementation von EU-Umwelt-, Klima- und Energiepolitik zu Grunde, andererseits das Vorwissen über die Multi-Level-Governance von Energieeffizienzpolitik in Deutschland.

Die Ergebnisse sind besonders belastbar, weil wir es bei den betrachteten Fällen mit einem eigentlich besonders großen institutionellen Misfit und eher unpolitischen Instrumenten zu tun hatten. Hinsichtlich der Implementation von Energieeffizienzpolitik kann man Deutschland angesichts der starken Verflechtungen von Bund und Ländern sowie verschiedener Ressorts durchaus einen erheblichen Misfit zuschreiben.

Auf der anderen Seite war die deutsche Energiewende im untersuchten Zeitraum ein politisch erwünschtes und forciertes Projekt. Die Energieeffizienz war und ist eine „No-Regret-Option“ zur Umsetzung, die sich unproblematisch über Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit begründen lässt, wenn man die Klimapolitik nicht bemühen will. Und Informationsinstrumente sind unkontrovers gerade im Verhältnis zu ordnungsrechtlichen Mindesteffizienzanforderungen.

Von daher waren die Vorannahmen durchaus gut begründbar. Das heißt im Umkehrschluss aber auch, dass die Widerlegung dieser Annahmen einen deutlichen theoretischen Erkenntnisgewinn liefern kann. Wenn man an Fällen mit erheblichem bestehenden Misfit zeigen kann, dass dieser nicht kausal für das Ergebnis war, spricht das klar gegen

die „Goodness-of-Fit“-These. Genauso spricht es besonders für die „Domestic-Politics“-These, wenn man zeigen kann, dass sich selbst in einem eigentlich politisch unkontroversen bis unpolitischen Thema abweichende politische Interessen als wirksam für den Implementationserfolg zeigen.

Fähigkeiten bzw. Capacities sind in der quantitativen EU-Implementationsforschung als Erklärung überrepräsentiert, während in der qualitativen Forschung eher die Motivation bzw. Willingness betont wird (Treib 2014). In dieses Muster passen die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung klar hinein. Es wird aber auch deutlich, wie dieses Muster entstehen konnte: Auch in der vorliegenden Untersuchung gab es ja eine klare Korrelation zwischen Fähigkeiten und Implementationserfolg, so wie sie die quantitativen Studien hervorbringen. Der entscheidende Unterschied ist: Mit einer qualitativen Forschungsmethode kann auch untersucht werden, welcher Kausalzusammenhang zwischen diesen Parametern besteht. Es konnte schließlich klar gezeigt werden, dass die Fähigkeiten sich zwar auf den Implementationserfolg auswirken, aber von der Willingness, also der Motivation, abhängig sind. So werden mit der Untersuchung die unterschiedlichen Ergebnisse des quantitativen und qualitativen Strangs der EU-Implementationsforschung versöhnt. Die Ergebnisse der quantitativen Forschung sind damit nicht falsch, aber im Erklärungszusammenhang unvollständig. Es ist auch schlicht so, dass sich Capacities wesentlich besser real-weltlich beschreiben und fassen lassen und damit für eine quantitative Untersuchung besser geeignet sind.

Wie bereits beschrieben, wurde zu Beginn der Untersuchung zunächst gut begründet von einer Dominanz der Goodness-of-Fit-Argumentation ausgegangen. Wie steht es aber um die theoretische Begründbarkeit der Dominanz von politischen Faktoren auch und gerade im Politikfeld Energie und Energieeffizienz? Die große Einflussstärke von Wirtschaftsakteuren benennt Scharpf (2000, S. 127 f.) im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus, primär begründet durch die globale Mobilität der Unternehmen. Weitere umfangreiche Erklärungen für die Dominanz von großen Unternehmen und ihren Verbänden (Speth 2010; Sebaldt und Straßner 2004, S. 103) liefert Crouch (2011).

Diese Tendenz ist im deutschen Korporatismus sogar noch stärker ausgeprägt (Eising 2009, S. 37), weswegen die nationalen Ansprechpartner für die Wirtschaft noch wichtiger sind (Schmedes 2008). Die Implementationsphase ist daher gerade für deutsche Unternehmen offenbar eine weitere wichtige, Politik gestaltende Phase. Die Dominanz von Wirtschaftsinteressen gerade auch in der deutschen Energiepolitik ist gut belegt (Eikeland 2017, S. 91; Beichelt 2015, S. 254). Dies bestätigt die Einordnung Deutschlands in die „World of Domestic Politics“ (vgl. Falkner, Treib u. a. 2005, S. 333). Allerdings war in den hier untersuchten Fällen weniger die bei Falkner beschriebene Parteipolitik zu beobachten als eher eine institutionalisierte Einbindung von Wirtschaftsinteressen. Viele der strukturellen Merkmale bezüglich der Dominanz von großen Unternehmen finden sich nicht nur in Deutschland, sondern sind Sinnbild für entwickelte, demokratische Industriegesellschaften (Speth 2010; Sebaldt und Straßner 2004, S. 103), weswegen die Erkenntnisse vielleicht nicht in vollem Umfang, so aber doch grundsätzlich auf andere Staaten übertragbar sein dürften. Eine genauere, vergleichende Untersuchung bietet sich an.

Zusätzlich zur Kausalität der Motivation der Implementierenden zeigte sich eine starke Wirkung von Hierarchie- und Europäisierungsaspekten. Dies macht noch einmal klar, dass Implementation ein Prozess ist, der nicht auf Augenhöhe, sondern in einem hierarchischen System stattfindet (vgl. Scharpf 2000, S. 323). Dies gilt auch unter der Prämisse, dass die nationalen Implementierer keine reinen Befehlsempfänger sind, sondern durchaus ihre eigenen Interessen durchzusetzen suchen.

Dies stärkt die Compliance-Forschung (vgl. z. B. Börzel und Heidbreder 2017) als gleichberechtigten Teil der EU-Implementationsforschung, der trotz Aufweichung des Top-Down-Dogmas nicht in Vergessenheit geraten sollte. EU-Implementation ist ganz offenbar nicht, wie von Treib (2014) in seinem Überblick der EU-Implementationsforschung dargestellt, fast ausschließlich von nationalen Fähigkeiten und Motivation abhängig, sondern auch ganz klar davon, ob und inwieweit die EU-Ebene sie durchsetzt.

Die hinreichende Komposition europäischen Drucks, um ein mindestens akzeptables Ergebnis zu erhalten, unterschied sich in den einzelnen Fallstudien. Bei den Energieaudits waren vage, aber zwingende Vollzugsregeln gepaart mit parallelen Beihilfe- und Vertragsverletzungsverfahren ausreichend, während sowohl Energielabels als auch Energieausweise klar ausformulierte Detailregeln und ein vor allem kontinuierliches europäisches Monitoring benötigten beziehungsweise benötigt hätten.

Vertragsverletzungsverfahren sind in der formalen Anlage das Standardwerkzeuge der EU bei der Kontrolle der Implementation in den Mitgliedstaaten. Es drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass Berichtspflichten und andere weichere Kontrollmethoden die langfristigeren und tiefer gehenden Wirkungen haben. Die positiven Auswirkungen sind gut in der Fallstudie zu Energielabels illustriert. Die absehbare Notwendigkeit eines jährlichen koordinierten Berichts an die EU-Kommission hat dort den Initialfunken zum Aufbau einer mittlerweile stark ausdifferenzierten föderalen Koordinierungsstruktur dargestellt. Diese Koordinierungsstruktur ist die Voraussetzung für einen arbeitsteiligen, dadurch effizienteren und im Ergebnis hochwertigeren Vollzug bei bewältigbaren Kosten. In der Berichtspflicht wirken außerdem gleichermaßen die Transparenz möglicher Defizite wie die Erhöhung der Salienz der Thematik. Im Ergebnis wirken sich Berichtspflichten also mittel- und langfristig auf die Qualität der Implementation aus.

Kurzfristige und einmalige Interventionen wie Vertragsverletzungsverfahren sind eher dazu geeignet, schnelle Reaktionen des Implementierers zu bewirken, die aber langfristige Struktureffekte vernachlässigen. So war bei den Energieausweisen zwar wegen anhängiger Verfahren rasch und für den Bund sehr aufwändig eine erste elektronische Kontrollstufe implementiert worden. Diese sollte aber, folgt man den Interviewpartnern, ganz ausdrücklich davon ablenken, dass die weiteren, bei den Ländern liegenden Kontrollstufen voraussichtlich noch lange kein zufrieden stellendes Niveau erreicht haben würden. In diesem Sinne wirken Vertragsverletzungsverfahren eher auf die Geschwindigkeit der Implementation und können im schlechtesten Falle dazu führen, dass eine qualitativ minderwertige Implementation dauerhaft kaschiert wird. Einen echten Qualitätszuwachs erreicht man durch sie eher zufällig und indirekt, wenn eine Gleichzeitigkeit verwandter Themen besteht: Soll der Verhandlungserfolg hinsichtlich des Vertragsverletzungsverfahrens bei einem Thema nicht gefährdet werden, so kann das zu einer weniger

provokativen oder hochwertigeren Implementation beim verwandten Thema führen (siehe hier in der Fallstudie zu den Energieaudits). Es ist auch nicht zu vernachlässigen, wie viele personelle Ressourcen durch die Abwehr eines Vertragsverletzungsverfahrens gebunden werden, die man ansonsten zur Organisation der Implementation fruchtbarer hätte verwenden können.

Ein Blick sei noch auf einen prominenten Aspekt der Fähigkeiten zur Implementation geworfen. So war ja eingangs davon ausgegangen worden, dass die föderale Struktur in Deutschland und die Verteilung der Thematik auf verschiedenste Ressorts, also die komplexen organisatorischen Voraussetzungen, Probleme im Sinne eines Misfits bereiten würden. Die föderale Struktur und die Verteilung auf die Ressorts erwiesen sich jedoch insgesamt als überwindbare Herausforderung. Das liegt einerseits daran, dass die dezentrale Durchführung des Vollzugs nicht automatisch einen organisatorischen Nachteil darstellt (siehe dazu weiter unten). Andererseits ist es dadurch begründet, dass der deutsche Föderalismus mit seinen horizontalen und vertikalen Segmentierungen kein starres Gebilde von Regeln und Zuständigkeiten darstellt, sondern eine ganze Reihe beabsichtigter und unbeabsichtigter Gestaltungsmöglichkeiten enthält.

Energieeffizienz ist, wie in Abschnitt 3.6.2 erläutert, der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet, wobei zur Wahrung der Wirtschaftseinheit (merke: Wirtschaftsinteressen) ganz ausdrücklich der Bund gesetzgeberisch und auch vollziehend tätig werden darf. Ob und inwieweit diese Möglichkeit genutzt wird, ist dem Kalkül der Implementierer überlassen. Tätigkeiten des Bundes müssen angesichts der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für den Vollzug zwar wohl kommuniziert und begründet sein und werden sicher – je nach Tradition – in einem betroffenen Feld mehr institutionellen und kulturellen Wandel erfordern als in einem anderen (vgl. dazu den stark föderal geprägten Bausektor und den zentralistischer aufgestellten wirtschaftspolitischen Bereich). Nichtsdestotrotz wurden die Möglichkeiten des Bundes in allen untersuchten Fällen von den Implementierern einbezogen, jedoch in unterschiedlichem Grad und mit deutlich weniger Berührungspunkten im gesetzgeberischen Bereich als beim praktischen Vollzug. Bedingt war die Nutzung der Möglichkeiten des Bundes – wie auch anderer Lösungsoptionen – weit überwiegend durch Wirtschaftsinteressen, zum Beispiel nach Einheitlichkeit im Vollzug, sowie durch (europäischen) Druck und dadurch benötigte „schnelle“ Lösungen, die auf Bundesebene zumindest gesetzgeberisch leichter zu schaffen waren.

Vor diesem Hintergrund kann man sich die Frage stellen, ob Wirtschaftsinteressen und Europäisierung ganz generell einen Trend zur Zentralisierung mit sich bringen oder ihn unterstützen. Diese Frage ist auf Basis der hier durchgeführten Fallstudien weniger eindeutig zu beantworten, als es zunächst scheint. In der Gesamtschau kann man wohl am ehesten sagen, mit hinreichendem Nachdruck (durch Wirtschaft und/oder EU) verfolgte und langfristig angelegte Vollzugsaufgaben führen generell zur Suche nach effizienten und schlagkräftigen Strukturen. Dabei achtet auch die föderal geprägte deutsche Verwaltung durchaus im Sinne einer klassischen „economy of scale“ auf eine gewisse Zentralisierung, wenn anders eine professionelle Bearbeitung nicht sinnvoll möglich ist. Ein Faktor sind dabei zum Beispiel digitale Arbeitsschritte im Vollzug wie Online-Registrierung oder maschinelle Auswertungen, bei denen es schlicht unsinnig ist, sie zu duplizieren. Einen

solchen Effekt gab es beim Energieausweis. Inwieweit die Digitalisierung in diesem Fall abhängige Variable der Europäisierung oder von Wirtschaftsinteressen ist, oder ob sie einen eigenen Faktor darstellt, kann im begrenzten Rahmen dieser Arbeit nicht geklärt werden.

Anders gelagert waren die Zusammenhänge bei den Energielabels. Hier ergab sich der funktionale Grad an Zentralisierung eher als Lernprozess und im Zuge der Reorganisation (hier: eine spezialisierte Behörde pro Land statt Mischzuständigkeit auf Kommunalebene), weil bestimmtes Expertenwissen und Infrastrukturen für den Vollzug benötigt wurden. Nur wenn man Europäisierung und Wirtschaftsinteressen für einen generellen Trend zur Technisierung und Ausdifferenzierung verantwortlich machen möchte, kann man die teilweise Zentralisierung bei den Energielabels einem generellen Trend zurechnen, der durch eben diese verursacht ist.

Trotz dieser eher zwiespältigen Beispiele ist das Argument nicht ganz von der Hand zu weisen. Die Gemengelage ist schließlich folgende: National werden behördliche Verantwortlichkeiten und Personal eher abgebaut, die Länder und Kommunen wähen sich schon angesichts der vorhandenen Aufgaben in einem dauernden Zustand der Überforderung. National motivierter Bürokratieaufbau auf Grund politischer Steuerungsentscheidungen ist die absolute Ausnahme. Die Politikfelder mit der meisten inhaltlichen Bewegung wie eben auch die Energie- und Klimapolitik sind mittlerweile in hohem Maße auf die europäische Ebene verlagert. Mit inhaltlicher Bewegung gehen neue oder intensivierete Regelungen und in letzter Konsequenz auch zu- und nicht abnehmende Vollzuserfordernisse einher. Kurz: Verwaltungsaufbau kann derzeit fast nur durch Brüssel bedingt sein, trifft er doch in Deutschland weder bei Bund noch Ländern auf einen ähnlichen Trend. Kommen nun Schwäche in der traditionellen Vollzugsverwaltung der Länder, europäische Notwendigkeiten und Wirtschaftsinteressen zusammen, ist es durchaus möglich, dass Deutschland auf wirklich neue, aber überschaubare und bezahlbare Pflichtaufgaben ganz generell mit einem Bundesvollzug reagiert, wenn dieser machbar erscheint. So würde sich tatsächlich ein genereller Trend zur Zentralisierung ergeben. Ein typischer Fall für einen solchen Mechanismus wäre das hier untersuchte Energieaudit. Offenbar waren aber auch beim Emissionshandel und der Einrichtung des (Bundes-)Vollzugs im Umweltbundesamt ähnliche Mechanismen am Werk.¹

Auch die gestreuten und durchaus wechselnden Ressortzuteilungen des Energieeffizienzthemas waren letztlich kein notwendiges Problem. Hier lohnt sich allerdings eine differenzierte Betrachtung, die man durchaus im Vergleich mit anderen Regeln weiter vertiefen könnte. Im Fall der Energielabels ist die institutionelle Integration verschiedenster und immer wieder wechselnder Länderressorts gelungen. Auch das Verhältnis der beteiligten Bundesressorts ist gut. Dies ist jedoch nicht voraussetzungslos. Hier gehen die Notwendigkeit einheitlicher Berichterstattung an die EU mit verhältnismäßig hoher institutioneller Kontinuität auf Bundesebene, passenden institutionellen Vorbildern und einer günstigen Konstellation von Einzelakteuren der Verwaltung Hand in

¹Nach Abschluss der Arbeiten an den drei hier untersuchten Fallstudien wurden die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit mit einem Verantwortlichen beim Umweltbundesamt diskutiert. Das ersetzt keine weitere Fallstudie, lieferte aber schon deutliche Hinweise.

Hand. Auch darf das klar kommunizierte Interesse der beteiligten Wirtschaftsakteure an einem gründlichen Vollzug als weiterer Motivator nicht vernachlässigt werden.

Die fehlende Sonderbehördenstruktur für Energieeffizienz stellte sich nicht als problematisch heraus. Energieeffizienz an sich ist zwar ein verhältnismäßig junges Thema, aber die betroffenen Regelungsbereiche als solche nicht. Nimmt man die vorliegenden Fallstudien, so wird klar, dass sowohl Unternehmen als auch Gebäude und Produkte schon lange Gegenstand geregelter Kontrollen sind. Langfristig erscheint es sogar Erfolg versprechender, wenn keine zu starken Sonderstrukturen aufgebaut werden, sondern vielmehr der Regelungsbereich selbst Energieeffizienz als neuen Regelungsbestandteil annimmt. Das ist ein Kulturwandel, der Zeit braucht, aber gelingen kann – siehe Energielabels und das zugehörige Ökodesign, aber auch die Energieaudits.

Abgesehen davon ist die Behördenlandschaft in Deutschland so vielfältig, dass sich aus nahezu jedem Ressort zu jedem Zeitpunkt ein sinnvoller Anknüpfungspunkt ergibt. Das ist deshalb wichtig, weil die zuständigen Ministerien es üblicherweise vorziehen, eine Behörde im eigenen nachgeordneten Bereich mit dem Vollzug zu beauftragen. Die fehlende Sonderbehördenstruktur ist also sogar ein Puffer gegen die immer wieder wechselnden Zuständigkeiten für Energiepolitik über die Legislaturperioden hinweg. Gleichsam gibt es aber einen gewissen Willen zur Verstetigung der Vollzugsstrukturen bzw. der dazu gehörenden Behörden, schon allein aus praktischen Gründen wie dem Wissen um Prozesse. Das führt dazu, dass einerseits nach Wechseln in der ministeriellen Zuständigkeit die Fachaufsicht über die Vollzugsbehörde aus einem fremden Ministerium ausgeübt wird. Andererseits werden mögliche Wechsel oder Unzulänglichkeiten bei Reorganisationsüberlegungen antizipiert und eben doch – bislang eher im Einzelfall – eine passendere fremde nachgeordnete Behörde beauftragt, auch wenn das Prozedere dafür erst einmal aufwändiger ist.

Der Instrumentenkasten für eine wirksame Umsetzung von Energieeffizienzpolitik ist also in Deutschland grundsätzlich vorhanden. Zwar stellen Föderalismus und Ressortsplit Herausforderungen dar, diese können aber – zumindest über einen mittelfristigen Zeitraum – über hinreichende Workarounds gelöst werden. Dabei ist einiges an Kreativität zu beobachten. Die Problemlösung profitiert gleichermaßen von günstigen subfeldspezifischen Vorstrukturen und Beispielen, Spicken in Nachbarfeldern sowie der gezielten Arbeit von Einzelpersonen. Europäisierung trägt auch dazu bei, dass Teile des Umsetzungsproblems auf die europäische Ebene verlagert werden (können). Die Europäische Kommission übernimmt dabei Aufgaben der Vernetzung, Aufzeigen von Lösungsoptionen und teilweise inhaltlichen Vorentscheidung. Dies wirkt sich insgesamt beschleunigend und verbessernd auf die Umsetzungsprozesse aus. Mehr als durch konkreten Druck nimmt sie so ihre Aufgabe als Hüterin der Verträge wahr.

Gleichwohl bleibt festzustellen, dass die Schaffung von Vollzugsstrukturen in allen drei Fallstudien nicht einfach nebenbei als „business as usual“ betrieben werden konnte – entsprechend höheres Interesse oder Druck, aber auch Zeit braucht es, um gegen die Widerstände anzukommen. Bemerkenswert ist in allen drei Fällen das tief verankerte Pflichtbewusstsein der Verwaltungsakteure, das jenseits von konkretem Verfahrensdruck die bestehende Hierarchie und das grundsätzliche Bekenntnis zur europäischen Idee wi-

derspiegelt, auch wenn im Einzelfall die Identifikation mit einer Regelung fehlen sollte.

Energieeffizienzpolitik und ihre Umsetzung zeigt sich insgesamt als Feld im Werden und mit viel Bewegung. Entsprechend wird dann über die Phase der Politikformulierung hinaus auch die Implementationsphase nicht als reiner Selbstzweck betrieben, sondern genutzt, um die eigene Position im Feld zu bestärken und bestehende, aus übergeordneten Feldern ererbte Partnerschaften zu pflegen, wie es die Theory of Fields (Fligstein und McAdam 2012) nahelegt. Das sieht man zum Beispiel an der strategischen Besetzung von Koordinationsgremien durch konkurrierende Ressorts wie im Falle der Projektgruppe EnEV, am Ausbau eigener nachgeordneter Behörden wie im Falle des BAFA oder dem Austarieren der Machtstrukturen von Bund und Ländern im Falle der Energielabels.

Die unerwartet starke Politisierung durch Wirtschaftsinteressen von Implementationsprozessen, die – auf den ersten Blick – nach reinen „Hausaufgaben“ für die Verwaltung aussahen, hat außerdem Implikationen für das Verhältnis von Politik und Verwaltung und damit für unsere Vorstellung vom Funktionieren von Demokratie. Positiv formuliert kann man feststellen, dass das Handeln der Verwaltung bei der Implementation gesellschaftlich angebounden ist: Sie agiert nicht in einer wenig greifbaren Eigenlogik, sondern spiegelt und verarbeitet vorhandene gesellschaftliche Logiken – hier die stark eingebundenen Wirtschaftsinteressen – und reagiert auf die Steuerung durch die Regierung. Das bedeutet, wenn es um den Aufbau dauerhafter neuer Vollzugsstrukturen geht, ist die Verwaltung zwar vielleicht nicht kurzfristig innerhalb einer einzelnen Legislaturperiode politisch steuerbar. Längerfristige gesellschaftliche Überzeugungen und damit politische Denkweisen bilden sich aber sehr wohl ab, wenn auch vermutlich mit einer gewissen Verzögerung.

Was sagt uns die starke Einwebung von Wirtschaftsinteressen über die Effektivität von Regierungshandeln? Die betrachteten Fälle zeigen eine stark eingeschränkte Durchsetzungsfähigkeit von nationalen politischen Zielen jenseits von Wirtschaftsinteressen. Die Stärke der Wirtschaftsinteressen erscheint strukturell und nicht aktiv politisch determiniert (vgl. dazu auch Abschnitt 8.5), auch wenn die Wirtschaftsinteressen vielleicht in bestimmten politischen Konstellationen noch stärker hervortreten können als in anderen. Eine Politik gegen Wirtschaftsinteressen erscheint kaum möglich (zu den Gründen vgl. insbesondere Crouch 2011). Dies führt uns direkt zu den praktischen Implikationen der vorliegenden Erkenntnisse: Gibt es unter diesen Umständen die Möglichkeit für klimapolitisch begründete Energieeffizienzpolitik – insbesondere, wenn eine wirtschaftspolitische Begründung nicht möglich ist?

9.4 Praktische Implikationen und Politikempfehlungen

Die Ergebnisse lassen sich hinsichtlich ihrer Praxiswirkung folgendermaßen zusammenfassen: So lange sich vollzugsbedürftige Energieeffizienzpolitik wirtschafts- und wettbewerbspolitisch begründen lässt, die Vorgaben klar und zwingend sind und auch ansonsten ein gewisses Maß an europäischer Kontrolle herrscht, funktioniert die Implementation. Die Wirkung umwelt- oder klimapolitischer Begründungen ist begrenzt und wird in Deutschland nicht im notwendigen Maß mit Leben gefüllt.

Das stimmt in Sachen Energiewende- und Klimapolitik erst einmal wenig hoffnungsfroh. Positiv festhalten kann man jedoch, dass sich ja tatsächlich eine Vielzahl an Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz wirtschaftspolitisch begründen lässt, was auch regelmäßig geschieht. Das energiepolitische Zieldreieck ist keine theoretische Erfindung, sondern existiert ganz praktisch – auch wenn es offenbar einen Überhang in Richtung der Ziele Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit gibt. Die mit der Implementation beauftragten Akteure, auch und gerade der Arbeitsebene, bedienen sich ganz gezielt wirtschaftspolitischer Argumente, wenn es darum geht Veto-Player zu überzeugen, weil sie wissen, dass dies eine Erfolg versprechende Strategie ist.

Negativ formuliert kann man sagen: In einer dominant von Wirtschaftsinteressen bestimmten Gesellschaft haben andere, bei vielen Parteien und Politikern untergeordnete politische Ziele wie Umwelt- und Klimaschutz wenig Chancen auf einen zu Ende gedachten klassischen Vollzug. Manchmal gibt es eben kein kurz- oder mittelfristiges Wirtschaftsinteresse an den Effizienzmaßnahmen: entweder, weil sich die für den Klimaschutz notwendigen Maßnahmen zu den heutigen Energiepreisen nicht rechnen oder weil sich hohe Energiekosten einfach nicht negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken: Wenn auf dem Immobilienmarkt in Deutschland ein niedriger Energieverbrauch angesichts von Wohnraumknappheit und Mieter-Vermieter-Dilemma keine vermarktbare Eigenschaft ist, ist man allein auf die wenig attraktive klimapolitische Argumentation zurückgeworfen und muss diese gegen starke Wirtschaftsinteressen durchsetzen, was im Zweifel scheitert.

Die Implementation ist national, gerade in einem reichen Industrieland wie Deutschland mit Korporatismus-Tradition, so stark von Wirtschaftsinteressen abhängig, dass eigene klimapolitische Ziele kaum wirksam werden können. Dies kann dann auch die Beobachtung von S. Fischer (2017) erklären, dass Deutschland trotz erklärter Energiewendeziele und Agenda-Setting auf EU-Ebene im eigenen Land praktisch wenig Taten folgen ließ. Die anders gelagerten Wirtschaftsinteressen könnten auch gut erklären, warum gerade im Bereich PKW und Gebäude in Deutschland weiterhin die größten ungenutzten Effizienzpotenziale liegen (vgl. Grafik 3.1, Seite 58).

Welche Konsequenzen kann man nun daraus ziehen? Einmal die bewusste Wahl der Ebene, auf der man politische Änderungen sucht. Die EU-Ebene scheint insgesamt eher geeignet, um verbindlich, wo notwendig, auch über Klimapolitik zu argumentieren. Das ergibt auch in der Wirtschaftslogik Sinn: Wenn es alle anderen Unternehmen auch betrifft, ist es kein Wettbewerbsnachteil. Dass Klimapolitik international angegangen werden muss, ist ohnehin kein Geheimnis. Dass Wirtschaftsinteressen aber bis in die kleinste, scheinbar unpolitische Implementation hinein wirken, zeigt: Ohne gemeinsame, institutionalisierte Anstrengung wird es keine klimapolitischen Erfolge geben.

Kann man außerdem eine größere Kongruenz von Wirtschaftsinteressen und Klimapolitik herstellen? Grundsätzlich ja, denn langfristig ist Klimapolitik ohnehin im Sinne der Wirtschaft – wegen der enormen wirtschaftsschädlichen Auswirkungen des Klimawandels.² Ein solches Reframing hat auch bereits teilweise stattgefunden (S.

²Sehr anschaulich wird das zum Beispiel in den Reaktionen des großen Versicherers Münchner Rück; siehe <https://www.munichre.com/de/risiken/klimawandel-eine-herausforderung-fuer-die-menschheit>.

Fischer 2017, S. 105) und erreicht mehr und mehr große Unternehmen, die nun mit der Notwendigkeit arbeiten, sich mittelfristig klimaneutral aufzustellen. Man kann und sollte daher klimafreundliche Wirtschaftsinteressen an den Stellen schaffen, an denen heute noch keine sind, zum Beispiel durch die Auflösung von Investor-Nutzer-Dilemmata oder durch die Abschaffung klimaschädlicher Externalitäten, also zum Beispiel durch eine wirksame CO₂-Bepreisung und einen insgesamt verlässlichen klimapolitischen Rahmen, mit dem die Unternehmen planen können.

Was sind also die Konsequenzen für die politische Praxis, die man aus dieser Arbeit ziehen kann? Nach dem bisher Gesagten scheint das Framing von Energieeffizienzpolitik als Wirtschaftspolitik Erfolg versprechend zu sein, so weit das möglich ist. Wo das nicht möglich ist, scheint es sinnvoll, die gewünschten Regelungen auf möglichst hoher Ebene verbindlich zu machen, am besten international, damit es für die Wirtschaftsakteure ein Level-Playing-Field gibt. Beides sind Strategien, um den Aspekt der Motivation zu beeinflussen, der sich aus den Interessen der strukturell starken Wirtschaftsakteure ergibt. Die zweite Strategie weist aber auch schon auf die zweite in der Arbeit gefundene Komponente hin, nämlich die geschickte Nutzung hierarchischen Drucks. Klare Regeln und regelmäßiges Nachfragen im Sinne von Berichtspflichten scheinen hier eher der Schlüssel zum Erfolg zu sein als konkrete Strafen oder Verfahren.

Auch wenn Fähigkeiten sich nicht als eigenständiger Faktor in der Untersuchung ergeben haben, sind sie für Implementierer mit dem bereits passenden Mindset oder dem passenden Druck durchaus Anknüpfungspunkte, um die Implementation positiv im Sinne von Fixing zu beeinflussen. Bei Energieeffizienzpolitik, einem Thema mitten in der Verflechtungsfalle, heißt das zuallererst, Koordinationsfragen zu lösen. Konkret: Bei den Einzelthemen, wo Bund-Länder- und Länder-Länder-Koordination mangels Interesse oder Druck in der Breite kein Selbstläufer ist (Stichwort: Gebäudeenergie), braucht es im Zweifel eine zentrale Initiierung von regelmäßigen Austauschrunden auf Arbeitsebene, wie sie zum Beispiel den Energielabels sehr gut getan haben. Das Interesse und die Ressourcen zur Initiierung müssten in der Energieeffizienzabteilung des BMWi eigentlich vorhanden sein. Dabei muss der Bund unbedingt darauf achten, nicht in eine Chefrolle zu verfallen, sondern sich als Ermöglicher zu verstehen und die Koordinierungsfunktion längerfristig am besten einer Ländereinrichtung fest zuschreiben.

Aus der Kategorie Koordination und Austausch sollte auf jeden Fall auch mehr Austausch zwischen den von Energieeffizienzpolitik betroffenen Sektoren erfolgen. Institutionelle Lösungsmodelle wie der Bundesvollzug waren jenseits der am Energieaudit beteiligten Akteure im Grunde unbekannt. Die nicht im Zentrum des Baurechts stehenden Akteure beim Energieausweis wiederum wussten nicht, auf welche Art und Weise auch einzelne Länder Aufgaben an das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt, eine gemeinsame Ländereinrichtung) abgegeben können. Man kann sicher im konkreten Fall gute Gründe gegen eine Zentralisierung von Vollzugsaufgaben finden, aber man sollte sich doch bewusst und nicht aus Unwissenheit gegen diese Option entscheiden.

9.5 Anknüpfungspunkte für weitere Forschung

Qualitative Sozialforschung ist nach Yin (2018) am fruchtbarsten als sequenziell vergleichende Analyse. Das heißt, vom jetzigen Erkenntnisstand aus würde man versuchen, die Ergebnisse zu reproduzieren oder gezielt Variablen zu ändern, um ein gegenteiliges Ergebnis zu erhalten. Dafür bieten sich im nächsten Schritt vor allem zwei Herangehensweisen an. Einerseits erscheint es sehr vielversprechend, die Übertragbarkeit der Fälle auf andere Staaten zu überprüfen. Wie oben bereits dargestellt, liegt die Vermutung nah, dass sich ähnliche Muster auch in anderen Industriegesellschaften finden lassen. In der Europaforschung gibt es hier den Vorteil, dass man versuchen kann, die Ergebnisse der Implementation exakt der gleichen Regelungen in exakt den gleichen Zeiträumen in anderen EU-Mitgliedstaaten zu reproduzieren. Andererseits kann man innerhalb von Deutschland überprüfen, wie der Implementationserfolg in ähnlichen Fällen begründet ist. Hierfür stehen vor allem drei Fälle zur Verfügung, nämlich PKW-Labels in Kombination mit Emissionsgrenzwerten, der europäische und deutsche Emissionshandel sowie die Genese des mittlerweile abgelösten Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes (EEWärmeG).

Bei der Anlage der vorliegenden Studie wurden die PKW-Labels als Sonderfall der Energielabels für Produkte behandelt (vgl. Abschnitt 4.2). Auf Basis der im Laufe des Forschungsprozesses gesammelten Erkenntnisse kann nun gesagt werden, dass dies der Sache nicht gerecht wird. Die europäischen PKW-Labels haben ein deutlich stärker national gesteuertes Regime als die allgemeinen Energielabels, gleichzeitig ist auch der Vollzug in Deutschland anders aufgebaut. Hier gibt es nämlich einen geteilten Vollzug zwischen Bund und Ländern: Die für die Automobilindustrie besonders heikle Frage der Korrektheit der Labels wird vom Kraftfahrtbundesamt kontrolliert und nicht in den einzelnen Bundesländern, die nur sicherstellen sollen, dass die Labels beim Verkauf auch angebracht werden. Gemeinsam mit der Frage der Mindestanforderungen und deren politischer Behandlung (Stichwort: Dieselskandal) handelt es sich vermutlich um einen Fall, der die Rolle von Wirtschaftsinteressen bestätigen kann und im Verwaltungsaufbau gewisse Parallelen zum hier untersuchten Energieaudit zeigt.

Zur weiteren Verifizierung der These, dass eine gewisse Europäisierung sowie Wirtschaftsinteressen notwendig für eine einigermaßen geordnete Implementation sind, böte sich außerdem ein Vergleich mit dem EEWärmeG an, das die Nutzung erneuerbarer Energien (auch im Verhältnis zu Effizienzmaßnahmen) in Gebäuden regelt. Das EEWärmeG beruhte zumindest initial nicht auf europäischen Vorgaben und ist nahezu ausschließlich umweltpolitisch begründet. Entsprechend schwierig dürfte die Implementation verlaufen sein, worauf es auch Hinweise gibt.

Der Emissionshandel wurde weiter oben schon kurz angesprochen. Die strikte europäische Regelung widerspricht in ihrer Anlage fundamental Wirtschaftsinteressen und wurde von Deutschland lange blockiert. Einmal eingeführt und unvermeidbar, wurde ein Bundesvollzug im Umweltbundesamt eingerichtet. Gespräche mit einem Beteiligten gaben Hinweise darauf, dass auch hier – wie bei den Energieaudits – das Interesse der Wirtschaft an einem einheitlichen und unbürokratischen Vollzug dafür ausschlaggebend

war. Dazu kommt, dass der Vollzug durch die Einnahmen aus dem Emissionshandel finanziert werden kann, also nicht den öffentlichen Haushalt belastet.

Jenseits der Verifizierung zentraler Ergebnisse haben sich im Untersuchungsverlauf aber auch andere sinnvolle Anknüpfungspunkte aufgetan. Wenn man die beobachteten Problemstellungen vor allem als Implementationsprobleme des Ordnungsrechts sieht, deutet sich eine weitere praktische Fixing-Strategie an. Und zwar ist das der Ersatz eines geordneten Vollzugs von regulativer Politik durch einen geordneten Vollzug von Subventionspolitik. Die Vergabe von Subventionen unterliegt in Deutschland strengen Regeln. Das liegt einerseits am rigiden europäischen Beihilferecht, nach der ein Subventionsverbot die Regel und die erlaubte Subvention die Ausnahme darstellt (vgl. Abschnitt 3.6.1). Aus dem Imperativ der Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt und dem Imperativ der sorgsamten Verwendung der Staatsfinanzen ergeben sich für staatliche Subventionen in Deutschland nicht nur strenge Regeln, sondern offenbar auch engmaschigere Kontrollstrukturen.

Was man nun beobachten kann, ist, dass über den mangelhaften Vollzug von Ordnungsrecht hinweggesehen wird und vielleicht sogar hinweggesehen werden kann, weil es Subventionen mit der gleichen Stoßrichtung gibt, bei denen die Einhaltung der Fördervoraussetzungen gründlich kontrolliert wird. Da die Fördervoraussetzungen über das Ordnungsrecht hinausgehen (müssen), ist das Ordnungsrecht damit gleich mit kontrolliert. Voraussetzung ist, dass ein hinreichend großer Teil der Adressaten der ordnungsrechtlichen Regelung auch Subventionsempfänger wird.

In den vorliegenden Fallstudien war das im Bereich Gebäudeeffizienz für neu gebaute Immobilien der Fall: Beispielsweise im Jahr 2017 wurden 39 Prozent der neu gebauten Wohnungen staatlich gefördert (Diefenbach u. a. 2018, S. 90). Wegen der gründlichen Stichprobenkontrolle der Förderfälle kann man also davon ausgehen, dass zumindest beim Neubau auch die als planerisches Abfallprodukt entstehenden Energieausweise eine ordentliche Qualität aufweisen. Der Bund scheint diesen Effekt aktiv in seine Überlegungen zum Vollzug der Energieausweise einzubeziehen (Interview 17). Er verwendet also nicht seine begrenzten Ressourcen dafür, die Bundesländer zu einem strengen Vollzug zu bewegen. Im Gespräch mit Wissenschaftler*innen anderer Disziplinen ergaben sich Hinweise, dass mit dem Vollzug naturschutzrechtlicher Vorschriften in der Landwirtschaft ganz ähnlich umgegangen wird. Auch hier erhalten schließlich große Teile der Adressaten dauerhaft Subventionen, für die bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden müssen. Der behördliche Vollzug des analogen Ordnungsrechts wird dadurch unwichtiger.

Es stellt sich also die Frage, inwieweit die nach der allgemeinen Deregulierung stärker ausgebauten Vollzugsstrukturen für Subventionen die Vollzugsstrukturen für andere Instrumente ersetzen. Findet gerade in einem Land wie Deutschland, das stark auf Förderpolitik setzt, hier eine Verlagerung statt? Wie effektiv ist das? Was bedeutet das für die bestehenden Verwaltungsstrukturen? Da der Bund tendenziell das größere Förderbudget hat, bedeutet diese Entwicklung eine Zentralisierung und Machtverschiebung zu Lasten der Bundesländer und eine Abkehr vom Verfassungsgrundsatz des Ländervollzugs?

9 Fazit

Es bietet sich außerdem an zu untersuchen, wie sich die Personalstruktur auf eine positiv(ere) Identifikation mit der Aufgabe auswirkt. Die an der Implementation der Energieeffizienzregelungen beteiligten Akteure, die (Wirtschafts-)Verbände eingeschlossen, besetzten in nicht geringen Teilen verhältnismäßig neu geschaffene oder neu zugeschnittene Stellen in verhältnismäßig neuen Organisationsstrukturen. Viele Personen standen relativ am Anfang ihrer Berufslaufbahn. Sie hatten sich aktiv für ein umweltnahes Thema entschieden und sich teilweise bereits im Studium entsprechend spezialisiert. Hier könnte also durchaus eine neue, quer zu den alten Strukturen gelagerte „epistemische Gemeinschaft“ (Haas 1992) am Entstehen sein.

Literatur

- Adams, Martin und Daniele Forni (14. Apr. 2014). *Transposition of energy audit obligation for large enterprises*. URL: <https://www.ca-eed.eu/content/download/4468/file/WG5.3Executive%20Summary%20-%20FINAL.pdf/attachment> (besucht am 02. 11. 2018).
- Adelle, Camilla und Duncan Russel (2013). „Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu?“ In: *Environmental Policy and Governance* 23.1, S. 1–12. URL: <http://dx.doi.org/10.1002/eet.1601>.
- Aden, Hartmut (2012). *Umweltpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ahmad, Imram Habib (März 2009). *Climate Policy Integration: Towards Operationalization*. Working Papers 73. United Nations, Department of Economics and Social Affairs. URL: http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp73_2009.pdf (besucht am 16. 10. 2017).
- Allcott, Hunt und Michael Greenstone (2012). „Is there an energy efficiency gap?“ In: *Journal of Economic Perspectives* 26.1, S. 3–28. URL: <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.26.1.3> (besucht am 01. 07. 2014).
- Angelova, Mariyana, Tanja Dannwolf und Thomas König (2012). „How robust are compliance findings? A research synthesis“. In: *Journal of European Public Policy* 19.8, S. 1269–1291.
- Bache, Ian, Simon Bulmer und Defne Gunay (2012). „Europeanization: A Critical Realist Perspective“. In: *Establishing Causality in Europeanization*. Hrsg. von Theofanis Exadaktylos und Claudio M. Radaelli. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 64–84.
- Bähr, Holger (2006). „Implementationsprobleme trotz übereinstimmender Politik: Die Rolle von Ideen und Institutionen bei der Umsetzung europäischer Umweltpolitik“. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 35.4, S. 407–424.
- Bardach, Eugene (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes law*. Cambridge: MIT Press.
- Bardt, Hubertus, Markus Demary und Michael Vogtländer (2008). „Immobilien und Klimaschutz: Potenziale und Hemmnisse“. In: *IW Trends* 35 (2), S. 27–40.
- Bauernhansl, Thomas u. a. (Mai 2013). *Energieeffizienz in Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse einer Analyse von mehr als 250 Veröffentlichungen*. EEP Universität Stuttgart. URL: <http://eep.uni-stuttgart.de/studie.pdf> (besucht am 29. 12. 2013).
- Beichelt, Timm (2015). *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Benz, Arthur (2004). „Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?“ In: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*:

Literatur

- Eine Einführung*. Hrsg. von Arthur Benz und Nicolai Dose. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–28.
- Benz, Arthur (2010). „Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen“. In: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Hrsg. von Arthur Benz und Nicolai Dose. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 77–101.
- Benz, Arthur und Nicolai Dose, Hrsg. (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz u. a., Hrsg. (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl (1992). *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Berger, Ulrike, Isolde Bernhard-Mehlich und Simon Oertel (2014). „Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie“. In: *Organisationstheorien*. Hrsg. von Alfred Kieser und Mark Ebers. 7. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, S. 118–163.
- Berglund, Sara, Ieva Gange und Frans van Waarden (2006). „Mass production of law. Routinization in the transposition of European directives: a sociological-institutionalist account“. In: *Journal of European Public Policy* 13.5, S. 692–716.
- Berman, Paul (1978). „The Study of Macro- and Micro-Implementation“. In: *Public Policy* 26.2, S. 157–184.
- Blatter, Joachim und Markus Haverland (2012). *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Blazejczak, Jürgen, Dietmar Edler und Wolf-Peter Schill (2014). „Steigerung der Energieeffizienz: ein Muss für die Energiewende, ein Wachstumsimpuls für die Wirtschaft“. In: *DIW Wochenbericht* 4.2014, S. 47–60.
- Boasson, Elin Lerum und Jørgen Wettestad (2013). *EU Climate Policy. Industry, Policy Interaction and External Environment*. Farnham, Burlington: Ashgate.
- Böcher, Michael und Ralf Nordbeck (2014). „Klima-Governance: Die Integration und Koordination von Akteuren, Ebenen und Sektoren als klimapolitische Herausforderung“. In: *der moderne staat* 7.2, S. 253–268.
- Böcher, Michael und Annette Elisabeth Töller (2012). *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. Berlin: Springer.
- Bönker, Frank (2008). „Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung“. In: *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Hrsg. von Frank Janning und Katrin Toens. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 315–330.
- Börzel, Tanja (Juni 2002). „Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: member state responses to Europeanization“. In: *Journal of Common Market Studies* 40.2, S. 193–214.
- (2003). *Environmental Leaders and Laggards in Europe: Why there is (not) a „Southern Problem“*. Aldershot: Ashgate.

- (2006). „Participation Through Law Enforcement: The Case of the European Union“. In: *Comparative Political Studies* 39.1, S. 128–152.
- Börzel, Tanja und Eva Heidbreder (2017). „Enforcement and Compliance“. In: *Research handbook on EU administrative law*. Hrsg. von Carol Harlow, Päivi Leino und Giacinto della Cananea. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 241–262.
- Boßmann, Tobias, Wolfgang Eichhammer und Rainer Elsland (Juni 2012). *Policy Report. Contribution of Energy Efficiency Measures to Climate Protection within the European Union until 2050*. Fraunhofer ISI im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. URL: http://www.isi.fraunhofer.de/isi-media/docs/e/de/publikationen/BMU_Policy_Paper_20121022.pdf (besucht am 12.07.2013).
- Bredow, Hartwig Freiherr von (2013). *Energieeffizienz als Rechts- und Steuerungsproblem. Unter besonderer Berücksichtigung der erneuerbaren Energien*. Marburg: metropolis.
- Britz, Gabriele, Martin Eifert und Franz Reimer, Hrsg. (2010). *Energieeffizienzrecht. Perspektiven und Probleme*. Baden-Baden: Nomos.
- Brugger, Heike, Wolfgang Eichhammer und Ewa Dönitz (Jan. 2019). *Study on Energy Saving Scenarios 2050. Studie im Auftrag der „Coalition for Energy Savings“*. Karlsruhe. URL: https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccx/2019/Report_Energy-Savings-Scenarios-2050.pdf (besucht am 28.10.2019).
- Buchholz, Kai (2009). „Der mündige Konsument“. In: *Der mündige Mensch. Denkmodelle der Philosophie, Geschichte, Medizin und Rechtswissenschaft*. Hrsg. von Gernot Böhme. Darmstadt: WBG, S. 131–142.
- Bührer, Werner (2010). „Geschichte und Funktion der deutschen Wirtschaftsverbände“. In: *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Ein Handbuch*. Hrsg. von Wolfgang Schroeder und Bernhard Weßels. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43–65.
- BUND (12. Nov. 2012). *Stellungnahme des BUND zur Novelle des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) und der Energieeinsparverordnung (EnEV)*. URL: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/energiewende/energie_sparen_enev_enev_stellungnahme.pdf (besucht am 29.06.2019).
- Bund deutscher Baumeister (7. Nov. 2012). *BDB-Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 15. Oktober 2012 zur Novellierung des Energieeinsparungsgesetz und der Energieeinsparverordnung*. URL: <http://www.bdb-bonn-rhein-sieg.de/fachliches/enev-2012-stellungnahme-bdb/> (besucht am 29.06.2019).
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2019). *Energieaudit – Fragen zur Novellierung 2019*. URL: https://www.bafa.de/DE/Energie/Energieeffizienz/Energieaudit/energieaudit_node.html (besucht am 14.11.2019).
- Bundesanstalt für Materialforschung (25. Apr. 2017). *Ökodesign/Energielabel – Projekt zur Unterstützung der Marktüberwachung*. URL: <https://netzwerke.bam.de/Netzwerke/Navigation/DE/Evpg/EVPG-Nape/evpg-nape.html> (besucht am 05.02.2019).

Literatur

- Bundesanstalt für Materialforschung (27. Apr. 2018). *Konzept Marktüberwachung (EnVKG)*. URL: <https://netzwerke.bam.de/Netzwerke/Content/DE/Downloads/Evpg/meuk-envkg-2018.pdf> (besucht am 05.02.2019).
- Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland (12. Nov. 2012). *Stellungnahme der BID Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland (BID) zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Energieeinsparungsgesetzes sowie zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung vom 15.10.2012*. URL: http://www.bid.info/wp-content/uploads/2017/03/16_04_17_BID-Stellungnahme_Anhoerung_EnEG_EnEV1.pdf (besucht am 29.06.2019).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2013). *Infoportal Energieeinsparung – Archiv für außer Kraft getretene Regelungen*. URL: https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/archiv_node.html (besucht am 29.06.2019).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (23. Feb. 2012). *EU-Effizienzrichtlinie und Erneuerbare-Energien-Gesetz. Ergebnispapier*. URL: http://aachen2050.isl.rwth-aachen.de/w/images/b/bb/Ergebnispapier_eu-effizienzrichtlinie_bf.pdf (besucht am 12.03.2019).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (15. Okt. 2012). *Referentenentwurf: Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung*. URL: http://www.enev-online.com/enev_novelle/referentenentwurf/12.10.15._bmvbs_bmwi_enev_2014_referentenentwurf.pdf (besucht am 05.09.2019).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (31. Juli 2011). *2. Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan (NEEAP) 2011 der Bundesrepublik Deutschland gemäß EU-Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (2006/32/EG) sowie Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G)*. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/zweiter-nationaler-energieeffizienz-aktionsplan-der-brd.pdf> (besucht am 15.04.2019).
- (Apr. 2014a). *3. Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan (NEEAP) 2014 der Bundesrepublik Deutschland gemäß der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz (2012/27/EU)*. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/dritter-nationaler-energieeffizienz-aktionsplan-der-brd.pdf> (besucht am 15.04.2019).
- (31. Juli 2014b). *Diskussionsentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen*. URL: <http://www.sempact.de/newsletter/downloads/EDL-G-Entwurf.pdf> (besucht am 20.09.2018).
- (Dez. 2014c). *Ein gutes Stück Arbeit. Mehr aus Energie machen. Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz*. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/nationaler-aktionsplan-energieeffizienz-nape.pdf> (besucht am 09.03.2019).
- (1. Juli 2014d). *Kabinettsbeschluss Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan*. URL: <https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2014/21/>

- Meldung/kabinettt-beschlie%C3%9Ft%20nationalen-energieeffizienz-aktionsplan.html (besucht am 15.04.2019).
- (22. Apr. 2015). *Fragestunde des Deutschen Bundestages am 22. April 2015. Fragen Nr. 33 und 34. [betreffend Vertragsverletzungsverfahren und Umsetzung EED]*. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2015/muendliche-frage-fragestunde-22-april-2015.pdf> (besucht am 09.03.2019).
 - (12. Aug. 2016). *Grünbuch Energieeffizienz. Diskussionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/gruenbuch-energieeffizienz-august-2016.pdf> (besucht am 05.07.2017).
 - (Mai 2017). *Grünbuch Energieeffizienz. Auswertungsbericht zur öffentlichen Konsultation*. URL: <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/gruenbuch-energieeffizienz.pdf> (besucht am 05.07.2017).
 - (28. Mai 2019a). *Gesetzentwurf der Bundesregierung – Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude*. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/gesetz-zur-vereinheitlichung-des-energieeinsparrechts-fuer-gebäude-gebäudeenergiegesetz.html> (besucht am 19.06.2019).
 - (Aug. 2019b). *Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland unter Verwendung von Daten der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat)*. URL: <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/zeitreihen-zur-entwicklung-der-erneuerbaren-energien-in-deutschland-1990-2018.pdf> (besucht am 11.03.2019).
- Bundesnetzagentur (2018). *Deutsches Marktüberwachungsforum (DMÜF)*. URL: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Technik/DMUEV/DMUEF-node.html (besucht am 22.10.2018).
- Bundesrat (6. März 2009a). *Beschluss des Bundesrates – Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung*. URL: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0501-0600/569-08\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0501-0600/569-08(B).pdf) (besucht am 29.06.2019).
- (13. Feb. 2009b). *Beschluss des Bundesrates – Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Neufassung) KOM(2008) 778 endg.; Ratsdok. 15906/08*. URL: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0901-1000/916-08\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0901-1000/916-08(B).pdf) (besucht am 23.04.2019).
 - (6. März 2009c). *Beschluss des Bundesrates – Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) KOM(2008) 780 endg.; Ratsdok. 15929/08*. URL: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2009/0001-0100/49-09\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2009/0001-0100/49-09(B).pdf) (besucht am 29.06.2019).
 - (14. Okt. 2011). *Beschluss des Bundesrates: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG*. URL: <https://www.bundesrat.de/>

Literatur

- SharedDocs / drucksachen / 2011 / 0301 - 0400 / 379 - 11(B) (2) .pdf (besucht am 12.04.2019).
- Bundesrat (9. Dez. 2013). *Empfehlungen der Ausschüsse: Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat: Durchführung der Energieeffizienzrichtlinie – Leitlinien der Kommission, COM(2013)762 final*. URL: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2013/0701-0800/758-1-13.pdf> (besucht am 24.09.2018).
- (5. Dez. 2014a). *Empfehlungen der Ausschüsse: Entwurf eines Gesetzes zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2014/0544-1-14.pdf> (besucht am 20.09.2018).
- (19. Dez. 2014b). *Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2014/0544-14B.pdf> (besucht am 20.09.2018).
- (16. Okt. 2015a). *Beschluss des Bundesrates: Benennung von Beauftragten des Bundesrates in Beratungsgremien der Europäischen Union (Umweltschutz auf Kommissions- wie auf Ratsebene – Themenbereich: Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie inklusive ihrer Durchführungsvorschriften)*. URL: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/411-15\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/411-15(B).pdf) (besucht am 23.04.2019).
- (13. Feb. 2015b). *Gesetzbeschluss des Deutschen Bundestages – Gesetz zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2015/0047-15.pdf> (besucht am 20.12.2018).
- (17. Juni 2016). *Beschluss des Bundesrates: Benennung von Beauftragten des Bundesrates in Beratungsgremien der Europäischen Union (Umweltschutz auf Kommissions- und Ratsebene – Themenbereich: Umsetzung der Energieverbrauchskennzeichnungs-Richtlinie inklusive ihrer Durchführungsvorschriften)*. URL: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0201-0300/225-16\(B\).pdf](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0201-0300/225-16(B).pdf) (besucht am 23.04.2019).
- Bundesregierung (20. Dez. 1994). *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 12 Wärmeschutzverordnung vom 20. Dezember 1994*. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/WaermeschutzV/WaermeschutzV1995/Download/AVV.pdf> (besucht am 08.05.2019).
- (1995). „Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung – WärmeschutzV) vom 16. August 1994“. In: *BGBl. I*, S. 2121. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/WaermeschutzV/WaermeschutzV1995/Download/WaermeschutzV95.pdf> (besucht am 05.11.2019).
- (1997). „Verordnung über die Kennzeichnung von Haushaltsgeräten mit Angaben über den Verbrauch an Energie und anderen wichtigen Ressourcen (Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung – EnVKV) vom 30. Oktober 1997“. In: *BGBl. I*, S. 2616–2619.

- (20. Okt. 1998). *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*. URL: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf (besucht am 24.08.2019).
- (2001). „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 16. November 2001“. In: *BGBI. I*, S. 3085. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/EnEV/EnEV2002/Download/EnEV02.pdf> (besucht am 05.11.2019).
- (7. März 2002a). *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 13 der Energieeinsparverordnung (AVV Energiebedarfsausweis) vom 7. März 2002*. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/EnEV/EnEV2002/Download/AVV2002.pdf> (besucht am 08.05.2019).
- (7. März 2002b). *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 13 der Energieeinsparverordnung vom 2. Dezember 2004*. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/EnEV/EnEV2004/Download/AendAVV.pdf> (besucht am 08.05.2019).
- (2007). „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24. Juli 2007“. In: *BGBI. I*, S. 1519–1563. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/EnEV/EnEV2007/Download/EnEV07.pdf> (besucht am 05.11.2019).
- (2009). „Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung vom 29. April 2009“. In: *BGBI. I*, S. 954–985. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/EnEV/EnEV2009/Download/EnEV2009AVV.pdf> (besucht am 05.11.2019).
- (28. Sep. 2010). „Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“. In: URL: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmub-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf (besucht am 21.02.2014).
- (16. Okt. 2012). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/10885 – Studien zur Umsetzung der EU-Energieeffizienz-Richtlinie, Bundestagsdrucksache 17/10984*. URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/109/1710984.pdf> (besucht am 20.03.2018).
- (16. Dez. 2013a). *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode*. URL: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf (besucht am 20.09.2018).

Literatur

- Bundesregierung (8. Feb. 2013b). *Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes*. URL: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0112-13.pdf> (besucht am 05. 11. 2019).
- (17. Dez. 2013c). *Organisationserlass der Bundeskanzlerin – BKOrgErl 2013*. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bkorgerrl_2013/BKOrgErl_2013.pdf (besucht am 20. 09. 2018).
- (8. Feb. 2013d). *Verordnung der Bundesregierung – Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung – Entwurf*. URL: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2013/0113-13.pdf> (besucht am 05. 11. 2019).
- (2013e). „Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung vom 18. November 2013“. In: *BGBI. I*, S. 3951–3990. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/EnEV/EnEV2013/Download/2VOzurAendEnEV181113.pdf> (besucht am 05. 11. 2019).
- (20. Feb. 2014a). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Julia Verlinden, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen) u.a. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betr.: Umsetzung der EU-Energieeffizienzrichtlinie, Bundestagsdrucksache 18/448*. URL: <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/Parlamentarische-Anfragen/18-448,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (besucht am 07. 04. 2014).
- (3. Nov. 2014b). *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. URL: <https://www.ffgmbh.de/download/nuetzliche-paragraphen/entwurf-eines-gesetzes-zur-teilumsetzung-der-energieeffizienzrichtlinie.pdf> (besucht am 20. 09. 2018).
- (2017). *Bundeshaushaltsplan 2017, Einzelplan 09, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*. URL: https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2017/soll/epl09.pdf (besucht am 14. 11. 2019).
- (6. März 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*. URL: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf (besucht am 06. 11. 2019).
- Bundesrepublik Deutschland (1976). *Gesetz zur Energieeinsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG) vom 22. Juli 1976*. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/EnEG/EnEG1976/Download/EnEG1976.pdf> (besucht am 05. 11. 2019).
- (1997). „Gesetz zur Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet der Energieeinsparung bei Haushaltsgeräten (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz – EnVKG) vom 1. Juli 1997“. In: *BGBI. I*, S. 1632.
- (2005). „Bekanntmachung der Neufassung des Energieeinsparungsgesetzes vom 1. September 2005“. In: *BGBI. I*, S. 2684–2687. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Archiv/EnEG/EnEG2005/Download/EnEG05.pdf> (besucht am 05. 11. 2019).

- (2008). „Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte (Energiebetriebene-Produkte-Gesetz – EBPG) vom 27. Februar 2008“. In: *BGBl. I*, S. 258–254.
 - (2010). „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen vom 4. November 2010“. In: *BGBl. I*, S. 1483–1488.
 - (2012). „Gesetz zur Kennzeichnung von energieverbrauchsrelevanten Produkten, Kraftfahrzeugen und Reifen mit Angaben über den Verbrauch an Energie und an anderen wichtigen Ressourcen (Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz – EnVKG) vom 10. Mai 2012“. In: *BGBl. I*, S. 1070–1080.
 - (2013). *Energieeinsparungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197) geändert worden ist; nichtamtliche Lesefassung*. URL: <https://www.bbsr-energieeinsparung.de/EnEVPortal/DE/Regelungen/EnEG/Download/EnEG2013.pdf> (besucht am 05.11.2019).
 - (2015). „Gesetz zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 15. April 2015“. In: *BGBl. I*, S. 578–582.
- Butterwegge, Christoph, Bettina Lösch und Ralf Ptak (2007). *Kritik des Neoliberalismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Christensen, Tom u. a. (2007). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. London, New York: Routledge.
- Clausen, Jens und Klaus Fichter (2019). *Governance radikaler Umweltinnovationen. Theoretische Grundlagen und Forschungskonzeption*. Berlin. URL: <https://www.borderstep.de/wp-content/uploads/2019/07/AP1Theorie-und-Methoden-31-07-2019.pdf> (besucht am 08.02.2019).
- Clostermeyer, Claus-Peter (2014). „„Politische Feinmechanik mit Gangreserve“ – Formen der Zusammenarbeit unter den deutschen Länder“. In: *Jahrbuch des Föderalismus 2014*. Hrsg. von Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, S. 131–141.
- Concerted Action EED (2019). *Energy audits and management systems – Reports, Presentations, Good practice factsheets*. URL: <https://www.ca-eed.eu/Expert-areas/Expert-Areas/Energy-audits-and-management-systems> (besucht am 16.11.2019).
- Concerted Action Energy Performance of Buildings, Hrsg. (Sep. 2015). *2016 – Implementing the Energy Performance of Buildings Directive*. URL: <http://www.epbd-ca.eu/ca-outcomes/2011-2015> (besucht am 08.02.2016).
- Crouch, Colin (2011). *The strange non-death of neoliberalism*. Cambridge, Molden: Polity.
- Daviter, Falk, Thurid Hustedt und Valeska Korff (Jan. 2016). „Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy“. In: *der moderne staat* 9.1, S. 3–14.
- De Maiziere, Thomas (2019). *Regieren. Innenansichten der Politik*. Freiburg: Herder.

Literatur

- Derpa, Ulrich (2008). „Mitwirkung der deutschen Länder in EU-Angelegenheiten – Mitwirkungskompensation, Entflechtung der Kompetenzen und informelle Netzwerkkoperation von Bund und Länder in der Europapolitik“. In: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Hrsg. von Henrik Scheller und Josef Schmid. Baden-Baden: Nomos, S. 148–161.
- Deutsche Umwelthilfe (9. Juni 2009). *EnVKV-Vollzug in den Bundesländern. Ergebnisse unserer Umfrage aus März 2009 (Stand: 09.06.2009, Anfrage 2010 in Vorbereitung)*. Veröffentlichung nicht ersichtlich.
- (19. Nov. 2010a). *Vollzug der EnVKV und der Pkw-EnVKV in den Bundesländern. Ergebnisse unserer Umfrage vom 11.08.2010 (Stand: 19.11.2010)*. Veröffentlichung nicht ersichtlich.
- (20. Dez. 2010b). *Vollzug der EnVKV und der Pkw-EnVKV in den Bundesländern. Ergebnisse unserer Umfrage vom 26. Oktober 2011 (Stand: 20. Dezember 2011)*. Veröffentlichung nicht ersichtlich.
- (3. Sep. 2013). *Marktüberwachung nach EnVKG. Ergebnisse der DUH-Umfrage vom 20. März 2013 (Stand: 3. September 2013) auf der Basis der Landesinformationsgesetze (LuiG)*. URL: http://www.duh.de/uploads/media/Ergebnisse_Laenderanfragen_EnVKV_2013.pdf (besucht am 14.05.2019).
- (12. Aug. 2014a). *Marktüberwachung nach EnVKG. Ergebnisse der DUH-Umfrage vom 26. Mai 2014 (Stand: 12. August 2014) auf der Basis der Landesinformationsgesetze (LuiG)*. Veröffentlichung nicht ersichtlich.
- (25. Apr. 2014b). *Vollzugskontrollen zur Energieeinsparverordnung. Ergebnisse der DUH-Umfrage vom 18. März 2014 (Stand: 25. April 2014) auf der Basis der Landesumweltinformationsgesetze*. Veröffentlichung nicht ersichtlich.
- (10. Aug. 2015a). *Marktüberwachung der Bundesländer in 2014 [Energieverbrauchskennzeichnung und Ökodesign]*. URL: http://www.duh.de/uploads/media/Marktueberwachung_Bundeslaender_in_2014.pdf (besucht am 16.11.2019).
- (Apr. 2015b). *Regelungs- und Vollzugsdefizite der Energieeinsparverordnung (EnEV) bei der Durchsetzung des Energieausweises als Lenkungsinstrument*. URL: https://www.duh.de/uploads/media/Hintergrund_Regelungs_Vollzugsdefizite_270415_02.pdf (besucht am 06.11.2019).
- (März 2016). *Umsetzung des Vollzugs der Energieeinsparverordnung (EnEV) in den Bundesländern. Ergebnisse auf Grundlage einer LUIG-Anfrage*. Veröffentlichung nicht ersichtlich.
- (3. März 2017a). *Marktüberwachung der Bundesländer in 2015 [Energieverbrauchskennzeichnung und Ökodesign]*. Veröffentlichung nicht ersichtlich.
- (18. Okt. 2017b). *Marktüberwachung der Bundesländer in 2016 [Energieverbrauchskennzeichnung und Ökodesign]*. URL: https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verbraucher/Marktueberwachung_Bundeslaender_in_2016.pdf (besucht am 16.11.2019).
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (20. Aug. 2014). *Stellungnahme der DENEFF zum Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere*

- Energieeffizienzmaßnahmen vom 31. Juli 2014*. Berlin. URL: https://www.deneff.org/fileadmin/downloads/20140820_DENEFF_Stellungnahme_Umsetzung_Art_8-EED.pdf (besucht am 20.02.2019).
- (17. Apr. 2015). *Stellungnahme der DENEFF zum Entwurf des BAFA für ein Merkblatt für Energieaudits nach den gesetzlichen Bestimmungen der §§ 8 ff. EDL-G vom 1. April 2015*. Berlin. URL: https://www.deneff.org/fileadmin/user_upload/20150413_DENEFF_Stellungnahme_Merkblatt_fuer_Energieaudits_002_.pdf (besucht am 20.02.2019).
 - Deutscher Bundestag (18. Mai 1976). *Bericht und Antrag des Ausschusses für Wirtschaft zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG) – Drucksache 7/4575*. URL: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/052/0705209.pdf> (besucht am 10.05.2019).
 - (23. Jan. 2012). *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Energieverbrauchskennzeichnungsrechts*. URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/084/1708427.pdf> (besucht am 24.04.2019).
 - (1. Dez. 2014a). *Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/033/1803373.pdf> (besucht am 20.09.2018).
 - (18. Dez. 2014b). *Stenografischer Bericht. 76. Sitzung*. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18076.pdf> (besucht am 20.09.2018).
 - (18. Dez. 2014c). *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Drucksache 18/3373 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung*. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/037/1803788.pdf> (besucht am 20.09.2018).
 - (6. Mai 2015a). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Julia Verlinden, Christian Kühn (Tübingen), Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/12453 – Wirkung der novellierten Energieeinsparverordnung auf Energieausweise und Immobilienanzeigen*. URL: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/048/1804826.pdf> (besucht am 02.05.2019).
 - (4. Feb. 2015b). *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 18/3373, 18/3788 – Entwurf eines Gesetzes zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/039/1803934.pdf> (besucht am 20.09.2018).
 - (16. Apr. 2018). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Julia Verlinden, Christian Kühn (Tübingen), Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache*

Literatur

- 19/1683 – *Wirkung und Mängel von Energieausweisen für Gebäude*. URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/016/1901683.pdf> (besucht am 02.05.2019).
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Energie (26. Jan. 2015). *Wortprotokoll der 28. Sitzung am 26. Januar 2015 - Öffentliche Anhörung „Entwurf eines Gesetzes zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen BT-Drucksache 18/3373“*. URL: <https://www.bundestag.de/blob/362402/a36acdb41027bb69bcbf23c6a5bf8656/wortprotokoll-data.pdf> (besucht am 12.06.2018).
- Deutsches Institut für Bautechnik (2019). *EnEV-Kontrollstellen der Länder. Stand Juni 2019*. URL: https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Referat/III/EnEV_Liste_Kontrollstellen_der_Laender.pdf (besucht am 06.11.2019).
- Di Lucia, Lorenzo und Annica Kronsell (2010). „The willing, the unwilling and the unable – explaining implementation of the EU Biofuels Directive“. In: *Journal of European Public Policy* 17.4, S. 545–563.
- Diefenbach, Nikolaus u. a. (9. Okt. 2018). *Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ und „Energieeffizient Bauen“ 2017*. im Auftrag der KfW Bankengruppe. URL: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-alle-Evaluationen/Monitoring-der-KfW-Programme-EBS-2017.pdf> (besucht am 27.12.2019).
- DiMaggio, Paul J. (1986). „Structural Analysis of Organizational Fields: A Blockmodel Approach.“ In: *Research in Organizational Behavior* 8, S. 335–370.
- DiMaggio, Paul J. und W.W. Powell (2009). „Das „stahlharte Gehäuse“ neu betrachtet: Institutionelle Isomorphie und kollektive Rationalität in organisationalen Feldern“. In: *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft*. Hrsg. von Koch S. und Schemmann M. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi (2008). *The power of the centre. Central governments and the macro-implementation of EU public policy*. Manchester et al.: Manchester University Press.
- Dose, Nicolai (2008). *Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design*. Staatslehre und politische Verwaltung 13. Baden-Baden: Nomos.
- Dupont, Claire (Jan. 2014). *EU climate and energy policy: hope for more and better climate policy integration?* Policy brief 2014-02. Brüssel: Institute for European Studies. URL: <https://www.ies.be/node/1863> (besucht am 16.10.2017).
- ECONSULT (2012). *Untersuchung zur Novellierung der Gebäuderichtlinie: Studie zur Einrichtung eines Qualitätskontrollsystems für Energieausweise*. im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2012/DL_ON102012.pdf (besucht am 22.02.2018).
- Eikeland, Per Ove (2012). *EU Energy Policy Integration: Stakeholders, Institutions and Issue Linkages*. FNI Report. URL: <https://www.fni.no/getfile.php/132050-1469870053/Filer/Publikasjoner/FNI-R1312.pdf> (besucht am 23.08.2019).

- (2017). „Implementation in Germany“. In: Skjærseth, Jon Birger u. a. *Linking EU Climate and Energy Policies. Decision-Making, Implementation and Reform*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, S. 91–119.
- Eising, Rainer (2009). *The Political Economy of State-Business Relations in Europe. Interest mediation, capitalism and EU policy-making*. London: Routledge.
- Eising, Rainer und Beate Kohler-Koch, Hrsg. (2005). *Interessenpolitik in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Elmore, Richard F. (1979). „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“. In: *Political Science Quarterly* 94.4, Winter 1979/80, S. 601–616.
- Eppler, Annegret (2008). „Die Umweltpolitik von Bund und Ländern zwischen Kooperation und Entflechtung angesichts europäischer Vorgaben und heterogener sachpolitischer Herausforderungen“. In: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Hrsg. von Henrik Scheller und Josef Schmid. Baden-Baden: Nomos, S. 311–342.
- Erat, Maria-Theresia (2015). „Unabhängige Kontrolle von Energieausweisen und Inspektionsberichten über Klimaanlageanlagen nach der Energieeinsparverordnung“. In: *EnEV aktuell* 3, S. 11–12.
- Eurochambres (16. Juni 2015). *Transposition Study: Energy Audits for Europe. Assessment of the transposition of Article 8 of the Energy Efficiency Directive (2012/27/EU) into Member State Legislation*. URL: http://www.eurochambres.eu/custom/Transposition_Paper_Art_8_EED_22062015-2015-00266-01.pdf (besucht am 18.12.2018).
- Europäische Kommission (20. Mai 1992). *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (Programm SAVE)*. KOM(92) 182 endg. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:1992:0182:FIN> (besucht am 08.05.2019).
- (29. Apr. 1998). *Mitteilung der Kommission – Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft. Ansätze für eine Strategie des rationellen Energieeinsatzes*. KOM(1998) 246 endg. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0246:FIN:DE:PDF> (besucht am 26.10.2019).
- (26. Apr. 2000). *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktionsplan zur Verbesserung der Energieeffizienz in der Europäischen Gemeinschaft*. KOM(2000) 247 endgültig. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0247:FIN:DE:PDF> (besucht am 26.10.2019).
- (15. Mai 2001). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden*. KOM(2001) 226 endg. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2001%3A0226%3AFIN> (besucht am 08.05.2019).
- (9. Nov. 2005). *Grünbuch über Energieeffizienz oder Weniger kann mehr sein*. KOM(2005)265 endgültig/2. Brüssel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0265&from=EN> (besucht am 30.10.2019).

Literatur

- Europäische Kommission (19. Okt. 2006a). *Aktionsplan für Energieeffizienz (2007–2012)*. KOM(2006)545. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127064> (besucht am 30. 10. 2019).
- (8. März 2006b). *Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie*. KOM(2006) 105 endgültig. URL: https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_de.pdf (besucht am 16. 10. 2019).
- (13. Nov. 2008a). *Commission Staff Working Document accompanying to the Proposal for a recast of the Energy Performance of Buildings Directive (2002/91/EC)*. SEC(2008)2864. Brüssel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2864:FIN:EN:PDF> (besucht am 16. 01. 2019).
- (13. Nov. 2008b). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen*. KOM(2008)778 endgültig. Brüssel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0778&from=EN> (besucht am 20. 12. 2018).
- (13. Nov. 2008c). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)*. KOM(2008)780 endgültig. Brüssel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0780&from=EN> (besucht am 16. 01. 2019).
- (2011a). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Energiefahrplan 2050*. KOM(2011)885. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0885:FIN:DE:PDF> (besucht am 23. 06. 2017).
- (22. Juni 2011b). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG*. KOM(2011)370 endgültig. Brüssel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2011:0370:FIN> (besucht am 24. 09. 2018).
- (6. Nov. 2013a). *Commission Staff Working Document: Guidance note on Directive 2012/27/EU on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EC, and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. Article 8: Energy audits and energy management systems*. SWD(2013)447 final. Brüssel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0447&from=EN> (besucht am 20. 09. 2018).
- (6. Nov. 2013b). *Durchführung der Energieeffizienzrichtlinie - Leitlinien der Kommission*. COM(2013)762 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0762:FIN:DE:PDF> (besucht am 12. 12. 2013).
- (27. März 2013c). *Grünbuch. Ein Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030*. COM(2013)169 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:DE:PDF> (besucht am 23. 06. 2017).
- (23. Juli 2014). *Mitteilung der Kommission. Energieeffizienz und ihr Beitrag zur Energieversorgungssicherheit und zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik*

- bis 2030. COM(2014)520 final. Brüssel. URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-520-DE-F1-1.Pdf> (besucht am 18. 12. 2018).
- Europäische Union (13. Feb. 1978). *Richtlinie 78/170/EWG des Rates vom 13. Februar 1978 betreffend die Leitung von Wärmeerzeugern zur Raumheizung und Warmwasserbereitung in neuen oder bestehenden nichtindustriellen Gebäuden sowie die Isolierung des Verteilernetzes für Wärme und Warmwasser in in nichtindustriellen Neubauten.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31978L0170&from=DE> (besucht am 16. 11. 2019).
- (22. Sep. 1992). *Richtlinie 92/75/EWG des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0075> (besucht am 24. 04. 2018).
 - (13. Sep. 1993). *Richtlinie 93/76/EWG des Rates vom 13. September 1993 zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung (SAVE).* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31993L0076> (besucht am 08. 05. 2019).
 - (13. Dez. 1999). *Richtlinie 1999/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0094> (besucht am 24. 04. 2019).
 - (16. Dez. 2002). *Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32002L0091> (besucht am 08. 05. 2019).
 - (6. Juli 2005). *Richtlinie 2005/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2005 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates sowie der Richtlinien 96/57/EG und 2000/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32005L0032> (besucht am 23. 04. 2019).
 - (2006). *Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates.* URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:114:0064:0064:DE:PDF> (besucht am 04. 01. 2018).
 - (9. Juli 2008). *Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0765&from=DE> (besucht am 24. 04. 2018).

Literatur

- Europäische Union (21. Okt. 2009). *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*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0125> (besucht am 23.04.2019).
- (2010a). *Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Text von Bedeutung für den EWR)* OJ L 153, 18.6.2010, p. 1–12. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0030&from=DE> (besucht am 10.06.2017).
- (2010b). *Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)*. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:DE:PDF> (besucht am 04.01.2016).
- (24. Nov. 2010c). *Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:de:PDF> (besucht am 25.11.2019).
- (2012). *Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG*. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0001:0056:DE:PDF> (besucht am 04.01.2014).
- (4. Juli 2017). *Verordnung (EU) 2017/1369 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Festlegung eines Rahmens für die Energieverbrauchskennzeichnung und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/30/EU*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32017R1369> (besucht am 24.04.2018).
- (11. Dez. 2018a). *Richtlinie (EU) 2018/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz*. Brüssel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002&from=EN> (besucht am 17.04.2019).
- (30. Mai 2018b). *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz*. Brüssel. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=EN> (besucht am 16.01.2019).
- eurostat (7. Feb. 2019). *Energieverbrauch in der EU im Jahr 2017 um 1 Prozent gestiegen. Abstand zum Energieeffizienzziel für 2020 hat sich erneut vergrößert*. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9549149/8-07022019-AP-DE.pdf/> (besucht am 27.10.2019).

- Eusterfeldhaus, Marcel (2013). *Gebäude- und produktbezogenes Energieeffizienzrecht*. Berlin: Logos Verlag.
- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp und Oliver Treib (2007). „Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only „sometimes-true theories““. In: *European Journal of Political Research* 46, S. 395–416.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib u. a. (2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Faure, Michael (Nov. 2009). *Instruments on environmental governance: what works?* Annual Colloquium of the Academy for Environmental Law of the IUCN. URL: <https://www.iucnael.org/en/documents/326-michael-faure-instruments-for-environmental-governance-what-works/> (besucht am 20.09.2019).
- Featherstone, Kevin und Claudio M. Radaelli, Hrsg. (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Fehlauer, Klaus-Uwe (31. Juli 2015). *Prüfkonzept EnEV-Eingabedaten*. IAIB – Institut für Angewandte Informatik im Bauwesen. Wismar: nicht veröffentlicht.
- Fischer, Severin (2011). *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- (2017). *Die Energiewende und Europa. Europäisierungsprozesse in der deutschen Energie- und Klimapolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Fischer, Till und Frank Maaß (24. März 2015). *DEN-Beratung. Elektronisches Verfahren zur Erstellung und Überprüfung von Energieausweisen gem. EnEV 2013/2014*. nicht veröffentlicht.
- Fleischer, Julia und Thurid Hustedt (2012). „Sectoral Dynamics in Executive Politics: Co-Ordination Climate Policy in Germany“. In: *Executive Politics in Times of Crisis*. Hrsg. von Martin Lodge und Kai Wegrich. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 264–283.
- Fligstein, Neil (Juli 2001). „Social Skill and the Theory of Fields“. In: *Sociological Theory* 19.2, S. 105–125.
- Fligstein, Neil und Doug McAdam (2012). *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Forni, Daniele u. a. (23. Apr. 2013). *Energy audits: obligations, minimum criteria and qualification, accreditation and certification schemes*. URL: <https://www.ca-eed.eu/content/download/4546/file/WGR5-6.1%20Executive%20summary.pdf/attachment> (besucht am 02.11.2018).
- Frenz, Walter (2007). *Handbuch Europarecht. Band 3: Beihilfe- und Vergaberecht*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.
- (2010). *Handbuch Europarecht. Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- (2011). *Handbuch Europarecht. Band 6: Institutionen und Politiken*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Gawel, Erik u. a. (2014). *Die Zukunft der Energiewende in Deutschland*. Policy Brief 02/2014. Helmholtz Allianz Energy-Trans. URL: <http://www.energy-trans>.

- de / downloads / ENERGY - TRANS - Policy_Brief - Zukunft_Energiewende_in_Deutschland.pdf (besucht am 04.07.2014).
- Geden, Oliver und Severin Fischer (2008). *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Gerring, John (2004). „What Is a Case Study and What Is It Good for?“ In: *American Political Science Review* 98.2, S. 341–354.
- Gläser, Jochen und Grit Laudel (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Goetz, Klaus H. (1995). „National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany“. In: *Journal of Common Market Studies* 33.1, S. 91–116.
- Goggin, Malcolm L. u. a. (1990). *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview: Scott, Foresman & Co.
- Görlitz, Axel und Hans-Peter Burth (1998). *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*. 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Groser, Manfred, Detlef Sack und Wolfgang Schroeder (2010). „Die Industrie- und Handelskammern im politischen System Deutschlands“. In: *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Ein Handbuch*. Hrsg. von Wolfgang Schroeder und Bernhard Weßels. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 66–84.
- Große Hüttemann, Martin (2008). „Föderalismus taugt nicht für Europa‘: Politikverflechtung und Europapolitik in Deutschland“. In: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Hrsg. von Henrik Scheller und Josef Schmid. Baden-Baden: Nomos, S. 127–47.
- Haas, Peter M. (1992). „Introduction: epistemic communities and international policy coordination“. In: *International Organization* 46.1, S. 1–35.
- Hagedorn, Gregor u. a. (2019). „The concerns of the young protesters are justified: A statement by Scientists for Future concerning the protests for more climate protection“. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 28.2, S. 79–87.
- Hartlapp, Miriam (2005). *Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission*. Frankfurt am Main: Campus.
- (2019). „Soft Law Implementation in the EU Multilevel System: Legitimacy and Governance Efficiency Revisited“. In: *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*. Hrsg. von Nathalie Behnke, Jörg Broschek und Jared Sonnicksen. Basingstoke: Palgrave, S. 193–210.
- Haus, Michael (2006). „Verwaltungs- und Kommunalpolitik der Länder“. In: *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Hrsg. von Herbert Schneider und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 270–294.
- Hegele, Yvonne und Nathalie Behnke (2017). „Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany“. In: *Regional & Federal Studies* 27.5, S. 529–548.
- Heinze, Rolf G. (1981). *Verbändepolitik und „Neokorporatismus“*. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Hennicke, Peter und Manfred Fishedick (2010). *Erneuerbare Energien. Mit Energieeffizienz zur Energiewende*. 2. Aufl. C. H. Beck.
- Hennicke, Peter, Sascha Samadi und Tobias Schleicher (2011). *Ambitionierte Ziele - untaugliche Mittel: Deutsche Energiepolitik am Scheideweg. Hintergrundpapier der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) zur Energie- und Klimapolitik in Deutschland 2010*. Hrsg. von VDW Vereinigung deutscher Wissenschaftler e.V. Bd. 1/2011. VDW Materialien.
- Hentschel, Armin und Julian Hopfenmüller (2014). *Energetisch modernisieren bei fairen Mieten?* Schriftenreihe Ökologie 37. Heinrich-Böll-Stiftung.
- Héritier, Adrienn u. a., Hrsg. (1994). *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europ. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hill, Michael und Peter L. Hupe (2014). *Implementing Public Policy. An introduction to the study of operational governance*. 3. Aufl. Los Angeles: Sage.
- Hirzel, Simon u. a. (Apr. 2016). *A Study on Energy Efficiency in Enterprises: Energy Audits and Energy Management Systems. Report on the fulfilment of obligations upon large enterprises, the encouragement of small- and medium-sized companies and on good practice*. Fraunhofer ISI. URL: https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cce/eed8/Task1-2.Report_FINAL.pdf (besucht am 28.09.2018).
- Hjern, Benny und O. Porter David (1982). „Implementation structures: A new unit for administrative analysis“. In: *Organization Studies* 2 (3), S. 211–237.
- Höffler, Felix (2014). „Umweltpolitischer Instrumentenmix im Kontext der Energiewende“. In: *Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende*. Hrsg. von Ralf Brinktrine, Markus Ludwigs und Wolfgang Seidel. Berlin: Duncker & Humblot, S. 29–42.
- Hoffmann, Jan (März 2015). „Die Verpflichtung zur Durchführung von Energieaudits gemäß §§ 8 ff. EDL-G 2015“. In: *Contracting und Recht* 1/2015, S. 4–9.
- Holzinger, Katharina, Christoph Knill und Ansgar Schäfer (2003). „Steuerungswandel in der europäischen Umweltpolitik?“ In: *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*. Hrsg. von Katharina Holzinger, Christoph Knill und Dirk Lehmkuhl. Opladen: Leske + Budrich, S. 103–129.
- Hönow, Daniel (2016). „Die vernachlässigte Säule der Energiepolitik. Energieeffizienzpolitik im Spannungsfeld zwischen europäischem Mehrebenensystem, nationalstaatlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Interessen“. Berlin: Freie Universität Berlin. URL: https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/4296/Diss_1.0_MF.pdf (besucht am 12.11.2018).
- Hustedt, Thurid (2013). „Analyzing policy advice: The case of climate policy in Germany“. In: *Central European Journal of Public Policy* 7.1, S. 88–110.
- (2014). „Bauen durch die Umwelt-Brille?“ In: *Immobilienwirtschaft* 2, S. 22–23.
- Hustedt, Thurid und Sylvia Veit (Jan. 2014). „Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungscoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren“. In: *der moderne staat* 7.1, S. 17–36.

Literatur

- ICF International (Dez. 2015). *Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) Compliance Study*. Specific Contract No. MOVE/ENER/SRD.1/2012-409-Lot3/ENER/C3/2014-542/S.12.701648. URL: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/MJ-04-15-968-EN-N.pdf> (besucht am 30.01.2017).
- International Energy Agency (2011). *25 Energy Efficiency Policy Recommendations*. updated. Paris. URL: http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/25recom_2011.pdf (besucht am 11.07.2014).
- IPCC (2018). *Global warming of 1.5°C. Special report*. URL: <https://www.ipcc.ch/report/sr15> (besucht am 12.07.2019).
- IZES, Bremer Energie Institut und Wuppertal Institut (28. Feb. 2011). *Erschließung von Minderungspotenzialen spezifischer Akteure, Instrumente und Technologien zur Erreichung der Klimaschutzziele im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (EMSAITEK). Endbericht zu PART 1*. URL: https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/3951/file/3951_EMSAITEK.pdf (besucht am 30.10.2019).
- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch (2004). „Governance in der Europäischen Union“. In: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*. Hrsg. von Arthur Benz und Nicolai Dose. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 77–101.
- Jacob, Klaus und Hannah Kannen (2015). *Climate Policy Integration in Federal Settings: the Case of Germany’s Building Policy*. FFU-Report 01-2015. FFU Berlin. URL: http://edocs.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCSS_derivate_000000004945/FFU-Report_01-2015.pdf (besucht am 04.05.2017).
- Jahn, Detlef und Sonja Wälti (2007). *Umweltpolitik und Föderalismus: zur Klärung eines ambivalenten Zusammenhangs*. URL: http://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/30445240/jahn-waelti_-_umweltpolitik_und_foederalismus.pdf (besucht am 06.04.2017).
- Jänicke, Martin (2011). „German climate change policy: Political and economic leadership“. In: *The european union as a leader in international climate change politics*. Hrsg. von Rüdiger Wurzel und James M. Connelly. London: Routledge, S. 129–146.
- Jänicke, Martin, Philip Kunig und Michael Stitzel, Hrsg. (2000). *Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Janning, Frank (2009). „Gemeinwohlorientierung durch Neokorporatismus? Verbändeorganisation und Interessenvermittlung in der deutschen Verbraucherschutzpolitik“. In: *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*. Hrsg. von Britta Rehder, Thomas von Winter und Ulrich Willems. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 132–155.
- Jock, Christian, Hrsg. (2011). *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2008-2010. Beiträge zur Implementationsforschung*. Speyerer Forschungsberichte 267. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. URL: <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/582/file/FB-267.pdf> (besucht am 30.08.2019).

- Kachel, Markus (2009). „Das Energieeffizienzgesetz – Scheitern als Chance“. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 6, 281 ff.
- Kaeding, Michael (2008). „Lost in Translation or Full Steam Ahead: The Transposition of EU Transport Directives across Member States“. In: *European Union Politics* 9.1, S. 115–143.
- Kahlenborn, Walter u. a. (2013). *Treiber und Hemmnisse für die Transformation der deutschen Wirtschaft zu einer „Green Economy“*. URL: https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/green_economy_studie_adelphi_borderstep_0.pdf (besucht am 23.08.2019).
- Kardel, Johanna (Jan. 2015). „Die Umsetzung der Energieeffizienz-Richtlinie unter Beachtung von Verbraucherinteressen“. In: *WISO direkt*. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11158.pdf> (besucht am 03.02.2015).
- Kaufmann, Franz-Xaver und Bernd Rosewitz (1983). „Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen“. In: *Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung*. Hrsg. von Renate Mayntz. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25–49.
- Klinski, Stefan (Okt. 2009). *Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3862.pdf> (besucht am 05.01.2017).
- Kluth, Winfried (2007). „Kammern in der föderalen Ordnung des Grundgesetzes“. In: *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2007*. Hrsg. von Winfried Kluth. Baden-Baden, S. 43–62.
- Knauß, Matthias (2014). „Energieeffizienz als Verwaltungsaufgabe“. In: *Die Verwaltung* 47.3, S. 407–434.
- (2019). „Energieeffizienz“. In: *Berliner Kommentar zum Energierecht. Band 2: Energieumweltrecht, Energieeffizienzrecht, Energieanlagenrecht*. Hrsg. von Franz Jürgen Säcker und Markus Ludwigs. 4. Aufl. Frankfurt am Main: dfv Mediengruppe, S. 281–330.
- Knill, Christoph (2008). *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Knill, Christoph und Andrea Lenschow (1999). *Governance im Mehrebenensystem: Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation in der europäischen Umweltpolitik*. Bonn. URL: https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/27411/Knill_274117.pdf (besucht am 21.11.2016).
- (2001). „Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations“. In: *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Hrsg. von Maria G. Cowles, James Caporaso und Thomas Risse. Ithaca: Cornell University Press, S. 116–136.
- Knill, Christoph und Jale Tosun (2015). *Einführung in die Policy-Analyse*. Stuttgart: UTB GmbH.

Literatur

- Knodt, Michèle und Martin Große Hüttmann (2012). „Der Multi-Level-Governance-Ansatz“. In: *Theorien der europäischen Integration*. Hrsg. von Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch. Wiesbaden: Springer VS, S. 187–205.
- Kohler-Koch, Beate, Hrsg. (2003). *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- König, Thomas und Lars Mäder (2014). „Non-conformable, partial and conformable transposition: A competing risk analysis of the transposition process of directives in the EU15“. In: *European Union Politics* 14.1, S. 46–69.
- Krumm, Thomas (2015). *Föderale Staaten im Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- Ladrech, Robert (1994). „The Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France“. In: *Journal of Common Market Studies* 32.1, S. 69–88.
- Landesamt für Mess- und Eichwesen Rheinland-Pfalz (1. Jan. 2018). *Organigramm*. URL: https://lme.rlp.de/fileadmin/lme/Dateien/Landesamt/Organigramm_01_18.pdf (besucht am 12.06.2019).
- Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (15. Mai 2019a). *Geschäftsverteilungsplan*. URL: https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/service/GVP/GVP_Aktuell.pdf (besucht am 12.06.2019).
- (16. Apr. 2019b). *Organisationsplan*. URL: <https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/service/orgaplan/orgaplan.pdf> (besucht am 12.06.2019).
- Landtag von Baden-Württemberg (12. Jan. 2010). *Antrag der Abg. Reinhold Pix u. a. GRÜNE und Stellungnahme des Umweltministeriums: Zuständigkeiten in der Überwachung verbraucherrelevanter Produkte und Dienstleistungen*. URL: https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP14/Drucksachen/5000/14.5667_D.pdf (besucht am 22.04.2019).
- Leffler, Norbert (1993). *Zur polizeilichen Praxis der Entdeckung und Definition von Umweltstrafsachen : eine empirische Untersuchung im Land Nordrhein-Westfalen*. Bonn: Forum Verlag Godesberg.
- Lendermann, Marc (15. Juli 2015). „Der neue Rechtsrahmen für Energieaudits in Unternehmen“. In: *EnWZ* 7/2015, S. 291–296.
- Lester, J. P. und Malcom L. Goggin (1998). „Back to the future: the rediscovery of implementation studies“. In: *Policy Currents* 8.3, S. 1–9.
- Leunig, Sven (2010a). „Der Bundesrat im politischen System der Bundesrepublik Deutschland“. In: *Föderalismus in Deutschland*. Hrsg. von Klaus Detterbeck, Wolfgang Renssch und Stefan Schieren. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 87–118.
- (2010b). „Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat“. In: *Föderalismus in Deutschland*. Hrsg. von Klaus Detterbeck, Wolfgang Renssch und Stefan Schieren. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 171–196.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Löschel, Andreas u. a. (2012). *Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“*. Berlin, Mannheim, Stuttgart. URL: <https://www.ecologic.eu/de/8072> (besucht am 30.10.2019).

- Lucas, Klaus (2008). *Thermodynamik: Die Grundgesetze der Energie- und Stoffumwandlungen*. Berlin: Springer.
- Ludwigs, Markus (2014). „Das deutsche und europäische Energieeffizienzrecht – Ein Rechtsgebiet im Werden?“ In: *Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende*. Hrsg. von Ralf Brinktrine, Markus Ludwigs und Wolfgang Seidel. Berlin: Duncker & Humblot, S. 175–201.
- Macht, Franziska (24. März 2014). *Die Reform des EEG im Hinblick auf das EEG-Beihilfeverfahren der Europäischen Kommission: Aktueller Stand und Ausblick*. URL: https://www.goerg.de/sites/default/files/downloads/Legal%20Update%20Energie%20Die%20Reform%20des%20EEG%20Macht%20Nebel_23.04.2014.pdf (besucht am 15.11.2019).
- Mai, Manfred (2011). *Technik, Wissenschaft und Politik. Studien zur Techniksoziologie und Technikgovernance*. Wiesbaden: Springer VS.
- Mai, Michael u. a. (18. Juli 2017). *Analyse der Entwicklung des Marktes und Zielerreichungskontrolle für gesetzlich verpflichtende Energieaudits*. Schlussbericht an das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Karlsruhe: adelphi consult GmbH, Institut für Ressourceneffizienz und Energiestrategien (IREES). URL: http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ea_evaluierungsbericht.pdf (besucht am 29.05.2018).
- Majone, Giandomenico (2005). *Dilemmas of European Integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Mastenbroek, Ellen (2005). „EU compliance: Still a 'black hole'?“ In: *Journal of European Public Policy* 12.6, S. 1103–1120.
- Mastenbroek, Ellen und Michael Kaeding (2006). „Europeanization beyond the goodness of fit: Domestic politics in the forefront“. In: *Comparative European Politics* 4, S. 331–354.
- Matland, Richard E. (1995). „Synthesizing the implementation literature. The ambiguity-conflict model of policy implementation“. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 5.2, S. 145–174.
- May, Peter J. (2003). „Policy Design and Implementation“. In: *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage, S. 234–244.
- Mayntz, Renate (1978). „Gesetzesvollzug im Umweltschutz, Wirksamkeit und Probleme“. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik* 1.2.
- Hrsg. (1980). *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein: Verlag Anton Hain.
- Hrsg. (1983a). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1983b). „Implementation von regulativer Politik“. In: *Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung*. Hrsg. von Renate Mayntz. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 50–74.
- (1996). „Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie“. In: *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Hrsg. von Klaus von Beyme und Claus Offe. PVS 26. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 148–168.

Literatur

- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (1995). „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“. In: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und Steuerung*. Hrsg. von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf. Frankfurt a. M.: Campus, S. 39–72.
- Mendrinou, Maria (1996). „Non-Compliance and the Commission’s role in integration“. In: *Journal of European Public Policy* 3.1, S. 1–22.
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (2009). „Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage“. In: *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Hrsg. von Susanne Pickel u. a. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–479.
- Michel, Franz (2015). *Die Umsetzung europäischer Energiepolitik. Eine Multiple-Stream-Analyse am Fallbeispiel der Energieeffizienzrichtlinie*. Stuttgart: ibidem.
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (19. Okt. 2002). *Bekanntmachung der baupolitischen Ziele des Landes Nordrhein-Westfalen*. URL: https://www.blb.nrw.de/BLB_Hauptauftritt/Service/Standards/Dokumente/bbz_bekanntmachung_bpz.pdf (besucht am 30.10.2019).
- Moers, Walter (2004). *Rumo und Die Wunder im Dunkeln*. München: Piper Verlag.
- Möble, Wilhelm (1990). *Inhalt, Zweck und Ausmaß – Zur Verfassungsgeschichte der Verordnungsermächtigung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Münch, Ursula (2012). „Politikwissenschaftliche Dimensionen von Entwicklung und Stand des bundesdeutschen Föderalismus“. In: *Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt: Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*. Hrsg. von Ines Härtel. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 179–195.
- Muno, Wolfgang (2009). „Fallstudien und die vergleichende Methode“. In: *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Hrsg. von Susanne Pickel u. a. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113–131.
- Murswiek, Dietrich (1997). „Staatliche Warnungen, Wertungen, Kritik als Grundrechtseingriffe“. In: *Deutsches Verwaltungsblatt*, S. 1021–1030.
- Najam, Adil (Juli 1995). *Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective*. URL: <http://pure.iiasa.ac.at/4532/1/WP-95-061.pdf> (besucht am 11.11.2016).
- Nakamura, Robert T. und Frank Smallwood (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin’s Press.
- Nebel, Julian Asmus (2014). „Energieeffizienzrichtlinie: „Papiertiger“ oder Meilenstein für die Entwicklung des Energieumweltrechts?“ In: *Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende*. Hrsg. von Ralf Brinktrine, Markus Ludwigs und Wolfgang Seidel. Berlin: Duncker & Humblot, S. 145–173.
- Neugebauer, Philipp (2018). „Analyse des Vollzugs der Energieausweise in den Bundesländern – eine vergleichende Studie“. Bachelorthesis. Nürtingen-Geislingen. URL: <https://www.gih.de/wp-content/uploads/2018/09/Bachelorthesis-Analyse-Vollzug-der-Energieausweise-in-Bundesl%c3%a4nder.pdf> (besucht am 10.10.2018).

- Niklasch, Werner (2. Juni 2014). *Entwicklung eines Kontrollsystems für Energieausweise und Berichte Energetischer Inspektionen von Klimaanlagen zu § 26d der EnEV 2014*. Forschungsbericht im Auftrag des DIBt. nicht veröffentlicht. TÜV Hessen.
- O'Toole, Laurence J. Jr. (1986). „Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field“. In: *Journal of Public Policy* 6.2, S. 181–210.
- (1995). „Rational Choice and Policy Implementation: Implications for Interorganizational Network Management“. In: *American Review of Public Administration* 25.1, S. 43–57.
- (2003). „Interorganizational Relations in Implementation“. In: *Handbook of Public Administration*. Thousand Oaks: Sage, S. 234–244.
- O'Toole, Laurence J. Jr. und Robert S. Mountjoy (1984). „Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective“. In: *Public Administration Review* 44.6, S. 491–503.
- Offe, Claus (1981). „The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case“. In: *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Hrsg. von Suzanne Berger. Cambridge: Cambridge University Press, S. 123–158.
- Ohlhorst, Dörte, Kerstin Tews und Miranda Schreurs (2014). „Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem“. In: *Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen*. Hrsg. von Achim Brunnengräber und Maria Rosaria Di Nucci. Wiesbaden: Springer VS, S. 93–104.
- Pappi, Franz Urban, Ralf Schmitt und Eric Linhart (2008). „Die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg“. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39.2, S. 323–342.
- Pehnt, Martin, Hrsg. (2010). *Energieeffizienz – Ein Lehr- und Handbuch*. Wiesbaden: Springer VS.
- Pehnt, Martin u. a. (Okt. 2011). *Energieeffizienz: Potenziale, volkswirtschaftliche Effekte und innovative Handlungs- und Förderfelder für die Nationale Klimaschutzinitiative*. Endbericht des Projektes „Wissenschaftliche Begleitforschung zu übergreifenden technischen, ökologischen, ökonomischen und strategischen Aspekten des nationalen Teils der Klimaschutzinitiative“, gefördert durch das BMUB. ifeu, Fraunhofer ISI. URL: http://www.ifeu.de/energie/pdf/NKI_Endbericht_2011.pdf (besucht am 13.05.2013).
- Pernice, Ingolf (März 2004). *Eine umweltgerechte Kompetenzordnung. Europarechtliche Perspektive - Thesen*. WHI-Paper 5/04. Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht. URL: <https://plone.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/publikationen/whi-papers/2004/whi-paper0504.pdf> (besucht am 03.08.2017).
- Petersdorff, Carsten und Julia Wichmann (Okt. 2012). *Schafft Deutschland die neuen EU-Energieeinsparziele mit bestehenden Instrumenten? Ermittlung der Umsetzungslücke zur Erreichung der Zielvorgaben der EU-Energieeffizienzrichtlinie*. Kurzgutachten. Ecofys. URL: https://www.deneff.org/fileadmin/downloads/20121025_Ecofys_Studie_-_Schafft_Deutschland_die_neuen_EU-Energieeinsparziele.pdf (besucht am 10.09.2019).

Literatur

- Pfluger, Benjamin, Bernd Tersteegen und Bernd Franke (2017). *Langfristszenarien für die Transformation des Energiesystems in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/berichtsmodul-3-referenzszenario-und-basissszenario.pdf> (besucht am 28. 10. 2019).
- Piattoni, Simona (2010). *The theory of multi-level governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollack, Mark A. (2003). *The engines of European integration. Delegation, agency, and agenda setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Preisendörfer, Peter (2011). *Organisationssoziologie: Grundlagen, Theorien und Problemstellungen*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pressman, J.L. und Aaron B. Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. 1. Aufl. Oakland Project series. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de cultura económica.
- Prittitz, Volker von, Hrsg. (1993). *Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik*. Opladen: Leske + Budrich.
- PwC (25. Juni 2019). *EU-Winterpaket: Mehr Effizienz in Europa*. URL: <https://blogs.pwc.de/auf-ein-watt/aktuelles/eu-winterpaket-8-mehr-effizienz-in-europa/3265/> (besucht am 27. 10. 2019).
- Radaelli, Claudio M. (2003). „The Europeanization of Public Policy“. In: *The Politics of Europeanization*. Hrsg. von Kevin Featherstone und Claudio M. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, S. 27–56.
- Rat der Europäischen Union (27. Apr. 2018). *Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz (erste Lesung) – Annahme des Gesetzgebungsaktes und Erklärungen*. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8213-2018-ADD-1/de/pdf> (besucht am 06. 11. 2019).
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2017). *Auszug aus dem Jahresbericht 2017: Nr. 14 Landesamt für Mess- und Eichwesen – Aufgaben können mit weniger Personal erledigt werden* –. URL: <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht-2017/nr-14-landesamt-fuer-mess-und-eichwesen/> (besucht am 28. 04. 2019).
- Remmert, Barbara (2008). „Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Verwaltung“. In: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Hrsg. von Henrik Scheller und Josef Schmid. Baden-Baden: Nomos, S. 36–49.

- Renzsch, Wolfgang (2010). „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“. In: *Föderalismus in Deutschland*. Hrsg. von Klaus Detterbeck, Wolfgang Renzsch und Stefan Schieren. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 119–144.
- Renzsch, Wolfgang, Klaus Detterbeck und Stefan Schieren (2010). „Einleitung / Föderalismus“. In: *Föderalismus in Deutschland*. Hrsg. von Klaus Detterbeck, Wolfgang Renzsch und Stefan Schieren. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 1–29.
- Reuster, Lena, Swantje Kuchler und Amani Joas (Okt. 2014). *Marktkräfte für Energieeffizienz nutzen. Der Beitrag marktbasierter Lösungen zur Steigerung der Energieeffizienz*. Stellungnahme zum Grünbuch Energieeffizienz des BMWi. Berlin: Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft. URL: <http://www.foes.de/pdf/2016-10-FOES-Stellungnahme-Gruenbuch-Energieeffizienz.pdf> (besucht am 10.09.2019).
- Rogsch, Anja (2013). „Novellierung der Energieeinsparverordnung (EnEV): Einführung der Registrierung und des Kontrollsystems“. In: *EnEV aktuell* 3, S. 9–10.
- (2014). „Erste Erfahrungen bei der Einführung einer Registrierstelle und eines Kontrollsystems für Energieausweise und Inspektionsberichte für Klimaanlageanlagen im Zuge der Novellierung der EnEV 2013“. In: *EnEV aktuell* 3, S. 12–13.
- Rohlfing, Ingo (2009). „Vergleichende Fallanalysen“. In: *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Hrsg. von Susanne Pickel u. a. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 133–151.
- Sabatier, Paul A. (1986). „Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and a suggested synthesis“. In: *Journal of Public Policy* 6.1, S. 21–48.
- (1998). „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“. In: *Journal of European Public Policy* 5.1, S. 98–130.
- Sætren, Harald und Peter L. Hupe (2018). „Policy Implementation in an Age of Governance“. In: *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Hrsg. von Edoardo Ongaro und Sandra van Thiel. London: Palgrave Macmillan, S. 553–575.
- Santarius, Tilman (März 2012). *Der Rebound-Effekt. Über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz*. Impulse zur WachstumsWende 5. Wuppertal: Wuppertal Institut. URL: <http://www.santarius.de/wp-content/uploads/2012/03/Der-Rebound-Effekt-2012.pdf> (besucht am 21.02.2014).
- Saurugger, Sabine und Fabien Terpan (2015). „Studying Resistance to EU Norms in Foreign and Security Policy“. In: *European Foreign Affairs Review* 20 (Special Issue), S. 1–20.
- Scharpf, Fritz W. (1985). „Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26.4, S. 323–356. URL: <http://www.jstor.org/stable/24194687>.
- (1996). „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen“. In: *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Hrsg. von Patrick Kenis und Volker Schneider. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 497–534.

Literatur

- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.
- Schendelen, Rinus van (2007). „Trends im EU-Lobbying und in der EU-Forschung“. In: *Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien*. Hrsg. von Ralf Kleinfeld. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65–91.
- Schettler-Köhler, Horst-P. (2019). „Energieeinsparungsgesetz und Energieeinsparverordnung“. In: *Berliner Kommentar zum Energierecht. Band 2: Energieumweltrecht, Energieeffizienzrecht, Energieanlagenrecht*. Hrsg. von Franz Jürgen Säcker und Markus Ludwigs. 4. Aufl. Frankfurt am Main: dfv Mediengruppe, S. 761–877.
- Schimmelfennig, Frank (2006). „Prozessanalyse“. In: *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*. Hrsg. von Joachim Behnke u. a. Baden-Baden: Nomos.
- Schimschar, Sven (2013). „Policy Instruments: The Case of Germany“. In: *Nearly Zero Energy Building Refurbishment*. Hrsg. von Fernando Pacheco Torgal u. a. Berlin: Springer, S. 15–60.
- Schmedes, Hans-Jörg (2008). *Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbände im Mehrebenensystem. Lobbyingaktivitäten britischer, deutscher und europäischer Verbände*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmid, Josef (2008). „Variable Verflechtungsmuster in unterschiedlichen Politikfeldern aufgrund von Problem- und Strukturkontingenzen“. In: *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Hrsg. von Henrik Scheller und Josef Schmid. Baden-Baden: Nomos, S. 345–357.
- Schmidt, Stephan und Hans Weigt (Dez. 2013). *A review on energy consumption from a socio-economic perspective: reduction through energy efficiency and beyond*. FoNEW Discussion Paper 2013/2. Basel: Forschungsstelle Nachhaltige Energie- und Wasserversorgung. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2376169_code857256.pdf (besucht am 12.01.2017).
- Schmidt-Preuß, Matthias (2014). „Energie und Umwelt – Aktuelle Entwicklungstendenzen im Zeichen von Europäisierung und Energiewende“. In: *Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende*. Hrsg. von Ralf Brinktrine, Markus Ludwigs und Wolfgang Seidel. Berlin: Duncker & Humblot, S. 9–28.
- Schneidewind, Uwe und Angelika Zahrnt (2013). *Damit gutes Leben einfacher wird. Perspektiven einer Suffizienzpolitik*. 2. Aufl. München: Oekom.
- Schutzgemeinschaft für Wohnungseigentümer und Mieter e.V. (10. Nov. 2012). *Stellungnahme des Arbeitskreises „Richtig Bauen“ der Schutzgemeinschaft für Wohnungseigentümer und Mieter e.V. – Hausgeld-Vergleich/Hausverwalter-Check – zur Novellierung des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) und der Energieeinsparverordnung (EnEV)*. URL: http://www.hausgeld-vergleich.de/Deul.FuerdiePresse_11112012.htm (besucht am 05.11.2019).

- Sebaldt, Martin (1997). *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sebaldt, Martin und Alexander Straßner (2004). *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland : Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seefeldt, Friedrich und Karsten Weinert (Feb. 2013). *Endenergieeinsparziel gem. Art. 7 EED und Abschätzung der durch politische Maßnahmen erreichbaren Energieeinsparungen*. Endbericht. Prognos. URL: http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/publikationsdatenbank/130219_Prognos_Endenergieeinsparziel_BMWI_kurz.pdf (besucht am 29.12.2013).
- Seibel, Wolfgang (2017). *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. 2. Aufl. Berlin: Suhrkamp.
- Sieberer, Ulrich (2015). „Die Politik des Ressortszuschnitts zwischen Koalitionsarithmetik und thematischer Profilierung. Eine koalitionspolitische Erklärung für Kompetenzänderungen der Bundesministerien, 1957–2013“. In: *Politische Vierteljahresschrift* 56.1, S. 77–103.
- Singhal, Puja und Jan Stede (2019). „Wärmemonitor 2018: Steigender Heizenergiebedarf, Sanierungsrate sollte höher sein“. In: *DIW Wochenbericht* 86 (36), S. 619–628.
- Skjærseth, Jon Birger, Per Ove Eikeland u. a. (2017). *Linking EU Climate and Energy Policies. Decision-Making, Implementation and Reform*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Skjærseth, Jon Birger und Jørgen Wettestad (2008). *EU Emissions Trading. Initiation, Decision-making and Implementation*. Aldershot: Ashgate.
- Small, Mario Luis (März 2009). „'How many cases do I need' – On Science and the logic of case selection in field-based research“. In: *Ethnography* 10.1, S. 5–38.
- Snellen, Ignace (2006). *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Snyder, Francis (1993). „The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques“. In: *The Modern Law Review* 56.1, S. 19–54.
- Sonthheimer, Kurt und Wilhelm Bleek (2000). *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Speth, Rudolf (2010). „Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Politik und Gesellschaft“. In: *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Ein Handbuch*. Hrsg. von Wolfgang Schroeder und Bernhard Weißels. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 260–279.
- Steinberg, Paul. F. (Aug. 2015). „Can We Generalize from Case Studies?“. In: *Global Environmental Politics* 15.3, S. 152–175.
- Steuernberg, Bernard (2010). „Is Big Brother Watching? Commission Oversight of the National Implementation of EU Directives“. In: *European Union Politics* 11.3, S. 23–49.
- Stieß, Immanuel u. a. (Jan. 2010). *Handlungsmotive, -hemmnisse und Zielgruppen für eine energetische Gebäudesanierung. Ergebnisse einer standardisierten Befragung von Eigenheimsanierern*. Frankfurt a. M.: IÖW, FH Lausitz, ISOE. URL: <http://www.iow.de>

Literatur

- [// aachen2050 . isl . rwth - aachen . de / w / images / 0 / 0e / Hemmnisse_energetische_Sanierung_Befragung_EneffHaus.pdf](http://aachen2050.isl.rwth-aachen.de/w/images/0/0e/Hemmnisse_energetische_Sanierung_Befragung_EneffHaus.pdf) (besucht am 14. 05. 2019).
- Sturm, Roland (2006). „Die Länder in der deutschen und europäischen Mehrebenenpolitik“. In: *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Hrsg. von Herbert Schneider und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 23–49.
- Susarla, Shiva (Sep. 2012). „Principal-Agent Problems in Residential Sector Energy Efficiency“. In: *ESI Bulletin on Energy Trends and Development* 5.2, S. 6–8. URL: <http://esi.nus.edu.sg/docs/esi-bulletins/esi-bulletin-vol-5-issue-2-september-2012.pdf> (besucht am 30. 12. 2013).
- Tallberg, Jonas (1999). *Making States Comply. The European Commission, the European Court of Justice and the enforcement of the internal market*. Lund: Studentlitteratur.
- Ten Donkelaar, Michael und Daniele Forni (Dez. 2013). *After the audit: encourage the implementation of the identified measures*. URL: https://www.ca-eed.eu/content/download/4469/file/WGR5.2%20Executive%20Summary_final.pdf/attachment (besucht am 02. 11. 2018).
- Thomas, Stefan, Peter Hennicke u. a. (Nov. 2013). *Vorschlag für eine Bundesagentur für Energieeffizienz und Energiesparfonds (BAEff). Wie die Ziele der Energiewende ambitioniert umgesetzt und die Energiekosten gesenkt werden können*. Wuppertal Institut. URL: <http://wupperinst.org/info/details/wi/a/s/ad/2424/> (besucht am 17. 12. 2013).
- Thomas, Stefan, Carolin Schäfer-Spangenberg u. a. (Dez. 2014). *Wirkungsanalyse bestehender Klimaschutzmaßnahmen und -programme sowie Identifizierung möglicher weiterer Maßnahmen eines Energie- und Klimaschutzprogramms der Bundesregierung – Wichtige Projektergebnisse*. Techn. Ber. 3711 41 118. Wuppertal Institut/Ecofys im Auftrag des Umweltbundesamtes. URL: <https://www.ecofys.com/files/files/uba-ecofys-wi-2015-wirkungsanalyse-klimaschutz-2020-ergebnispapier.pdf> (besucht am 05. 01. 2018).
- Thomson, Robert (2009). „Same effects in different worlds: The transposition of EU directives“. In: *Journal of European Public Policy* 16.1, S. 1–18.
- Töller, Annette Elisabeth und Michael Böcher (2010). „Wirtschaftsverbände der Umweltpolitik“. In: *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Ein Handbuch*. Hrsg. von Wolfgang Schroeder und Bernhard Weßels. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 363–394.
- Tömmel, Ingeborg und Amy Verdun (2009a). „Innovative Governance in the European Union“. In: *Innovative Governance in the European Union - The Politics of Multi-level Policy Making*. Hrsg. von Ingeborg Tömmel und Amy Verdun. Boulder: Lynne Rienner Publishers, S. 1–8.
- Hrsg. (2009b). *Innovative Governance in the European Union - The Politics of Multi-level Policy Making*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Tonner, Klaus (2000). „Consumer Protection and Environmental Protection: Contradictions and Suggested Steps Towards Integration“. In: *Journal of Consumer Policy* 23, S. 63–78.

- Treib, Oliver (2003). „Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These“. In: *Politische Vierteljahresschrift* 44, S. 506–528.
- (28. Aug. 2014). „Implementing and complying with EU governance outputs“. In: *Living Reviews in European Governance* 9.1. URL: <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2014-1/download/lreg-2014-1Color.pdf> (besucht am 02. 11. 2018).
- Tsebelis, George (1991). *Nested Games – Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Tuschinski, Melita (19. Feb. 2019). *Neues Gebäudeenergiegesetz GEG 2019: Was kommt wann?* URL: http://service.enev-online.de/bestellen/EnEV_2017_Was_kommt_wann_Novelle_Energieeinsparverordnung.pdf (besucht am 14. 05. 2019).
- Umweltbundesamt (24. Mai 2019). *Indikator: Emissionen von Treibhausgasen*. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/indikator-emission-von-treibhausgasen#textpart-1> (besucht am 12. 07. 2019).
- UNFCCC (2015). *Paris Agreement*. URL: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf (besucht am 12. 07. 2019).
- Van Meter, Donald und Carl E. Van Horn (1975). „The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework“. In: *Administration and Society* 6.4, S. 445–488.
- Verlinden, Julia (2012). *Energieeffizienz als Beitrag zum Klimaschutz. Analyse der Umsetzung der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland (Bereich Wohngebäude)*. Lüneburg. URL: http://opus.uni-lueneburg.de/opus/volltexte/2013/14269/pdf/2013_Verlinden_Dissertation_online.pdf (besucht am 18. 12. 2018).
- Verluis, Esther (2007). „Even rules, uneven practices: Opening the 'black hole' of EU law in action“. In: *West European Politics* 30.1, S. 50–67.
- Vitols, Sigurt (1997). „German industrial policy: an overview“. In: *Industry and Innovation* 4.1, S. 15–36.
- Wallace, Helen, William Wallace und Mark A. Pollack (2005). *Policy-Making in the European Union*. 5. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- Wehling, Hans-Georg (2006a). „Föderalismus und politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland“. In: *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Hrsg. von Herbert Schneider und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 87–107.
- (2006b). „Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands – zur Einführung“. In: *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Hrsg. von Herbert Schneider und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–22.
- Welfens, Paul J. J. und Peter Hennicke (2012). *Energiewende nach Fukushima*. München: Oekom.
- Wendenburg, Albrecht und Jörg Müller-Seils (26. Nov. 2018). „Vertragsverletzungsverfahren als scharfes Schwert: Die erste Verurteilung eines Mitgliedstaats wegen

- justiziellen Unrechts“. In: *verfassungsblog.de*. URL: <https://verfassungsblog.de/vertragsverletzungsverfahren-als-scharfes-schwert-der-eugh-verurteilt-einen-mitgliedstaat-erstmalig-wegen-justiziellen-unrechts/> (besucht am 24.08.2019).
- Weßels, Bernhard (2007). „Das bundesdeutsche Verbandssystem in vergleichender Perspektive. Politische Spannungslinien und politische Ökonomie“. In: *Interessenverbände in Deutschland*. Hrsg. von Thomas von Winter und Ulrich Willems. Baden-Baden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 84–118.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987). *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Wirtschaftsministerskonferenz (14. Dez. 2009). *Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 14./15. Dezember 2009 in Lübeck ; TOP 13: Marktüberwachung nach dem Energiebetriebsene-Produkte-Gesetz (EBPG)*. URL: <https://www.wirtschaftsministerkonferenz.de/WMK/DE/termine/Sitzungen/09-12-14-15-WMK/09-12-14-15-beschluesse.pdf> (besucht am 23.04.2019).
- (12. Juni 2013). *Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 5./6. Juni 2013 in Warnemünde; TOP 6.7: Nationale Umsetzung der EU-Effizienz-Richtlinie*. URL: <https://www.wirtschaftsministerkonferenz.de/WMK/DE/termine/Sitzungen/13-06-05-06-WMK/13-06-05-06-beschluesse.pdf> (besucht am 12.04.2019).
- Wolff, Anna, Johannes Schubert und Bernhard Gill (2017). „Risiko energetischer Sanierung? Untersuchungen zur Differenz von Energiebedarf und -verbrauch sowie deren Auswirkungen auf einkommensschwache Haushalte“. In: *Energie und soziale Ungleichheit – Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa*. Hrsg. von Katrin Großmann, André Schaffrin und Christian Smigielski. Berlin: Springer, S. 611–634.
- Wurzel, Rüdiger K. W. u. a. (2003). „From High Regulatory State to Social and Ecological Market Economy? 'New' Environmental Policy Instruments in Germany“. In: *Environmental Politics, Special Issue* 12.1, S. 115–136.
- Wüstemann, Nadja Sue (2011). *Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz*. Baden-Baden: Nomos.
- WWF (12. Nov. 2012). *Stellungnahme zum Referentenentwurf der Energieeinsparverordnung 2012*. URL: https://mobil.wwf.de/fileadmin/fin-wwf/Publikationen-PDF/2012_11_12_WWF_Stellungnahme_Referentenentwurf_EnEV_2012.pdf (besucht am 29.06.2019).
- Yin, Robert K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6. Aufl. Los Angeles: Sage.
- Ziehm, Cornelia (2010). „Vollzugsdefizite im Bereich des Klimaschutzrechts“. In: *ZUR* 9, S. 411–418.
- Zimmer, Christina (2010). „Politikkoordination im deutschen Bundesstaat: Wandel in den Arbeitsstrukturen?“ In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41.3, S. 677–692.

Anhang

**Leitfaden Institution, Vorname Name
Ort, TT.MM.JJJJ**

- Seit wann sind Sie mit dem Thema betraut?
- Wie würden Sie die Rolle Institution im Zusammenhang mit der Entwicklung der Umsetzung von ***Fallstudie*** zusammenfassend beschreiben?
- Wie war ***Ihre Institution*** an den einzelnen Umsetzungsetappen beteiligt?
 - Formulierung der europäischen Rechtsgrundlagen (***konkrete RL/VO***)
 - Umsetzung in Bundesrecht: (***konkretes Gesetz***)
 - praktische Umsetzung
- Welche Alternativen wurden diskutiert?
- Wie würden Sie den jetzigen Umsetzungsstand der Kontrolle von ***Fallstudie*** beschreiben?
 - Sind Sie zufrieden mit dem Ergebnis?
 - Wie wichtig ist die Kontrolle von ***Fallstudie***, auch im Vergleich zu anderen Aufgaben in Ihrer Zuständigkeit?
- Wer oder was waren besondere Treiber oder Hemmnisse im Umsetzungsprozess?
- So wie die EU bzw. der Bund in seiner Umsetzung die Kontrollen konzipiert haben, wie beurteilen Sie deren Umsetzbarkeit allgemein in Deutschland bzw. in den Ländern?
- Was ist der sinnvolle Zentralisierungsgrad für die Kontrolle der ***Fallstudie***? Warum?
- Wie kam die Beauftragung von ***Vollzugs-/Koordinationsbehörde nach Bundesrecht*** zu Stande?
- Sehen Sie Mentalitätsunterschiede bei verschiedenen Ressorts/Behörden in der Umsetzung der Kontrollen von ***Fallstudie*** bzw. bei der Aufgeschlossenheit gegenüber Energieeffizienzfragen?
- Passt der Vollzugsstil bei den ***Fallstudie*** zu anderen Regulierungsbereichen, mit denen die Unternehmen zu tun haben?
 - Art der Kommunikation mit der Vollzugsbehörde
 - Deregulierung/Bürokratie/Verhältnismäßigkeit
- Wie wichtig ist Koordination beim Vollzug und wie funktioniert sie bei ***Fallstudie***?
- Bitte beschreiben Sie kurz die Rolle dieser anderen Beteiligten am Umsetzungsprozess und Ihre Zusammenarbeit mit Ihnen und untereinander, soweit bekannt:
 - auch Machtbeziehungen/Weisungen/Möglichkeiten der Weitergabe von Druck
 - BMWi
 - BMU(B)
 - andere Bundesbehörden
 - Bundesländer
 - EU-Kommission

- Concerted Action/andere EU-Staaten
- Verbände/Kammern
- Energieagenturen
- ***spezifisch, so weit bekannt***
- Gab es bei einigen der o.g. Beteiligten häufige Personalwechsel oder Umressortierungen?
 - Haben diese die Arbeit erschwert?
- Gab es Einzelpersonen, die für den Prozess entscheidend waren bzw. die eine sehr wichtige Rolle gespielt haben?
- Ist die Kontrolle von ***Fallstudie*** ein parteipolitisches Thema?
- Inwieweit spielen die Kosten der Kontrollen eine Rolle?
- Kurz noch zu Ihrer Person: Was haben Sie studiert/vor der jetzigen Position gearbeitet?
- Möchten Sie allgemein noch etwas ergänzen?
- Empfehlung weiterer Kontakte?

Promotionsprojekt: Implementation von europäischen Regelungen zur Energieeffizienz im Mehrebenensystem

Fragebogen an die Bundesländer zur Implementierung der Stichprobenkontrollen von Energielabels von Produkten (EnVKV/EnVKG)

Bundesland: _____

Ansprechpartner für Rückfragen: _____

Telefonnummer: _____

1. Wer vollzieht in Ihrem Land die Prüfung von Energielabels von Produkten?

Dabei handelt es sich um

- oberste Landesbehörde
- nachgeordnete Landesbehörde des federführenden Ressorts
- andere nachgeordnete Landesbehörde
- kommunale Behörde
- andere Behörde, nämlich:
- Kammer
- andere, nämlich:

2. Mit welchem Rechtsakt (Name, Fundstelle/Datum) und wann wurde die Aufgabe übertragen?

3. Wann haben Sie damit begonnen, stichprobenartig im Handel das Vorhandensein von Energielabels von Produkten zu überprüfen?

4. Wann haben Sie damit begonnen, stichprobenartig im Labor die Richtigkeit von Energielabels von Produkten zu überprüfen?

5. War vorher bereits eine andere Institution/Behörde mit der Prüfung der Energielabels beauftragt?

- ja
- nein

Wenn ja: Dabei handelte es sich um

- oberste Landesbehörde

- nachgeordnete Landesbehörde des federführenden Ressorts
- andere nachgeordnete Landesbehörde
- kommunale Behörde
- andere Behörde, nämlich:
- Kammer
- andere, nämlich:

6. Gab es ursprünglich Pläne, eine andere Institution/Behörde mit der Prüfung der Energielabels zu beauftragen, die Beauftragung ist aber dann nicht erfolgt?

- ja
- nein

Wenn ja: Dabei handelte es sich um

- oberste Landesbehörde
- nachgeordnete Landesbehörde des federführenden Ressorts
- andere nachgeordnete Landesbehörde
- kommunale Behörde
- andere Behörde, nämlich:
- Kammer
- andere, nämlich:

7. Wie viele Vollzeitäquivalente sind in der jetzigen Vollzugsbehörde für den Bereich EnVKV/EnVKG vorgesehen?

8. Wie hoch sind die für den Bereich EnVKV/EnVKG jährlich zur Verfügung stehenden Sachmittel?

9. Die Stellen für das Prüfpersonal

- waren überwiegend bereits vorhanden (vorhandenes Personal bekam zusätzliche Aufgaben).
- entstanden überwiegend durch Umwidmung vorhandener Stellen (Wegfall von Aufgaben in anderen Bereichen, Personal bekam neue Aufgabe).
- mussten überwiegend neu geschaffen werden (Personalaufbau).
- andere, nämlich:

10. Welches Ressort ist und war in Ihrem Bundesland von 2008 bis heute federführend für die Umsetzung von Kontrollen im Bereich EnVKV zuständig?

Zeitraum	<i>Beispiel: Januar 2008 bis März 2010</i>			
Name des Ressorts	<i>Beispiel: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit</i>			
MinisterIn (Partei)	<i>Beispiel: Herr Müller (CDU)</i>			
StaatssekretärIn (Partei)	<i>Beispiel: Frau Meyer (FDP)</i>			
Gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für allgemeine Energiepolitik? (ja/nein)				
Gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für allgemeine Umweltpolitik?(ja/nein)				
Gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für allgemeine Wirtschaftspolitik?(ja/nein)				
Gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für Produktsicherheit? (ja/nein)				
Teilnahme am Bund-Länder-Ausschuss Marktüberwachung ESVG/EnVKG (ja/nein)				
Teilnahme am EU-Projekt MarktChecker von Verbraucherzentrale und BUND (2013-2016) (ja/nein)				

11. Welche/r Bearbeiter/in ist und war in der jeweiligen obersten Landesbehörde seit 2008 federführend für die Umsetzung von Kontrollen im Bereich EnVKV zuständig (nur, wenn bekannt; ungefähre Angaben reichen aus)?

BearbeiterIn	Zeitraum der Zuständigkeit	Ausbildung	Position
<i>(bitte keinen Namen angeben, sondern Pseudonym)</i>	<i>(bitte mit dem/der BearbeiterIn beginnen, der/die in 2012 zuständig war; Beispiel: Mai 2002 – Oktober 2015)</i>	<i>(Studiengang/ Fachrichtung; Beispiel: Jurist)</i>	<i>(z.B. Referatsleiter, Referent, Sachbearbeiter)</i>
Person 1			
Person 2			
Person 3			
Person 4			

**Promotionsprojekt: Implementation von europäischen Regelungen zur
Energieeffizienz im Mehrebenensystem**

**Fragebogen an die Bundesländer zur Implementierung der Stichprobenkontrollen
von Gebäudeenergieausweisen (§ 26d EnEV)**

Bundesland: _____

Ansprechpartner für Rückfragen: _____

Telefonnummer: _____

1. Wer vollzieht in Ihrem Land die Stichprobenkontrolle von Gebäudeenergieausweisen nach § 26d EnEV?

Dabei handelt es sich um:

- oberste Landesbehörde
- nachgeordnete Landesbehörde des federführenden Ressorts
- andere nachgeordnete Landesbehörde
- kommunale Behörde
- andere Behörde, nämlich: _____
- Kammer
- andere, nämlich: _____

2. Mit welchem Rechtsakt (Name, Fundstelle/Datum) und wann wurde die Aufgabe übertragen?

3. Wann haben Sie mit der Prüfung der Ausweise im Sinne von § 26d EnEV begonnen?

4. Prüfen Sie, ggf. in einer anderen Behörde, auch das Vorhandensein von Gebäudeenergieausweisen, zum Beispiel bei Verkauf/Vermietung? Wenn ja, seit wann?

5. Sollte eigentlich eine andere Institution/Behörde mit der Prüfung der Gebäudeenergieausweise nach § 26d EnEV beauftragt werden?
- ja
 - nein

Wenn ja: Dabei handelte es sich um:

- oberste Landesbehörde
 - nachgeordnete Landesbehörde des federführenden Ressorts
 - andere nachgeordnete Landesbehörde
 - kommunale Behörde
 - andere Behörde, nämlich: _____
 - Kammer
 - andere, nämlich: _____
6. Wie viele Vollzeitäquivalente sind in der Vollzugsbehörde für die Prüfung nach § 26d EnEV vorgesehen?
- _____
7. Wie hoch sind die für die Prüfung nach § 26d EnEV jährlich zur Verfügung stehenden Sachmittel?
- _____
8. Die Stellen für das Prüfpersonal
- waren überwiegend bereits vorhanden (vorhandenes Personal bekam zusätzliche Aufgaben)
 - entstanden überwiegend durch Umwidmung vorhandener Stellen (Wegfall von Aufgaben in anderen Bereichen, Personal bekam neue Aufgaben)
 - mussten überwiegend neu geschaffen werden (Personalaufbau)
 - andere, nämlich: _____
9. Welche/r Bearbeiter/in ist und war in der jeweiligen obersten Landesbehörde seit 2012 federführend zuständig für die Umsetzung der Stichprobenkontrolle nach § 26d EnEV bzw. vorher für den Bereich EnEV/deren Novellierung?

BearbeiterIn	Zeitraum der Zuständigkeit	Ausbildung	Position
<i>(bitte keinen Namen angeben, sondern Pseudonym)</i>	<i>(bitte mit dem/der BearbeiterIn beginnen, der/die in 2012 zuständig war; Beispiel: Mai 2002 – Oktober 2015)</i>	<i>(Studiengang/ Fachrichtung; Beispiel: Jurist)</i>	<i>(z.B. Referatsleiter, Referent, Sachbearbeiter)</i>
Person 1			
Person 2			
Person 3			

Person 4			
Person 5			

10. Welches Ressort ist und war in Ihrem Bundesland von 2012 bis heute federführend zuständig für die Umsetzung der Stichprobenkontrolle nach § 26d EnEV bzw. vorher für den Bereich EnEV/deren Novellierung?

Zeitraum	<i>Beispiel: Januar 2012 bis März 2014</i>			
Name des Ressorts	<i>Beispiel: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit</i>			
MinisterIn (Partei)	<i>Beispiel: Herr Müller (CDU)</i>			
StaatssekretärIn (Partei)	<i>Beispiel: Frau Meyer (FDP)</i>			
Gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für allgemeine Energiepolitik? (ja/nein)				
Gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für allgemeines Baurecht? (ja/nein)				
Gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für allgemeine Umweltpolitik? (ja/nein)				
Gleichzeitige Zuständigkeit des Ressorts für Verbraucherschutz? (ja/nein)				
Teilnahme an Bauministerkonferenz? (ja/nein)				
Teilnahme an PG EnEV? (ja/nein)				
Teilnahme an der Unterarbeitsgruppe der PG EnEV zur Vorbereitung Stichprobenkontrolle? (ja/nein)				

Kurzfassung

Die vorliegende Untersuchung möchte einerseits einen Beitrag zur europäischen Implementationsforschung leisten, andererseits dabei helfen zu verstehen, vor welchen praktischen Herausforderungen die Umsetzung von Energieeffizienzpolitik als Teil der Klimapolitik speziell in Deutschland steht. Die Energieeffizienzpolitik hat in den vergangenen Jahrzehnten eine deutliche Intensivierung und Europäisierung erlebt. Gleichzeitig gilt sie als „No-Regret-Option“ zur Erreichung des energiepolitischen Zieldreiecks. In Deutschland trifft Energieeffizienzpolitik bei ihrer rechtlichen und praktischen Umsetzung spätestens seit der Energiewende auf kongruente nationale Zielsetzungen, gleichzeitig aber auch auf erhebliche vertikale und horizontale Verflechtungen: Der Föderalismus und die quer zu den klassischen Ressorts angesiedelte Thematik bergen deutliche organisatorische Herausforderungen.

Diese Ausgangsvoraussetzungen machten die Thematik zu einem idealtypischen Fall, um die in der EU-Implementationsforschung vertretene Goodness-of-Fit-These zu untersuchen: Bei Kongruenz mit den politischen Zielsetzungen und gleichzeitig starker Verflechtungsproblematik und teilweise gegenläufigen Traditionen, war davon auszugehen, dass auftretende Probleme besonders klar einem institutionellen Misfit zugeschrieben werden können. Deutschland hätte dann einfach keine ausreichenden Fähigkeiten, um Energieeffizienzpolitik schnell oder besonders gut zu implementieren. Um weitere politische Störfaktoren auszuschalten, wurde ein Set von verhältnismäßig unpolitischen Informationsinstrumenten gewählt. Die Arbeit vergleicht die Implementation von Stichprobenkontrollen zu Energieaudits für Unternehmen, Energieausweisen für Gebäude und Energielabels für Produkte. Sie konzentriert sich dabei auf die um 2010 auf europäischer Ebene erlassenen Regelungen, ohne den Blick für die Gesamtentwicklung zu verlieren.

Die Fälle wurden mit einem Mix an Analysemethoden untersucht, deren Kern eine Prozessanalyse und eine Analyse der Entscheidungssituation, also der Lösungsoptionen, bildet. Dafür wurden umfangreiche Expterninterviews geführt und Rechts- und Verwaltungsdokumente ausgewertet, um die Fälle möglichst exakt abbilden zu können. Da in der EU-Implementationsforschung keine einheitliche Theorie existiert, wurden die Daten mit einem breit angelegten Modell analysiert, das Fähigkeiten, Motivation und hierarchischen Druck als Wirkfaktoren berücksichtigen kann. Das Modell beruht im Wesentlichen auf den Annahmen des akteurzentrierten Institutionalismus und der Theory of Fields.

Trotz der beschriebenen Herausforderungen durch den Föderalismus und die Querschnittsthematik war der Implementationserfolg der betrachteten europäischen Energieeffizienzregelungen in zwei von drei Fällen überraschend gut. Das ließ sich aber nur am Rande auf die Kongruenz mit der deutschen Energiewende zurückführen. Notwendig erschien vielmehr, dass mit einer gründlichen Implementation den Interessen der Wirtschaft gedient war. Energie- oder klimapolitische Erwägungen waren im besten

Kurzfassung

Fall zweitrangig. Verschiebungen auf Bundesebene, die durch die Energiewende und europäische Energieeffizienzpolitik bedingt waren, verschafften den Implementierern aber teilweise bessere Voraussetzungen. Dies stützt insgesamt den zweiten großen Strang der EU-Implementationsforschung, nämlich die These der Domestic Politics. Die Bedienung von Wirtschaftsinteressen schien aber auch nicht hinreichend für eine gute Implementation zu sein. Die richtige Art und Menge an hierarchischem Druck durch die EU-Ebene, also Varianten der Europäisierung, musste hinzukommen. Dabei erwiesen sich klare Regeln als notwendige Trigger und regelmäßige Berichtspflichten als effektiver im Vergleich zu Vertragsverletzungsverfahren. Gerade unter diesem Aspekt lohnt sich ein Blick in die einzelnen, doch sehr unterschiedlich gelagerten Fälle. Die Herausforderungen, auf die europäische Energieeffizienzpolitik bei ihrer Umsetzung in Deutschland trifft, sind also grundsätzlich überwindbar. Die Implementierer waren teilweise sehr kreativ, um entweder drohendem Druck auszuweichen oder politische Interessen zu bedienen.

Implementationstheoretisch liefert die Arbeit also im Ergebnis eine deutliche Stützung der Domestic-Politics-These. Als energie- und klimapolitische Implikation bleibt angesichts der strukturellen politischen Stärke insbesondere großer Unternehmen vor allem die Empfehlung, wirtschaftspolitische Framingmöglichkeiten zu nutzen, was häufig möglich ist. Wo ein wirtschaftspolitisches Framing nicht möglich ist, hat der einzelne Staat derzeit in der Implementation nur eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten. Das trifft besonders auf Deutschland zu, wobei sich die grundlegenden strukturellen Gegebenheiten in allen demokratischen Industrieländern finden lassen sollten.

Abstract

The present study aims at contributing to EU implementation research. Additionally, it wants to enhance the understanding of the practical challenges connected with the implementation of energy efficiency policy as part of climate policy, especially in Germany. Energy efficiency policy experienced both considerable strengthening and Europeanisation within the last decades. At the same time, energy efficiency counts as “no regret option“ to reach the goal triangle of energy policy. In Germany, national policy goals are in line with energy efficiency since the *Energiewende*, at the latest. But when implementing it into the national legal framework and making the necessary practical adjustments, energy efficiency policy also meets significant vertical and horizontal interdependencies: Federalism and the crosscutting of traditional departments present substantial organisational challenges.

These preconditions render the topic ideal to test the “goodness of fit“ argumentation, which is common in EU implementation research: If political goals are in line and, at the same time, challenges from interdependencies and partially also traditions are strong, it is reasonable to assume that arising problems can be attributed easily to an institutional misfit. In this case, Germany would lack the necessary capacities to implement energy efficiency policy fast or effectively. To eliminate further disruptive factors stemming from the realm of politics, a set of rather apolitical information instruments was chosen. The study compares the implementation of sampling inspections concerning energy audits in enterprises, energy certificates for buildings and energy labels for products. The emphasis is on provisions issued around 2010 without losing sight for the more general development.

The cases were analysed using a variety of methods, the core being a process analysis and a decision analysis. For this, ample expert interviews were conducted and legal and administrative documents were analysed in order to provide for a picture as coherent as possible. Due to the lack of a standard theory in EU implementation research, a broad model was used for analysis. It includes capacities, motivation and as well hierarchical pressure as possible factors. The model is primarily based on the assumptions of actor-centred institutionalism and the Theory of Fields.

Despite the depicted challenges connected with federalism and the crosscutting character, the implementation success of the provisions studied was surprisingly good in two out of three cases. This could only exceptionally be attributed to the congruency with *Energiewende* goals. In fact, it seemed necessary that a sound implementation served business interests. Considerations connected with energy or climate policy were at best of secondary importance. Institutional shifts on federal level, which were induced by the *Energiewende* and European energy efficiency policy, provided implementers with a slightly better implementation setup, though. These findings support the second major

Abstract

branch of EU implementation research, namely the Domestic Politics hypothesis. The serving of business interests did not appear to be sufficient for implementation success either. The kind and amount of hierarchical pressure by the EU level, hence Europeanisation, had to supplement it. Clear rules seemed to be the necessary trigger, complemented by regular reporting obligations, which were more effective than infringement procedures in the long run. Regarding this aspect especially, a detailed consideration of the individual cases presented here is worthwhile. All in all, the challenges for the implementation of European energy policy in Germany can be overcome. Implementers showed impressive creativity to evade pressure or serve political interests.

As far as implementation theory is concerned, the study provides clear evidence in favour of the Domestic Politics hypothesis. As the strength of business interests is a structural fact, the implication for energy and climate policy is primarily to use framing opportunities of economic policy whenever possible. If that is not possible, the single nation state has only limited options – also during the phase of implementation. This is particularly true for Germany, but the basic structural features should also be present in most democratic and industrialised countries.