

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN  
FACHBEREICH POLITIK- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN  
OTTO-SUHR-INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

---

## Die vernachlässigte Säule der Energiepolitik

Energieeffizienzpolitik im Spannungsfeld zwischen  
europäischem Mehrebenensystem, nationalstaatlichen,  
ökologischen und wirtschaftlichen Interessen

---

Dissertation  
zur Erlangung des akademischen Grades  
Dr. rer. pol

*vorgelegt von*  
M.A. Daniel HÖNOW

Berlin, 2016

*Erstgutachterin:*  
Prof. Dr. Miranda SCHREURS  
*Zweitgutachter:*  
PD Dr. Achim BRUNNENGRÄBER  
*Tag der Disputation:*  
20. Juli 2016

---

## Kurzdarstellung

Das Thema Energieeffizienz stand sowohl in der Energiepolitik als auch in der Umweltpolitikforschung lange Zeit im Schatten der mit sehr viel mehr Aufmerksamkeit versehenen erneuerbaren Energien. Ursachen hierfür sind relativ hohe Anfangsinvestitionen, lange Amortisierungszeiträume und die nur mittelbare Wirkung auf Emissionseinsparungen. Die Vernachlässigung verwundert dennoch, denn Energieeffizienz kann zur Lösung einer ganzen Reihe von Herausforderungen beitragen, vor denen die EU steht: Obwohl der Gesamtbedarf der Union langsam absinkt, steigt ihre Energieabhängigkeit. Widerstrebende ökonomische und ökologische Interessen bremsen die nachhaltige Modernisierung des Energiesektors. Und steigende Kosten beschränken die innen- wie außenpolitischen Handlungsspielräume. Mit Energieeffizienz werden Emissionen eingespart, die Preise mittelfristig abgedämpft und geostrategische Abhängigkeiten reduziert. Eine Entkopplung von Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, steigendem Bedarf und ökologischem Schaden scheint möglich.

Mit Verabschiedung der EU-Energieeffizienzrichtlinie wurde festgeschrieben, dass die Energieeffizienz zwischen 2012 und 2020 um 20 Prozent gesteigert werden soll. Allein die Hälfte des bis 2020 geplanten Emissionsrückgangs soll auf Basis der Richtlinie realisiert werden. Der Vorgang erscheint bemerkenswert: Eine supranationale Gemeinschaft reglementiert den Emissionsausstoß und damit die Wirtschaftsentwicklung ihrer Mitglieder.

Gegenstand der Arbeit ist der Entstehungs-, Verhandlungs- und Implementationsprozess von Energieeffizienzpolitik im europäischen Mehrebenensystem. Wie kam es zur beschriebenen Begrenzung? Welche Maßnahmen waren bestimmend? Welche Kriterien beeinflussten die Auswahl des gesetzlichen Instrumentariums in der EU und Deutschland? Mit welchen Machtres-

---

sourcen und Methoden haben involvierte Interessenkoalitionen den Gesetzgebungsprozess beeinflusst? Und wie wird die Energieeffizienzpolitik in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt?

Mit einer Policy-Analyse von Agenda Setting, Verhandlungsverlauf, Inhalten und Implementation der Richtlinie werden Muster institutionellen Handelns sowie funktionale Verknüpfungen zu relevanten Politikfeldern herausgearbeitet. Auf Basis des „Advocacy Coalition Framework“ werden Policy-orientiertes Lernen und die Positionen beteiligter Akteure erklärt. Durch die Analyse von Aktionen und Interaktionen der Interessenkoalitionen zeigen sich übertragbare Handlungsmuster. Die gewonnenen Erkenntnisse zu Erfolgsbedingungen und Hemmnissen im Prozess tragen zu einem besseren Verständnis der europäischen Energiepolitik bei.

## **Abstract**

For a long time, the topic of energy efficiency has been dominated by the highly regarded discussion about renewable energy in both politics and environmental policy research. This is surprising, since energy efficiency might solve a wide range of energy policy challenges the European Union (EU) is facing. Although the Union's total energy demand slowly decreases, its energy dependence is on the rise. Conflicting economic and ecological interests are slowing down the modernization agenda in the energy sector that is aiming for sustainability. At the same time, rising energy costs limit the domestic as well as foreign policy discretion. Through energy efficiency, emissions will be reduced, energy prices will decrease in the medium term and geostrategic dependencies will be diminished. Decoupling economic growth, increasing energy requirements and ecological damage from each other seems possible.

---

The EU's Energy Efficiency Directive (2012/27/EU) clearly sets the goal to increase energy efficiency by 20 percent till 2020 is clearly set. Half of the hitherto planned emission savings are supposed to be realized on the basis of the directive. This seems remarkable: A supranational community regulates the economic development of its members, and agrees on legally binding rules to increase energy efficiency and to limit energy consumption. How did the energy efficiency policy of the European multi-level system develop in the recent past? What criteria determined the choice of the legal instruments? What resources and methods of the different advocacy coalitions influenced the legislative process? And, how will the EU member states implement the directive?

By using policy analysis of the agenda setting, the negotiation process, the content, and the implementation of the directive, cross-institutional action patterns and functional linkages will be worked out. Policy-oriented learning and the positions of the actors involved are analyzed based on the „Advocacy Coalition Framework“. The findings on conditions for success and procedurale obstacles contribute to a better understanding of the future development of this particular policy area, and identify transferable action patterns of lobbies.

# Inhaltsverzeichnis

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Einführung</b>  | <b>12</b> |
| 1.1      | Ausgangslage . . . . .   | 14        |
| 1.2      | Begründung der Fallauswahl . . . . .                             | 18        |
| 1.3      | Fragestellungen und Thesenbildung . . . . .                      | 20        |
| 1.4      | Methodik und Datenquellen . . . . .                              | 25        |
| 1.4.1    | Untersuchungsansatz . . . . .                                    | 25        |
| 1.4.2    | Forschungsstand und Datenquellen . . . . .                       | 29        |
| 1.4.3    | Forschungsprinzipien . . . . .                                   | 34        |
| 1.5      | Aufbau der Untersuchung . . . . .                                | 39        |
| <b>2</b> | <b>Theoretische Bezüge</b>                                       | <b>41</b> |
| 2.1      | Policy-Analyse in der Energiepolitik . . . . .                   | 41        |
| 2.2      | Advocacy-Coalition-Framework . . . . .                           | 52        |
| 2.3      | Multi-Level-Governance . . . . .                                 | 60        |
| <b>3</b> | <b>Policy-Framework der Energieeffizienzpolitik</b>              | <b>66</b> |
| 3.1      | Technische Faktoren und Einsparpotenziale . . . . .              | 66        |
| 3.1.1    | Energieeffizienz und weitere relevante Begriffe . . . . .        | 67        |
| 3.1.2    | Nutzerverhalten und Rebound-Effekte . . . . .                    | 73        |
| 3.2      | Ökonomische und ökologische Faktoren . . . . .                   | 79        |
| 3.2.1    | Klimawandel und Verantwortungslogik . . . . .                    | 79        |
| 3.2.2    | Urbanisierung, Importabhängigkeit, atomare Risiken . . . . .     | 87        |
| 3.2.3    | Volkswirtschaftliche Effekte der „Effizienzrevolution“ . . . . . | 93        |
| 3.3      | Politisch-institutioneller Kontext . . . . .                     | 102       |
| 3.3.1    | Europäisches Institutionengefüge . . . . .                       | 102       |
| 3.3.2    | Entscheidungsverfahren und Gesetzgebung . . . . .                | 108       |
| 3.4      | Zwischenergebnisse . . . . .                                     | 113       |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>4</b> | <b>Policy-Analyse der EE-Richtlinie (2012/27/EU)</b>                                 | <b>118</b> |
| 4.1      | Problemdefinition und Agenda Setting . . . . .                                       | 119        |
| 4.1.1    | EU-Effizienzziele und Einsparszenarien . . . . .                                     | 121        |
| 4.1.2    | Anzeichen für Zielverfehlung und externer Schock . . .                               | 128        |
| 4.1.3    | Beteiligungsverfahren zum Energieeffizienzplan . . . .                               | 135        |
| 4.2      | Verhandlungsverlauf und Politikformulierung . . . . .                                | 138        |
| 4.2.1    | Initiativvorschlag der Europäischen Kommission . . .                                 | 139        |
| 4.2.1.1  | Energieeffizienzziele . . . . .  | 142        |
| 4.2.1.2  | Öffentliche Einrichtungen und Beschaffung .  | 142        |
| 4.2.1.3  | EE-Verpflichtungssysteme . . . . .   | 144        |
| 4.2.1.4  | Energieaudits und -managementsysteme . . .   | 146        |
| 4.2.1.5  | Verbrauchserfassung und -abrechnung . . . .  | 148        |
| 4.2.1.6  | Kraft-Wärme-Kopplung . . . . .   | 149        |
| 4.2.1.7  | Energieübertragung und -verteilung . . . . .   | 150        |
| 4.2.1.8  | Einordnung des Kommissionsvorschlags . . .   | 151        |
| 4.2.2    | Verhandlungen im Rat der Europäischen Union . . . .                                  | 154        |
| 4.2.2.1  | Der Rösler-Röttgen-Konflikt . . . . .  | 161        |
| 4.2.2.2  | Einordnung der Ratspositionen . . . . .  | 164        |
| 4.2.3    | Befassung des Europäischen Parlaments . . . . .                                      | 166        |
| 4.2.4    | Informeller Trilog und finaler Kompromiss . . . . .                                  | 172        |
| 4.2.4.1  | Artikel 3 – Nationale Energieeffizienzziele . .                                      | 173        |
| 4.2.4.2  | Artikel 4 und 5 – Gebäuderenovierung . . . .   | 174        |
| 4.2.4.3  | Artikel 6 – Öffentliche Beschaffung . . . . .  | 176        |
| 4.2.4.4  | Artikel 7 – EE-Verpflichtungssysteme . . . .   | 177        |
| 4.2.4.5  | Artikel 8 – Energieaudits . . . . .  | 178        |
| 4.2.4.6  | Artikel 9, 10 und 15 – Verbrauchserfassung<br>und Abrechnungsinformationen . . . . . | 179        |
| 4.2.4.7  | Artikel 13 – Sanktionen . . . . .  | 180        |
| 4.2.4.8  | Artikel 14 – Kraft-Wärme-Kopplung . . . . .  | 180        |
| 4.2.4.9  | Artikel 18 – Energiedienstleistungen . . . . .                                       | 181        |
| 4.2.4.10 | Bewertung des finalen Kompromisses . . . .   | 182        |
| 4.3      | Implementation der EE-Richtlinie . . . . .   | 184        |
| 4.3.1    | Programmkonkretisierung und Adressaten . . . . .                                     | 184        |
| 4.3.2    | Umsetzungsstand . . . . .  | 187        |
| 4.4      | Zwischenergebnisse . . . . .   | 194        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>5</b> | <b>Akteure und Koalitionen</b>                         | <b>200</b> |
| 5.1      | „Ambitionierte Regulierer“ . . . . .                   | 203        |
| 5.1.1    | Europäisches Parlament . . . . .                       | 206        |
| 5.1.2    | Ratspräsidentschaft Dänemark . . . . .                 | 208        |
| 5.1.3    | Energieeffizienzbranche . . . . .                      | 210        |
| 5.1.4    | Umweltverbände . . . . .                               | 213        |
| 5.2      | „Flexible Bremser“ . . . . .                           | 214        |
| 5.2.1    | Rat der Europäischen Union . . . . .                   | 218        |
| 5.2.2    | Deutschland . . . . .                                  | 219        |
| 5.2.3    | Großbritannien . . . . .                               | 222        |
| 5.2.4    | Industrie, Versorger und Wirtschaftsverbände . . . . . | 224        |
| 5.3      | „Zielorientierte Moderatoren“ . . . . .                | 229        |
| 5.3.1    | Europäische Kommission und DG Energie . . . . .        | 230        |
| 5.3.2    | Frankreich . . . . .                                   | 232        |
| 5.3.3    | Polen . . . . .  | 235        |
| 5.4      | Zwischenergebnisse . . . . .                           | 237        |
| <b>6</b> | <b>Gesamtfazit und Ausblick</b>                        | <b>247</b> |
| 6.1      | Beantwortung von Fragen und Thesen . . . . .           | 247        |
| 6.1.1    | Frage und These 1 . . . . .                            | 248        |
| 6.1.2    | Frage und These 2 . . . . .                            | 253        |
| 6.1.3    | Frage und These 3 . . . . .                            | 259        |
| 6.2      | Begrenzung und Forschungsbedarf . . . . .              | 263        |
|          | <b>Literaturverzeichnis</b>                            | <b>267</b> |

# Abkürzungsverzeichnis

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>ACF</b>             | Advocacy Coalition Framework   |
| <b>BIP</b>             | Bruttoinlandsprodukt   |
| <b>BMUB</b>            | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit |
| <b>BMWi</b>            | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie                         |
| <b>EDL-Richtlinie</b>  | Energiedienstleistungsrichtlinie                                     |
| <b>EE-Branche</b>      | Energieeffizienzbranche  |
| <b>EE-Förderung</b>    | Energieeffizienzförderung  |
| <b>EE-Maßnahmen</b>    | Energieeffizienzmaßnahmen  |
| <b>EE-Politik</b>      | Energieeffizienzpolitik  |
| <b>EE-Richtlinie</b>   | Energieeffizienzrichtlinie   |
| <b>EE-Steigerungen</b> | Energieeffizienzsteigerungen   |
| <b>EE-Technologien</b> | Energieeffizienztechnologien   |
| <b>EE-Ziel</b>         | Energieeffizienzziel   |
| <b>EEV-System</b>      | Energieeffizienzverpflichtungssystem                                 |
| <b>EP</b>              | Europäisches Parlament   |
| <b>ER</b>              | Europäischer Rat   |
| <b>EU</b>              | Europäische Union  |
| <b>EU-Rat</b>          | Rat der Europäischen Union   |



## *ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS*

---

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>EVU</b>            | Energieversorgungsunternehmen                  |
| <b>GD Energie</b>     | Generaldirektion Energie                       |
| <b>IEA</b>            | Internationale Energieagentur                  |
| <b>IPCC</b>           | Intergovernmental Panel on Climate Change      |
| <b>ITRE</b>           | Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie |
| <b>KMU</b>            | kleine- und mittlere Unternehmen               |
| <b>KOM</b>            | Europäische Kommission                         |
| <b>KWK</b>            | Kraft-Wärme-Kopplung                           |
| <b>MLG</b>            | Multi-Level-Governance                         |
| <b>NEEAP</b>          | Nationaler Energieeffizienz-Aktionsplan        |
| <b>PEV</b>            | Primärenergieverbrauch                         |
| <b>RÖE</b>            | Rohöleinheit                                   |
| <b>THG-Emissionen</b> | Treibhausgasemissionen                         |

# Abbildungsverzeichnis

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 1.1  | Darstellung des Untersuchungsdesigns . . . . .   | 28  |
| 2.1  | Modell des Policy Cycle nach Volkens . . . . .   | 47  |
| 2.2  | Modell des offenen Policy Cycle nach Blum/Schubert . . . . .   | 51  |
| 2.3  | Systematik des ACF nach Sabatier/Jenkins-Smith . . . . .   | 57  |
| 3.1  | Entwicklung der Energieintensität in den EU-28-Staaten . . . . .                                     | 69  |
| 3.2  | Entwicklung des deutschen Bruttostromverbrauchs seit 1990 . . . . .                                  | 72  |
| 3.3  | Klassifizierung des Rebound-Effekts nach Blesl . . . . .   | 78  |
| 3.4  | Langfristige Entwicklung des globalen $CO_2$ -Ausstoßes . . . . .                                    | 83  |
| 3.5  | Veränderung energiebedingter $CO_2$ -Emissionen seit 1990 . . . . .                                  | 85  |
| 3.6  | Aufteilung der Weltbevölkerung auf Stadt und Land . . . . .  | 88  |
| 3.7  | Städtische $CO_2$ -Emissionen im Vergleich . . . . .   | 90  |
| 3.8  | Entwicklung des EU-Primärenergieverbrauchs seit 1990 . . . . .                                       | 91  |
| 3.9  | Energieabhängigkeit von ausgewählten EU-Mitgliedstaaten . . . . .                                    | 93  |
| 3.10 | Beschäftigung in konventioneller Energiewirtschaft und<br>Erneuerbaren-Energien-Wirtschaft . . . . . | 97  |
| 3.11 | Beschäftigungseffekte von EE-Maßnahmen . . . . .   | 99  |
| 3.12 | Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von EE-Maßnahmen . . . . .  | 101 |
| 3.13 | Darstellung von EU-Rechtsetzungsverfahren nach Wessels . . . . .                                     | 117 |
| 4.1  | Multifunktionale Vorteile von Energieeffizienz . . . . .   | 126 |
| 4.2  | Energieverbrauch 2020 – Projektionen der EU-Kommission . . . . .                                     | 131 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 4.3  | Interessenartikulation in den Phasen von Problemdefinition<br>und Agenda Setting . . . . .                     | 137 |
| 4.4  | Endenergieverbrauch im Industriesektor . . . . .   | 147 |
| 4.5  | Politikstile in der Entscheidungsfindungsphase . . . . .   | 153 |
| 4.6  | Gegenüberstellung von Investitionen in Energieeffizienz und<br>Kosteneinsparung in anderen Segmenten . . . . . | 159 |
| 4.7  | Einsparprognosen der EU-Kommission . . . . .   | 160 |
| 4.8  | Ranking zum Umsetzungsstand der EE-Richtlinie . . . . .  | 189 |
| 4.9  | Umsetzungsstand der Vorgaben zur Gebäuderenovierung . . .  | 191 |
| 4.10 | Vergleich von geplanter und prognostizierter Energieeinspa-<br>rung in den Mitgliedstaaten . . . . .           | 193 |
| 5.1  | Primärenergieverbrauch in Deutschland 2014 . . . . .   | 220 |
| 5.2  | Primärenergieverbrauch in Großbritannien 2014 . . . . .  | 223 |

# Tabellenverzeichnis

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 2.1 | Differenziertes Modell des Policy Cycle nach Jänicke u. a. . . . .                          | 46  |
| 2.2 | „Belief Systems“ im „Advocacy Coalition Framework“ nach<br>Sabatier/Jenkins-Smith . . . . . | 59  |
| 3.1 | Berechnung von Messgrößen für Energieeffizienz . . . . .                                    | 70  |
| 3.2 | Senkende und steigernde Faktoren beim Energieverbrauch . . . . .                            | 74  |
| 3.3 | Systematik des Policy Cycle nach Beichelt . . . . .   | 107 |
| 4.1 | Übersicht relevanter EU-Dokumente zur Energieeffizienz . . . . .                            | 123 |
| 4.2 | Verfahrensablauf zur Erstellung der EE-Richtlinie . . . . .                                 | 139 |
| 4.3 | Übersicht der EU-Ratspräsidentschaften 2010-2012 . . . . .                                  | 154 |
| 5.1 | „Belief System“ der „Ambitionierten Regulierer“ . . . . .                                   | 205 |
| 5.2 | Struktur der EE-Branche in Deutschland . . . . .  | 211 |
| 5.3 | „Belief System“ der „Flexiblen Bremser“ . . . . .   | 217 |
| 5.4 | „Belief System“ der „Zielorientierten Moderatoren“ . . . . .                                | 230 |
| 5.5 | Darstellung der Advocacy-Koalitionen . . . . .  | 238 |

# Kapitel 1

## Einführung

### Die vernachlässigte Säule der Energiepolitik

„Europa ist abhängig“,<sup>1</sup> warnte EU-Kommissar Günther Oettinger und beschrieb damit eine Entwicklung, in der die verlässliche und kostengünstige Verfügbarkeit von Energie gefährdet erscheint: Politische Krisen in Lieferstaaten wie Russland, instabile Verhältnisse in Nordafrika oder im Nahen Osten, die Abkehr einiger EU-Staaten von der Atomkraft sowie der Klimawandel verlangen nach Modernisierungsschritten. Schließlich sind verlässliche Energielieferungen eine Kernvoraussetzung für ökonomisches Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung im 21. Jahrhundert. Ist die Energieversorgung gefährdet, so ist es auch der Wohlstand Europas.

Energieeffizienz<sup>2</sup> stand sowohl auf EU-Ebene als auch in Deutschland lange Zeit im Schatten anderer Debatten. Diskutiert wurde über die Förderung erneuerbarer Energien, den Ausstieg aus der Atomkraftnutzung oder

---

<sup>1</sup> Oettinger, Günther H.: Rede vor dem Europäischen Parlament am 21. September: Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung. Straßburg, 2010.

<sup>2</sup> Energieeffizienz beschreibt das ökonomische Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen, zwischen Energieeinsatz und folgendem Ertrag. In Abgrenzung zur Energieeinsparung wird mit ihr kein Verzicht angestrebt, sondern eine Verringerung des Energieeinsatzes. Sie ist eine Teilmenge verschiedener Optionen, um Energie einzusparen. Eine umfassende Definition erfolgt in Kapitel 3 (siehe Kap. 3.1.1, S. 67).

die zukünftige Rolle der Kohle.<sup>3</sup> Die Ursachen dafür sind vielfältig: Bestimmend dürfte aber gewesen sein, dass EE-Maßnahmen kostspielig sind und oft erst mittel- bis langfristig wirken. Ein Hindernis für mehr Energieeffizienz ist das fehlende Startkapital für notwendige Investitionen bei Bürgern, Unternehmen und in öffentlichen Haushalten.<sup>4</sup> Auch die Tatsache, dass Fortschritte der EU im globalen Kontext kaum ins Gewicht fallen, kann die Vernachlässigung erklären. Die Mitgliedstaaten verursachen lediglich zehn Prozent der globalen  $CO_2$ -Emissionen. Selbst die Stilllegung der gesamten europäischen Industrie würde durch den derzeitige  $CO_2$ -Emissionszuwachs in China innerhalb von gut zwei Jahren ausgeglichen.<sup>5</sup>

Die Zurückhaltung erscheint dennoch ungerechtfertigt, denn Energieeffizienz kann zur Lösung grundlegender Herausforderungen der EU beitragen: Sie fördert die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und ökologischem Schaden. Sie ist für den Klimaschutz mindestens genauso wichtig wie die Art und Weise der Energieumwandlung.<sup>6</sup> Sie verringert den Verbrauch und die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern.<sup>7</sup> Sie entschärft Konflikte

---

<sup>3</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (Hrsg.): Zehn Thesen zur Zukunft der Kohle bis 2040. Berlin, 2015.

<sup>4</sup> EurActiv.de: Oettinger: Gebäudesanierung als Priorität im EU-Haushalt. 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/section/stadt-der-zukunft/news/oettinger-gebauedesanierung-als-prioritat-im-eu-haushalt/>).

<sup>5</sup> International Energy Agency (IEA) (Hrsg.):  $CO_2$ -Emissions from Fuel Combustion, Highlights (2015 Edition). Paris, 2015, S. 48 ff.

<sup>6</sup> Deutsche Energie-Agentur (dena) (Hrsg.): Steigerung der Energieeffizienz mit Hilfe von Energieeffizienz-Verpflichtungssystemen. Berlin, 2012, S. 55.

<sup>7</sup> Fossile Energieträger entstehen in langwierigen, natürlichen Prozessen und sind – im Gegensatz zu erneuerbaren Energieträgern – in menschlichen Zeitdimensionen nicht reproduzierbar. Jochem, Patrick: Definition: Fossile Energieträger. In Winter, Eggert (Hrsg.): Gabler Wirtschaftslexikon. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2013.

um begrenzte Ressourcen und steigende Preise<sup>8</sup> und entfaltet mittelfristig Beschäftigungs- und Budgeteffekte.<sup>9</sup>

Angestoßen vom Schockerlebnis der Reaktorkatastrophe von Fukushima im März 2011 reagierte die deutsche Bundesregierung mit einer Neuausrichtung der Energiepolitik sowie der Weiterentwicklung bestehender Policy der „Energiewende“.<sup>10</sup> Auch auf EU-Ebene wurden vergleichbare Ideen zur Förderung von erneuerbaren Energien, zur Absenkung des Emissionsniveaus und zur EE-Steigerung auf den Weg gebracht. Mit der EE-Richtlinie wurde der Versuch unternommen, das Thema in der Mitte der Gesellschaft zu platzieren. Deren Entstehung, Verhandlung und Umsetzung im europäischen Mehrebenensystem ist Gegenstand der nachfolgenden Forschungsarbeit.

### 1.1 Ausgangslage

Verlässliche Energieversorgung für Wirtschaft und Verbraucher wird historisch bedingt oft als nationale Aufgabe wahrgenommen. Zugleich sind die Begleitumstände längst weitgehend internationalisiert. Dies gilt gerade für rohstoffarme Regionen, die in hohem Maße von Energieimporten abhängig sind. In der Energiepolitik ist Versorgungssicherheit deshalb eine entscheidende Zielgröße. Sie wird in der Regel ergänzt durch zwei weitere Dimensio-

---

<sup>8</sup> Obwohl sich das Preisniveau für Primärenergieträger im Winter 2015/2016 auf vergleichsweise niedrigem Niveau bewegte, ist mittel- bis langfristig mit einem Preisanstieg zu rechnen. Die Prognose ergibt sich aus der Verknappung von Primärenergieträgern und steigendem Aufwand bei deren Gewinnung.

<sup>9</sup> International Energy Agency (IEA) (Hrsg.): *Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency*. Paris, 2014, S. 20.

<sup>10</sup> In einer Regierungserklärung kündigte Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) im Juni 2011 acht Gesetzentwürfe an, mit denen die Umgestaltung der zukünftigen Energieversorgung eingeleitet werden sollte. Dazu gehörte auch der Beschluss zum schrittweisen Ausstieg aus der Atomkraftnutzung.

nen: Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit. Mitunter wird eine vierte Dimension der „gesellschaftlichen Akzeptanz“ ergänzt.<sup>11</sup>

Europäische Energiepolitik war – mangels weiterer Kompetenzen – lange Zeit auf die Zielgröße Nachhaltigkeit fokussiert. Rund 80 Prozent der Umweltbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten gelten, wurden auf EU-Ebene initiiert. Die deutsche Bundesumweltministerin Hendricks sprach daher von einer „Umweltunion“.<sup>12</sup> Die Vorgaben aus Brüssel blieben oft nicht unumstritten. Das gilt auch für die Energieeffizienz: Glühbirnenverbot beim Ökodesign, Bestimmungen für Staubsauger und Dunstabzugshauben oder Regelungen zur Sanierung von Gebäuden z. B. bei der Wärmedämmung oder beim Wasserverbrauch wurden als Einschränkung nationalstaatlicher Selbstbestimmung, Eingriff in die Marktfreiheit oder schlicht als „Regelungswut“ kritisiert.<sup>13</sup> Die EU-Bestimmungen wurden mit überbordender Bürokratie und steigenden Kosten in Verbindung gebracht.<sup>14</sup>

Für die Wahrnehmung gibt es eine Erklärung, die sich aus dem umweltpolitischen Instrumentarium ergibt, das der EU zur Verfügung stand: Regulierungen, Auflagen, Genehmigungsverfahren, Verbote. Bestimmend waren das Ordnungsrecht, Suffizienzstrategien und End-of-Pipe-Lösungen.<sup>15</sup> Demgegenüber standen integrierte Lösungen, inklusive Innovationsförderungen,

---

<sup>11</sup> Droste-Franke, Bert/Schreurs, Miranda u. a.: *Improving Energy Decisions. Towards Better Scientific Policy Advice for a Safe and Secure Future Energy System*. Heidelberg: Springer, 2015, S. xxii Summary.

<sup>12</sup> Hendricks, Barbara: *Perspektiven für die europäische Umweltpolitik*, Rede vom 30.06.2015 auf der Diskussionveranstaltung: *In die Zukunft investieren: Perspektiven für die EU-Umweltpolitik*. Berlin, 2015.

<sup>13</sup> Kafsack, Henrick: *EU-Energiepolitik: Wut über Regelungswut*. Wie mit dem Staubsauger. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. Mai 2014.

<sup>14</sup> Strohmeier, Rudolf: *Die Europäische Union. Ein Kompendium aus deutscher Sicht*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1999, S. 154 ff.

<sup>15</sup> Huber, Josef: *Ökologische Modernisierung: Zwischen bürokratischem und zivilgesellschaftlichem Handeln*. In *Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland* Wiesbaden: Springer, 1993, S. 64.



für „Clean, Green oder Urban-Technologies“, deren Konzeption und Umsetzung den Nationalstaaten oblag. Mit Anreizen wurden Marktanbieter dabei unterstützt, effiziente Produkte, Anlagen und Dienstleistungen zu entwickeln, zur Marktreife zu führen und zu verbreiten.<sup>16</sup>

Die internationale Grundlage für die Aktivitäten in der Energiepolitik bilden die Klimarahmenkonvention von Rio de Janeiro, das Kyoto-Protokoll, diverse Folgeabkommen sowie zuletzt die Ergebnisse der Pariser Klimakonferenz. Hier wurde – über mehr als zwei Jahrzehnte hinweg – ein internationaler Rechtsrahmen gesetzt, der die EU selbst und ihre Mitgliedstaaten auf feste Ziele verpflichtet. Die zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls sieht für die EU eine Reduktion der sechs klimaschädlichsten Treibhausgase um 20 Prozent bis 2020 vor.<sup>17</sup> Dieses Ziel fand Eingang in das Klima- und Energiepaket, das 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft angestoßen wurde. Das Paket ist der Ausgangspunkt für EU-Initiativen zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Förderung erneuerbarer Energien und zur EE-Steigerung.<sup>18</sup> Mit ihm verständigten sich die Mitgliedstaaten darauf,

1. die THG-Emissionen um 20 Prozent gegenüber dem Stand von 2005 abzusenken.

---

<sup>16</sup> Japan hat die Idee des Top-Runner-Ansatzes etabliert. Er impliziert einen Wettlauf um das effizienteste Produkt. Dessen Effizienzniveau wird zum Mindeststandard für künftige Produktgenerationen. Da danach die Mindestanforderungen des ehemaligen „Top-Runners“ nicht mehr unterschritten werden dürfen, wird eine EE-Steigerung initiiert.

<sup>17</sup> Dazu zählen: Kohlendioxid, Methan, Distickstoffoxid, halogenierte Fluorkohlenwasserstoffe, Fluorkohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid.

<sup>18</sup> Mit dem Klima- und Energiepaket wurden sechs Gesetzgebungsprozesse angestoßen, deren Kernziel die Erreichung der EU-Klimaziele ist. Folgende Rechtsetzungen wurden auf den Weg gebracht: Richtlinie über erneuerbare Energien, Richtlinie über die Dritte Phase des Europäischen Emissionshandelssystems, Entscheidung über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, ihre Emissionen in nicht vom ETS erfassten Sektoren zu reduzieren, Richtlinie zur Abtrennung und geologischen Speicherung von  $CO_2$ , Richtlinie zur Qualität von Kraftstoffen und Verordnung zu  $CO_2$ -Emissionen von Neuwagen.

2. den Anteil der Erneuerbaren an der Stromerzeugung, beim Heizen und Kühlen von Gebäuden und im Verkehrssektor auf 20 Prozent zu erhöhen.
3. eine Steigerung der Energieeffizienz anzustreben, um bis 2020 eine 20-prozentige Absenkung des Energieverbrauchs gegenüber 1990 zu erreichen.

Trotz erkennbarer Fortschritte beim Emissionsabbau und bei der Förderung der Erneuerbaren verhalf der Beschluss der Energieeffizienz nicht zum Durchbruch. Der Verabschiedung folgten zwischen 2007 und 2010 kaum ernstzunehmende Initiativen in den Mitgliedstaaten. Die Europäische Umweltagentur konstatierte in einer Analyse unzureichende Fortschritte und weiteren Handlungsbedarf in nahezu allen relevanten Sektoren.<sup>19</sup> Das galt insbesondere für den Bereich der Stromversorgung.<sup>20</sup> Der EU drohte ein Scheitern beim EE-Ziel. Der Handlungsdruck und Novellierungsbedarf wuchs je näher das Jahr 2020 rückte.

Die klimapolitische Nachhaltigkeitsdimension war dabei eine bestimmende, aber nicht die einzige Antriebsfeder für die Förderung der Energieeffizienz. Auch die Chancen darauf Kosten einzusparen und höhere Versorgungssicherheit zu erreichen, spielten eine Rolle. Obwohl der Energiebedarf der Union seit den 1990er-Jahren absank, verblieb die Energieabhängigkeit<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> European Environment Agency (Hrsg.): Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020. Executive summary. Band Vol. 10,, Kopenhagen, 2013, S. 12.

<sup>20</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (Hrsg.): 17/4890, Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Wege zur 100 Prozent erneuerbaren Stromversorgung. Berlin: Deutscher Bundestag, 2011, S. 221 ff.

<sup>21</sup> Die Energieabhängigkeit zeigt, zu welchem Anteil eine Volkswirtschaft ihren Energiebedarf mit Importen abdeckt (Energieabhängigkeit = Nettoimport/Summe des Bruttoinlandsverbrauchs inkl. Lager).

auf einem hohem Niveau von über 50 Prozent.<sup>22</sup> Die finanziellen Mittel, die die EU in Energieimporte investierte, haben sich seit 1999 versechsfacht und machten zuletzt fast vier Prozent des europäischen BIP aus.<sup>23</sup>

Zuletzt birgt Energieeffizienz auch Potenzial für ökonomisches Wachstum. In einer Studie des Bundesumweltministeriums wurde das globale Marktvolumen der EE-Branche auf 825 Milliarden EUR beziffert.<sup>24</sup> Die IEA teilte diese Einschätzung und prognostizierte für den Markt ein starkes Wachstum.<sup>25</sup> Energieeffizienz wird – so die Studien – als multifunktionales Element dazu beitragen, die Zieldimensionen des energiepolitischen Dreiecks zu harmonisieren, also die Gegensätze zwischen Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit abzuwägen.

## 1.2 Begründung der Fallauswahl

Die Untersuchung nimmt in einer Top-Down-Perspektive politische Entwicklungen auf EU-Ebene in den Blick. Regionale oder nationale Strategien erscheinen nicht umfassend genug, um die komplexen Herausforderungen abzubilden, die mit den Begriffen Importabhängigkeit, Klimawandel und Nachhaltigkeit verbunden sind. Obwohl individuelle Erfolgsbilanzen z. B. von autarken Energieregionen, regionalen Klimaschutzkonzepten oder Un-

---

<sup>22</sup> Eurostat (Hrsg.): Energieerzeugung und -verbrauch im Jahr 2013. Energieverbrauch in der EU auf das Niveau der frühen 1990er-Jahre gesunken, Pressemitteilung vom 9. Februar 2015. Luxemburg, 2015 (URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6614034/8-09022015-AP-DE.pdf>).

<sup>23</sup> European Parliament: Energy efficiency: measures required by the proposed directive. Background, 2012 (URL: [http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20120615BKG46961/20120615BKG46961\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20120615BKG46961/20120615BKG46961_en.pdf)), S. 2.

<sup>24</sup> Zum Vergleich: Das Marktvolumen für die Kreislaufwirtschaft liegt bei 102 Milliarden EUR. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.): GreenTech made in Germany 4.0. Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland. Berlin, 2014, S. 48.

<sup>25</sup> International Energy Agency (IEA) (Hrsg.): Energy Efficiency. Market Report 2014. Market Trends and Medium-Term Prospects. Paris, 2014, S. 22.

ternehmensnetzwerken – kurz: von Bottom-up-Ansätzen – durchaus vielversprechend sind, erscheint deren übergreifende Wirkung begrenzt. Auch bilden sie, die für die EE-Politik bestimmenden Interessenkonflikte bestenfalls partiell ab. Hingegen kann mit der Untersuchung des Policy-Problems im europäischen Mehrebenensystem die Erwartung umfassenderer Gültigkeit verbunden werden.

Die EU ist industrialisiert und urbanisiert: Ihre urbanen Zentren sind die größten Verbraucher von Energie und Ressourcen und die größten Erzeuger klimaschädlicher THG-Emissionen. Verantwortlich dafür sind die ausdifferenzierten Strukturen von Gebäuden, Fabriken, Infrastruktur- und Verkehrssystemen, die weit über Städte hinauswirken. Auch die exponierten Ansprüche der Bevölkerung an Mobilität, Lebensstil und -standard spielen eine Rolle.<sup>26</sup> All diese Faktoren beeinflussen den „ökologischen Fußabdruck“.<sup>27</sup> In den EU-Mitgliedstaaten werden – in dieser Betrachtung – vergleichsweise hohe Emissionen je Einwohner verursacht sowie viel „Biokapazität“ beansprucht und verbraucht.<sup>28</sup> Um den Nutzen zu maximieren, sollte eine Untersuchung dort ansetzen, wo diese Werte besonders hoch sind.

Der Urbanisierungs- und Individualisierungstrend ist kein europäisches Phänomen, sondern ein globales. Die situative, rechtliche und technische Politikdurchsetzung, die sich in der EU bewährt, dürfte Ansätze zur Lösung ähnlicher Herausforderungen in anderen Staaten liefern. Gelingt es hier, Lösungen zur EE-Steigerung zu etablieren, so könnten sie adaptiert werden.

---

<sup>26</sup> Kennedy, Christopher/Cuddihy, John u. a.: The Changing Metabolism of Cities. *Journal of Industrial Ecology*, 11 2007.

<sup>27</sup> Das Konzept wurde in den 1990er-Jahren von Mathis Wackernagel und William Rees entwickelt. Es handelt sich um eine Vergleichsmethode zur Bilanzierung des individuellen Naturverbrauchs. Wackernagel, Mathis/Rees, William E.: *Unser ökologischer Fußabdruck. Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt*. Basel: Birkhäuser, 1997, S. 23 ff.

<sup>28</sup> World Wide Fund for Nature (WWF) u.a. (Hrsg.): *Living Planet Report 2014. Species and spaces, people and places*. Gland, 2014, S. 9.

Diese Spill-over-Effekte können von Einzelmaßnahmen – z. B. Standards zur Gebäudesanierung – ausgehen. Sie können aber auch Globalmaßnahmen – wie das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) – betreffen.<sup>29</sup>

Die hochentwickelten, europäischen Volkswirtschaften nehmen bei der Lösung von Zukunftsherausforderungen eine Schlüsselrolle ein. Die Wirtschaft befindet sich mitten in einem Transformationsprozess hin zu smarten Produktionsweisen und effizienten Wertschöpfungsketten, die mit den Schlagworten „Industrie 4.0“ und „Arbeit 4.0“ verbunden sind. Es gibt Unternehmen, die sowohl für das Produktportfolio, also den Bau von Anlagen, Antriebstechnologien oder Kraftwerkstechnik, als auch für Dienstleistungen, z. B. im Bereich Contracting den Weltmarkt mitbestimmen. Volkswirtschaften in denen diese Unternehmen geballt agieren, werden als Lead-Märkte bezeichnet.<sup>30</sup> Sie etablierten sich in Staaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen, anspruchsvollen und innovationsfreundlichen Konsumenten und hohen Qualitätsstandards für Hersteller und Anwender.<sup>31</sup> Dabei entsteht Innovationspotenzial und Wissen zur wirksamen Innovationssteuerung, das durch Interessenartikulation auf die EE-Politik wirkt.

### 1.3 Fragestellungen und Thesenbildung

Die drei Fragestellungen sind darauf ausgerichtet ein möglichst umfassendes Bild bestimmender Rahmenbedingungen, Inhalte und Akteure zu zeichnen. Ergänzt werden sie durch drei Hypothesen, die auf Teilaspekte der Fragen

---

<sup>29</sup> Die Grundprinzipien des EEG wurden weltweit von etwa 100 Staaten und Regionen – darunter fast alle EU-Mitgliedstaaten – übernommen.

<sup>30</sup> Marian Beise klassifiziert drei Kategorien: (1) Das Ursprungsland einer Innovation. (2) Das Land, von dem aus die Tochtergesellschaft eines multinationalen Konzerns die Koordination des Marketings übernimmt. (3) Das Land, in dem eine Innovation als erstes umfassend etabliert wird. Beise, Marian: Lead Market. County-Specific Success Factors of the Global Diffusion of Innovation. Heidelberg: Springer, 2012, S. 8.

<sup>31</sup> Binder, Manfred/Jacob, Klaus: Umweltpolitikforschung an der Freien Universität Berlin. FFU-Jahresbericht 2004, S. 5.

abzielen. Der erste Fragekomplex richtet sich auf die inhaltliche Entwicklung der EE-Politik im europäischen Institutionengefüge.

**Frage 1: Welche Entwicklungen führten zur Verabschiedung der EE-Richtlinie und wie hat sich die EE-Politik auf EU-Ebene hinsichtlich politischer Zielsetzungen und ergriffener Maßnahmen in der jüngsten Vergangenheit entwickelt? Wie wirkten sich Ziele und Maßnahmen aus?**

Die These zielt auf einen Teilaspekt des Fragekomplexes, der sich mit der „Entgrenzung von Politik“ umschreiben lässt.<sup>32</sup> Nationalstaatliche Politik und Steuerungshoheit wird zunehmend von der supranationalen Ebene bestimmt bzw. durch Europäisierung oder Internationalisierung ersetzt.<sup>33</sup> Zugleich sind die Strukturen politischer Steuerung sowie demokratischer Kontrolle und Legitimation auf EU-Ebene noch nicht so stark ausgeprägt wie in den Mitgliedstaaten. Die Kongruenz von sozialem und politischem Raum und die Einheit von Problem- und Lösungsstruktur gehen verloren.<sup>34</sup>

**These 1:** Die Bedeutung politisch-räumlicher Ebenen verändert sich. EE-Politik gewinnt an Bedeutung, indem inhaltliche und organisatorische Steuerungskompetenzen von der nationalen Ebene auf die EU-Ebene verschoben werden.

Es wird von einem kooperativen Staatsmodell ausgegangen. Nicht nur die inhaltliche Gestaltung der Policies durch staatliche Institutionen, sondern auch die Informations- und Austauschbeziehungen zwischen staatlichen

---

<sup>32</sup> Kohler-Koch, Beate: Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, Vol. 29, 1998.

<sup>33</sup> A. a. O., S. 11.

<sup>34</sup> Kaiser, Robert: Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer VS, 2014, S. 23.

und nichtstaatlichen Akteuren sind wichtig für das Gesamtverständnis.<sup>35</sup> Auch sie entscheiden mit darüber, wie Maßnahmen gestaltet und ob politische Ziele erreicht werden. Deshalb wird auch danach gefragt, wie einzelne Akteure, Gruppen oder Organisationen sich zur EE-Politik positionierten.

**Frage 2: Welche Werte Überzeugungen und instrumentelle Auswahl brachten Akteure des Subsystems in den Verhandlungsprozess ein? Wie organisierten Sie sich und welche Kriterien oder Ressourcen beeinflussten ihre Durchsetzungschancen?**

Die dazugehörige These zielt auf die Informalisierung von Politik. Obwohl Entscheidungen nach wie vor in den formal vorgesehenen Institutionen und Verfahren getroffen werden, finden wesentliche Verständigungen und Koordinationsverfahren in Gremien statt, die intransparent agieren. Es ist schwierig, Ergebnisse dieser informellen Verfahren nachzuvollziehen. Das gilt auch, weil die Foren oft über einzelne Verhandlungszeiträume hinaus bestehen und Beteiligte dazu tendieren, den Fortbestand einer vertrauensvollen Zusammenarbeit stärker zu gewichten als objektive Aufklärung und Transparenz. Zur Rekonstruktion von Policy-Prozessen auf EU-Ebene bedarf es daher Insiderwissen.

**These 2:** Europäische Policy-Prozesse werden von transnational agierenden Akteuren und Interessenkoalitionen beeinflusst.

---

<sup>35</sup> Der Begriff der Institution, der umgangssprachlich häufig im Sinne von Organisation verwendet wird, kann auch umfassender gedeutet werden: Renate Mayntz und Fritz Scharpf betrachten Institutionen als Regelsysteme, die das Handeln von Akteuren strukturieren und beeinflussen. Deren Einfluss umfasst nicht nur formale rechtliche Regeln, sondern auch soziale Normen. Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt: Campus, 1995, S. 40.

Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in der Energiepolitik und die Verflechtung politischer Arenen führt zu neuen Strategien der Interessenvertretung. Akteursgruppen zeigen die Bereitschaft, ihre Ziele auch außerhalb bestehender Kooperationsrahmen zu erreichen.

Auf das Subsystem der EE-Politik wirkten übergreifende Herausforderungen, die auch andere Politikfelder betreffen. Als Rahmenbedingungen beeinflussen sie Ziele und Maßnahmen der EE-Politik. Zudem kann der Regelungsrahmen für die Wirkung von Policies von Bedeutung sein. Der EU stehen verschiedene gesetzgeberische „Werkzeuge“ zur Verfügung. Es stellt sich daher die Frage, warum bestimmte Verfahren verfolgt und alternative Möglichkeiten verworfen wurden.

**Frage 3: Welche technischen, ökonomischen, ökologischen und politischen Diskurse beeinflussten die europäische EE-Politik? Welche Intentionen war für die Auswahl des Rechtsrahmens entscheidend und welche Auswirkungen hatte die Auswahl?**

Die dritte These zielt auf den Teilaspekt wachsender Komplexität von Energie- und Umweltpolitik. Sozialwissenschaftliche Forschung in diesem Bereich erfordert technisches und fachfremdes Hintergrundwissen. Nur mit diesem Wissen können Entwicklungen im Politikfeld angemessen beurteilt werden.<sup>36</sup> Das gilt insbesondere für das Thema Energieeffizienz. Deren Verständnis erfordert Kenntnisse zu technischen Zusammenhängen und weiteren Politikfeldern: Eine Bewertung, die abgegrenzt von der Klimaschutz-

---

<sup>36</sup> Kaiser, Robert: Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, S. 24 f.



politik, der Wirtschaftspolitik, von der Erneuerbare-Energien-, Industrie-, Verkehrs- oder Innovationspolitik erfolgt, ist unvollständig.

**These 3:** Durch ihren vielseitigen Nutzen und Verflechtungen zu anderen Politikfeldern forciert Energieeffizienz die Transformation des Energiesektors. Externe Effekte von Energieumwandlung und -nutzung werden reduziert und Gegensätze zwischen ökologisch und ökonomisch geprägten Interessen abgeschwächt. Konventionelle Energieerzeuger büßen ihre marktbeherrschende Stellung sowie politischen Rückhalt ein.

Bereits die Gestaltung der Fragen begrenzt den Wahrnehmungshorizont eines Forschungsprojekts, denn mit ihr werden Relevanzentscheidungen getroffen. Dem sozialwissenschaftlichen Prinzip der Offenheit folgend wurde vor allem die dritte Frage eher unspezifisch und weit gefasst, während die Fragen eins und zwei auf klarer abgrenzbare Zusammenhänge abzielen.

Die Arbeit am Projekt kann als Annäherungsprozess beschrieben werden. Zu Beginn stand vor allem wissenschaftliche Neugier und Begeisterung für das Thema, die der Kulturanthropologe Geertz mit der knappen Formel „What the hell is going on here?“ umschrieb.<sup>37</sup> Die Erkenntnisse zu technischen und politischen Zusammenhängen und den Rollen und Interaktionen von Akteuren wurden kontinuierlich vertieft und über den Forschungszeitraum hinweg zueinander in Beziehung gesetzt. Das Wissen mündete in Thesen. Sie dienten dazu, den Forschungsprozess zu leiten und Schwerpunkte abzubilden. Neben dem Prinzip der offenen Herangehensweise war die Idee der „Kontingenz sozialer Prozesse“, wie sie von Strübing beschrieben wurde

---

<sup>37</sup> Amann, Klaus/Hirschauer, Stefan: Die Befremdung der eigenen Kultur. Zur ethnographischen Herausforderung soziologischer Empirie. Frankfurt: Suhrkamp, 1997, S. 20.

wichtig für die Formulierung der Fragen.<sup>38</sup> Es ging zuerst darum, den Einzelfall und seine Verlaufslogik empirisch nachzuvollziehen, um dessen Mehrwert zu typisieren und so allgemeingültige Muster zu identifizieren.

## 1.4 Methodik und Datenquellen

Der Nutzen einer wissenschaftlichen Arbeit wird auch durch die Dokumentation des Verfahrens definiert, mit dem Ergebnisse gewonnen werden. Bei quantitativen Verfahren wird auf das angewandte Messinstrument und etwaige Abweichungen verwiesen, um den Forschungsprozess transparent zu machen. Auch muss die Güte der verwendeten Daten sowie die Eignung der verwandten mathematischen Modelle nachgewiesen werden.

Die Dokumentation einer qualitativen Forschungsarbeit unterscheidet sich davon: Erläuterungen zu Vorverständnis und Herangehensweise, zur Zusammenstellung des Analyseinstrumentariums, zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes und den Auswertungsmethoden sind nötig, um die Nachvollziehbarkeit der Arbeit zu gewährleisten.

### 1.4.1 Untersuchungsansatz

EE-Politik stellt kein eigenständiges Politikfeld dar. Sie weist nicht die Abgrenzungseigenschaften auf, die z. B. von Adrienne Windhoff-Héritier benannt wurden, die spezifische „institutionelle Zuständigkeiten und eine sachliche Zusammengehörigkeit“ anführt.<sup>39</sup> Im weiteren Forschungsprozess wird EE-Politik im Sinne des ACF daher als politisches Subsystem betrachtet.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Strübing, Jörg: Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende. München: Oldenbourg, 2013, S. 24.

<sup>39</sup> Windhoff-Héritier, Adrienne: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt: Campus Verlag, 1987, S. 22.

<sup>40</sup> Siehe Kapitel 2.2 Advocacy-Coalition-Framework auf S. 48.

Hinsichtlich regulativer, ökonomischer und technischer Rahmenbedingungen ist EE-Politik eingebunden in den größeren Kontext der Energiepolitik. Diese wird definiert als „Förderung, Erzeugung, Aufbereitung und Verteilung von Energie, Erschließung neuer Energiequellen sowie Planung und Lenkung des Energieverbrauchs“.<sup>41</sup> In einer stärker politikwissenschaftlich orientierten Perspektive kann zudem differenziert werden zwischen Policy-Maßnahmen zur Steuerung des Energiesektors und Interaktionen bzw. Auseinandersetzungen relevanter Akteure.<sup>42</sup>

Die Untersuchung des Subsystems erfolgt in drei Analyseschritten, die aufeinander aufbauen und durch die Kapitel 3, 4 und 5 abgebildet werden. Die beiden erstgenannten Kapitel fokussieren auf die inhaltliche Ebene, während Kapitel 5 auf die Akteursebene ausgerichtet ist. Die Aufteilung folgt aus der Verknüpfung mit den drei Fragen und trägt dazu bei, unterschiedliche Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand zu gewinnen. Eine Zusammenführung der Ansätze erfolgt im Gesamtfazit.

Zu Beginn wird der Policy-Framework beschrieben: Zu einem vollständigen Bild der EE-Politik gehört der institutionelle Rahmen in Form von politischem System, Verfassung, Normen und Institutionen (Polity) sowie der politische Willensbildungsprozess (Politics). Auf Basis einer qualitativen Auswertung von Primärquellen und Sekundärliteratur werden im **Kapitel 3** deshalb sowohl formelle und informelle Entscheidungsprozesse als auch beteiligte Institutionen dargestellt und in Bezug zum Subsystem gesetzt. Auch technische Hintergründe, soziale, ökonomische und ökologische Einflussfaktoren werden einbezogen. Zwischenziel dieses Kapitels ist die Identifikation und Analyse relevanter Rahmenbedingungen für EE-Politik.

---

<sup>41</sup> Drechsler, Hanno u.a.: Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik. München: Vahlen, 2003, S. 285-288.

<sup>42</sup> Schmidt, Manfred G.: Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner, 2010, S. 212-214.

Darauf aufbauend wird in **Kapitel 4** entlang des Policy Cycle die inhaltliche Gestaltung der EE-Richtlinie untersucht. Die Policy-Analyse zielt auf die umfassende Erklärung von Policies. Bandelow nennt das die Bestimmung von „Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns“. <sup>43</sup> In diesem Kapitel werden Policy-Maßnahmen aus der Richtlinie und weiteren Gesetzesvorlagen identifiziert, kategorisiert und bewertet. Erkennbare Strategien der Institutionen und Mitgliedstaaten verdeutlichen Handlungsmuster und erlauben die Abstraktion des Einzelfalls. Die „Determinanten“ ergeben sich aus der Betrachtung des Subsystems in der Vorverhandlungsphase (2005-2010). Über die „konkreten Inhalte“ wird im Verhandlungsprozess (2011-2012) entschieden. Die Analyse der „Wirkungen“ bezieht sich auf den Zeitraum nach der Richtlinienverabschiedung 2012 und endet mit dem Jahr 2015.

Ergänzt wird die Policy-Analyse in **Kapitel 5** durch den von Paul Sabatier und Hank Jenkins-Smith entwickelten ACF. Dieser Analyserahmen wurde ursprünglich für den amerikanischen Kontext eingeführt, eignet sich allerdings auch zur Erklärung politischen Wandels im europäischen Mehrebenensystem. <sup>44</sup> Policies und Policy-Wandel werden hier akteursorientiert untersucht. Im Mittelpunkt stehen die Aktionen, Reaktionen und Zusammensetzung von Akteursgruppen sowie deren zur Verfügung stehende Ressourcen. <sup>45</sup> Berücksichtigt werden kollektive aber auch Einzelakteure, die sich in Form von Stellungnahmen, Pressestatements oder politischen Positions-

---

<sup>43</sup> Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft Auflage. München: Oldenbourg, 2003, S. 3.

<sup>44</sup> Bandelow, Nils C.: Politische Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie: Nutzen und Grenzen des Advocacy-Koalitionenrahmens zur Erklärung politischen Wandels im Mehrebenensystem Bundesländer, Bund und EU. Hagen: Ruhr-Universität Bochum, 1996, S. 4.

<sup>45</sup> Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.: The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In Policy change and learning. An advocacy coalition approach Boulder: Westview Press, 1993.

papieren proaktiv in den unmittelbaren Verhandlungsprozess eingebracht haben. Dabei wird der Fokus erstens auf Policy-Entrepreneurs und zweitens auf die Wechselbeziehungen zwischen Brüssel und Deutschland gelegt. Für die Anwendung des ACF sind im vorliegenden Fall die Voraussetzungen erfüllt, weil Policy-Making und Policy-orientiertes Lernen über einen Zeitraum von einem Jahrzehnt zurückzuverfolgen sind und weil die Herausforderungen im Subsystem zumindest phasenweise sehr kontrovers diskutiert wurden. Zwischenziel der ACF-Anwendung ist die Identifikation relevanter Akteure sowie deren Zuordnung zu Advocacy-Koalitionen.

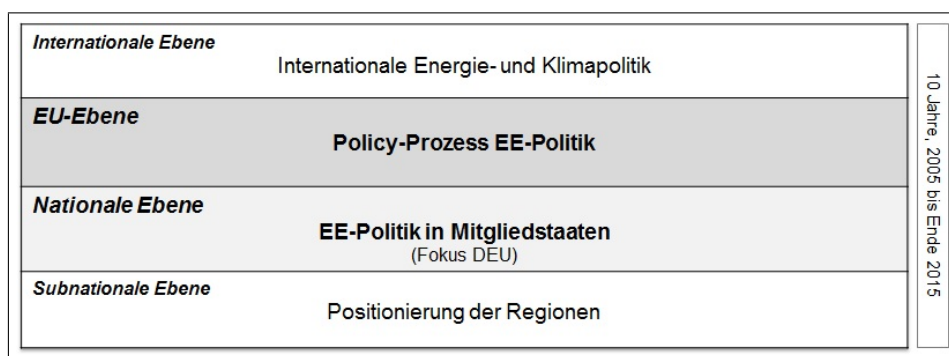


Abbildung 1.1: Darstellung des Untersuchungsdesigns

Um Politikgestaltung auf EU-Ebene zu erklären und dabei auch die Mitgliedstaaten einzubeziehen, sind räumliche Bezüge besonders wichtig.<sup>46</sup> Da die EE-Politik von mehreren Ebenen beeinflusst wird, werden explizit auch vertikale Wechselbeziehungen zwischen EU- und Nationalstaaten sowie Bezüge zur internationalen und regionalen Ebene berücksichtigt (siehe Abb. 1.1, S. 28). Hierbei konnte auf die Erkenntnisse der MLG zurückgegriffen werden. Mit diesem Mehrebenenansatz kann erklärt werden, wie EU-Politik sich in ein verdichtendes Geflecht gesellschaftlicher und transnationaler Verhandlungsbeziehungen einfügt.

<sup>46</sup> Vgl.: Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: Multi-level governance and European integration. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

Geht es um nationale Bezüge, so steht Deutschland im Fokus der Arbeit, wenngleich auch Verweise auf die Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten gegeben werden. Deutschland ist hochindustrialisiert, urbanisiert, verfügt über den größten Energiemarkt der EU und nimmt im europäischen Mächteverhältnis eine Führungsrolle ein. Der Fokus erscheint auch gerechtfertigt weil in Anlehnung an die Lead-Markt-Theorie davon ausgegangen wird, dass politische und technische Lösungen, die sich in Deutschland bewähren, auch in vergleichbaren Staaten umsetzbar sind.<sup>47</sup>

Sowohl der Policy Cycle und ACF als auch die Ideen der MLG lieferten hilfreiche Vereinfachungen zur Abbildung der Vorgänge. Die theoretischen Grundannahmen, die mit den Untersuchungsansätzen verbunden sind, erwiesen sich als wertvolle Impulsgeber.

#### 1.4.2 Forschungsstand und Datenquellen

Zu den Kernfragen der Arbeit lagen keine umfassenden Beiträge vor. Vor diesem Hintergrund wurde Forschungsbedarf identifiziert. Die Relevanz des Einzelfalls ergibt sich bereits aus dem mehrjährigen, gesamteuropäischen Gültigkeitsrahmen der EE-Richtlinie. Die Analyse des Prozesses bietet Orientierung für zukünftige Entwicklungen im Subsystem.

Der Mehrwert des vorliegenden Forschungsbeitrags ergibt sich aus der Identifikation und Kategorisierung strittiger Aktionsfelder der Energieeffizienz, der Analyse und Bewertung von Verhandlungsetappen sowie der Herausarbeitung beteiligter Akteursgruppen. Die Arbeitsergebnisse beruhen auf einer tiefgehenden und systematischen Dokumentenanalyse der finalen Richtlinienfassung sowie vorangegangener Entwürfe, begleitender Stel-

---

<sup>47</sup> Insbesondere für den deutschen Fall konnte zudem auf die Expertise von Fachexperten zurückgegriffen werden (siehe Kap. 1.4.2, S. 29).

lungnahmen und nachfolgender Implementationsberichte.<sup>48</sup> Zudem wurden Plenar- und Ausschussprotokolle, Berichte von Anhörungen und Konferenzen, Veröffentlichungen von Generaldirektionen und Ministerien, Forschungseinrichtungen sowie Fach- und Industrieverbänden ausgewertet. Nationale Energieeffizienz-Aktionspläne (NEEAP) bildeten die Grundlage zur Bewertung von Implementationsfortschritten.<sup>49</sup>

Grundsätzlich wurde – Sabatier folgend – davon ausgegangen, dass kollektive aber auch Einzelakteure ihre politischen Strategien in einer erkennbaren Form – z. B. in Stellungnahmen, Positionspapieren oder Programmen – äußern.<sup>50</sup> Auch die Identifikation und Einordnung von Akteuren und Koalitionen stützte sich deshalb auf die genannten Dokumente und wurde ergänzt durch Grundsatzprogramme von Verbänden und Parteien. Da hieraus nicht immer eindeutige Überzeugungen und Positionen ersichtlich waren, wurden auch persönliche Stellungnahmen sowie Pressemitteilungen und -berichte einbezogen. Diese sind zum Teil auf Basis von nicht öffentlich zugänglichen Hintergrundinformationen erstellt worden.

Die Studien und deren Arbeitsergebnisse wurden in sechs offen-narrativen Interviews mit Fachexperten thematisiert.<sup>51</sup> Die Gesprächspartner wurden

---

<sup>48</sup> Der eigentliche Verhandlungsprozess zur EE-Richtlinie, inklusive vorgelagerter Konsultationsverfahren fand in den Jahren 2010 bis 2012 statt. Die Betrachtung dieser Phase bildet den Schwerpunkt der Untersuchung. Entsprechend wird auf Dokumente der europäischen Institutionen zur EE-Politik fokussiert. Die Vorphase beginnt mit der Publikation, des von der KOM vorgelegten Grünbuchs für Energieeffizienz und umfasst den Zeitraum der Jahre 2005 bis 2009. Die Implementationsphase findet schließlich in den Jahren nach dem Inkrafttreten 2012 statt und endet mit dem Jahr 2015. Hier wird schwerpunktmäßig auf Umsetzungsberichte aus den Mitgliedstaaten sowie entsprechende Benchmarks der KOM zurückgegriffen.

<sup>49</sup> Die bibliographischen Angaben basieren auf den Daten des OCLC WorldCat-Katalogs.

<sup>50</sup> Sabatier, Paul A.: *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*. Politische Vierteljahresschrift, Vol. 24 1993, S. 131.

<sup>51</sup> Diese Form des Interviews eignet sich insbesondere für explorative Untersuchungen, deren Anfang, Verlauf und Abschluss durch den Gehaltsschließungs-, Kondensierungs- und Detaillierungszwang narrativer Interviews erfasst werden kann. Mayring, Philipp: *Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken*. Weinheim: Beltz, 2002, S. 74.

ausgewählt, weil sie direkt in die Erarbeitung von Positionierungen zur EE-Richtlinie eingebunden waren.<sup>52</sup> Sie stammten mehrheitlich aus Interessenvertretungsorganisationen der Deutschen Wirtschaft. Aber auch die Perspektiven von Umweltorganisationen auf den Untersuchungsgegenstand wurden einbezogen. Die Interviewpartner wurden gebeten ihre Erkenntnisse zu einzelnen Gegenstandsbereichen, insbesondere den einzelnen Aktionsfeldern der EE-Richtlinie darzulegen. So gelang es Motive und Handeln von Akteuren einzuordnen, Fragen einzugrenzen und zu konkretisieren sowie einzelne Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu untermauern. Die Gespräche lieferten wertvolle Impulse zur Positionierung von Akteuren, Interessenvertretungsstrategien und volkswirtschaftlichen Zusammenhängen. Sie halfen dabei, Widersprüche aufzuklären und normative Setzungen zu hinterfragen. Indem Aussagen dabei objektiv in den Kontext bereits gewonnener Erkenntnisse gesetzt wurden, konnten die Gesprächskriterien von „Gültigkeit“ und „Verlässlichkeit“ gewährleistet werden.<sup>53</sup>

Zur Einordnung des Themas in funktional verknüpfte Politikfelder boten die Publikationen (z. B. FFU-Reports) des interdisziplinär ausgerichteten Forschungszentrums für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin beste Voraussetzungen. Als wichtige Einstiegslektüre erwiesen sich die Arbeiten von Ernst Ulrich von Weizsäcker, der Ideen zur Harmonisierung von Energieverbrauch und Wirtschaftswachstum entwickelte.<sup>54</sup> Auch Arbeiten von Peter

---

<sup>52</sup> Mit Blick auf die Publikation der Dissertation wurde den Befragten Anonymität zugesichert. Auf die Erkenntnisse aus den Gesprächen wird deshalb unbestimmt in nummerierter Abfolge verwiesen.

<sup>53</sup> Vgl.: Merten, Klaus/Teipen, Petra: Empirische Kommunikationsforschung. Darstellung, Kritik, Evaluation. München: Oelschlaeger, 1991, S. 21 ff.

<sup>54</sup> Weizsäcker, Ernst U. von/Lovins, Amory B. u. a.: Faktor Vier: doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauch; der neue Bericht an den Club of Rome. München: Droemer, 1995; Weizsäcker, Ernst U. von/Desha, Cheryl: Faktor Fünf: die Formel für nachhaltiges Wachstum. München: Droemer, 2010.



Hennicke<sup>55</sup>, Martin Pehnt<sup>56</sup> sowie Publikationen des Umweltbundesamts<sup>57</sup> des Öko-Instituts und des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie lieferten detaillierte Ein- und Überblicke zur EE-Politik in Deutschland und Europa. Zurückgegriffen wurde auch auf Forschungsbeiträge zu einzelnen Aktionsfeldern der EE-Politik, z. B. den Bereichen Gebäuderenovierung, KWK oder Netzregulierung. Gute Anregungen ergaben sich beispielsweise aus der Arbeit von Franz Michel zu EEV-Systemen.<sup>58</sup> Als hilfreiches Überblickswerk erwies sich die Metastudie zur „Energieeffizienz in Deutschland“ von Thomas Bauernhansl.<sup>59</sup> Ein Sammelband von Achim Brunnengräber und Maria Di Nucci lieferte wertvolle Einschätzungen zum aktuellen Transformationsstand in Energiepolitik und -sektor.<sup>60</sup>

Insbesondere am Beginn der Arbeit wurden ergebnisoffen Beiträge einbezogen. Es zeigte sich, dass Energieeffizienz in der Forschung aus ganz verschiedenen Perspektiven und mit unterschiedlichen Zielstellungen betrachtet wird. Das Spektrum der Arbeiten reichte von international vergleichenden Untersuchungen in Industrie-, Transformations- und Schwellenländern über Best-Practice-Sammlungen bis hin zu Studien, die Gestaltungsmöglichkeiten in sich wandelnden Energiemärkten erforschen. Oft werden Strategien oder

---

<sup>55</sup> Hennicke, Peter: Ohne eine Effizienzrevolution sind nachhaltige Energiesysteme nicht realisierbar. In Dratwa, Frederike A. (Hrsg.): *Energiewirtschaft in Europa. Im Spannungsfeld zwischen Klimapolitik, Wettbewerb und Versorgungssicherheit*. Heidelberg: Springer, 2010; Hennicke, Peter/Bodach Susanne: *Energierévolution. Effizienzsteigerung und erneuerbare Energien als globale Herausforderung*. München: oekom Verlag, 2010.

<sup>56</sup> Pehnt, Martin: *Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch*. Heidelberg: Springer, 2010.

<sup>57</sup> Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.): *Energieeffizienz in Zahlen (Endbericht)*. Dessau-Roßlau, 2011.

<sup>58</sup> Michel, Franz: *Die Umsetzung europäischer Energiepolitik. Eine Multiple-Stream-Analyse am Fallbeispiel der Energieeffizienzrichtlinie*. Stuttgart: ibidem-Verlag, 2015.

<sup>59</sup> Bauernhansl, Thomas: *Energieeffizienz in Deutschland – eine Metastudie*. Wiesbaden: Springer, 2014.

<sup>60</sup> Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria u.a.; Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.): *Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen*. Wiesbaden: Springer VS, 2014.

Instrumente für einzelne Branchen und Technologien untersucht, die das Ziel haben, Umweltbelastungen zu vermeiden.<sup>61</sup> Nahezu alle Autoren sehen in der EE-Förderung einen vielversprechenden Weg zur Bewältigung energiepolitischer Herausforderungen der Gegenwart.<sup>62</sup> Klaus Jacob und Manfred Binder teilten vergleichbare Beiträge in fünf Kategorien ein:

- Ökologische Modernisierung mithilfe von „Clean, Green oder Urban-Technologies“,
- nachsorgender Umweltschutz oder End-of-Pipe-Lösungen,
- Reparatur- und Kompensation (after-the-pipe-treatment),
- umweltentlastender Strukturwandel und
- Verringerung der Wirtschaftsleistung (Suffizienzstrategie).<sup>63</sup>

Die Einteilung erwies sich – in Anbetracht oft komplexer Argumentationsstrukturen – in zweierlei Hinsicht als wertvoller Orientierungsrahmen. Zum Einen diente er der Kategorisierung der vorliegenden Forschungsbeiträge, zum Anderen als Bewertungsraster für Einzelmaßnahmen in der EE-Politik.

---

<sup>61</sup> Bretzke, Wolf-Rüdiger: Nachhaltige Logistik: Zukunftsfähige Netzwerk- und Prozessmodelle. Berlin: Springer Vieweg, 2014; Dow, Kristin/Downing, Thomas E.: Weltatlas des Klimawandels. Karten und Fakten zur Globalen Erwärmung. Hamburg: CEP Europäische Verlagsanstalt, 2014; Jung, Yeon-Mi: Energieeffizienzpolitik in Deutschland und Südkorea. Kraft-Wärme-Kopplung im Spannungsfeld zwischen Klimaschutz und Energiewirtschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

<sup>62</sup> Madlener, Reinhard/Alcott, Blake: Energy Rebound and economic growth: A review of the main issues and research needs. In Proceedings of the 5th international Biennial Workshop: Advances in Energy Studies – Perspectives into Energy Future Porto Venere, 2007; Blesl, Markus/Kessler, Alois: Energieeffizienz in der Industrie. Berlin: Springer Vieweg, 2013; Bauernhansl, Thomas: Energieeffizienz in Deutschland – eine Metastudie.

<sup>63</sup> Binder, Manfred/Jacob, Klaus: FFU-Jahresbericht 2004, S. 5.

### 1.4.3 Forschungsprinzipien

In den Sozialwissenschaften wuchs in den frühen 1980er-Jahren die Kritik an den Verfahren der quantitativen, tatsachenbezogenen Empirie und deren Ausrichtung auf standardisierte Massenbefragungen.<sup>64</sup> An Fragebögen und Beobachtungsanrichtungen wurde kritisiert, dass sie nicht das soziale Feld in seiner gesamten Komplexität abbilden. Die bloße Betrachtung empirischer Tatsachen sowie deren Auswertung wurde als unzureichend angesehen, um politische Entwicklungen, deren Hintergründe und innere Struktur umfassend zu erklären.<sup>65</sup>

Qualitative Sozialforschung unterliegt der Annahme, dass der Untersuchungsgegenstand am ehesten durch die subjektive Perspektive des Forschers und dessen Sinnzuweisungen erfasst werden kann.<sup>66</sup> Die Arbeit folgt dieser Sicht: Es wird als wichtig angesehen, dass sich der Forschende als Akteur an der Entschlüsselung der Wirklichkeit beteiligt. Im Sinne der „Hermeneutik“ Oevermanns ist nicht die Objektivität wissenschaftlicher Aussagen entscheidend, sondern das objektiv erkannte Untersuchungsobjekt.<sup>67</sup> Jörg Strübing erklärte dazu, dass menschliches Handeln bestmöglich durch die Rekonstruktion latenter Sinnstrukturen erfolgt und nur gelingen kann, wenn der Forscher seine eigene Sicht auf das Datenmaterial in einem interpretativen Ver-

---

<sup>64</sup> Bonß, Wolfgang: Die Einübung des Tatsachenblicks. Zur Struktur und Veränderung empirischer Sozialforschung. Frankfurt: Suhrkamp, 1982.

<sup>65</sup> Lamnek, Siegfried: Qualitative Sozialforschung. Ein Lehrbuch. Weinheim/Basel: Beltz, 2010, S. 4.

<sup>66</sup> Bergold, Jarg B./Flick, Uwe: Die Sicht des Subjekts verstehen: Eine Einleitung und Standortbestimmung. In Bergold, Jarg B./Flick, Uwe (Hrsg.): Ein-Sichten: Zugänge zur Sicht des Subjekts mittels qualitativer Forschung. Tübingen: DGVT, 1987.

<sup>67</sup> Oevermann, Ulrich: Die Methodologie einer objektiven Hermeneutik und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. In Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften. Stuttgart: Metzler, 1979.

fahren einbringt. Er sollte einen sinnverstehenden Zugang zu politischen, historischen oder sozialen Wirklichkeiten herstellen.<sup>68</sup>

Der qualitative Forschungsansatz eignet sich, um das „Verstehen und Erklären subjektiver und kollektiver Sinn- und Erlebniszusammenhänge“ in der EE-Politik zu ermöglichen.<sup>69</sup> Es geht nicht darum die Ergebnisse durch standardisierte Befragungen oder experimentelle Designs zu ermitteln, sondern – wie es Przyborski und Wohlrab-Sahr formulieren – „rekonstruktiv“ tätig zu werden.<sup>70</sup> Die forschungsleitenden Grundsätze für die Arbeit werden in der Folge dargestellt:

- **Vorverständnis:** Das individuelle Vorverständnis des Forschers wird offengelegt und schrittweise am Untersuchungsgegenstand weiterentwickelt. So entwickelt sich eine – wie Ines Steinke es formulierte – „Beziehung zwischen Forschendem und Beforschtem“.<sup>71</sup> Dabei werden Verfahrensschritte dokumentiert und der Forschungsprozess fortlaufend transparent gemacht.<sup>72</sup> Nur so kann die Gültigkeit von Interpretationen und die Intersubjektivität der Ergebnisse gesichert werden.<sup>73</sup>
- **Offenheit und Methodenkontrolle:** Der Forschungsprozess wird nicht durch informationsreduzierende Erhebungstechniken eingeschränkt, sondern erfolgt mit offenem „Wahrnehmungstrichter“.<sup>74</sup> Das

---

<sup>68</sup> Strübing, Jörg: Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende, S. 5 f.

<sup>69</sup> Westle, Bettina: Methoden der Politikwissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2009, S. 96.

<sup>70</sup> Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika: Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch. München: Oldenbourg, 2014, S. 5.

<sup>71</sup> Steinke, Ines: Kriterien qualitativer Forschung. Ansätze zur Bewertung qualitativ-empirischer Sozialforschung. Weinheim: Juventa, 1999, S. 131 ff.

<sup>72</sup> Mayring, Philipp: Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken, S. 145.

<sup>73</sup> Lamnek, Siegfried: Qualitative Sozialforschung. Ein Lehrbuch, S. 23.

<sup>74</sup> A. a. O., S. 20.

gilt sowohl für den Forschungsstand und die Untersuchungssituation als auch für die Prozesse und Methoden der Datengewinnung.<sup>75</sup> Theoretische Offenheit bedeutet nicht, theoriefrei zu arbeiten. Es geht vielmehr um Flexibilität und die Berücksichtigung neuer Faktoren, die sich im Verlauf der Untersuchung als aussagekräftig erweisen.<sup>76</sup> Die methodische Offenheit ermöglicht es, vielfältige Variablen und Zusammenhänge zu erfassen. Gerade für explorative Untersuchungen gilt diese Herangehensweise als geeignete Forschungsstrategie, denn sie eint Ideen, Hypothesen und empirische Befunde.<sup>77</sup>

- **Forschung als Kommunikation:** In der quantitativen Forschung stellen individuelle Interpretationen eine „Störgröße“ dar. Der qualitative Forschungsansatz ermöglicht hingegen Interpretationen durchzuführen und den Einfluss unterschiedlicher Variablen zu ergründen.<sup>78</sup> Der Forscher agiert nicht distanziert und wertfrei. Er analysiert und kritisiert. Eine Trennung von „forschendem Subjekt“ und „Objekt der Erkenntnis“ ist weder vollständig erreichbar noch wünschenswert.<sup>79</sup> Interpretationen sollten allerdings objektiv nachprüfbar sein. Deshalb muss ihr Kontext dargelegt werden.<sup>80</sup> Es kommt darauf an, dass die

---

<sup>75</sup> Strübing, Jörg: Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende, S. 20.

<sup>76</sup> Steinke, Ines: Kriterien qualitativer Forschung. Ansätze zur Bewertung qualitativ-empirischer Sozialforschung, S. 139 ff.

<sup>77</sup> Jahn, Detlef G.: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2013, S. 323 ff.

<sup>78</sup> George, Alexander L./Bennett, Andrew: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge: MIT Press, 2005, S. 161 f.

<sup>79</sup> Steinke, Ines: Kriterien qualitativer Forschung. Ansätze zur Bewertung qualitativ-empirischer Sozialforschung, S. 131 ff.

<sup>80</sup> Küchler, Manfred: Qualitative Sozialforschung. Ein neuer Königsweg? In Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.): Brauchen wir andere Forschungsmethoden? Beiträge zur Diskussion interpretativer Verfahren. Frankfurt: Scriptor, 1983, S. 10.

Argumentation schlüssig ist und etwaige Interpretationsbrüche erklärt werden. Und es ist wichtig, auch Alternativdeutungen einzubeziehen.<sup>81</sup>

- **Kontext** bzw. **Ganzheit**: Der Untersuchungsansatz zielt oft auf mehrdimensionale Ursache-Wirkung-Zusammenhänge, die nicht durch isolierte Einflussfaktoren erklärbar sind. Qualitative Forschung eignet sich für genau solche Fälle, in denen der Forscher viele Variablen erfassen, gar Variablenetze durchleuchten muss.<sup>82</sup>
- **Historie**: Auch die Einbeziehung zeitgeschichtlicher Bezüge ist nötig. Die Herausforderungen in der EE-Politik waren nicht von vornherein quantifizierbar und nicht für jede Frage konnten vorab Hypothesen aufgestellt werden. Im Gegenteil: Im komplexen Politikfeld der Energiepolitik resultieren Antworten auf Policy-Probleme aus der Dynamik historischer Entwicklungen.<sup>83</sup>
- **Einzelfallbezug**: Menschliches Handeln ist situativ bedingt. Deshalb plädiert Mayring für eine interpretative Erforschung und Begründung am Einzelfall.<sup>84</sup> Quantitative Arbeiten suchen nach idealtypisch übergreifenden Mustern. Ein Merkmal qualitativer Forschung ist es hingegen, insbesondere auch einzelne Fälle darzustellen. Verhalten und Aussagen der Untersuchten dienen der Reproduktion sozialer Realität.<sup>85</sup> Verallgemeinerungen werden dann in einer späteren Phase der

---

<sup>81</sup> Mayring, Philipp: Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken, S. 145.

<sup>82</sup> Mayntz, Renate: Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung. In Bonß, Wolfgang/Hartmann, Heinz (Hrsg.): Entzauberte Wissenschaft. Zur Relativität und Geltung soziologischer Forschung. Göttingen: O. Schwartz, 1985, S. 75.

<sup>83</sup> Strübing, Jörg: Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende, S. 19.

<sup>84</sup> Mayring, Philipp: Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken, S. 24 ff.

<sup>85</sup> Lamnek, Siegfried: Qualitative Sozialforschung. Ein Lehrbuch, S. 21 f.

Untersuchung extrapoliert. Auch Mintzberg stellt fest, dass übergreifende Muster sich zuerst im Einzelfall zeigen: „Theory building seems to require rich description, the richness that comes from anecdote.“<sup>86</sup> Zuletzt bietet das Prinzip ein hohes Maß an Praktikabilität und hat dadurch hohen Einfluss auf Politik und Wirtschaft.<sup>87</sup>

- **Gegenstandsangemessenheit** meint, dass Untersuchungsdesign, Datengewinnungsmethoden und -analyse an das Forschungsfeld angepasst werden. Die Einbeziehung neuer Forschungslinien und Daten bleibt fortlaufend möglich.<sup>88</sup> Gegenüber standardisierten Methoden wird eine Umkehr des Verhältnisses von Forschungsgegenstand und -methode vorgenommen: Statt Probleme anhand der Struktur geläufiger Methoden auszuwählen und das Design zu standardisieren, wird vom Problem ausgegangen, um geeignete Methoden zu entwickeln.<sup>89</sup>
- **Quantifizierbarkeit:** Ein letztes Merkmal ist die sinnvolle Quantifizierung. So können Einzelaspekte ausgewählt werden, an denen quantitative Analyseschritte einsetzbar wären.<sup>90</sup> Insbesondere mit Bezug zur Frage 1 und den quantitativen Auswirkungen von Zielen und Maßnahmen liefert die Arbeit eine Reihe von Anknüpfungspunkten.

---

<sup>86</sup> Mintzberg, Henry: An Emerging Strategy of Direct Research. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, 1979, S. 587.

<sup>87</sup> George, Alexander L./Bennett, Andrew: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*.

<sup>88</sup> Lamnek, Siegfried: *Qualitative Sozialforschung. Ein Lehrbuch*, S. 23.

<sup>89</sup> Strübing, Jörg: *Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende*, S. 19.

<sup>90</sup> Flick, Uwe: *An introduction to qualitative research. Band 5*, Los Angeles: Sage, 2014, S. 14 ff.

## 1.5 Aufbau der Untersuchung

Die Arbeit besteht aus sechs Teilen und dem Literaturverzeichnis: Nach der Einführung in **Kapitel 1**, in der Ausgangslage, Untersuchungsansatz und Datenquellen sowie der Aufbau der Arbeit dargelegt werden, folgt in **Kapitel 2** die Vorstellung theoretischer Bezüge. Die Policy-Forschung und der damit zusammenhängende Analyserahmen des Policy Cycle bildet einen Teil des theoretischen Rahmens. Auf seine Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte sowie seinen Mehrwert für den vorliegenden Fall wird hier ebenso eingegangen wie auf die Kritik daran. In Kapitel 2 wird zudem der ACF vorgestellt. Dessen Urheber, Sabatier und Jenkins-Smith, gehörten zu den Kritikern des heuristischen Policy Cycle. Der von ihnen entwickelte Analyserahmen war ursprünglich auf das politische System der Vereinigten Staaten ausgerichtet, reagiert auf die Schwachstellen des Ansatzes und bildete für die vorliegende Untersuchung eine sinnvolle Ergänzung. Bei Cycle und ACF wurde auch auf neuere Adaptionen von Timm Beichelt und Nils Bandelow zurückgegriffen, die die Ansätze auf das System der EU und das der Bundesrepublik Deutschland übertrugen. Zuletzt werden in Kapitel 2 auch das Konzept der MLG sowie Prinzipien qualitativer Sozialforschung diskutiert.

Es folgt **Kapitel 3** und die Darstellung des Policy-Frameworks. Hier werden Begriffe definiert und Messgrößen erläutert. Aufgezeigt werden auch technische Zusammenhänge und soziale Komponenten der EE-Politik wie das Nutzerverhalten. Auch die funktionale Einbettung in die Energiepolitik und die Verbindungen zu anderen Politikfeldern, wie Klimaschutz-, Stadtentwicklungs-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik werden angesprochen. Zudem werden relevante Institutionen und Entscheidungsverfahren vorgestellt.

Im Zentrum von **Kapitel 4** steht die Policy-Analyse der EE-Richtlinie (2012/27/EU). Sie bezieht sich auf sämtliche Phasen des differenzierten Cycle von Problemdefinition und Agenda Setting, über Politikformulierung und Entscheidung bis hin zur Implementation und Evaluation. Der Prozess um-



fasst einen Zeitraum von mehreren Jahren. Kapitel 4 widmet sich explizit der inhaltlichen Gestaltung von EE-Aktionsfeldern. Es wird untersucht wie sich die Regelungsinhalte im Verhandlungsprozess veränderten. Dazu werden Inputs im Beteiligungsverfahren, der Initiativvorschlag der KOM, die alternativen Positionen von Rat und Parlament und die finale Fassung der Richtlinie miteinander verglichen.

In **Kapitel 5** werden schließlich die Akteure des Subsystems identifiziert und auf Basis des ACF in Advocacy-Koalitionen eingeteilt. Anhand der Aussagen von Akteursvertretern und Positionierungen werden „Belief Systems“ inklusive dazugehöriger Claims und Abstufungen erarbeitet. Dadurch können Schlussfolgerungen zur Durchsetzungskraft der Koalitionen und ausschlaggebenden Komponenten, Ressourcen und Machtverhältnissen getroffen werden.

Zusammengefasst und ausgewertet wird die Arbeit in **Kapitel 6**. Hier werden die Fragen beantwortet sowie die Hypothesen bewertet. Auf Basis der Zwischenergebnisse zeigt sich, welche Faktoren das Zustandekommen der EE-Richtlinie beeinflussten, wie sich Maßnahmen im Verhandlungsverlauf veränderten und welche Bedingungen den Erfolg bzw. Misserfolg von Akteuren beeinflussten. Es wird ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung gegeben, bevor zum Abschluss die Begrenzung von Erkenntnissen und weiterer Forschungsbedarf thematisiert werden.

## Kapitel 2

# Theoretische Bezüge

Am Beginn des Kapitels 2 stehen Ausführungen zu Policy-Analysemethoden. Es folgt die akteurspezifische Sicht, die mit dem ACF verbunden ist, bevor die Forschung zur MLG vorgestellt wird. Das Zustandekommen von Gesetzen in der Energiepolitik ist ein komplexer Vorgang. Analytische Vorüberlegungen und theoretische Modelle helfen dabei entsprechende Prozesse nachzuvollziehen und das Agieren der Institutionen und Akteure zu verstehen bzw. zu beschreiben. Sie bieten ein Argumentationsgerüst zur Annäherung an die Fragen und ermöglichen als System von zusammenhängenden Aussagen, Annahmen zu den betrachteten Vorgängen. Wenn Vor- und Nebenbedingungen für die Gültigkeit von theoretischen Aussagen definiert werden, lassen sich aus Modellen Prognosen über zukünftige Ereignisse ableiten.<sup>91</sup>

### 2.1 Policy-Analyse in der Energiepolitik

Die Policy-Forschung betrachtet Politik als logischen Prozess, in dem „lösungsbedürftige, [gesellschaftliche] Probleme“ durch eine Abfolge von Schrit-

---

<sup>91</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus; Ehrhart, Hans Georg (Hrsg.): Politikfeldanalyse. Elemente der Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, S. 84.

ten be- und verarbeitet werden.<sup>92</sup> Im Fokus stehen „konkrete Inhalte, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns“, die in politischen Aufgaben, Zielen und Maßnahmen zum Ausdruck kommen.<sup>93</sup> Die Policy-Analyse in ihrer heute gängigen Form fußt auf dem Politikverständnis David Eastons. Dieser hatte die Kategorien von Input, Throughput, Output und Feedback identifiziert, um Policies zu erklären, ignorierte allerdings weitgehend Entscheidungsprozesse innerhalb von Regierung und Verwaltung.<sup>94</sup> Obwohl Easton sich nicht tiefgründig mit Politikphasen beschäftigte, prägten seine Überlegungen die Policy-Forschung.<sup>95</sup>

Eastons Modell wurde weiterentwickelt und zielte fortan auch darauf, „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie damit bewirken“.<sup>96</sup> Ergründet wurden die Steuerungs- und Managementaspekte von Politik und die staatliche Herangehensweise an gesellschaftliche Probleme.<sup>97</sup> Diese Zielstellung bestimmt die Policy-Analyse bis heute. Sie erfasst, systematisiert und typisiert Politikfelder, fragt danach, warum Policy genau so zustande gekommen ist und versucht daraus Erkenntnisse abzuleiten. Der Ansatz bietet die Chance zu erklären, wie Policies entstanden sind, sich weiterentwickelten und ob sie sich dabei als zielführend erweisen.<sup>98</sup>

---

<sup>92</sup> Scharpf, Fritz W.: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In Planung als politischer Prozess Frankfurt: Suhrkamp, 1973, S. 15.

<sup>93</sup> Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 3.

<sup>94</sup> Vgl.: Easton, David: A framework for political analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

<sup>95</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 2003, S. 78.

<sup>96</sup> Dye, Thomas R.: Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972, S. 1.

<sup>97</sup> Jänicke, Martin: Umweltinnovationen aus der Sicht der Policy-Analyse: vom instrumentellen zum strategischen Ansatz der Umweltpolitik. FFU-rep 97-3 1997, S. 1.

<sup>98</sup> Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung. Grundwissen Politik Auflage. Wiesbaden: Springer VS, 2012, Band 50, S. 22.

In der Policy-Forschung stehen immer die Inhalte im Mittelpunkt. Das konkret zu erklärende Phänomen kann dennoch vielfältig sein. In den 1960er-Jahren stand das Ziel im Vordergrund, politische Steuerung zu verbessern, indem organisatorische Defizite im politischen Prozess identifiziert und abgebaut werden. Vernachlässigt wurde dabei die Rolle der Bürokratie. Deren Bedeutung als Politikgestalter, der in alle Phasen – von der Entscheidungsvorbereitung bis hin zur Durchführungsphase – eingreift, beförderte eine weitere Neuausrichtung der Policy-Forschung.

Diese befasste sich ab den 1970er-Jahren auch mit Implementationsproblemen.<sup>99</sup> Es wurde gefragt, wie das institutionelle Gefüge eines Staates gestaltet ist und wie Entscheidungen darin gefällt werden.<sup>100</sup> Aus dieser Zeit stammt die mittlerweile klassische Aufteilung der Politikdimensionen in Politikinhalt (Policies), den Aufbau politischer Institutionen (Polity) und die konfliktträchtigen Prozesse von Machterwerb und Machterhalt (Politics).<sup>101</sup> Es kamen zeitliche Komponenten hinzu: Mit **Policy-Output** wurden Inhalte beschrieben, die am Ende von Entscheidungsprozessen stehen. Der **Policy-Outcome** diente als Begriff zur Beschreibung von Durchführungshandlungen eines politisch-administrativen Apparats. Und **Policy-Impact** beschrieb die gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen.<sup>102</sup>

Capano und Howlett stellten fest, dass jede Policy als prozesshafte Weiterentwicklung bestehender Regelungen auch immer einen – mehr oder weni-

---

<sup>99</sup> Scharpf, Fritz W.: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft.

<sup>100</sup> Mayntz, Renate: Implementation politischer Programme. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983.

<sup>101</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 72.

<sup>102</sup> Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 15.

ger starken – **Policy-Wandel** mit sich bringt.<sup>103</sup> Eine spezielle Variante ist der Wandel aufgrund europäischer Vorgaben. Während die Policy-Forschung zu Beginn stark auf die nationale Ebene fokussierte, wurde das Verfahren mit zunehmender EU-Integration auch auf das Mehrebenensystem angewendet. Seit Mitte der 1990er-Jahre war zu beobachten, dass die Auswirkungen von Europäisierung und Globalisierung thematisiert wurden: Adrienne Héritier zeigte wie, regulative Traditionen und Interessen der Mitgliedstaaten auf der EU-Ebene zum Ausgleich gebracht wurden und prägte für das Resultat des Prozesses den „Patchwork“-Begriff.<sup>104</sup> Am Beispiel Deutschlands, Großbritanniens und Frankreichs identifizierte sie verschiedene Dimensionen nationalstaatlicher Veränderungen infolge gemeinschaftlicher Politik auf EU-Ebene.<sup>105</sup> Eine neue Facette dieses Wandels folgt aus der partiellen Verlagerung der Energiekompetenz von der nationalen auf die EU-Ebene. In der Umweltpolitikforschung ist Policy-Wandel mit der Frage verbunden, ob mehr oder weniger Umweltschutz z. B. in Form von Emissionsreduzierung, Energieeinsparung oder -effizienz realisiert wird.

In Untersuchungen, die Policy-Wandel darstellen, sollte deutlich werden, welche Kriterien den Wandel definieren und was sich konkret gewandelt hat. Böcher zeigte, dass bereits ein gemeinsames Verständnis davon, ob erheblicher oder marginaler Policy-Wandel vorliegt, manchmal schwer herzustellen ist. Am Beispiel des deutschen Atomausstiegs von 2000 stellte er fest, dass der Beschluss von einigen Forschern als Ende der Atomkraft und damit als

---

<sup>103</sup> Capano, Gilberto/Howlett, Michael: Introduction: the multidimensional world of policy dynamics. In Capano, Gilberto/Howlett, Michael (Hrsg.): *European and North American policy change: Drivers and dynamics*. Milton Park: Routledge, 2009.

<sup>104</sup> Héritier, Adrienne: Die Koordination von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozeß und deren Ergebnis. *Regulative Politik als Patchwork*. MPIFG Discussion Paper 1995, S. 2.

<sup>105</sup> Héritier, Adrienne: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen: Leske und Budrich, 1994, S. 19 ff.

gravierender Wandel eingestuft wurde. Andere wiederum sahen im Beschluss eine langwierige Bestandsgarantie für die Atomkonzerne.<sup>106</sup> Eine weitere relevante Variable in diesem Kontext sind Nicht-Entscheidungen<sup>107</sup>, also ein Ausbleiben politischer Handlungen trotz objektiven Problemdrucks.<sup>108</sup>

In der vorliegenden Arbeit wird die prozesshafte Weiterentwicklung bestehender Regelungen entlang des **Policy Cycle** erklärt. Die Idee, politische Entscheidungsprozesse in Phasen einzuteilen, geht auf Harold Lasswell zurück.<sup>109</sup> Der Cycle ist das einflussreichste Modell in der Policy Forschung.<sup>110</sup> Der Begriff beschreibt die Tatsache, dass sich die Abfolge der Phasen wiederholen kann. Er bietet ein operatives Grundgerüst, dass „Anfänge, Fortsetzungen und Abschlüsse [von Policies abbildet], die wiederum zu neuen Anfängen führen können“.<sup>111</sup>

Lasswells Phasenaufteilung setzte sich schnell durch und wurde u. a. von Charles Jones<sup>112</sup>, Garry Brewer und Peter DeLeon<sup>113</sup> weiterentwickelt. Am Ende der 1970er-Jahre wurde das Modell von Renate Mayntz auch für Deutschland adaptiert.<sup>114</sup> Der Erfolg des Policy Cycle beruhte vor allem darauf, dass es möglich wurde, komplexe Zusammenhänge zu strukturieren

---

<sup>106</sup> Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth: *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*, S. 24.

<sup>107</sup> Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.: *Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework*. *American Political Science Review*, Vol. 57, 1963.

<sup>108</sup> Jacob, Klaus/Jörgens, Helge: *Wohin geht die Umweltpolitikanalyse? Eine Forschungsagenda für ein erwachsen gewordenes Politikfeld*. *FFU Report 02 2011*, S. 8.

<sup>109</sup> Lasswell, Harold D.: *The decision process. Seven categories of functional analysis*. College Park: Bureau of Governmental Research, 1956.

<sup>110</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse. Elemente der Politik*, S. 92.

<sup>111</sup> May, Judith V./Wildavsky, Aaron: *Volume editor's introduction*. In May, Judith V./Wildavsky, Aaron (Hrsg.): *The policy cycle*. Beverly Hills: Sage, 1978, S. 13.

<sup>112</sup> Jones, Charles O.: *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press, 1970.

<sup>113</sup> Brewer, Garry D./DeLeon, Peter: *The foundations of policy analysis*. Homewood: Dorsey Press, 1983.

<sup>114</sup> Mayntz, Renate: *Die Implementation politischer Programme: theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet*. *Die Verwaltung*, Vol. 10, 1977.

und abzubilden. Trotz berechtigter Kritik prägt das Modell deshalb bis heute die Policy-Forschung.

Obwohl sich Phaseneinteilung, Detaillierungsgrad und Bezeichnungen unterscheiden, beinhaltet der Cycle in der Regel die drei Phasen der Thematisierung, Formulierung und Implementation.<sup>115</sup> Ein differenzierteres Modell liefern Jänicke, Kunig und Stitzel mit den Phasen:

|   |
|---|
| 1. Problemdefinition  |
| 2. Agenda Setting   |
| 3. Politikformulierung  |
| 4. Entscheidung   |
| 5. Politik- und Verwaltungsvollzug (Implementation)                         |
| 6. Ergebnisbewertung (Evaluation: Effektivität, Effizienz, Wirkungsanalyse) |
| 7. Politikneuformulierung, -reformulierung oder -beendigung (Termination)   |

Tabelle 2.1: Differenziertes Modell des Policy Cycle – Quelle: Jänicke, Martin/Kunig, Philip u. a.: Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz, 2003, S. 39 ff.

Den ersten und zweiten Schritt bilden die Phasen von **Problemdefinition** und **Agenda Setting**. Politisches Handeln setzt voraus, dass ein relevantes, soziales Problem als solches definiert wird. Dieses Problem kann von verschiedenen Akteuren oder Gruppen artikuliert und mehr oder weniger öffentlichkeitswirksam wahrgenommen werden. Baumgartner und Jones haben nachgewiesen, dass keineswegs jedes gesellschaftliche Problem ein politisches Problem werden muss.<sup>116</sup> Nicht in jedem Fall erfüllt ein Problem die Voraussetzungen, die einen steuernden Eingriff der Politik nötig ma-

---

<sup>115</sup> Schneider, Volker: Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 2003, S. 117.

<sup>116</sup> Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D.: Agendas and instabilities in American politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993, S. 23.

chen.<sup>117</sup> Ein Beispiel für ein solches Phänomen sind die Unterschiede in der Entlohnung von Männern und Frauen.

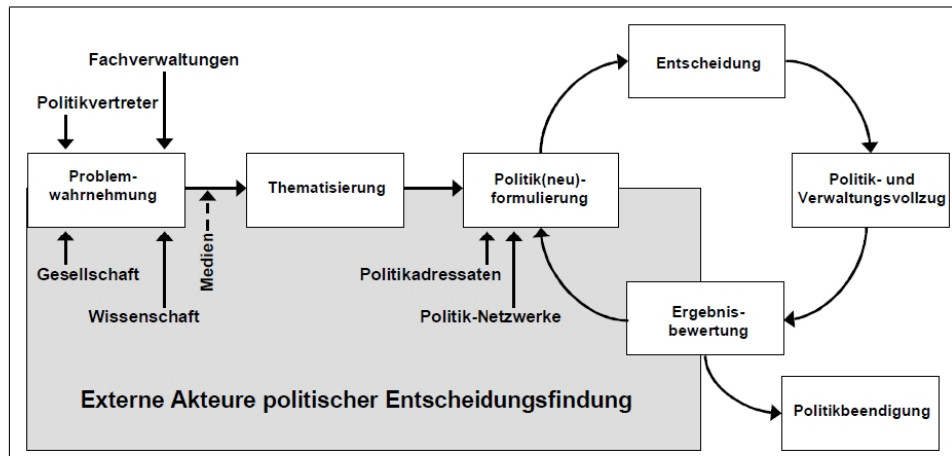


Abbildung 2.1: Modell des Policy Cycle – Quelle: Volkens, Annette: Zusammenfassung des PS „Policy Analyse“ Polikzyklus, Phasenheuristik. Berlin, 2003, S. 1.

Für die Problemdefinition gibt es bezogen auf das Institutionengefüge der EU zwei Besonderheiten: Erstens sind die Mitgliedstaaten sehr vielfältig: Staatsverständnis, politische Kultur oder die grundsätzliche Ausrichtung von Regierungshandeln unterscheiden sich. In Anbetracht dieser Heterogenität besteht mitunter Dissens darüber, ob ein Problem auf die politische Agenda gehört oder nicht. Zweitens kann die Zuordnung zur politischen Steuerungsebene, die als passend empfunden wird, in einer Mehrebenenstruktur kontrovers verlaufen. Zur Frage, auf welcher Ebene ein Problem bearbeitet werden sollte, kann es unterschiedliche Auffassungen geben.

Problemdefinition und auch Agenda Setting sind „genuin politische Prozesse, in denen zentrale Vorentscheidungen im Hinblick auf Selektion, Prioritätensetzung sowie Strukturierung“ getroffen werden.<sup>118</sup> Es wird darüber

<sup>117</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 83.

<sup>118</sup> A. a. O., S. 83.



entschieden, mit welchem Fokus, in welchem Zeitraum und auf welcher politischen Ebene etwas thematisiert werden soll. John Kingdon beschrieb die Phasen als Umgang mit einer

list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of the government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time. [...] The agenda setting process narrows this set of conceivable subjects that actually becomes the focus of attention.<sup>119</sup>

Die Gesamtheit aller Themen, die seitens der Regierung aufgegriffen werden, bezeichnete Kingdon als „Governmental agenda“, während er die unmittelbar anstehenden Entscheidungen als „decision agenda“ beschrieb.<sup>120</sup>

Nach dem Agenda Setting folgt in der Cycle-Abfolge die Phase der **Politikformulierung**. Hier entstehen im parlamentarischen Entscheidungsverfahren bzw. in Austauschbeziehungen von Policy-Netzwerken gesetzliche Regelungen.<sup>121</sup> Maßgebend für den Beginn dieser Phase ist der objektive Problemdruck. Aber auch Variablen sowie Ideen und Expertisen prägen die Politikformulierung, weil sie das „Kräfteverhältnis“, also den Einfluss beteiligter Akteure und Koalitionen auf Entscheidungen mitbestimmen.<sup>122</sup>

Die Phase der **Implementation** bedarf im europäischen Mehrebenensystem besonderer Aufmerksamkeit. Der Policy-Impact, also die tatsächliche Wirksamkeit von Maßnahmen, die in den Phasen von Politikformulierung

---

<sup>119</sup> Kingdon, John W.: *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman, 2003, S. 3 f.

<sup>120</sup> A. a. O., S. 166.

<sup>121</sup> Schneider, Volker: Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Der Beispiel des Chemikaliengesetzes. In Benz, Arthur u. a. (Hrsg.): *Zwischen Kooperation und Korruption: abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 1992, S. 111 ff.

<sup>122</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Nr. 1, S. 64.

rung und Entscheidung verhandelt werden, wird nicht nur von den Maßnahmen selbst, sondern auch vom Vollzug bzw. von der Auswahl des gesetzlichen Instrumentariums mitbestimmt. Für die Policy-Forschung ist daher interessant, warum bestimmte Instrumente ausgewählt werden: Aus welchen Gründen ist die EDL-Richtlinie als Richtlinie verfasst worden und enthielt vornehmlich fakultative Ziele? Insbesondere mit Cycle-orientierten Studien wurde nachgewiesen, dass EU-Vorgaben in den Mitgliedstaaten nicht immer zu den erwarteten Ergebnissen führen. Auch nach der Verabschiedung juristisch verbindlicher Entscheidungen sind Anpassungshandlungen bzw. Implementationsprobleme zu beobachten.<sup>123</sup>

Das liegt erstens daran, dass die Durchführung von EU-Gesetzgebung weitgehend in der Hoheit der Mitgliedstaaten stattfindet. Sie trifft dort auf nationale oder subnationale Apparate mit Gestaltungs- bzw. Umgestaltungskraft. Es liegt zweitens auch am Rechtsrahmen, der von der EU gesetzt wird: Anders als bei Verordnungen obliegt die Umsetzung von Richtlinien, inklusive Anpassungen an nationale Gegebenheiten, grundsätzlich den Mitgliedstaaten.<sup>124</sup>

Das bisweilen auftretende Defizit zwischen politischen Zielen und administrativer Praxis wird mit der „Principal-Agent-Theorie“ erklärt. Die Verwaltung (Agent) nutzt die „Informationsasymmetrie“, also ihr vorhandenes Fachwissen, gegenüber dem Gesetzgeber (Principal), um eigene politische Ziele durchzusetzen.<sup>125</sup> Niskanen verwies in seiner Bürokratietheorie auf die Schwierigkeiten bei der Steuerung und Kontrolle von Verwaltungen. Das Interesse des Principals an effektiver Kontrolle und das der Bürokratie an

---

<sup>123</sup> Bandelow, Nils C.: Politische Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie: Nutzen und Grenzen des Advocacy-Koalitionenrahmens zur Erklärung politischen Wandels im Mehrebenensystem Bundesländer, Bund und EU, S. 5.

<sup>124</sup> Borchardt, Klaus-Dieter: Das ABC des Rechts der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010, S. 97 ff.

<sup>125</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, S. 96.

Budgetmaximierung führe zu einer Aufwärtsspirale von Kontrolle und Gegenkontrolle.<sup>126</sup>

Die Ergebnisbewertung von Policies durch deren Evaluation erwirkt schließlich politische Reaktionen der Zustimmung oder Ablehnung, die zur **Politikneueformulierung**, Anpassung oder **Politikbeendigung** führen können.

Schon Harold Lasswell hat den heuristischen Charakter des Phasenmodells hervorgehoben.<sup>127</sup> Dessen Schwachstellen wurden auch von anderen Forschern kritisiert: So wurde betont, dass die Phasengliederung des Policy Cycle in der politischen Realität faktisch nicht stattfindet. Das Agenda Setting werde von der Evaluation bestehender Programme beeinflusst. Während die Bürokratie noch versuche, unklar formulierte Gesetze umzusetzen, komme es bereits zur Neugestaltung von Policies. Dabei könnten auch unvollständige Zyklen aufeinander folgen.<sup>128</sup> Die Phasenabfolge sei nicht trennscharf, sondern erfolge in der Realität - wie es Dörte Ohlhorst formuliert - in „Schleifen, Umkehrungen oder Sprüngen“.<sup>129</sup>

Der Cycle sei in konzeptioneller Hinsicht „nicht als Theoriemodell im eigentlichen Sinn“ geeignet.<sup>130</sup> Sabatier kritisiert, dass es dem Modell an erklärenden Variablen und „identifizierbaren Faktoren [mangele], die den Politikprozeß von einer Phase zur anderen vorantreiben und die Aktivi-

---

<sup>126</sup> Niskanen, William A.: Bureaucracy – servant or master? Lessons from America. London: Institute for Economic Affairs, 1973.

<sup>127</sup> Heuristiken dienen in der Mathematik dazu unter Zuhilfenahme von Schätzwerten zu Lösungsannäherungen zu gelangen. Für die Politikwissenschaft bietet die Heuristik die Möglichkeit zielgerichtet Erkenntnisse zu politischen Prozessen zu gewinnen. Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, S. 104.

<sup>128</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 96.

<sup>129</sup> Ohlhorst, Dörte: Windenergie in Deutschland. Konstellationen, Dynamiken und Regulierungspotenziale im Innovationsprozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 49.

<sup>130</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 96.

täten innerhalb einer spezifischen Phase bedingen“. Auch die Top-Down-Orientierung der „Phasenheuristik“ weise Schwächen auf. Das Modell lenke den Fokus zu stark auf die Absichten des Gesetzgebers und „das Schicksal einer spezifischen Policy-Initiative“.<sup>131</sup> Dieser Fokus vernachlässige die Rollen weiterer Akteure bzw. Einflussfaktoren. Zudem werde die Bedeutung von Policy-orientiertem Lernen oder wie Sonja Blum und Klaus Schubert es vorsichtiger formulieren des „Herantastens an Lösungen“ ignoriert.<sup>132</sup>

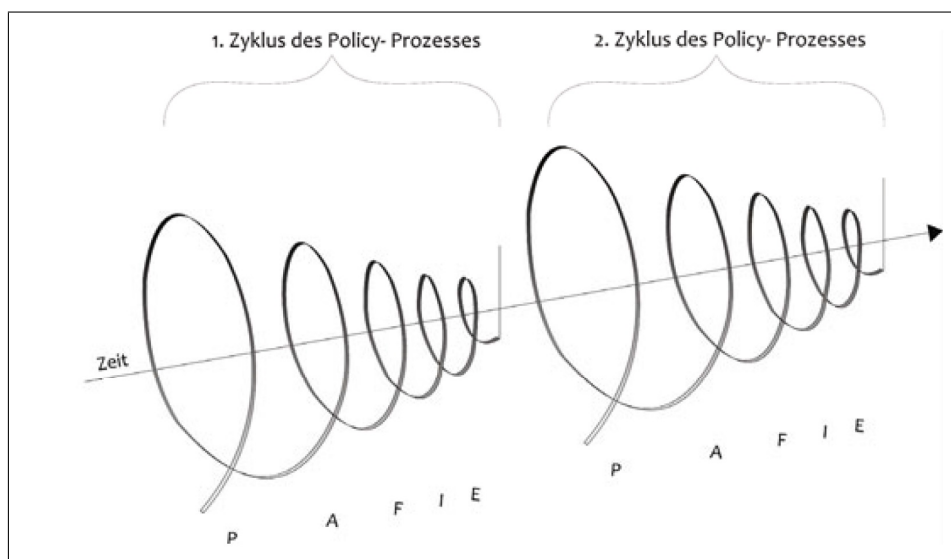


Abbildung 2.2: Der offene Policy Cycle – Quelle: Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, S. 137.

Blum und Schubert kritisieren auch die Kreisdarstellung, die „gleich einem Stromkreis“ in sich abgeschlossen wirke. Das Modell weise in seiner geschlossenen Form unrealistische Züge auf. Neue Inputs oder Einflüsse seien hier nur schwer abzubilden.<sup>133</sup> Sie modernisierten den Cycle, indem sie

---

<sup>131</sup> Sabatier, Paul A.: Politische Vierteljahresschrift, Bd. Vol. 24, 1993, S. 118.

<sup>132</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, S. 93.

<sup>133</sup> A. a. O., S. 136.

eine offene Darstellung unter Berücksichtigung des Zeitablaufs entwickelten (siehe Abb. 2.2, S. 51).

Auch Sabatier hat anerkannt, dass das Phasenmodell eine besondere Sicht auf das Policy-Making eröffnet. Diese sei dazu geeignet, verschiedene politische Institutionen einzubeziehen. Auch ermögliche das Modell die Analyse von institutionenübergreifenden Phänomenen. Zuletzt sei es dessen großer Verdienst, die Implementationsphase stärker in den Forschungsfokus gerückt zu haben.<sup>134</sup> Auf die Kritik am Phasenmodell des Cycle wird nachfolgend reagiert, indem der ACF von Paul Sabatier zur Anwendung kommt. Die Modelle ergänzen sich und ermöglichen in der Gesamtschau den Ausgleich konzeptioneller Schwächen.

## 2.2 Advocacy-Coalition-Framework

Interessenvertretung gehört zur Demokratie, denn sie gewährleistet, dass die Anliegen verschiedener Akteure im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess aufgenommen, berücksichtigt und durchgesetzt werden. Die Artikulation von Interessen findet in der EU, wie in den Mitgliedstaaten in **politischen Arenen**<sup>135</sup> statt, die durch institutionelle Regeln determiniert sind.<sup>136</sup>

Werden Gesetzgebungskompetenzen auf die EU-Ebene verlagert, so steigt dort die Akteursanzahl. Zugleich verändern sich die Bedingungen für transparentes Regieren. Dies liegt u. a. daran, dass gegenüber privaten Akteuren nicht dieselben Kontrollmöglichkeiten (z. B. Informationspflichten)

---

<sup>134</sup> Sabatier, Paul A.: Politische Vierteljahresschrift, Bd. Vol. 24, 1993, S. 117.

<sup>135</sup> Der Begriff der Politikarena beschreibt die mehr oder weniger konfliktträchtigen Aushandlungsprozesse zwischen Betroffenen eines politischen Entscheidungsprozesses. Windhoff-Héritier, Adrienne: Policy-Analyse. Eine Einführung, S. 48.

<sup>136</sup> Benz, Arthur: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS, 2010, S. 112.

bestehen wie gegenüber öffentlichen. Wenn die Policy-Analyse zur Rekonstruktion von Gesetzgebungsprozessen ausschließlich auf die Transparenz formeller Entscheidungsverfahren vertraut, stößt sie an Grenzen.<sup>137</sup>

Das ist insofern kritisch, als Akteure und ihre Konsens- und Konfliktbeziehungen in der jüngsten Vergangenheit für das Policy-Making immer wichtiger wurden. Politische Entscheidungen werden nicht von einem singulären Akteur wie dem Staat oder einer Regierung getroffen, sondern entstehen auch durch Mitwirkung, Interaktion und Kooperation nichtstaatlicher Akteure.<sup>138</sup> Diese prägen und beeinflussen die politische Arena. Sie sind Bestandteil des institutionellen Gefüges, versorgen Politiker mit Brancheninformationen sowie Entscheidungshilfen und beeinflussen so Verhandlungsprozesse und Policies.<sup>139</sup>

Der Akteursbegriff ist vielschichtig: Zunächst lässt er sich als eine „an politischen Entscheidungen beteiligte Person“ definieren.<sup>140</sup> Gemeint sind Einzelpersonen, wie der Innenminister, die Bundeskanzlerin, der Grünen-Abgeordnete des eigenen Wahlkreises usw. Von diesen **individuellen Akteuren** abzugrenzen, sind **komplexe Akteure**, die sich wiederum in kollektive und korporative Akteure unterscheiden lassen.<sup>141</sup>

- **Kollektive Akteure** entstehen aus dem Zusammenschluss von Individuen mit gleichen oder ähnlichen Interessen. Organisationsformen

---

<sup>137</sup> Kaiser, Robert: Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, S. 25 f.

<sup>138</sup> Mayntz, Renate: Governance im modernen Staat. In Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden, 2004.

<sup>139</sup> Winter, Thomas von/Willems, Ulrich: Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policy-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 9.

<sup>140</sup> Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 7.

<sup>141</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, S. 54 f.

sind Bewegungen, Verbände oder strategische Allianzen, die Informationen austauschen und kooperativ zusammenarbeiten.<sup>142</sup>

- Wenn zudem eine Organisation mit überindividuellem Rechtsbezug geschaffen wird und Ressourcen zusammengelegt werden, um gemeinsame Ziele zu verfolgen, handelt es sich um **korporative Akteure**.<sup>143</sup> Beispiele hierfür sind Parteien, Gewerkschaften oder öffentliche Organisationen wie Parlament, Regierung und Verwaltung.<sup>144</sup> Korporative Akteure sind hierarchisch organisiert und direkter in politische Entscheidungsprozesse eingebunden. Durch ihren Zugriff auf Positionen mit formal-rechtlicher Autorität, politische Befugnisse und finanzielle Ressourcen verfügen sie über ein hohes Maß an Autonomie.<sup>145</sup>

Indem komplexe Akteure Positionen zusammenführen, tragen sie dazu bei, die politische Entscheidungsfindung zu vereinfachen. Sie sollten dennoch differenziert betrachtet werden: Denn obwohl komplexe Akteure oft einheitliche Positionen vertreten, werden sie von Individuen geprägt, repräsentiert und kontrolliert.<sup>146</sup> Innere Widersprüche und unterschiedliche Auffassungen sind nicht unüblich. Für Institutionen wie die KOM, Volksparteien oder auch Ministerien sind diese Unterschiede nachgewiesen worden.<sup>147</sup>

Auch Renate Mayntz und Fritz Scharpf plädieren dafür komplexe Akteure detailliert zu betrachten. Gerade wenn sich die Analyse auf mehrere Ebenen beziehe, könnten sowohl „das nationale politische System im Ganzen [als auch] der Staatsapparat [nicht] als monolithischer, aus einheitlicher Ori-

---

<sup>142</sup> Sack, Detlef: *Regieren und Governance in der BRD*. Ein Studienbuch. München: De Gruyter, 2013, S. 48 ff.

<sup>143</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*. Elemente der Politik, S. 55.

<sup>144</sup> Sack, Detlef: *Regieren und Governance in der BRD*. Ein Studienbuch, S. 48 ff.

<sup>145</sup> Scharpf, Fritz W.: *Interaktionsformen*. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske+Budrich, 2000, S. 101.

<sup>146</sup> Schneider, Volker: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2003*, S. 112.

<sup>147</sup> A. a. O., S. 111.

entierung heraus handelnder Akteur konzeptualisiert werden“.<sup>148</sup> Das gilt insbesondere für die EU-Ebene, wo es aufgrund der Initiativfunktion der KOM und der wachsenden Bedeutung des parlamentarischen Mitentscheidungsverfahrens wichtig ist, auch Widersprüche innerhalb der EU-Organe zu identifizieren.

Eine verbreitete Analyse­methode zur Untersuchung komplexer Akteure ist der „akteurszentrierte Institutionalismus“.<sup>149</sup> Policy-Making wird dabei, auch mithilfe von Erklärungsmustern aus der Spieltheorie, als Resultat von Interaktionen bzw. Austauschbeziehungen zwischen Akteuren verstanden.<sup>150</sup> Analysiert werden Beziehungen, Positionen und Handlungen im jeweiligen institutionellen Kontext. Der Fokus liegt auf den Institutionen, die hohe Erklärungskraft für einen spezifischen Policy-Prozess haben.<sup>151</sup>

Zur Erklärung langfristigen Wandels greift der akteurszentrierte Institutionalismus aber zu kurz. Hierzu müssen nämlich auch Ressourcen der Akteure, bestimmende Ideen und Expertisen sowie externe Einflüsse, die auf ein Politikfeld wirken, berücksichtigt werden. Wenn mehrere Ebenen über einen längeren Zeitraum betrachtet werden, kann es zudem vorkommen, dass die Akteursanzahl unüberschaubar groß wird. Dann ist es methodisch sinnvoll, die entstehende Komplexität zu reduzieren, indem Gruppen oder Koalitionen gebildet werden.

---

<sup>148</sup> Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt: Campus, 1995, S. 10.

<sup>149</sup> Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung 1995.

<sup>150</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, S. 85.

<sup>151</sup> Scharpf, Fritz W.: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, S. 64.



Genau für diese Fälle bietet der „**Advocacy Coalition Framework**“ von Paul Sabatier und Hank Jenkins-Smith einen stringenten Rahmen.<sup>152</sup> Die Forscher interpretieren Policy-Making anhand von Aktionen, Kooperation und Organisation von Netzwerken in Policy-Subsystemen. Diese oft komplexen Netzwerke sind durch gemeinsame oder komplementäre Interessen und Wertvorstellungen beteiligter Akteure geprägt sowie durch das „Zusammenspiel von Behörden, Ministerien, Fachpolitik und Interessengruppen bis hin zu den Medien“.<sup>153</sup> Bandelow versteht den ACF explizit nicht als Theorie, sondern als Analyserahmen.<sup>154</sup> Als solcher sei er besonders gut geeignet Policy-Making im europäischen Mehrebenensystem darzustellen.<sup>155</sup>

Sabatier und Jenkins-Smith haben den ACF als Alternative zur Phasenheuristik des Policy Cycle entwickelt. Sie plädieren damit für eine Überwindung der lange prägenden Vorstellung des „iron triangle“.<sup>156</sup> Sinnvoll sei eine Erweiterung der Betrachtungsperspektive auf sämtliche Gruppen und Akteure, die am Policy Making beteiligt sind.<sup>157</sup>

Im Modell wird zwischen stabilen Parametern und externen Einflüssen bzw. Ereignissen unterschieden. Interpretationen richten sich sowohl auf die funktional-inhaltliche Policy als auch auf räumliche Dimensionen (Systematik des ACF siehe Abb. 2.3, S. 57). Die Subsysteme werden von Akteurs-

---

<sup>152</sup> Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.: The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners.

<sup>153</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Nr. 1, S. 63.

<sup>154</sup> Bandelow, Nils C.: Advocacy Coalition Framework. In Wenzelburger, Georg/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, 2015, S. 305.

<sup>155</sup> Bandelow, Nils C.: Politische Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie: Nutzen und Grenzen des Advocacy-Koalitionenrahmens zur Erklärung politischen Wandels im Mehrebenensystem Bundesländer, Bund und EU, S. 4.

<sup>156</sup> Hiermit werden die Wechselbeziehungen zwischen Kongress, Administration und Interessengruppen im politischen System der USA beschrieben.

<sup>157</sup> Sabatier, Paul A.: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. Policy Sciences, Vol. 21, Nr. 1 1988, S. 131.

## 2.2. ADVOCACY-COALITION-FRAMEWORK

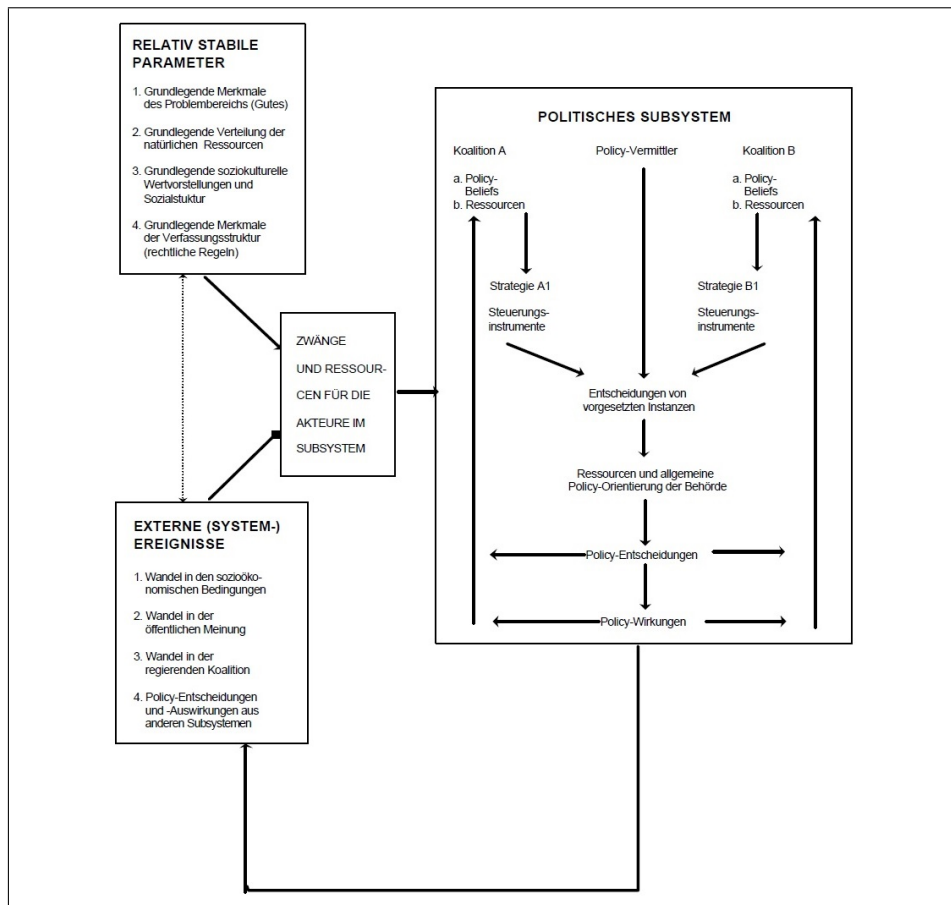


Abbildung 2.3: Systematik des Advocacy Coalition Frameworks – Quelle nach: Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.: The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners, S. 224.

gruppen („Advocacy Coalitions“) bestimmt, die direkt mit einem politischen Problem konfrontiert sind.<sup>158</sup> Untersucht werden deren Kräfteverhältnisse und Einflussmöglichkeiten innerhalb des Subsystems.

<sup>158</sup> Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.: The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners, S. 120.

Die Koalitionen vertreten gemeinsame Werte und Zielvorstellungen und handeln kooperativ.<sup>159</sup> Ihre Wertvorstellungen und politische Grundüberzeugungen werden auch als „Belief Systems“ bezeichnet und in einem hierarchischen Modell nach drei unterschiedlichen Schichten differenziert:

- Der „Deep Core“ enthält grundlegende Überzeugungen, die für alle Politikfelder gelten und besonders resistent gegenüber Wandlungsprozessen sind.
- Der „Policy Core“ bezieht sich ausschließlich auf das Subsystem und vereint Strategien und Auffassungen der Akteure. Diese mittlere Ebene bildet die Grundlage für die Herausbildung der Advocacy-Koalitionen.
- Die „sekundären Aspekten“ beschreiben themenbezogene Positionen, die sich nur auf Teile des „Belief Systems“ beziehen, wie z. B. instrumentelle Entscheidungen.<sup>160</sup>

Die Beteiligung der Akteure am politischen Willensbildungsprozess erfolgt mit der Ziel, das jeweilige „Belief System“ möglichst umfassend in politische Maßnahmen umzusetzen. Dazu werden Aktivitäten innerhalb der Koalitionen koordiniert sowie gemeinsame Handlungspläne entwickelt und durchgeführt. Mitunter genügt auch die intuitive Abstimmung gemeinsamer Strategien.<sup>161</sup>

Policy-Wandel wird durch Policy-orientiertes Lernen erklärt. Dieser Lerneffekt wird beschrieben als eine Veränderung der erfahrungsbedingten, sta-

---

<sup>159</sup> Sabatier, Paul A.: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, 1987 Nr. No. 4, S. 652.

<sup>160</sup> Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.: The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners, S. 131 ff.

<sup>161</sup> Sabatier, Paul A.: Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, Nr. No. 4, 1987, S. 652.

## 2.2. ADVOCACY-COALITION-FRAMEWORK

|                                       | „Deep Core“                                      | „Policy Core“   | Sekundäre Aspekte  |
|---------------------------------------|--|---|--|
| <b>Merkmale</b>                       | Fundamentale normative und ontologische Axiome   | Fundamentale Policy-Positionen in Bezug auf die grundlegenden Strategien, um Kern-Wertvorstellungen innerhalb des Subsystems zu verwirklichen | Instrumentelle Entscheidungen und Informationssuche, die notwendig sind für die Durchsetzung des „Policy Core“           |
| <b>Reichweite</b>                     | Erstreckt sich über alle Policy-Subsysteme       | Spezifisch für ein Subsystem  | Spezifisch für ein Subsystem   |
| <b>Anfälligkeit für Veränderungen</b> | Sehr gering, ähnlich einer religiösen Konvention | Gering, Veränderungen sind aber möglich, wenn Erfahrungen schwerwiegende Anomalien aufdecken  | Verhältnismäßig leicht, sekundäre Aspekte sind Gegenstand der meisten administrativen und legislativen Politikproduktion |

Tabelle 2.2: Struktur der „Belief Systems“ im „Advocacy Coalition Framework“ – Quelle: Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.: *The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners*, S. 221., Übersetzung: Bandelow, Nils C.: *Politische Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie: Nutzen und Grenzen des Advocacy-Koalitionenrahmens zur Erklärung politischen Wandels im Mehrebenensystem Bundesländer, Bund und EU*, S. 10.

bilen Denk- und Verhaltensmuster einer Koalition.<sup>162</sup> Jenkins-Smith und Sabatier nennen das „Belief System Modification“.<sup>163</sup> Der Wandel von „Belief Systems“ beginnt oft mit der Veränderung individueller Einstellungen, die durch dynamische Prozesse in der Gruppe verbreitet werden.<sup>164</sup> Der Überzeugungswandel kann durch verschiedene Faktoren ausgelöst werden. Bandelow hat fünf Kategorien benannt:

<sup>162</sup> Sabatier, Paul A.: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. Vol. 24, 1993, S. 122.

<sup>163</sup> Jenkins-Smith, Hank C./Sabatier, Paul A.: *The Dynamics of Policy-Oriented Learning*. In Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993, S. 49.

<sup>164</sup> A. a. O., S. 42.

1. Individuelle Lernprozesse von Akteuren und Veränderung von Einstellungen
2. Verbreitung neuer Überzeugungen bei beteiligten Individuen
3. Veränderung der personellen Zusammensetzung von Koalitionen
4. Dynamische Prozesse, z. B. durch Polarisierung homogener Gruppen
5. Neue Regeln zur Aggregation von Präferenzen sowie Förderung bzw. Behinderung der Gruppenkommunikation<sup>165</sup>

Da sich der „Deep Core“ eines „Belief Systems“ nur schwer und selten verändert und die beteiligten Akteure in der Regel nicht bereit sind, ihre Kernüberzeugungen in Frage zu stellen, betrifft Policy-orientiertes Lernen kurz- und mittelfristig vor allem die „sekundären Aspekte“.<sup>166</sup> Kommt es dennoch dazu, dass eine Koalition den Kern ihres „Belief Systems“ variiert, so kann hierfür ein externer Einfluss verantwortlich sein. Gemeint sind grundlegende sozioökonomische Veränderungen, wie z. B. konjunkturelle Schwankungen, neue Regierungskonstellationen oder ein Meinungsumschwung in der Öffentlichkeit (siehe Abb. 2.3, S. 57).

## 2.3 Multi-Level-Governance

Bereits vor Gründung der EU kamen in der Politikwissenschaft Methoden zum Einsatz, mit denen die Analyse von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen in Mehrebenensystemen möglich war. Diese klassischen Integrationstheorien boten Erklärungen dafür, warum Staaten Handlungskom-

---

<sup>165</sup> Bandelow, Nils C.: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Berlin: Sigma, 1999, S. 62.

<sup>166</sup> Bandelow, Nils C.: Politische Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie: Nutzen und Grenzen des Advocacy-Koalitionenrahmens zur Erklärung politischen Wandels im Mehrebenensystem Bundesländer, Bund und EU, S. 11 f.

petenzen abgaben und betonten wechselseitig die Rolle der Mitgliedstaaten oder supranationaler Organisationen. Stanley Hoffmann vertrat die These, dass die EU-Integration nicht zu einer Schwächung, sondern einer Stärkung der Nationalstaaten und ihrer Regierungen führt (Intergouvernementalismus). Die exponierte Stellung und Verhandlungsmacht leitete er aus den nationalstaatlichen Machtressourcen ab.<sup>167</sup> Ernst B. Haas sah hingegen in der Weiterentwicklung der europäischen Integration einen Sachzwang (Neofunktionalismus). Die Kooperation schaffe Mehrwerte und begünstige so weitere Zusammenarbeit. Die Macht des Nationalstaats werde nach und nach durch die EU-Gemeinschaft zurückgedrängt.<sup>168</sup>

Der fortschreitende Integrationsprozess veränderte in der Tat die Beschaffenheit der EU: Ihre Gründung, inklusive der Entscheidungsstrukturen, die auf breite Mitwirkung angelegt waren, führten durch die Anpassung nationaler Politiken an EU-Vorgaben sowie die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen zur Vertiefung europäischer Integration.<sup>169</sup> Policy Making in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene wurden miteinander verknüpft.<sup>170</sup> Mit den klassischen Ansätzen von Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus waren die so entstandenen Prozesse und Steuerungsmuster nur noch unzureichend erklärbar.

Die Mehrebenenforschung nahm hier ihren Ursprung und wies partizipativen Formen der Politikgestaltung mehr Bedeutung zu. Die **MLG** wurde zu Beginn der 1990er-Jahre von Gary Marks eigens als Konzept zur Ana-

---

<sup>167</sup> Hoffmann, Stanley: *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994*. In Hoffmann, Stanley (Hrsg.): *Obstinate or Obsolete? France, European Integration, and the Fate of Nation-State*. Boulder: Westview Press, 1995.

<sup>168</sup> Haas, Ernst B.: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

<sup>169</sup> Scharpf, Fritz W.: *Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie*. *Leviathan*, Vol. 30, Nr. 1 2002, S. 71.

<sup>170</sup> Benz, Arthur: *Multi-Level-Governance*. In Glück, Peter (Hrsg.): *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Band Theoretical Aspects*, Freiburg: Joensuu European Forest Institute, 1999, S. 74 f.

lyse von EU-Politik entwickelt.<sup>171</sup> Das Team um Marks, der seine Ideen später mit Liesbet Hooghe und Kermit Blank weiterentwickelte, erkannte, dass die EU – als supranationalen Kooperationsform – eines eigenen Untersuchungsrahmens bedurfte. Mit dem MLG-Konzept beschrieben sie die Abhängigkeit nationaler Regierungen von politisch-räumlichen Ebenen („Multi-Level“) und die stärker ins Gewicht fallende Rolle nicht-staatlicher Akteure („Governance“).

Im Konzept wird die EU als (quasi-)föderales politisches System betrachtet, das von der supranationalen Ebene dominiert wird und in dem sich vier Ebenen unterscheiden lassen:

- Europäische bzw. supranationale Ebene
- Mitgliedstaaten bzw. nationale Ebene
- Regionale bzw. subnationale Ebene und
- Kommunale Ebene

Nachdem Begriff und Konzept in der Forschung etabliert waren, griff auch die EU-Politik die Terminologie auf.<sup>172</sup> MLG wurde als Leitbild etabliert, um den institutionellen Aufbau sowie die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen zu vermitteln.<sup>173</sup> Mit dem Konzept konnte eine der am häufigsten gestellten Bürgerfragen beantwortet werden: Wer tut was in Europa? Das Konzept bot die Chance, „klare Regeln für gemeinsam geteilte [...] Kompetenzen aufzustellen“.<sup>174</sup> Grande stellte dementsprechend fest, dass

---

<sup>171</sup> Marks, Gary: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In Cafruny, Alan W./Rosenthal, Glenda G. (Hrsg.): The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder, 1993.

<sup>172</sup> Europäische Kommission: KOM(2001) 428, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch. Brüssel, 2001, S. 1-29.

<sup>173</sup> Ausschuss der Regionen: CdR 89/2009, Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance. Brüssel, 2009, S. 1-27.

<sup>174</sup> KOM (2001) 428, Europäisches Regieren - Ein Weißbuch, S. 29.

erst das funktionale Verständnis der MLG „die reale Komplexität europäischer Politikprozesse angemessen“ begreifbar mache.<sup>175</sup>

Den Akzeptanzproblemen und fehlender politischer Legitimation konnte ebenenübergreifende Zusammenarbeit entgegengestellt werden. Aus dem koordinierten „auf Partnerschaft beruhende[n] Vorgehen der Union, der Mitgliedstaaten und der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Ausarbeitung und Umsetzung der Politiken“ ergebe sich, „dass die Verantwortung von den betroffenen Verwaltungsebenen geteilt“ werden müsse.<sup>176</sup> Das Mehrebenensystem sei eine „in voller Entwicklung befindliche konkrete Realität, [in der] Regieren auf mehreren Ebenen [stattfinde und] jeder nach besten Kräften und Fähigkeiten zum Erfolg des Ganzen beiträgt“.<sup>177</sup> Die Souveränität des Nationalstaats werde dabei nicht direkt zurückgedrängt. Vielmehr eröffnet die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die EU-Ebene neue Mitbestimmungsmöglichkeiten.<sup>178</sup>

Hooghe teilte die Einschätzung: Die Entscheidungsfindung sei auf Partnerschaft und Konsens ausgerichtet und verbinde Ebenen miteinander, die in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zueinander stünden. Im Unterschied zum staatszentrierten Ansatz des Intergouvernementalismus werde mit der MLG klar, dass die EU kein politisches Machtzentrum und keine klassische nationalstaatliche Hierarchie besitze.<sup>179</sup> Der Ansatz ermöglicht so

---

<sup>175</sup> Grande, Edgar: Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. In Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): *Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems*. Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 14.

<sup>176</sup> CdR 89/2009, Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance, Vorwort.

<sup>177</sup> KOM (2001) 428, *Europäisches Regieren - Ein Weißbuch*, S. 29.

<sup>178</sup> Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank Kermit: European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level-Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, 1996, S. 371.

<sup>179</sup> Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: Multi-level governance and European integration, S. 12 ff.



einen neuen analytischen Zugriff auf Themen mit supranationaler Bedeutung. Der Fokus liegt auf Interdependenz und Interpenetration der politischen Ebene und die EU fungiert als „Verflechtungsfalle“<sup>180</sup>, als „fusionierter Föderalstaat“<sup>181</sup> oder „dynamisches Mehrebenensystem“<sup>182</sup>.

Da die Komplexität des Policy Making in der EU nicht länger mit dem klassischen Verständnis von „Regieren“ als hierarchisch angelegter staatlicher Steuerung zu erklären war, wurde der Begriff der „**Governance**“ einbezogen.<sup>183</sup> Dieser beschreibt netzwerkartige Strukturen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure.<sup>184</sup> Das „Governance-Konzept“ ist eine vielschichtige Analyseperspektive. James Rosenau und Ernst-Otto Czempiel beschrieben es bereits im Buchtitel als politische Steuerungsform, die weder hierarchisch noch ökonomisch erklärbar sei, sondern vielmehr durch Koordination und Kooperation, als „governance without government“.<sup>185</sup>

Mit dem „Governance-Konzept“ ist nicht nur ein Bedeutungsverlust staatlicher Steuerung auf allen politischen Ebenen verbunden. Mit ihm geht auch die Anpassung an globalisiert-vernetzte Entscheidungsstrukturen einher. Der staatliche Alleinvertretungsanspruch erodiert. Jachtenfuchs beschrieb in diesem Kontext Entwicklungstendenzen hin zu einer funktionalen Differenzierung, die sich auch in anderen westlichen Demokratien beobach-

---

<sup>180</sup> Scharpf, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift, Vol. 26, 1985.

<sup>181</sup> Wessels, Wolfgang: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, 1992.

<sup>182</sup> Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske+Budrich, 2003.

<sup>183</sup> Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

<sup>184</sup> Mayntz, Renate: Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.): Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, 2006, S. 11-20.

<sup>185</sup> Rosenau, James/Czempiel, Ernst O.: Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ten ließe, in der EU jedoch „stärker ausgeprägt“ seien. Sie erschienen hier wie von einem „Brennglas“ vergrößert.<sup>186</sup> Auch Robert Kaiser bemerkt, dass der Staat zur „Setzung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Regelungen in zunehmend geringerer Weise autonom handeln“ kann. Er sei auf Formen des Zusammenwirkens mit öffentlichen und privaten Akteuren angewiesen. Es gehe um ein „Management von Interdependenzen“.<sup>187</sup>

Ein Kritikpunkt wird bereits in der Entstehungsgeschichte des MLG-Ansatzes gesehen. Der Fokus auf die EU-Ebene führe dazu, dass in erster Linie deren institutioneller Rahmen sowie EU-spezifische Probleme untersucht würden. Einflüsse und Wechselwirkungen mit der internationalen Ebene seien hingegen kaum oder gar kein Thema. Andrew Jordan kritisiert weiterhin, dass MLG konzeptionell keine grundlegend neuen Erkenntnisse liefere – der Theoriegehalt sei begrenzt. Hypothesenbildung sei kaum möglich. Der Ansatz biete zwar überzeugende Erklärungen für die Veränderungen auf EU-Ebene, könne aber keine kausal nachvollziehbare Erklärung für die Integration als solche liefern. Zuletzt überschätzten Marks und Hooghe auch die Rolle von subnationalen Akteuren.<sup>188</sup> Arthur Benz bemängelt den deskriptiven Charakter und die mitunter unklare Systematik.<sup>189</sup> Für das Verständnis politischer Steuerung in der EU liefert die MLG dennoch wichtige Anknüpfungspunkte.

---

<sup>186</sup> Jachtenfuchs, Markus: Verfassung, Parlamentarismus, Deliberation. Legitimation und politischer Konflikt in der Europäischen Union. In Landfried, Christine (Hrsg.): Politik in einer entgrenzten Welt. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 2001, S. 71.

<sup>187</sup> Kaiser, Robert: Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, S. 25.

<sup>188</sup> Jordan, Andrew: The European Union: an evolving system of multi-level governance or government? Policy and Politics, Vol. 29, 2001, S. 201 f.

<sup>189</sup> Benz, Arthur: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen. In Werle, Raymund/Schimank, Uwe u. a. (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt: Campus Verlag, 2000, S. 120.

## Kapitel 3

# Policy-Framework der Energieeffizienzpolitik

Das Verständnis davon, was es bedeutet, Energie effizient zu nutzen, ist keineswegs einheitlich. Im nachfolgenden Kapitel 3 werden daher Begriffe definiert und Messgrößen vorgestellt, die für die Bewertung der EE-Politik wichtig sind. Energieeffizienz ist eine technische Messgröße, die in engem Zusammenhang zum Nutzerverhalten von Verbrauchern steht. Die Wirksamkeit politischer Vorgaben ist funktional verknüpft mit gesellschaftlichen und sozialen Aspekten, die am Beginn des Kapitels betrachtet werden. Außerdem erfolgt die Einordnung von EE-Politik in die übergreifenden Politikfelder der Energie- und Klimaschutzpolitik. Dazu werden Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren analysiert, die auf das Subsystem wirken. Zuletzt wird auch der politisch-institutionelle Rahmen für das Policy Making dargestellt, in dem die EE-Politik verhandelt wird.

### 3.1 Technische Faktoren und Einsparpotenziale

Automatisierung und Rationalisierung tragen dazu bei, Energie effizienter zu nutzen: Ob Licht- oder Klimatechnik, transparentes Verbrauchsscreening, Fernwärmesysteme, Blockheizkraftwerke, Wärmepumpen oder Spei-

chertechnologien. Technische Innovationen bieten Unternehmen die Chance mit EE-Technologien ihre Wettbewerbsposition zu stärken oder eröffnen Verbrauchern Einsparpotenziale. Die Aufgabe von politisch Handelnden ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen diese Innovationspotenziale wirksam werden. Sind EE-Technologien oder EE-Maßnahmen schließlich etabliert, geht es auch um funktionierende Anreizsteuerung für das Konsum- und Nutzerverhalten. Rebound-Effekte können Fortschritte kompensieren und damit die Wirkungen von Policies umkehren.

#### 3.1.1 Energieeffizienz und weitere relevante Begriffe

Energieeffizienz ist abzugrenzen von der **Energieeinsparung**. Diese wird nach einer Definition des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie durch die teilweise oder vollständige Verzichtbarkeit oder Substitution von energierelevanten Produkten oder Dienstleistungen beschrieben.<sup>190</sup> In der EE-Richtlinie wird auf „erhebliche“ Einsparpotenziale bei „Gebäuden, im Verkehr, bei Produkten und Prozessen“ hingewiesen.<sup>191</sup> Bei **Effizienz** geht es prinzipiell um den Einsatz möglichst geringer Mittel (Ressourcen, Zeit etc.).<sup>192</sup> Mit ihr wird in Abgrenzung zur Energieeinsparung nicht der Verzicht auf **Energiedienstleistungen**<sup>193</sup> angestrebt, sondern vielmehr eine Verringerung des Energieeinsatzes. Sie ist nur eine Teilmenge verschiedener Einsparoptionen.

---

<sup>190</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.): Definition Energieeffizienz. Wuppertal, 2008 (URL: [http://wupperinst.org/uploads/tx\\_wupperinst/energieeffizienz\\_definition.pdf](http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/energieeffizienz_definition.pdf)), S. 5.

<sup>191</sup> 2012/27/EU, Erwägungsgrund 7.

<sup>192</sup> Pehnt, Martin: Energieeffizienz – Definitionen, Indikatoren, Wirkungen. In Pehnt, Martin (Hrsg.): Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch. Heidelberg: Springer, 2010, S. 1.

<sup>193</sup> Energiedienstleistungen beschreiben den physischen Nutzeffekt, der aus der Kombination von Energie mit EE-Technologien oder EE-Maßnahmen gewonnen wird. Sie führen unter normalen Umständen zu messbaren Primärenergieeinsparungen. 2012/27/EU, Artikel 2 Abs. 7.

**Energieeffizienz** beschreibt das ökonomische Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen, zwischen Energieeinsatz und dem folgenden Ertrag an Leistungen. Sie kann qualitativ verstanden werden, wenn es z. B. darum geht, mit geringem Energieaufwand Wasser zum Kochen zu bringen. Sie kann aber auch quantitativ verwendet werden, z. B. mit der Angabe des Wirkungsgrads einer Maschine. Der Begriff kann aus der Makroperspektive, also volkswirtschaftlich, anhand aggregierter Messgrößen oder in der Mikroperspektive, z. B. in Form vom Wirkungsgrad eines Kraftwerks, verwendet werden. Je geringer der Aufwand für einen gleichbleibenden Nutzen, desto effizienter ist die betreffende Maßnahme oder Anlage. In jedem Fall ergibt sich Energieeffizienz aus dem Verhältnis zwischen einer Input- und einer Outputgröße.<sup>194</sup> In der Regel wird sie prozentual und nicht absolut bestimmt.<sup>195</sup>

**EE-Steigerungen** sind die dynamischen Ergebnisse technischer, verhaltensbezogener oder wirtschaftlicher Veränderungen. Während Energieeffizienz die statische Betrachtung eines Zustandes beschreibt, beziehen sich die EE-Steigerungen auf den Verbesserungsprozess gegenüber einem vorherigen Referenzwert.<sup>196</sup>

Um den Erfolg von Energieeffizienz zu bewerten, ist es wichtig, sie empirisch messbar zu machen.<sup>197</sup> Das ist etwas umständlich. Patterson stellte fest, dass es sich um einen generischer Begriff handelt, für den kein einheitliches Maß existiere. Er müsse vielmehr im Kontext weiterer Größen betrachtet werden und sei erst in der Abstraktion bestimmter Attribu-

---

<sup>194</sup> Pehnt, Martin: Energieeffizienz – Definitionen, Indikatoren, Wirkungen, S. 2.

<sup>195</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Definition Energieeffizienz, S. 1 ff.

<sup>196</sup> Blesl, Markus/Kessler, Alois: Energieeffizienz in der Industrie, S. 314.

<sup>197</sup> Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung, S. 24.

### 3.1. TECHNISCHE FAKTOREN UND EINSARPOTENZIALE

te mess- und erklärbar.<sup>198</sup> Die EE-Richtlinie lieferte einen konkreten Ansatz zur Messbarkeit: Hier wird das Ertragsverhältnis aus Leistung, Waren und Energieeinsatz angeführt.<sup>199</sup> Energieeffizienz gibt demnach als Input-Output-Verhältnis z. B. die Menge an Stahl an, die mit einer Einheit Energie hergestellt werden kann.<sup>200</sup>

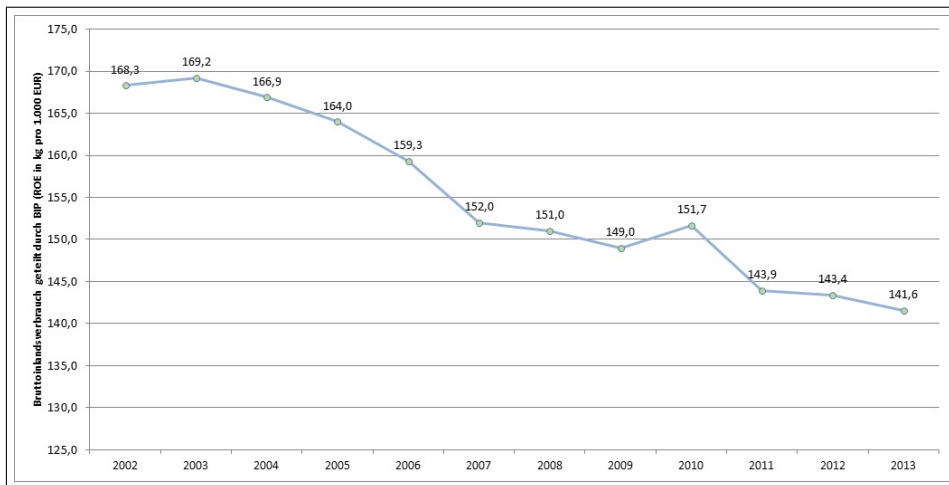


Abbildung 3.1: Entwicklung der Energieintensität in den EU-28-Staaten – Quelle: Eurostat (Hrsg.): Energieintensität der Wirtschaft. Luxemburg, 2015 (URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdec360>)

Eine Messgröße, die sich aus dieser Logik ergibt, ist die **Endenergieeffizienz**.<sup>201</sup> Die Größe erfasst Netto-Strommengen, die zur Befriedigung energierelevanter Bedürfnisse erforderlich sind.<sup>202</sup> Auch die Endenergieeffi-

<sup>198</sup> Patterson, Murray G.: What is energy efficiency? Concepts, indicators and methodological issues. Energy Policy, Vol. 24, 1996.

<sup>199</sup> 2012/27/EU, Artikel 2 Abs. 4.

<sup>200</sup> Blesl, Markus/Kessler, Alois: Energieeffizienz in der Industrie, S. 314.

<sup>201</sup> Endenergie wird – mit mehr oder weniger großen Verlusten – aus Primärenergie gewonnen. Es ist der nach Umwandlungs- und Übertragungsverlusten verbleibende Anteil, der den Verbraucher über ein Netz oder Verteilsystem erreicht. In der EE-Richtlinie fokussiert die Definition auf die Sektoren Industrie, Verkehr, Dienstleistungen und Landwirtschaft. 2012/27/EU, Artikel 2 Abs. 3.

<sup>202</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Definition Energieeffizienz, S. 3.

izienz beschreibt ein Verhältnis: Es geht um die Menge an Energie, die vor und nach EE-Maßnahmen benötigt wird.<sup>203</sup> Wie viel Brennstoff, Kraftstoff oder Strom wird benötigt, um einen Raum eine Stunde lang zu heizen? Ein Auto 100 km weit zu fahren? Nasse Haare mit einem Fön zu trocknen? Nicht einbezogen werden hier Lieferungen an den Umwandlungssektor sowie die Energiewirtschaft selbst.<sup>204</sup>

Weitere Messgrößen sind die **Energieintensität** und im Kehrwert die **Energieproduktivität**. Die Energieintensität<sup>205</sup> errechnet sich aus dem PEV<sup>206</sup> je Einheit des BIP oder je Einwohner.<sup>207</sup> Der im Nenner einbezogene Energieverbrauch kann in Relation zu den damit verbundenen THG-Emissionen gesetzt werden. Eine sinkende Energieintensität ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten demnach positiv zu bewerten.

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>Energieintensität</b>    | = Energieverbrauch/Bruttoinlandsprodukt |
| <b>Energieproduktivität</b> | = Bruttoinlandsprodukt/Energieverbrauch |

Tabelle 3.1: Berechnung von Messgrößen für Energieeffizienz – Quelle: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Definition Energieeffizienz, S. 1 f.

Energieproduktivität beschreibt ein Output/Input-Verhältnis und wird üblicherweise prozentual angegeben: Es ist der Anteil eines 100-prozentigen Primärenergieeinsatzes, der nach verschiedenen Umwandlungsschritten tat-

---

<sup>203</sup> Pehnt, Martin: Energieeffizienz – Definitionen, Indikatoren, Wirkungen, S. 3.

<sup>204</sup> 2012/27/EU, Artikel 2 Abs. 3.

<sup>205</sup> Mit der Energieintensität wird der Energieverbrauch einer Volkswirtschaft und ihre Gesamtenergieeffizienz gemessen. Er errechnet sich aus dem Verhältnis zwischen Nettoinlandsverbrauch und BIP, jeweils berechnet für ein Kalenderjahr. Da der Energieverbrauch in kg RÖE und das BIP in 1.000 EUR gemessen wird, ergibt sich der Nutzungsgrad in kg RÖE pro 1.000 EUR.

<sup>206</sup> Der PEV errechnet sich aus dem Endenergieverbrauch und den Verlusten, die bei der Erzeugung dieser Endenergie auftreten. Volkswirtschaftlich beschreibt der Wert, die Menge an Primärenergie, die einem Staat oder Bundesland – meist aufs Jahr betrachtet – zugeführt wurde.

<sup>207</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Definition Energieeffizienz, S. 1 f.

sächlich für den Endenergieverbrauch zur Verfügung steht.<sup>208</sup> Die Messgröße ist geeignet, die Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Energieverbrauch anzuzeigen, liefert jedoch keine Erkenntnisse zur Entkopplung in einzelnen Branchen oder zu Veränderungen des Energiekonsums.<sup>209</sup>

Hiermit sind die Kernziele der EE-Politik angesprochen: Die Verringerung von Primärenergieverbrauch und Energieeinfuhren, die Senkung von THG-Emissionen, der Umstieg auf eine effizientere Wirtschaft sowie die gleichzeitige Förderung von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit.<sup>210</sup> Die Messung von Fortschritten auf dem Weg zu diesen Zielen unterliegt allerdings statistischen Sondereffekten:

- Die Energieintensität in verschiedenen Wirtschaftssektoren unterscheidet sich mitunter beträchtlich.<sup>211</sup> Strukturwandlungsprozesse, in denen Industrieproduktionen durch weniger energieintensive Dienstleistungen ersetzt werden, führen dazu, dass die volkswirtschaftliche Energieintensität sich verbessert, ohne dass irgendwelche Maßnahmen zur EE-Steigerung ergriffen worden wären.<sup>212</sup> Ein gutes Beispiel hierfür ist Großbritannien, wo ein Großteil des Verarbeitenden Gewerbes durch Zuwächse im Finanzsektor kompensiert wurde. Das Land schneidet seitdem in entsprechenden Rankings regelmäßig gut ab.<sup>213</sup>
- Der gleiche Zusammenhang gilt für Modernisierungen im Umwandlungssektor. Wird der Wirkungsgrad von Großkraftwerken erhöht, so

---

<sup>208</sup> Jung, Yeon-Mi: Energieeffizienzpolitik in Deutschland und Südkorea. Kraft-Wärme-Kopplung im Spannungsfeld zwischen Klimaschutz und Energiewirtschaft, S. 44.

<sup>209</sup> Think Tank 30 (Hrsg.): Monitoring von Energieeffizienz: Den Rebound-Effekt messen! Hamburg, 2015, S. 1.

<sup>210</sup> 2012/27/EU, Erwägungsgrund 1.

<sup>211</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Definition Energieeffizienz, S. 2 f.

<sup>212</sup> Interview Nr. 4 vom 28. Jan. 2016.

<sup>213</sup> American Council for an Energy-Efficient Economy (Hrsg.): The ACEEE 2012 International Energy Efficiency Scorecard. Washington, 2012.



kann das zu volkswirtschaftlich relevanten Steigerungen bei der Energieintensität führen.<sup>214</sup>

- Auch konjunkturelle Effekte wirken sich aus: So führte die Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 zu einem merklichen Rückgang des Bruttostromverbrauchs<sup>215</sup> (siehe Abb. 3.2, S. 72).
- Zuletzt sei auf Temperatureffekte verwiesen: Langandauernde Kälteperioden sind eine relevante Einflussgröße für die Energieeffizienz.

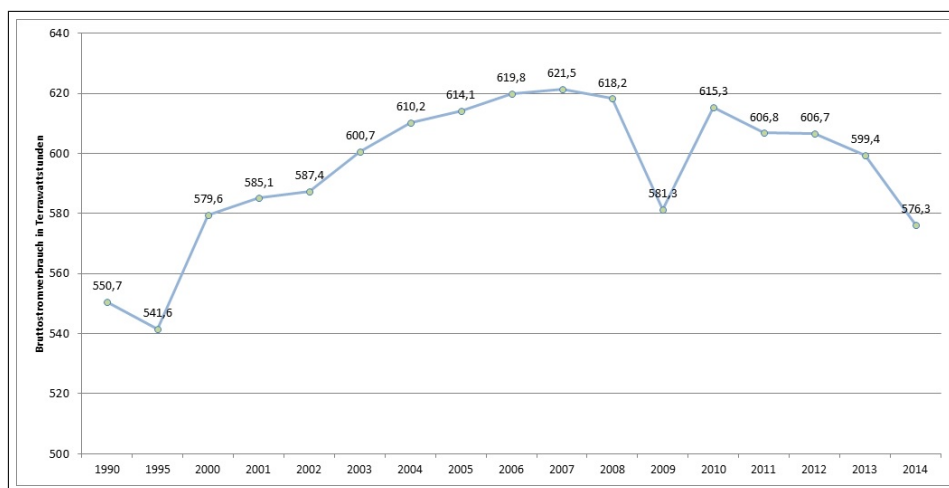


Abbildung 3.2: Entwicklung des Bruttostromverbrauchs in Deutschland (1990-2014) – Quelle: AG Energiebilanzen (Hrsg.): Bruttostromerzeugung in Deutschland ab 1990 nach Energieträgern, Abrufdatum: 26. Sep. 2015. Berlin, 2015

Obwohl in den vergangenen Jahren die Energieproduktivität in Deutschland anstieg und viele Elektrogeräte, Maschinen und Produktionsabläufe weniger Strom benötigen, ist der Bruttostromverbrauch gegenüber 1990 gestiegen (siehe Abb. 3.2, S. 72). Insbesondere der Anstieg von Mitte der

---

<sup>214</sup> Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (Hrsg.): Faktenpapier Energieeffizienz 2014. Stand, Trends, Forderungen. Berlin, 2014, S. 10.

<sup>215</sup> Der Bruttostromverbrauch beschreibt die in einem Staat oder Bundesland erzeugte bzw. importierte Gesamtstrommenge abzüglich der exportierten Energiemenge. Im Gegensatz zum Nettostromverbrauch fließen auch Verteilungsverluste und der Eigenverbrauch der Kraftwerke mit in den Wert ein.

1990er-Jahre bis 2008 ist bemerkenswert, da zahlreiche Industrieanlagen im Osten Deutschlands vom Netz gingen. Die sogenannten „wall fall profits“<sup>216</sup> führten nicht zu signifikanten Rückgängen – im Gegenteil. Erst seit 2010 ist eine zaghafte Abwärtsbewegung beim Bruttostromverbrauch erkennbar.

### 3.1.2 Nutzerverhalten und Rebound-Effekte

Nicht nur strukturelle, konjunkturelle oder wetterbedingte Einflüsse können Auswirkungen auf die Energieeffizienz haben, sondern auch das Nutzerverhalten. Umso erstaunlicher ist die Tatsache, dass sogenannte „Rebound-Effekte“ in der EE-Richtlinie keine direkte Erwähnung finden. Dabei bleibt anzumerken, dass sowohl auf der EU-Ebene, z. B. von der KOM<sup>217</sup> als auch in den Mitgliedstaaten entsprechende Studien in Auftrag gegeben wurden. Nach einer vorausgegangenen Phase weitgehender Ignoranz wurde das Thema im Dezember 2010 auch in Deutschland aufgegriffen. Der Deutsche Bundestag setzte die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ ein, die unter Federführung von Reinhard Madlener und Blake Alcott ein Sondergutachten zu Rebound-Effekten anfertigen ließ.<sup>218</sup> Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission wurde 2013 vorgelegt und be-

---

<sup>216</sup> Der Begriff beschreibt den Zusammenbruch veralteter, energieintensiver Industriezweige und den Abbau von Überkapazitäten, wie er in Deutschland und osteuropäischen Staaten in den 1990er-Jahren stattfand.

<sup>217</sup> Maxwell, Dorothy/McAndrew, Laure u. a.: ENV.G.4/FRA/2008/0012, Addressing the Rebound Effect, a report for the European Commission DG Environment. Ivry-sur-Seine, 2011.

<sup>218</sup> Madlener, Reinhard/Alcott, Blake: Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkoppelung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum unter besonderer Berücksichtigung der Systematisierung von Rebound-Effekten und Problemverschiebungen. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages. Berlin, 2011.

schäftigt sich umfassend mit der „Systematik und Dynamik von Entkoppelungsprozessen“.<sup>219</sup>

EE-Steigerungen führen nämlich nicht zwangsläufig zur Absenkung des Verbrauchs. Wird Energie durch ihren effizienteren Einsatz günstiger, kann das dazu führen, dass sie stärker nachgefragt wird und der Verbrauch steigt.<sup>220</sup> Als „Rebound“ wird der Anteil bezeichnet, der bedingt durch Verhaltens- oder Nutzungsänderungen der Verbraucher die Einsparung schmälert.<sup>221</sup>

| Senkende Faktoren                                 | Steigernde Faktoren                               | Sonstige  |
|---|---|---|
| - Energieeffizienz                                | - Demographie (z. B. mehr Einpersonenhaushalte)   | - Konjunktur (Wachstum vs. Rezession)                                   |
| - Substitution von Stromanwendungen im Wärmemarkt | - neue Anwendungen (Wärmepumpe, Elektromobilität) | - Temperatur (kalte vs. milde Winter)                                   |
| - Sparsameres Verbraucherverhalten                | - Rebound-Effekte                                 | - Strukturwandel (z. B. Substitution von Industrie durch Finanzbranche) |

Tabelle 3.2: Senkende und steigernde Einflussfaktoren beim Energieverbrauch – Quelle: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) (Hrsg.): Entwicklung des Stromverbrauchs in Deutschland. Basisdaten und Einflussfaktoren auf den Stromverbrauch. Berlin, 2015, S. 19.

Bereits 1865 wurde der Zusammenhang vom britischen Ökonomen William Stanley Jevons mit Bezug zur industriellen Revolution und den Verbrauch von Kohle beschrieben. Jevons wies nach, dass EE-Steigerungen bei der Dampfmaschine und in der Stahlproduktion jeweils mit mehr Ressour-

---

<sup>219</sup> Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Berlin, 2013, S. 430 ff.

<sup>220</sup> Binswanger, Mathias: Technological progress and sustainable development: what about the rebound effect? Ecological Economics, Vol. 36, 2001.

<sup>221</sup> Madlener, Reinhard/Alcott, Blake: Energy Rebound and economic growth: A review of the main issues and research needs.

cenverbrauch verbunden waren.<sup>222</sup> Rebound-Effekte beschränken die Wirksamkeit von EE-Maßnahmen und können sie im Extremfall sogar überkompensieren. Der Zusammenhang ist in nahezu allen Sektoren nachgewiesen. Theoretisch mögliche Einsparungen werden so praktisch nie vollständig realisiert.

Die Fachliteratur diskutiert diverse Ausprägungen von Rebound-Effekten, die hier jedoch im Sinne des Wuppertal Instituts in vier Kategorien zusammengefasst werden:<sup>223</sup>

- Der **finanzielle Rebound-Effekt** wirkt indirekt und beschreibt das Phänomen, dass nach einer EE-Maßnahme die Nachfrage nach anderen energieverbrauchenden Produkten oder Dienstleistungen ansteigt. Finanzielle Mittel, die gespart werden, weil Energiekosten sinken oder eine Energiedienstleistung kostengünstiger wird, werden für Mehrkonsum genutzt.<sup>224</sup> Ein Verbraucher, der eine sparsame Waschmaschine erwirbt, kauft beispielsweise mit dem eingesparten Geld einen leistungsstärkeren Herd. Darauf, dass EE-Steigerungen auf der Mikroebene einen Anstieg des Energieverbrauchs auf der makroökonomischen Ebene nach sich ziehen können, wiesen Brookes<sup>225</sup> und Khazzoom<sup>226</sup> bereits Ende der 1970er-Jahre hin. Zum Nachweis indirekter Rebound-

---

<sup>222</sup> Jevons, William S.: *The Coal Question: An Inquiry Concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coalmines*. London: Macmillan, 1865.

<sup>223</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.): *Der Rebound-Effekt. Über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz*. Wuppertal, 2012.

<sup>224</sup> Madlener, Reinhard/Alcott, Blake: Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkoppelung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum unter besonderer Berücksichtigung der Systematisierung von Rebound-Effekten und Problemverschiebungen. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages, S. 7.

<sup>225</sup> Brooks, Leonard: *Energy policy, the energy price fallacy and the role of nuclear energy in the UK*. *Energy Policy*, Vol. 6, 1978.

<sup>226</sup> Khazzoom, Daniel J.: *Economic Implications of Mandated Efficiency in Standards for Household Appliances*. *The Energy Journal*, Vol. 1, 1980.

Effekte und ihrer gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen gibt es nach wie vor Forschungsbedarf. Das liegt daran, dass kausale Zusammenhänge zwischen mikroökonomischen Effizienzsteigerungen und Veränderungen des Energieverbrauchs auf der Makroebene nur umständlich herzustellen sind. Die Autoren einer amerikanischen Meta-Studie gehen aber davon aus, dass bis 2030 über die Hälfte der Effizienzgewinne von Rebound-Effekten aufgezehrt werden.<sup>227</sup>

- Der **materielle Rebound-Effekt** beschreibt den Zusammenhang, dass die Herstellung oder der Konsum energieeffizienter Produkte oder Dienstleistungen mit einem erhöhten Energieaufwand verbunden sein kann. Das trifft beispielsweise auf Produkte zu, die der Gebäudedämmung dienen. Der energetische Mehraufwand, der bei der Herstellung dieser Dämmmaterialien entsteht, kann je nach Produkt Amortisationszeiten von bis zu 15 Jahren verursachen.<sup>228</sup>
- Mit dem **psychologischen Rebound-Effekt** wird der Wechsel zu einer effizienten Technologie sowie deren nachfolgende stärkere Nutzung beschrieben.<sup>229</sup> Beispiel: Ein Einzelhändler, der Energiesparbirnen in seinem Geschäft einsetzt, lässt sie häufiger und länger zur Ausleuchtung der Schaufenster und Abschreckung von Dieben brennen, weil sie langlebiger und sparsamer sind als herkömmliche Glühbirnen.<sup>230</sup> Der psychologische Rebound-Effekt ist in zahlreichen empirischen Stu-

---

<sup>227</sup> Breakthrough Institute (Hrsg.): Energy Emergence. Rebound and Backfire as Emergent Phenomena. Oakland, 2011, S. 50.

<sup>228</sup> Amortisation bezieht sich in diesem Fall nicht auf eine finanzielle Größe, sondern den anfallenden Energiebedarf zur Herstellung der Dämmmaterialien. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Der Rebound-Effekt. Über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz, S. 13.

<sup>229</sup> A. a. O., S. 3 f.

<sup>230</sup> Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK): Faktenpapier Energieeffizienz 2014. Stand, Trends, Forderungen, S. 12.

dien nachgewiesen worden.<sup>231</sup> Einen besonders starken Effekt wies Sarah West bei der Pkw-Nutzung in amerikanischen Haushalten nach. Sie ermittelte, dass technologisch bedingte Treibstoffeinsparungen von Pkws zu 87 Prozent aufgezehrt wurden, weil sich das Fahrverhalten im neuen Wagen änderte. Lediglich 13 Prozent der möglichen Treibstoffeinsparung wurden in diesem Fall demnach tatsächlich realisiert.<sup>232</sup>

- Der **Cross-Faktor-Rebound-Effekt** veranschaulicht, wie höhere Arbeitsproduktivität zu einem Produktionsanstieg und stärkerer Energienachfrage führt.<sup>233</sup> Zu einem der ersten erforschten Cross-Faktor-Rebound-Effekte führte die Entwicklung effizienterer Dampfmaschinen, die die Industrialisierung Europas einleiteten und zu einem massiven Anstieg der Energienachfrage führten.<sup>234</sup> Ein ähnliches Beispiel datiert aus der Zeit der Ölkrise<sup>235</sup> in den 1970er-Jahren. Die Einführung von Elektrolichtbogenöfen führte zu einer Halbierung der Energiekosten in der amerikanischen Stahlindustrie. Durch die gleichzeitige Steigerung der Kapital- und Arbeitsproduktivität sanken die Stahlpreise massiv, was die Nachfrage derart ankurbelte, dass die absoluten Energieeffizienzgewinne kompensiert wurden.<sup>236</sup>

---

<sup>231</sup> Peters, Anja/Sonnberger, Marco u. a.: Rebound-Effekte aus sozialwissenschaftlicher Perspektive – Ergebnisse aus Fokusgruppen im Rahmen des REBOUND-Projektes. Working Paper Sustainability and Innovation Vol. 5, 2012.

<sup>232</sup> West, Sarah E.: Distributional Effects of Alternative Vehicle Pollution Control Policies. *Journal of Public Economics*, Vol. 88, 2004.

<sup>233</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Der Rebound-Effekt. Über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz, S. 15.

<sup>234</sup> Jevons, William S.: *The Coal Question: An Inquiry Concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coalmines.*

<sup>235</sup> Als eine Reaktion auf den Yom-Kippur-Krieg beschloss die Organisation der Erdölexportierenden Staaten (OPEC) 1973 eine Reduktion des Ölangebots um fünf Prozent. Gegen die USA und die Niederlande, die Israel im betreffenden Konflikt unterstützten, wurde ein vollständiger Lieferboykott durchgesetzt.

<sup>236</sup> Saunders, Harry D.: *Historical Evidence for Energy Consumption Rebound in 30 U.S. Sectors and a Toolkit for Rebound Analysts.* Breakthrough Institute, 2010.

Rebound-Effekte belegen, dass eine EE-Steigerung nicht zwangsläufig zur Verminderung des Energieverbrauchs führt. Harry Saunders hat nachgewiesen, dass bei bestimmten Maßnahmen der Einspareffekt zu 100 Prozent kompensiert bzw. sogar überkompensiert wird. Das heißt, dass nach einer EE-Maßnahme mehr Energie verbraucht wird als zuvor. Saunders hat hierfür den Begriff des „Backfire“ eingeführt und nachgewiesen.<sup>237</sup> Ob „Backfire-Effekte“ allerdings ein ernstzunehmendes Phänomen sind, also über Einzelfälle hinausgehen, erscheint fraglich.

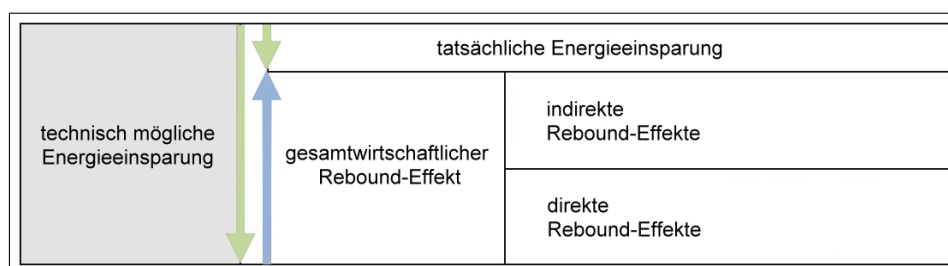


Abbildung 3.3: Klassifizierung des Rebound-Effekts und Auswirkungen auf mögliche Energieeinsparungen – Quelle: Blesl, Markus/Kessler, Alois: Energieeffizienz in der Industrie, S. 335.

EE-Maßnahmen sind prinzipiell dazu geeignet, den volkswirtschaftlichen Energieverbrauch abzusenken, obwohl Wirtschaft und Bevölkerung wachsen. Entscheidende politische Größe dabei, ist der Gesamtrebound, das heißt die Aggregation aller Rebound-Effekte. Obwohl diverse Studien die Rebound-Effekte belegen, wird in Wirkungsanalysen kaum oder bestenfalls flüchtig Bezug darauf genommen.<sup>238</sup> Auch in der EE-Richtlinie wird nicht der Versuch einer Quantifizierung unternommen. Dabei wäre es gerade hier möglich gewesen, auf breiter Basis Handlungsimpulse zur Steuerung des Nutzerverhaltens zu etablieren. Vorschläge dafür wurden 2011 im Auftrag der

<sup>237</sup> Saunders, Harry D.: A view from the macro side: rebound, backfire and Khazzoom-Brookes. Energy Policy, Vol. 28, 2000.

<sup>238</sup> Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, S. 435 f.

GD Energie zusammengestellt. Die Autoren identifizierten Handlungsbedarf in den Aktionsfeldern: „Design, Evaluation and Performance of Policy Instruments, Sustainable Lifestyles and Consumer Behaviour, Awareness Raising and Education in Business, Technology and Innovation, Fiscal Instruments, New Business Modells.“<sup>239</sup> Neben dem Nutzerverhalten wirken übergeordnete politische Zielsetzungen auf das Subsystem. Ein zentraler Einflussfaktor sind die internationalen Klimaschutzziele.

## 3.2 Ökonomische und ökologische Faktoren

### 3.2.1 Klimawandel und Verantwortungslogik

Klimaschutz ist eine globale Herausforderung – EE-Politik und EE-Richtlinie sind funktional verknüpft mit ihm.<sup>240</sup> Die Rahmensetzung für Klimapolitik erfolgt auf UN-Ebene. 1992 wurde in der Klimarahmenkonvention von Rio de Janeiro festgehalten, dass die Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf ein Niveau gesenkt werden sollen, das eine

Störung des Klimasystems verhindert [...]. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann.<sup>241</sup>

---

<sup>239</sup> Maxwell, Dorothy/McAndrew, Laure u. a.: ENV.G.4/FRA/2008/0012, Addressing the Rebound Effect, a report for the European Commission DG Environment, S. 53 ff.

<sup>240</sup> 2012/27/EU, Erwägungsgrund 1.

<sup>241</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC): Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. New York, 1992 (URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>), Artikel 2.



In der Rio-Erklärung spiegelt sich das Konzept des „Sustainable Development“ wieder. Die 1987 von der World Commission on Environment and Development (WCED) oder „Brundtland-Kommission“<sup>242</sup> entwickelte Definition gilt in der Umweltpolitikforschung nach wie vor als anerkannte Diskussionsreferenz und ist international anerkannt.<sup>243</sup> „If the development meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“<sup>244</sup> Das Konzept zielt darauf die Schöpfung zu wahren, Generationengerechtigkeit zu gewährleisten und globale Nutzungs- bzw. Verschmutzungsrechte fair zu verteilen. In Anerkennung des Konzepts einigten sich die Schwellen- und Industrieländer im Dezember 2015 in Paris auf einen verbindlichen Rahmen zur Reduzierung von THG-Emissionen.<sup>245</sup>

In einigen Weltregionen sind infolge des Treibhauseffekts Klimaveränderungen zu beobachten, die ganze Gesellschaftssysteme destabilisieren. Anfällig sind insbesondere politisch instabile Staaten, sogenannte „Failed States“. In diesen Staaten, in denen die innere Verwaltung faktisch handlungsunfähig ist, verstärkt sich die Wirkung von Problemen, die durch den Klimawandel

---

<sup>242</sup> Gro Harlem Brundtland übte in den 1980er- und 1990er-Jahren dreimal das Amt der Ministerpräsidentin in Norwegen aus. Als Vorsitzende des WCED förderte sie den Dialog zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Schreurs, Miranda A./Papadakis, Elim: *The A to Z of the Green Movement. Historical dictionary of the green movement*. Lanham: Scarecrow Press, 2009, S. 37.

<sup>243</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC): Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Artikel 3.

<sup>244</sup> World Commission on Environment and Development (WCED): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York, 1987, S. 54.

<sup>245</sup> Das Pariser Klimaschutzabkommen hat umfassenden Charakter. Es gilt als völkerrechtlich verpflichtend, wenn sich mindestens 55 Staaten beteiligen, die 55 Prozent der global anfallenden THG-Emissionen abbilden. Obligatorisch ist auch eine Zustimmung der nationalen Parlamente. Im April 2016 ratifizierten 170 Staaten in einer Zeremonie in New York das Abkommen. Eine wesentliche Voraussetzung zur völkerrechtlich verbindlichen Umsetzung wurde demnach realisiert. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC): *Adoption of the Paris Agreement*. Paris, 2015 (URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>).

induziert sind. Aber auch vergleichsweise stabile Systeme – insbesondere einige pazifische Inselstaaten – sind durch ihre geographische Lage und den Anstieg des Meeresspiegels in ihrer Existenz bedroht.<sup>246</sup>

Auch nicht unmittelbar betroffene Regionen sind mit Auswirkungen konfrontiert: Soziale Unruhen, witterungsbedingte Ernteaufschläge, die Zerstörung von Wohn- und Lebensräumen, Flüchtlings- und Migrationsbewegungen. Stefan Rahmstorf und Hans Joachim Schellnhuber vom Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) prophezeien Migrationsströme, die vergangene Fluchtbewegungen wie „vergleichsweise pittoreske Wanderungen in kleinen Gruppen erscheinen“ lassen.<sup>247</sup> Achim Brunnengräber führt aus: „Der Klimawandel beruht auf sozial ungleich verteilten Ursachen und führt zu sozial ungleich verteilten Betroffenheiten. [Er] wird im Rahmen der staatlichen und der internationalen wie der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht angemessen reguliert.“<sup>248</sup>

2005 wurde in der EU ein Regulierungsversuch zur Kontrolle des Emissionsausstoßes initiiert. Der Emissionshandel beruht auf marktwirtschaftlichen Grundlagen und implementiert Regeln für den Ausstoß fluorierter Treibhausgase. Er ermöglicht den Kauf und Verkauf von Verschmutzungsrechten zwischen Staaten. Diejenigen, die ihr Kontingent nicht ausschöpfen, weil die Wirtschaft schrumpft oder das Energieversorgungssystem auf kohlenstoffarmen Technologien basiert, können überschüssige Emissionsrechte an den Meistbietenden verkaufen.<sup>249</sup> Das System wurde unilateral einge-

---

<sup>246</sup> United Nations Environment Programme (UNEP): *Emerging Issues for Small Island Developing States. Results of the UNEP Foresight Process.* Nairobi, 2014.

<sup>247</sup> Rahmstorf, Stefan/Schellnhuber, Hans-Joachim: *Der Klimawandel. Diagnose, Prognose, Therapie.* München: Beck, 2012, S. 123.

<sup>248</sup> Brunnengräber, Achim: *Das Klimaregime. Globales Dorf oder sozial umkämpftes, transnationales Klimaregime?* In Brunnengräber, Achim (Hrsg.): *Zivilisierung des Klimaregimes. NGOs und soziale Bewegungen in der nationalen, europäischen und internationalen Klimapolitik.* Wiesbaden: Springer VS, 2011, S. 18.

<sup>249</sup> Rahmstorf, Stefan/Schellnhuber, Hans-Joachim: *Der Klimawandel. Diagnose, Prognose, Therapie,* S. 104 f.

führt, da zu diesem Zeitpunkt eine entsprechende Vereinbarung auf UN-Ebene nicht realisierbar war.<sup>250</sup> Der Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten<sup>251</sup> steht in enger Korrelation zu einzelnen Maßnahmen der EE-Richtlinie. Bei der Richtlinienarbeit ging es deshalb auch darum, Fehlallokationen der unterschiedlichen Anreizsysteme, für Investitionen in kohlenstoffarme Technologien zu vermeiden.<sup>252</sup>

Auch für die EE-Richtlinie gilt, dass die Komplexität von Klimawandelszenarien politisch in der Regel dahingehend simplifiziert wird, dass Fortschritte mit der Reduzierung des anthropogenen  $CO_2$ -Ausstoßes verknüpft werden. Dabei wird darauf gesetzt, dass mit Emissionssenkungen auch das Spektrum möglicher Folgekosten und -schäden zurückgedrängt wird. In den Szenarien wird davon ausgegangen, dass Kosten und Risiken steigen, je länger keine wirksamen Maßnahmen zur Emissionsabsenkung ergriffen werden.<sup>253</sup>

Der beschriebene Zusammenhang wird seit den 1990er-Jahren nicht mehr grundsätzlich in Frage gestellt. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für globale Umweltfragen empfahl 1995, die Erderwärmung im Rahmen eines „tolerierbaren Temperaturfensters“ zu begrenzen. Damit sollten die Auswirkungen des Klimawandels derart eingedämmt werden, dass eine „Bewahrung der Schöpfung“ und die „Vermeidung unzumutbarer Kosten“

---

<sup>250</sup> Europäisches Parlament und Rat: 280/2004/EG, Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls. Straßburg, 2004.

<sup>251</sup> Europäisches Parlament und Rat: 2003/87/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG. Brüssel, 2003.

<sup>252</sup> 2012/27/EU, Erwägungsgrund 55.

<sup>253</sup> Dow, Kristin/Downing, Thomas E.: Weltatlas des Klimawandels. Karten und Fakten zur Globalen Erwärmung, S. 29 ff.

### 3.2. ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE FAKTOREN

---

angestrebt sowie eine empfindliche Störung des zivilisatorischen Systems verhindert wird.<sup>254</sup>

Doch das Emissionsniveau sinkt nicht, es steigt: Global betrachtet wachsen Energiebedarf und -verbrauch. Bisher ist es nicht gelungen, den Zusammenhang zwischen ökonomischem Fortschritt, steigendem Verbrauch und ökologischem Schaden aufzulösen. Die wirtschaftliche Entwicklung und das Bevölkerungswachstum treiben das Emissionsniveau auf neue Höchststände. 2012 wurde erstmals die Marke von 35 Milliarden Tonnen überschritten (siehe Abb. 3.4, S. 83). Ein Wendepunkt in dieser Aufwärtsbewegung ist derzeit nicht absehbar.<sup>255</sup>

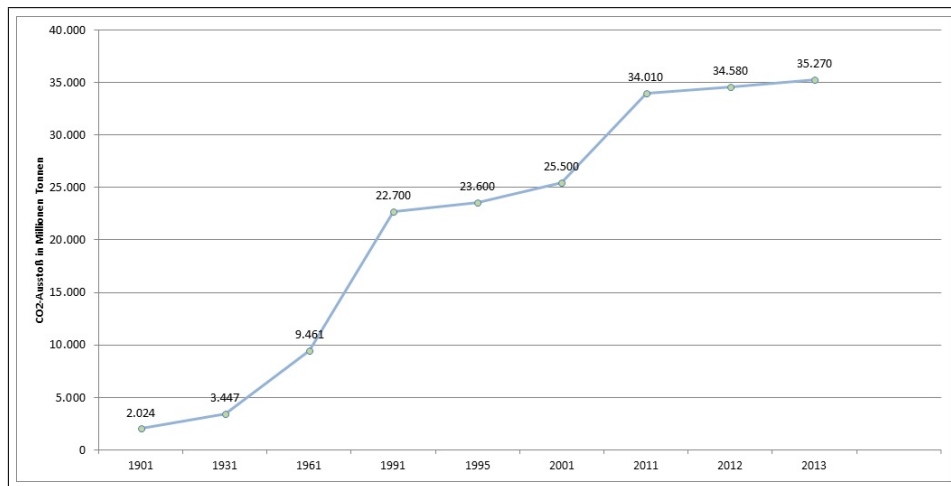


Abbildung 3.4: Weltweiter anthropogen bedingter CO<sub>2</sub>-Ausstoß in der Langfristperspektive seit 1901 (in Millionen Tonnen) – Quelle: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Hrsg.): Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report. Genf, 2014, S. 45.

THG-Emissionen, die infolge von Energieumwandlung und -nutzung entstehen, befördern besonders stark den Prozess des „anthropogenen Treib-

---

<sup>254</sup> Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für globale Umweltfragen (WBUG): Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme. Jahresgutachten 1995. Berlin: Springer, 1996, S. 112.

<sup>255</sup> European Commission's Joint Research Centre (Hrsg.): Trends in global CO<sub>2</sub> emissions: 2014 Report. Den Haag, 2014, S. 22 f.

hauseffekts“.<sup>256</sup> Auch wenn ihr Anteil, beispielsweise in Deutschland, zwischen 1990 und 2014 absolut um etwa 20 Prozent abnahm, liegt ihr relativer Anteil an der Summe aller verursachten THG-Emissionen noch immer bei etwa 85 Prozent und bleibt damit seit Jahren nahezu unverändert.<sup>257</sup> Zuletzt entfielen in der EU mit 27 Prozent gut ein Viertel der Gesamtemissionen auf die Energiewirtschaft. Dieser Bereich weist mit 7,4 kg  $CO_2$ -Äquivalent je EUR zugleich die höchste Emissionsintensität auf. Die Herstellung von Waren verursacht weitere 20 Prozent, so dass fast die Hälfte des europäischen Emissionsausstoßes auf diese Segmente zurückzuführen sind, während auf private Haushalte lediglich 18 Prozent entfallen.<sup>258</sup>

Im Gegensatz zu Entwicklungs- und Schwellenländern haben die Industriestaaten der westlichen Welt ihren wirtschaftlichen Wohlstand über einen sehr viel längeren Zeitraum durch die Nutzung endlicher Ressourcen und den Ausstoß von THG-Emissionen generiert.<sup>259</sup> Hieraus erwächst eine hohe Verantwortung, emissionsenkende Maßnahmen zu realisieren sowie die moralische Verpflichtung dazu, die negativen Auswirkungen mit vergleichsweise höherem finanziellen Einsatz als die Schwellenländer zu bekämpfen.<sup>260</sup>

---

<sup>256</sup> Das Vorhandensein eines auf menschliches Handeln zurückzuführenden „Treibhauseffekts“ ist spätestens seit den 1980er-Jahren – und der Einberufung des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) – wissenschaftlich unumstritten. Der Effekt beschreibt einen klimatischen Veränderungsprozess, der u. a. mit der Erwärmung der Erdatmosphäre, dem Abschmelzen der Polkappen und Gletscher und dem Anstieg des Meeresspiegels in Verbindung gebracht wird.

<sup>257</sup> Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.): *Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2014 - Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990-2012*. Band Vol. 24, Dessau-Roßlau, 2014, S. 64 f.

<sup>258</sup> Eurostat (Hrsg.): *Schlüsseldaten über Europa*. Luxemburg, 2014, S. 159-161.

<sup>259</sup> Schreurs, Miranda A.: *The Ethical Dimension of Energy Policy Decisions: The Role of Advisory Bodies*. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Sonderband, 2013, S. 119 ff.

<sup>260</sup> Diese Kausalität wurde proaktiv von den Gesprächspartnern in den Interviews Nr. 2 (10. Apr. 2016) und Nr. 4 (28. Jan. 2016) thematisiert.

### 3.2. ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE FAKTOREN

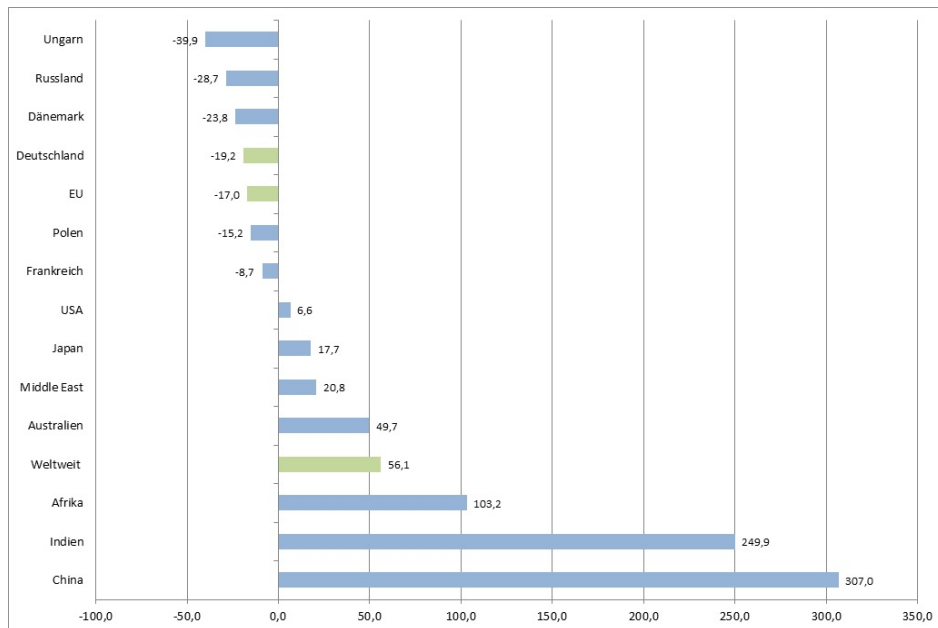


Abbildung 3.5: Veränderung der energiebedingten  $CO_2$ -Emissionen ausgewählter Staaten im Zeitraum zwischen 1990 und 2013 (in Prozent) – Quelle: International Energy Agency (IEA):  $CO_2$ -Emissions from Fuel Combustion, Highlights (2015 Edition), S. 48 ff.

Die besondere Verantwortung der Industrieländer der „alten Welt“ wird den Staaten nicht nur von außen zugeschrieben.<sup>261</sup> Sie wird auch vom Deutschen Bundestag geteilt, der 2002 den Bericht einer zwei Jahre zuvor eingesetzten Enquete-Kommission bestätigte, in dem es heißt:

Als Industrienation haben wir die Verpflichtung, auf die wachsenden Bedürfnisse der Menschen Rücksicht zu nehmen, die nicht in wohlhabenden Industrienationen leben und die schon heute den weit überwiegenden Teil der Menschheit ausmachen. Ihre berechtigten Ansprüche auf Wohlstand mit wirtschaftlicher Entwicklung sind unmittelbar mit einer ausreichenden Versorgung mit preiswerter Energie verbunden. Da dieser Teil der Weltbevöl-

<sup>261</sup> Edenhofer, Ottmar/Lotze-Campen, Hermann u. a.: Global aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklung ermöglichen. München: Beck, 2010, S. 8.

kerung steile Wachstumsraten aufweist, sind die Industrienationen moralisch und ethisch in der Pflicht, nicht nur sparsam mit der Nutzung der Energievorräte umzugehen, sondern auch neue Technologien zu entwickeln und zu nutzen, um im Sinne der Bewahrung der Schöpfung die Risiken eines weltweit [...] steigenden Energiebedarfs so gering wie möglich zu halten.<sup>262</sup>

Industrieländer wie Schwellenländer stehen vor hohen Investitionen in  $CO_2$ -arme, in energieeffiziente Technologien. Mit der Verstromung fossiler Energieträger und der Reduzierung von THG-Emissionen in der Industrie, beim Gebäudebestand oder der Elektrifizierung des Verkehrs wurden zentrale Aktionsfelder der Energieeffizienz früh angesprochen.<sup>263</sup> Das angestrebte Fernziel ist die Dekarbonisierung der EU-Wirtschaft: Die KOM beziffert die Umsetzungskosten (öffentlich und privat) in ihrem „Fahrplan zum Übergang zu einer wettbewerbsfähigen  $CO_2$ -armen Wirtschaft bis 2050“ auf jährlich etwa 270 Milliarden EUR.<sup>264</sup> Dies entspricht Zusatzausgaben von etwa 1,5 Prozent des BIP der EU pro Jahr.<sup>265</sup> Zugleich wird aber auch darauf verwiesen, dass China (plus 48 Prozent), Indien (plus 35 Prozent) und Korea (plus 26 Prozent) deutlich höhere Anteile ihres BIP für Investitionen aufwenden müssten, um „den Sprung zur wettbewerbsfähigen  $CO_2$ -armen Wirtschaft zu schaffen“.<sup>266</sup>

---

<sup>262</sup> Enquete-Kommission - Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung: 14/9400, Endbericht der Enquete-Kommission. Berlin: Deutscher Bundestag, 2002, S. 13.

<sup>263</sup> A. a. O., S. 135 ff.

<sup>264</sup> Europäische Kommission: KOM(2011) 112, Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen  $CO_2$ -armen Wirtschaft bis 2050. Brüssel, 2011, S. 11.

<sup>265</sup> Mögliche Kosten eines „Business as Usual“-Szenarios könnten deutlich über diesen Investitionskosten liegen und irreversible Schäden verursachen. Die Folgen einer „Ignoranzstrategie“ werden als unkontrollierbar bewertet. Bretzke, Wolf-Rüdiger: Nachhaltige Logistik: Zukunftsfähige Netzwerk- und Prozessmodelle, S. 500 f.

<sup>266</sup> KOM(2011) 112, Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen  $CO_2$ -armen Wirtschaft bis 2050, S. 11.

Bei diesen Investitionen in Energieeffizienz sollten Grenzkosten nicht unberücksichtigt bleiben. Sie zeigen, dass finanzieller Einsatz in den Industrieländern weit weniger Wirkung zeigt als z. B. in China oder Indien. Interviewpartner 4 wies darauf hin, dass Mittel dort eingesetzt werden sollten, wo bislang vergleichsweise ineffizient gearbeitet wird. Die Potenziale für EE-Steigerungen seien dort am größten. Die Schwellenländer wiesen deutlichen Nachholbedarf bei entsprechenden Investitionen auf. Hier wären mit geringerem Aufwand höhere Einspareffekte erzielbar. Diese seien in entwickelten Industriestaaten, in denen Kraftwerke und Verarbeitendes Gewerbe mit hohen Wirkungsgraden arbeiten ungleich kostspieliger.<sup>267</sup>

#### 3.2.2 Urbanisierung, Importabhängigkeit, atomare Risiken

Energieverbrauch und die damit zusammenhängenden THG-Emissionen stehen in einem direkten Verhältnis zum Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum. 2015 lebten 7,3 Milliarden Menschen auf der Erde – für 2030 wird ein Anstieg auf bis zu 8,5 Milliarden erwartet.<sup>268</sup> Allein in den vergangenen zehn Jahren wuchs die Weltwirtschaft um mehr als 40 Prozent.<sup>269</sup> Der Umfang des globalen Handelsvolumens stieg seit 2012 um fast 15 Prozent.<sup>270</sup> Während in den Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) der energiebedingte Emissionsausstoß in den letzten Jahren nur unwesentlich zunahm, stieg er in den Schwellenländern massiv

---

<sup>267</sup> Interview Nr. 4 vom 28. Jan. 2016.

<sup>268</sup> United Nations (Department of Economic and Social Affairs, Population Division): ST/ESA/SER.A/389, Population 2030: Demographic challenges and opportunities for sustainable development planning. 2015, S. 2.

<sup>269</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (Hrsg.): OECD-Wirtschaftsausblick. Paris, 2015, S. 13.

<sup>270</sup> A. a. O., S. 24.



### 3.2. ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE FAKTOREN

---

an.<sup>271</sup> Der Großteil der Steigungen entfällt auf China, Indien, afrikanische Staaten und den Mittleren Osten.<sup>272</sup>

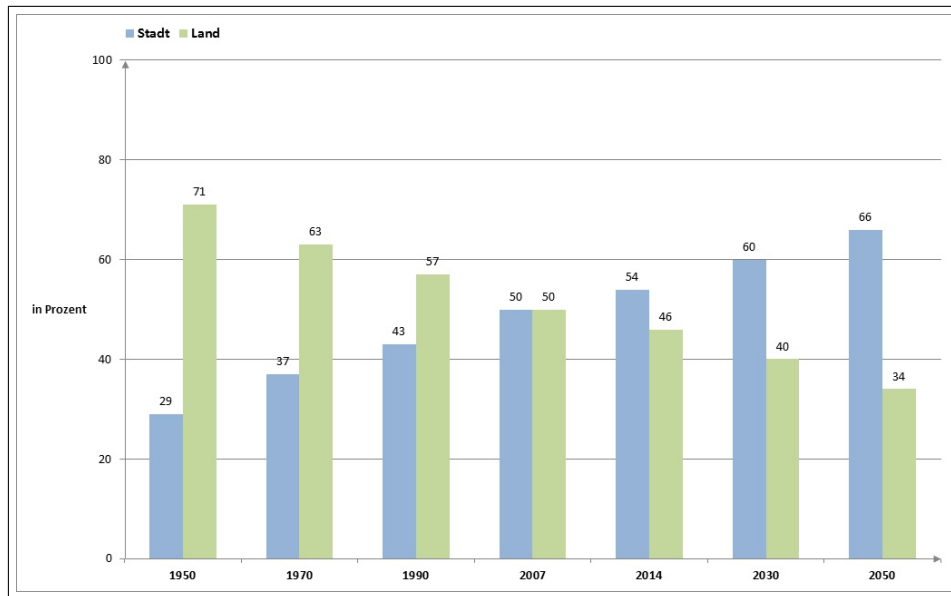


Abbildung 3.6: Prozentuale Aufteilung der Weltbevölkerung auf Stadt und Land – Quelle: United Nations (Department of Economic and Social Affairs, Population Division): ST/ESA/SER.A/389, Population 2030: Demographic challenges and opportunities for sustainable development planning.

In Industrie- wie Schwellenländern sind es gerade urbanisierte Regionen, die den Großteil an Energie verbrauchen.<sup>273</sup> Städte generieren auf 1,5 Prozent der Landfläche mehr als 80 Prozent des weltweiten BIP – Tendenz

---

<sup>271</sup> In Deutschland ist der PEV seit 1990 um durchschnittlich 0,48 Prozent pro Jahr zurückgegangen. Daraus ergibt sich für die vergangenen 25 Jahre eine Reduktion um zwölf Prozent. AG Energiebilanzen (Hrsg.): Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland 1990 bis 2015. Stand: 27. Juli 2016. Berlin, 2016.

<sup>272</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.): Energiedaten: Gesamtausgabe, Stand: April 2015. Berlin, 2015, S. 60.

<sup>273</sup> Obwohl nur Staaten in Klimaabkommen eingebunden sind, übertreffen viele Städte deren Emissionsausstoß. So entsprechen die  $CO_2$ -Emissionen Berlins in etwa denen Kroatiens. Sogar das kleine, brandenburgische Eberswalde generiert  $CO_2$ -Emissionen in der Größenordnung der Zentralafrikanischen Republik, die 6.700 mal mehr Fläche hat und immerhin 125 mal mehr Einwohner zählt (siehe Abb. 3.7, S. 90). Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.): Klimaneutrales Berlin 2050. Ergebnisse der Machbarkeitsstudie. Potsdam, 2014, S. 41.

steigend.<sup>274</sup> Im Jahr 2007 fand der sogenannte „urban turn“ statt – ab diesem Zeitpunkt lebten global betrachtet erstmals mehr Menschen in Städten als auf dem Land – aktuell sind es 55 Prozent (siehe Abb. 3.6, S. 88).<sup>275</sup>

Gerade die politischen Steuerungsinstanzen urbaner Zentren stehen daher vor der Herausforderung, nach Lösungen zur Steigerung der Energieeffizienz zu suchen.<sup>276</sup> Der europäische Konvent der Bürgermeister<sup>277</sup> hat diesen Zusammenhang anerkannt und seine Mitglieder 2009 darauf verpflichtet Aktionspläne zu erstellen, die beschreiben, wie Energieverbrauch und Emissionsreduktionen – auch im Dialog der Städte – vorangebracht werden können.<sup>278</sup> Die Idee mit stärkerem Erfahrungsaustausch zwischen Städten, Gemeinden und öffentlichen Einrichtungen Fortschritte zu erzielen, findet später auch Eingang in die EE-Richtlinie.<sup>279</sup>

---

<sup>274</sup> World Bank (Hrsg.): *Planning, Connecting, and Financing Cities – Now: Priorities for City Leaders*. Washington, DC, 2013, S. 1 ff.

<sup>275</sup> Bereits 55 Prozent aller Menschen leben in urbanen Räumen. Urbanisierung beschreibt die Ausbreitung städtischer Lebensformen als physische Urbanisierung durch Wachstum bestehender Städte oder funktional durch verändertes Verhalten der Bewohner ländlicher Gebiete. Die physische Urbanisierung ist seit Jahrhunderten zu beobachten und hat in den letzten Jahrzehnten vor allem Schwellen- und Entwicklungsländer geprägt. In Industrieländern dominiert die funktionale Urbanisierung, das heißt die Ausbreitung städtischer Lebensformen in den an Metropolen angrenzenden Räumen. United Nations (Department of Economic and Social Affairs, Population Division): *ST/ESA/SER.A/389, Population 2030: Demographic challenges and opportunities for sustainable development planning*.

<sup>276</sup> Bündnis Entwicklung hilft und United Nations University (UNU-EHS) (Hrsg.): *Welt-Risikobericht 2014 – Schwerpunkt: Risikoraum Stadt*. Berlin, 2014.

<sup>277</sup> Das Gremium wurde 2008 auf Basis von Vereinbarungen aus dem Energie- und Klimapaket gegründet. Es fungiert als Forum für europäische Städte zu Themen der Energieeffizienz sowie zur Nutzung nachhaltiger Energiequellen. Die Beschlüsse haben fakultativen Charakter.

<sup>278</sup> EurActiv.de: *Bürgermeister wollen EU-Klimaziele übertreffen*. 2009 (URL: <http://www.euractiv.de/section/klimawandel/news/burgermeister-wollen-eu-klimaziele-ubertreffen-de>); EurActiv.de: *EU to help cities go green, buy clean buses*. 2009 (URL: <http://www.euractiv.com/section/transport/news/eu-to-help-cities-go-green-buy-clean-buses>).

<sup>279</sup> 2012/27/EU, Erwägungsgrund 18.

### 3.2. ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE FAKTOREN

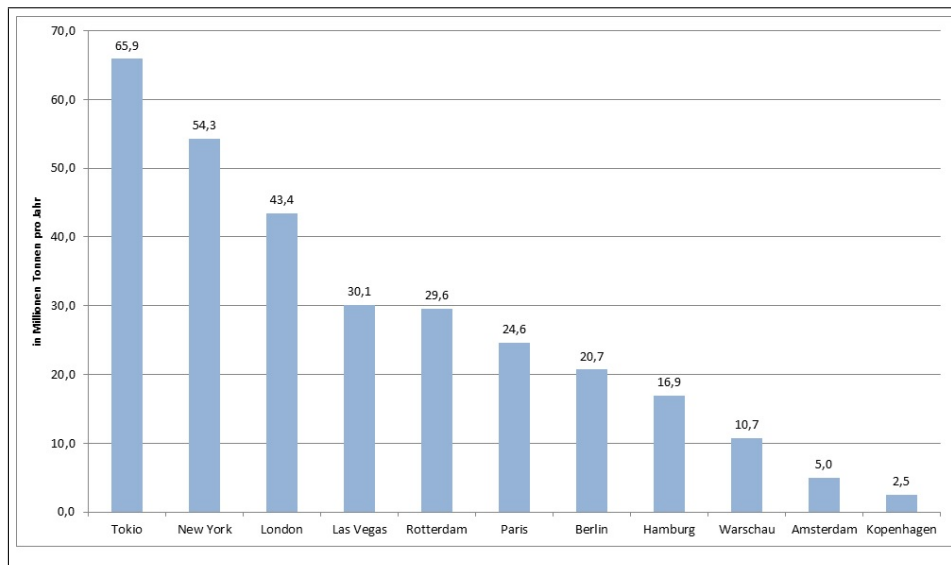


Abbildung 3.7: CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgewählter Städte (in Millionen Tonnen pro Jahr) – Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Klimaneutrales Berlin 2050. Ergebnisse der Machbarkeitsstudie, S. 41.

Die quantitative Basis für Fortschritte stellt sich folgendermaßen dar: In der EU belief sich der Bruttoinlandsenergieverbrauch<sup>280</sup> zuletzt auf 1.666 Millionen Tonnen RÖE.<sup>281</sup> Der Wert lag damit auf dem Niveau der beginnenden 1990er-Jahre und 9,1 Prozent unter dem Höchstwert von 1.832 Millionen Tonnen RÖE, die im Jahr 2006 verbraucht wurden. Der größte Anteil an der EU-internen Erzeugung entfällt auf die Atomkraft (29 Prozent). Erneuerbare Energieträger machen 24 Prozent, feste Brennstoffe 20 Prozent, Erdgas 17 Prozent, Erdöl neun Prozent und nicht erneuerbare Abfälle ein Prozent aus. Zuletzt wurde innerhalb der EU so Energie in der

<sup>280</sup> Der Bruttoinlandsenergieverbrauch beschreibt die Menge an Energie an, die zur Deckung des jährlichen Inlandsverbrauchs sämtlicher Mitgliedstaaten erforderlich ist.

<sup>281</sup> RÖE ist ein gebräuchliches Maß zur Bestimmung des Energiegehalts verschiedener Brennstoffe. Eine Tonne RÖE entspricht der Energiemenge, die aus einer Tonne Rohöl mit einem Heizwert von 41,868 Gigajoule (GJ) gewonnen werden kann. Demnach entspricht beispielsweise ein GJ Atomkraft 0,024 Tonnen RÖE, und eine Tonne hochwertiger Kohle 0,7 Tonnen RÖE.

### 3.2. ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE FAKTOREN

Größenordnung von 790 Millionen Tonnen RÖE erzeugt. Das entspricht 47 Prozent des Gesamtbedarfs.<sup>282</sup>

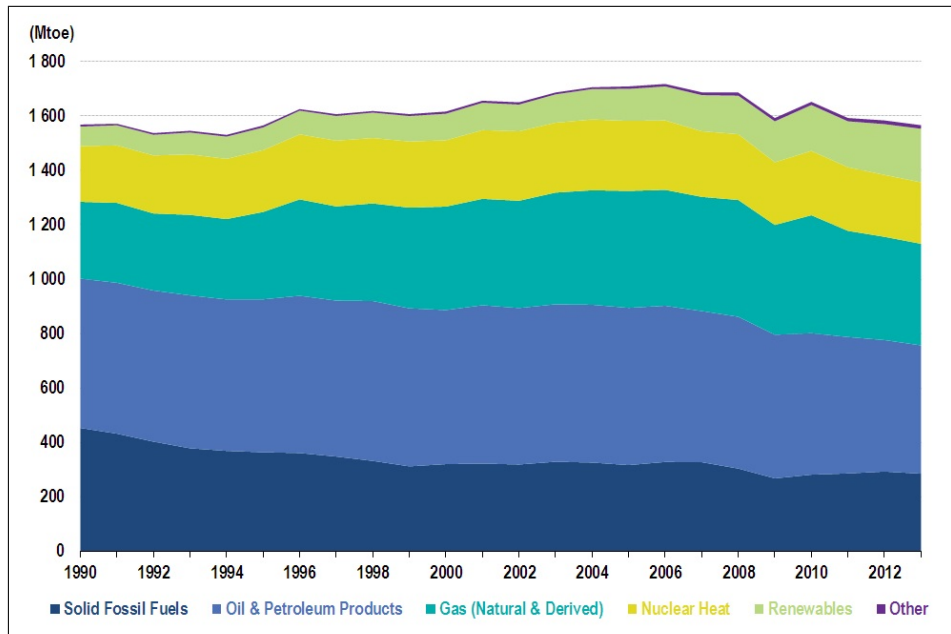


Abbildung 3.8: Entwicklung des EU-Primärenergieverbrauchs in Millionen Tonnen RÖE – Quelle: Eurostat (Hrsg.): Energy saving – annual data. Luxemburg, 2015 (URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/ba/EU28\\_Primary\\_Energy\\_Consumption\\_-\\_2012.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/ba/EU28_Primary_Energy_Consumption_-_2012.png)).

Der verbleibende Bedarf wird mit Importen gedeckt. Die Energieabhängigkeit der EU lag 2015 bei etwa 53 Prozent. Seit 1990 stieg sie um neun Prozentpunkte an (siehe Abb. 3.9, S. 93). Von den fünf EU-Mitgliedstaaten mit dem höchsten Energiebedarf weisen Italien (76,9 Prozent), Spanien (70,5 Prozent) und Deutschland (62,7 Prozent) eine Energieabhängigkeit von fast zwei Dritteln und mehr auf. Unter den Großverbrauchern bleiben lediglich Großbritannien (46,4 Prozent) und Frankreich (47,9 Prozent) bei Werten un-

<sup>282</sup> Eurostat: Energieerzeugung und -verbrauch im Jahr 2013. Energieverbrauch in der EU auf das Niveau der frühen 1990er-Jahre gesunken, Pressemitteilung vom 9. Februar 2015, S. 1.

ter 50 Prozent.<sup>283</sup> Obwohl der Bruttoinlandsenergieverbrauch der EU leicht rückläufig ist, hat die Importabhängigkeit in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. 2004 ist der Anteil von Lieferungen aus Nicht-EU-Staaten auf über 50 Prozent des EU-Bedarfs angestiegen: Russland ist mit Abstand der bedeutendste Handelspartner. Aber auch Kolumbien, Saudi Arabien, Algerien, Katar, Nigeria und Libyen sind wichtige Zulieferer.<sup>284</sup>

Die hohe Energieabhängigkeit verstärkt sich durch die Abkehr einiger EU-Staaten von der Atomkraft.<sup>285</sup> In mehreren EU-Staaten trägt sie mit hohen Anteilen zur Stromversorgung bei und hat dort starken Einfluss auf die Versorgungssicherheit. Von den zehn Staaten mit dem weltweit höchsten Atomkraftanteil an der Stromversorgung sind acht EU-Mitgliedstaaten.<sup>286</sup> Eine Abkehr von der Atomkraft, wie sie in Deutschland vollzogen werden soll und in weiteren Staaten diskutiert wird, zieht aufwendige Kompensationshandlungen nach sich.

Die Abhängigkeit vom Import belastet die Außenhandelsbilanzen der Mitgliedstaaten. Finanzströme, die zur Finanzierung der Öl-, Gas- und Kohleimporte von der EU in Nicht-EU-Staaten fließen, wuchsen in den vergangenen Jahren massiv an. 1999 wurden 84 Milliarden EUR und damit ca. 1

---

<sup>283</sup> Eurostat: Energieerzeugung und -verbrauch im Jahr 2013. Energieverbrauch in der EU auf das Niveau der frühen 1990er-Jahre gesunken, Pressemitteilung vom 9. Februar 2015, S. 2.

<sup>284</sup> Eurostat (Hrsg.): Energy, transport and environment indicators. Luxemburg, 2015 (URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7052812/KS-DK-15-001-EN-N.pdf>), S. 45.

<sup>285</sup> Weltweit betreiben lediglich 30 Staaten Atomkraftwerke. In der EU sind das Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Schweden, Spanien, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn und die Niederlande. Infolge der Reaktorkatastrophe von Fukushima haben jedoch lediglich Deutschland, Italien und die Schweiz ihren Ausstieg bzw. zukünftigen Verzicht auf Atomkraft beschlossen. International Atomic Energy Agency (IAEA) (Hrsg.): Nuclear Power Reactors in the World. Wien, 2013.

<sup>286</sup> Zu diesen Ländern gehören Frankreich (76,9 Prozent), Slowakei (56,8 Prozent), Ungarn (53,6 Prozent), Belgien (47,5 Prozent), Schweden (41,5 Prozent), Slowenien (37,2 Prozent), Tschechien (35,8 Prozent) und Finnland (34,6 Prozent). International Atomic Energy Agency (IAEA) (Hrsg.): Nuclear generation by country. Wien, 2014.

### 3.2. ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE FAKTOREN

Prozent des europäischen BIP für Energieimporte ausgegeben. Dieser Wert ist auf das Sechsfache angestiegen, liegt mittlerweile bei 488 Milliarden EUR und macht 3,9 Prozent des BIP der EU aus.<sup>287</sup> Der einhergehende Verlust an Kaufkraft dämpft die inländische Wertschöpfung. Außenpolitisch wirken die Finanzströme stabilisierend auf diktatorische Regime mit streitbaren, demokratischen Strukturen. Mögliche Beschränkungen außenpolitischer Handlungsfähigkeit sind bisher kaum erforscht.

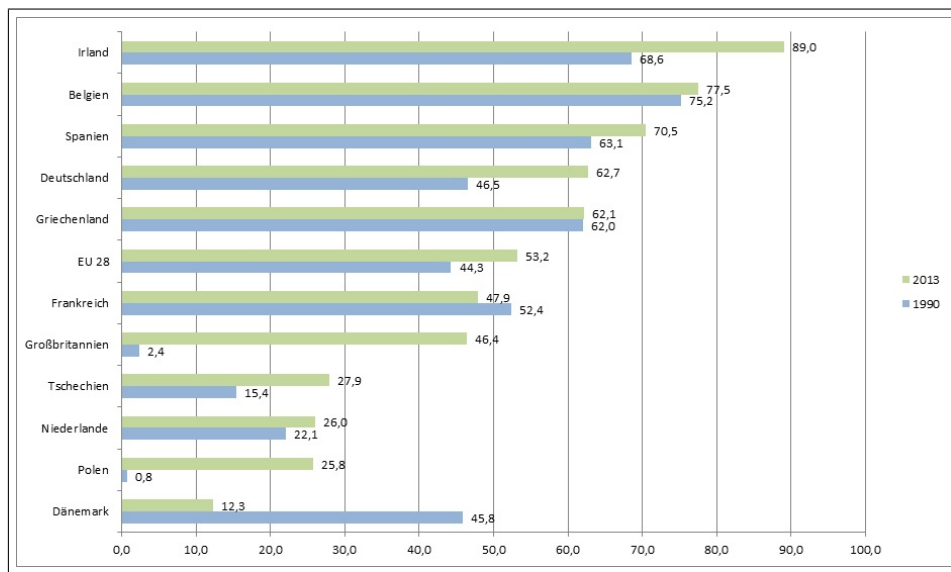


Abbildung 3.9: Energieabhängigkeit von ausgewählten EU-Mitgliedstaaten. – Quelle: Eurostat: Energieerzeugung und -verbrauch im Jahr 2013. Energieverbrauch in der EU auf das Niveau der frühen 1990er-Jahre gesunken, Pressemitteilung vom 9. Februar 2015, S. 2.

#### 3.2.3 Volkswirtschaftliche Effekte der „Effizienzrevolution“

Neben den aufgeführten Klimaschutzfragen und den Entwicklungen bei Urbanisierung, Importabhängigkeit und Atomkraftnutzung beeinflussen auch

<sup>287</sup> European Parliament: Background 2012.

Zielkonflikte zwischen Ökonomie und Ökologie die EE-Politik.<sup>288</sup> Kernintention von Umweltpolitik und -ökonomie ist es, einerseits Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum sowie andererseits die Umweltverträglichkeit zu gewährleisten. Ökonomische Notwendigkeiten und ökologische Anforderungen werden bestenfalls zum Ausgleich gebracht. Miranda Schreurs wies darauf hin, dass dieser Ausgleich, also die Wahrung wirtschaftlicher Prosperität sowie der Umweltschutz gerade in Deutschland und der EU explizit als staatliche Aufgabe angesehen werden.<sup>289</sup>

Die EU investiert bis 2020 jährlich ca. 40 Prozent des Gesamthaushalts bzw. fast 60 Milliarden EUR unter dem Titel „nachhaltiges Wachstum und natürliche Ressourcen“.<sup>290</sup> Obwohl hier Mittel für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen in die Landwirtschaft berücksichtigt sind, zeigt die Höhe der Investitionen, dass der Harmonisierung von Ökonomie und Ökologie politisch hoher Stellenwert beigemessen wird. Energieeffizienz wirkt ökologisch, indem sie zum Emissionsrückgang beiträgt und ökonomisch, indem Energieverbrauch und -kosten abgesenkt werden. Damit trägt sie zur Auflösung der beschriebenen Zielkonflikte bei.<sup>291</sup> Das erkannte der ER bereits

---

<sup>288</sup> Die Ökonomie beschäftigt sich mit dem individuellen Streben nach Befriedigung menschlicher Bedürfnisse. Sie ist auf Nutzenmaximierung, hohen gesellschaftlichen und individuellen Wohlstand, das Handeln nach ökonomischen Prinzipien, kostengünstige Produktionsverfahren und Wettbewerb zwischen Wirtschaftssubjekten fokussiert. Ökologie hingegen zielt auf ausgeglichene Naturhaushalte, stabile gesellschaftliche Verhältnisse und nachhaltige Lebensweisen. Das Spannungsverhältnis resultiert „aus den vermeintlichen oder tatsächlichen Differenzen in den normativen Grundlagen“. Wiesmeth, Hans: Umweltökonomie. Theorie und Praxis im Gleichgewicht. Berlin: Springer, 2003, Vorwort.

<sup>289</sup> Schreurs, Miranda A.: *Environmental Politics in Japan, Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, S. 11.

<sup>290</sup> Europäische Kommission: *Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014. Übersicht in Zahlen*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014, S. 19.

<sup>291</sup> Dow, Kristin/Downing, Thomas E.: *Weltatlas des Klimawandels. Karten und Fakten zur Globalen Erwärmung*.

1974, als er feststellte, dass die „rationelle Energieverwendung“ dem Doppelziel von Versorgungssicherheit und Umweltschutz diene.<sup>292</sup>

Obwohl mit EE-Steigerungen mittel- bis langfristig in der Regel ökonomische Kostenvorteile verbunden sind, braucht es oft zusätzliche Anreize, um Verbraucher und Unternehmen von entsprechenden Maßnahmen zu überzeugen. Risikoaversion, finanzielle Restriktionen, dysfunktionale Anreizsysteme und mangelnde Motivation der Nutzer führen zu unzureichender Marktdurchdringung von EE-Technologien.<sup>293</sup> Ein Blick in die Verhaltensforschung liefert Erklärungen für das Phänomen. Jerry Hausman wies nach, dass Verbraucher beim Kauf neuer Geräte mögliche Energieeinsparungen massiv unterbewerten. Er führte dies auf die Komplexität dieser mehrdimensionaler Entscheidungen zurück: Verbraucher müssten nicht nur die Höhe der Anfangsinvestition und ihre Präferenzen hinsichtlich Form und Funktion analysieren, sondern auch die Nutzungsdauer sowie das Nutzungsverhalten berücksichtigen. Erst danach seien Einschätzungen zu Gesamtkosten und realisierbaren Einsparungen möglich.<sup>294</sup>

Ein Reaktionsmuster auf diese Risikoaversion sind staatlich gesteuerte Informations- und Anreizsysteme, die die Komplexität von Konsumententscheidungen abmildern.<sup>295</sup> Hinter diesem staatlichem Engagement für mehr Energieeffizienz stehen aus ökonomischer Sicht folgende Motivationen: „Green bzw. Clean Technologies“ werden positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte zugeschrieben. Befürworter gehen davon aus, dass die entstehenden

---

<sup>292</sup> Calliess, Christian/Hey, Christian: Erneuerbare Energien in der Europäischen Union. Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, 1 2011, S. 2.

<sup>293</sup> Pehnt, Martin: Energieeffizienz – Definitionen, Indikatoren, Wirkungen, S. 38.

<sup>294</sup> Hausman, Jerry A.: Individual Discount Rates and the Purchase and Utilization of Energy-Using Durables. Vol. 10, 1979.

<sup>295</sup> Die Instrumente dafür reichen von Verbrauchskennzeichnungen für Elektrogeräte über Finanzierungshilfen bis hin zu Beratungsangeboten. Die Marktdurchdringung wird so zu einem politisch gestaltbaren Diffusionsprozess. Pehnt, Martin: Energieeffizienz – Definitionen, Indikatoren, Wirkungen, S. 43.



Kosten durch Wachstum kompensiert oder überkompensiert werden.<sup>296</sup> Der Zusammenhang gelte vor allem für sogenannte Lead-Märkte wie Deutschland.<sup>297</sup> Positive Beschäftigungseffekte ergeben sich u. a. bei der Herstellung effizienter Produktionsanlagen, im Maschinenbau oder infolge höherer Produktivität von Unternehmen.<sup>298</sup> Die KOM teilte diese Einschätzungen und verfolgte bereits frühzeitig die Strategie, mit Innovationsförderung, die internationale Wettbewerbsposition der EU-Märkte zu stärken. Sie ging davon aus, dass die Umsetzung einer ambitionierten EE-Politik jährlich bis zu 1.000 EUR Ersparnis je Haushalt einbringen könnte. Zudem sah man das Potenzial für ein Jobwachstum von zwei Millionen neuen Stellen.<sup>299</sup>

Die Annahmen fußen auf von Weizsäckers' Idee des wirtschaftlichen Aufschwungs infolge einer ressourcenschonenden „Effizienzrevolution“.<sup>300</sup> Der Verbrauch natürlicher Ressourcen geht hierbei nicht zu Lasten des Wirtschaftswachstums. Ziel ist es vielmehr die Ressourcenproduktivität durch steigende Preise schrittweise zu erhöhen, z. B. durch eine ökologische Steuerreform und so Finanzmittel freizusetzen, die in anderweitige ökologische,

---

<sup>296</sup> Blesl, Markus/Kessler, Alois: Energieeffizienz in der Industrie, S. 334.

<sup>297</sup> Kerstin Tews stellte fest, dass die situative, rechtliche und technische Politikdurchsetzung, die sich in Lead-Märkten bewährt, mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in vergleichbaren Ländern Erfolg hat. Internationale Diffusion von EE-Technologien wurde verschiedentlich erforscht: Die Studien folgen in der Regel dem Ausbreitungspfad von Innovationen im Zeitverlauf und treffen Aussagen zur Verbreitung und zur Verbreitungsgeschwindigkeit, bevor „frühe, späte oder Nicht-Übernehmer“ klassifiziert werden. Tews, Kerstin: Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potenziale eines Konzepts. FFU-report Vol. 2, 2002, S. 1.

<sup>298</sup> Blesl, Markus/Kessler, Alois: Energieeffizienz in der Industrie, S. 334.

<sup>299</sup> Europäische Kommission: KOM(2011) 109, EU-Energieeffizienzplan 2011. Brussels, 2011, S. 3.

<sup>300</sup> Von Weizsäcker beschreibt in seinem Bericht an den Club of Rome einen Weg zu nachhaltiger Entwicklung. Er plädiert für die Entkopplung von Wirtschaftsleistung und Umweltverbrauch. Faktor 4 ist die Formel für eine Verdopplung des Wohlstands bei gleichzeitiger Halbierung des Naturverbrauchs. Weizsäcker, Ernst U. von/Lovins, Amory B. u. a.: Faktor Vier: doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauch; der neue Bericht an den Club of Rome.

### 3.2. ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE FAKTOREN

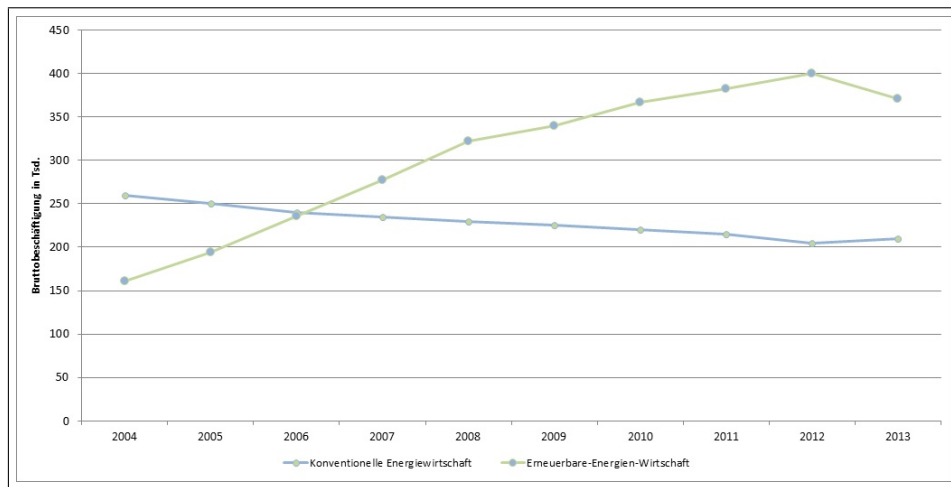


Abbildung 3.10: Beschäftigungsentwicklung in der konventionellen Energiewirtschaft und der Erneuerbaren-Energien-Wirtschaft Deutschlands (in Tsd. Beschäftigten). – Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.): Die Energie der Zukunft. Erster Fortschrittsbericht zur Energiewende. Berlin, 2014, S. 92 ff.

soziale oder auch wirtschaftliche Projekte investiert werden können.<sup>301</sup> Im Idealfall könne ein Punkt erreicht werden, an dem das wirtschaftlich akzeptable Kostenmaximum und das ökologisch vertretbare Emissionsminimum zusammenfallen. Durch technischen Fortschritt würde es gelingen, die Folgen des Klimawandels abzuwenden und eine historische Entwicklung zu wiederholen, die mit der Überwindung des Malthus'schen Bevölkerungsgesetzes vergleichbar wäre.<sup>302</sup> Ressourcenschonung wäre nicht mehr mit Wohlstandsverzicht verbunden, sondern könnte mit Wirtschaftswachstum einhergehen.

Argumentiert wird weiterhin, dass die immensen Kosten, die infolge einer Fortsetzung des „Business as Usual“ verursacht werden, unkontrollierbar

<sup>301</sup> Weizsäcker, Ernst U. von/Desha, Cheryl: Faktor Fünf: die Formel für nachhaltiges Wachstum.

<sup>302</sup> Robert Malthus hatte in seinem 1798 veröffentlichten „Essay on the Principle of Population“ angenommen, dass „Lebensmittel auch unter den dem menschlichen Fleiße günstigsten Umständen nicht dazu gebracht werden können, sich schneller als in arithmetischer Reihe zu vermehren.“ Ott, Konrad/Döring, Ralf: Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. Marburg: Metropolis-Verlag, 2008.

sind.<sup>303</sup> Der wirtschaftliche Strukturwandel müsse vorangetrieben werden, um einen weiteren Anstieg der  $CO_2$ -Emissionen abzuwenden. Wer das Modernisierungsprogramm im Energiesektor in Zweifel ziehe und z. B. die wirtschaftlichen Auswirkungen von EE-Maßnahmen in Frage stellt, arbeite mit einem zu kurzfristigen Betrachtungshorizont. Tatsächliche Folgen werden in dieser Perspektive unzureichend berücksichtigt.<sup>304</sup>

Andere Forscher beurteilen die Idee der „Effizienzrevolution“ skeptischer. Wolf-Rüdiger Bretzke betont, dass Modernisierungskosten sich zwar in Lead-Märkten rentieren, aber in Schwellenländern, weitgehend unkompensiert blieben. Auch für Deutschland seien die Wachstumsthese bestenfalls solange gültig, wie die Marktführerschaft im internationalen Wettbewerb behauptet werden könne.<sup>305</sup> Am Beispiel der Solarindustrie wird deutlich, dass die marktbeherrschende Stellung inklusive aller Wachstums- und Beschäftigungseffekte innerhalb weniger Jahre verlorengehen kann. 2014 kam von den weltweit zehn größten Solarmodulherstellern nur noch einer aus der EU und zwar als deutsch-südkoreanisches Joint Venture.<sup>306</sup>

Insbesondere infolge sogenannter „Sprunginnovationen“ könnten sogar negative Beschäftigungseffekte auftreten (siehe Abb. 3.11, S. 99). Dieser Begriff beschreibt – im Unterschied zur Prozessoptimierung – eine Prozesssubstitution, d. h. die vollständige Ersetzung eines Verfahrens durch ein

---

<sup>303</sup> Europäische Kommission: KOM(2005) 265, Grünbuch über Energieeffizienz oder Weniger kann mehr sein. Brüssel, 2005, S. 49.

<sup>304</sup> Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) (Hrsg.): Energieeffizienz und Beschäftigung. Berlin, 2011, S. 1.

<sup>305</sup> Die These von Bretzke wird auch im Gespräch mit Interviewpartner Nr. 4 vom 28. Jan. 2016 vertreten. Bretzke, Wolf-Rüdiger: Nachhaltige Logistik: Zukunftsfähige Netzwerk- und Prozessmodelle, S. 492.

<sup>306</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Größte Solarmodulhersteller weltweit nach Produktion im Jahr 2014 (in Gigawatt), Stand: 13.11.2015. Wiesbaden, 2015.

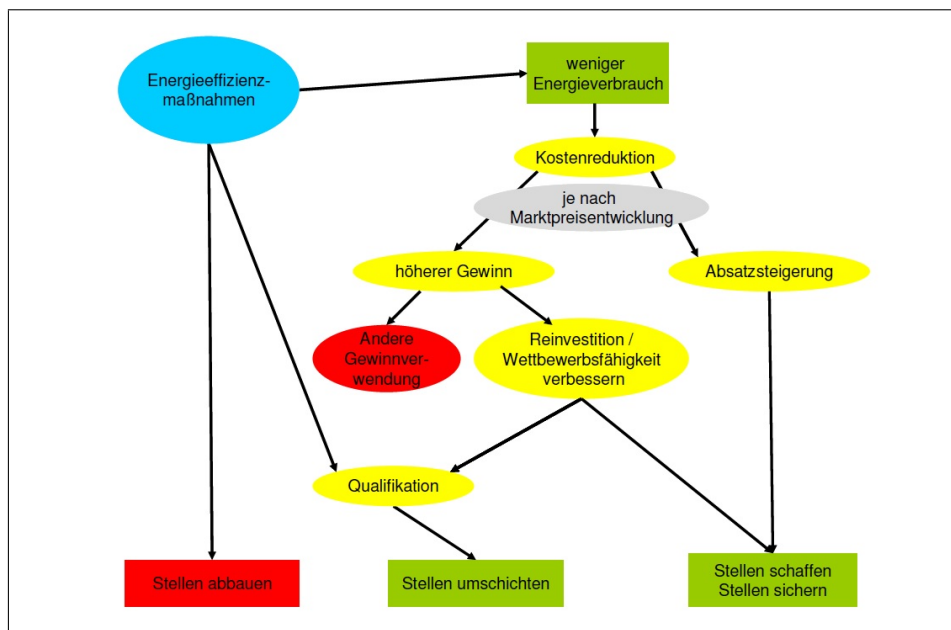


Abbildung 3.11: Beschäftigungseffekte von EE-Maßnahmen – Quelle: Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW): Energieeffizienz und Beschäftigung, S. 91.

effizienteres Verfahren.<sup>307</sup> Der österreichische Ökonom Joseph Schumpeter nannte diesen Effekt „schöpferische Zerstörung“.<sup>308</sup>

Für den vorliegenden Fall bedeutet dieser Zusammenhang, dass Investitionen in EE-Technologien zunächst in den Branchen nachfragewirksam werden, die diese Güter herstellen. In den Unternehmen, die EE-Technologien

<sup>307</sup> Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW): Energieeffizienz und Beschäftigung, S. 92.

<sup>308</sup> Schumpeter beschreibt damit einen durch Wettbewerb ausgelösten Prozess kontinuierlicher Verbesserungen von Produktionsverfahren und Erzeugnissen. Der vom einfallsreichen Unternehmer mit neuen Ideen, Produktionsmethoden, und Techniken vorangetriebene Austausch alter Güter und Verfahren wird als Motor wirtschaftlicher Entwicklung betrachtet. Bundeszentrale für politische Bildung: Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. Beitrag zu schöpferischer Zerstörung. Mannheim: Bibliographisches Institut, 2013.

anschaffen, kann es hingegen zur Verdrängung von Investitionen kommen.<sup>309</sup> So können Ausgaben für Energieeffizienz zu höheren Abschreibungen, steigenden Preisen und je nach Marktumfeld langfristig auch zu sinkenden Gewinnen und Jobverlusten führen.<sup>310</sup> Eine Gesamtbilanz der volkswirtschaftlichen Effekte muss die ökonomische Entwicklung in den Branchen berücksichtigen, deren Marktposition sich verschlechtert.<sup>311</sup> Insbesondere die konventionelle Energiewirtschaft und energieintensive Branchen sind von der Energiewende eher negativ betroffen.<sup>312</sup> Diese Einschätzung wird im Fall Deutschlands von Studien gestützt. In den kommenden Jahren wird infolge zunehmender Regulierung für konventionelle Versorger, inklusive Kraftwerksstilllegungen, rückläufigen Investitionen in Modernisierungen und Subventionsabbau mit negativen Effekten auf die Gesamtbeschäftigung und das BIP gerechnet. Während das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung<sup>313</sup> von einer ausgeglichenen Bilanz ausgeht, prognostizieren weitere Untersuchungen einen Beschäftigungsabbau von bis zu 60.000 Arbeitsplät-

---

<sup>309</sup> Vgl.: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Produzierendes Gewerbe. Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Kostenstruktur der Unternehmen in der Energieversorgung, Wasserversorgung, Abwasser und Abfallentsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen. Wiesbaden, 2015.

<sup>310</sup> Prognos (Hrsg.): Entwicklung der Energiemärkte – Energiereferenzprognose. Projekt Nr. 57/12. Basel, 2014, S. 312.

<sup>311</sup> Bretzke, Wolf-Rüdiger: Nachhaltige Logistik: Zukunftsfähige Netzwerk- und Prozessmodelle, S. 444.

<sup>312</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.): Die Beschäftigungseffekte der Energiewende. Eine Expertise für den Bundesverband Wind Energie e.V. und die Deutsche Messe AG. Berlin, 2015, S. 13.

<sup>313</sup> A. a. O., S. 22.

### 3.2. ÖKONOMISCHE UND ÖKOLOGISCHE FAKTOREN

zen bis 2030.<sup>314</sup> Betroffene Unternehmen müssten infolge von Substitutions- (Crowding-out) und Budgeteffekten<sup>315</sup> Verluste hinnehmen.<sup>316</sup>

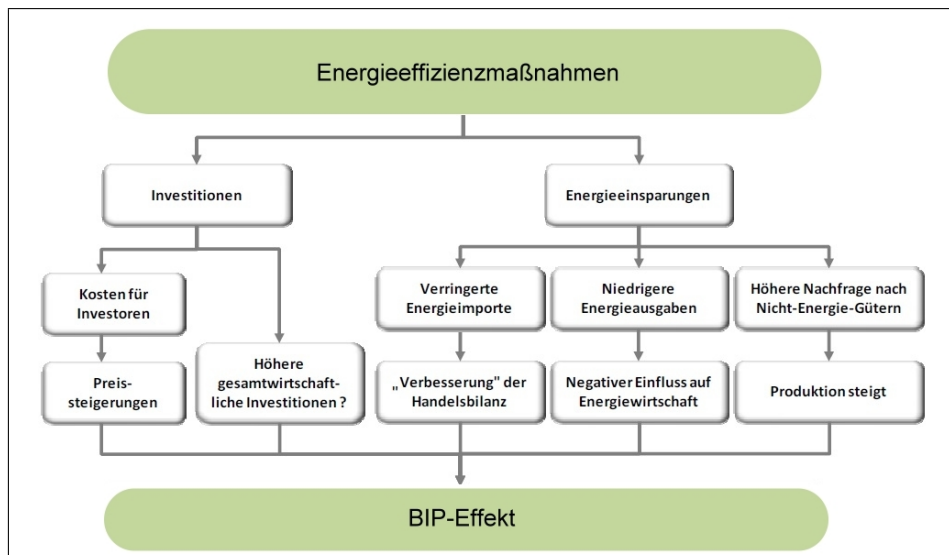


Abbildung 3.12: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen von EE-Maßnahmen am Beispiel der Industrie. – Quelle: Prognos: Entwicklung der Energiemärkte – Energierferenzprognose. Projekt Nr. 57/12, S. 312.

Der Beschäftigungsabbau bei den konventionellen Versorgern belastet die öffentlichen Haushalte. Der Wertverfall entsprechender Aktien trifft vornehmlich kommunale, öffentliche Investoren. Hinzu kommen Kosten, die der Staat Kraftwerksbetreibern dafür zahlt, dass sie unrentabel gewordene Kapazitäten weiter vorhalten, um die Wetteranfälligkeit der Erneuerbaren auszugleichen. Dass die Mehrkosten für Innovationen in Lead-Märkten durch ausreichende Wachstums- und Beschäftigungseffekte kompensiert werden,

<sup>314</sup> Prognos: Entwicklung der Energiemärkte – Energierferenzprognose. Projekt Nr. 57/12, S. 329.

<sup>315</sup> Umlagen, die der Modernisierung des Sektors dienen, führen zur Belastung von Endverbrauchern und steigenden Preisen. Das senkt die Kaufkraft und das Nachfrageverhalten in Bezug auf andere Investitionen.

<sup>316</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Die Beschäftigungseffekte der Energiewende. Eine Expertise für den Bundesverband Wind Energie e.V. und die Deutsche Messe AG, S. 13 ff.

trifft demnach nur bedingt zu. Bretzke bezeichnet die „Effizienzrevolution“ daher als „Harmoniethese“, die auf ideologischen Vorstellungen basiert.<sup>317</sup>

### 3.3 Politisch-institutioneller Kontext

#### 3.3.1 Europäisches Institutionengefüge

Energiepolitik war für den europäischen Integrationsprozess ein wesentlicher Antreiber. Die Entwicklung wurde von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Atomgemeinschaft geprägt. Unabhängig von der Zusammenarbeit in Teilbereichen mangelte es aber allen genannten Zusammenschlüssen an einem einheitlichen Ansatz. Bis heute setzen die Mitgliedstaaten auf verschiedene Energieträger und verfolgen unterschiedliche Regulierungsansätze.<sup>318</sup> Die Situation veränderte sich mit Einführung der EU-Energiekompetenz im Vertrag von Lissabon.<sup>319</sup> Vier Ziele wurden implementiert:

1. Sicherstellung eines funktionsfähigen Energiemarkts
2. Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit
3. Förderung von Energieeffizienz und Energieeinsparungen sowie Förderung und Entwicklung erneuerbarer Energien
4. Förderung der Interkonnektion der Energienetze<sup>320</sup>

---

<sup>317</sup> Bretzke, Wolf-Rüdiger: Nachhaltige Logistik: Zukunftsfähige Netzwerk- und Prozessmodelle, S. 444.

<sup>318</sup> Calliess, Christian/Hey, Christian: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Bd. 1, 2011, S. 12.

<sup>319</sup> 2012/C 326/01, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bzw. Vertrag von Lissabon, Artikel 194.

<sup>320</sup> Calliess, Christian/Hey, Christian: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Bd. 1, 2011, S. 12.

EE-Politik wird im europäischen Institutionengefüge verhandelt. Die Institutionen formulieren, beschließen und setzen die inhaltlichen und verfahrenstechnischen Vorgaben für die Mitgliedstaaten. Das europäische Institutionengefüge („institutionelles Dreieck“) besteht aus Europäischem Rat (ER), Europäischem Parlament (EP) und Europäischer Kommission (KOM). Die Institutionen haben nach dem System der „Checks and Balances“ zugeordnete Aufgabenfelder.<sup>321</sup> Die Aufteilung von exekutiven, legislativen und judikativen Funktionen ist in dieser Form einzigartig.

Das zentrale Entscheidungsgremium der EU mit den größten politischen Einflussmöglichkeiten ist der **Europäische Rat**. Er setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, also Staatspräsidenten, Premierminister oder Ministerpräsidenten sowie den Präsidenten von EP<sup>322</sup> und KOM.<sup>323</sup> Der Rat fungiert als Sprachrohr und Interessenvertretung der Mitgliedstaaten.<sup>324</sup> Seine Treffen – sogenannte Gipfel – finden mindestens zweimal pro Jahr statt und dienen der Festlegung strategischer Leitlinien.<sup>325</sup> Weitere Sitzungen des ER finden auf Ministerebene im Ministerrat oder Rat der Europäischen Union (EU-Rat) statt. Dort wird mehrmals im Monat und anlassbezogen über ressortspezifische Herausforderungen beraten. Deutschland wurde im Gremium, während der Verhandlungen zur EE-Richtlinie von FDP-Wirtschaftsminister Philipp Rösler vertreten.

Rat und EP teilen sich die legislative, Rat und KOM die exekutive Gewalt. Für Beschlüsse im Rat gelten unterschiedliche Abstimmungsmodali-

---

<sup>321</sup> Staab, Andreas: *The European Union explained: institutions, actors, global impact*. Bloomington: Indiana University Press, 2008, S.75 ff.

<sup>322</sup> Präsidenten des EP: 2004-2007 Josep Borell Fontelles (SPE); 2007-2009 Hans-Gert Pöttering (EVP); 2009-2012 Jerzy Buzek (EVP); 2012-2014 Martin Schulz (SPE)

<sup>323</sup> Präsidenten der KOM: 2004-2014 José Manuel Barroso (EVP); seit 2014 Jean-Claude Juncker (EVP).

<sup>324</sup> Niedobitek, Matthias/Gruber, Joachim: *Europa – Grundlagen der Union*. Berlin: De Gruyter, 2014, S. 277.

<sup>325</sup> Frenz, Walter: *Handbuch Europarecht*. Berlin: Springer, 2015, S. 201.



täten.<sup>326</sup> Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierten Mehrheiten entschieden.<sup>327</sup> Anhand der Abstimmungsregeln im ER wird ein generelles Dilemma offenbar: Zum Einen sind die Mitgliedstaaten an effizienten Entscheidungsprozessen interessiert, zum Anderen wollen sie eine breite Absicherung ihrer nationalen Mitwirkungsrechte gewährleisten.<sup>328</sup>

In den Fällen, in denen Beschlüsse des Rates auf Vorschlag der KOM zu fassen sind, galten vor November 2014 Entscheidungen als angenommen, wenn von 14 Mitgliedstaaten mindestens 255 Stimmen (von 345 Stimmen) Stimmen auf eine Position vereint werden konnten. Dabei musste die Zusatzbedingung erfüllt sein, dass mindestens 62 Prozent der europäischen Gesamtbevölkerung abgebildet sind. Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien vereinigten im Untersuchungszeitraum in diesem System z. B. 116 Stimmen auf sich und besaßen damit eine Sperrminorität.<sup>329</sup>

Der formale Beginn von Gesetzgebungsverfahren liegt abgesehen von wenigen Ausnahmen, z. B. in der Außenpolitik, bei der **Europäischen Kommission**. Diese übernimmt wichtige Aufgaben bei der „Vorbereitung, Verabschiedung, Durchführung und Kontrolle“ der Gesetzgebung.<sup>330</sup> Sie ist ein regierungsunabhängiges Organ, deren Kernaufgabe es ist, die Interessen der

---

<sup>326</sup> Frenz, Walter: Handbuch Europarecht, S. 205.

<sup>327</sup> Die Abstimmungsregeln zur qualifizierten Mehrheit gelten ab 1. November 2014. Ein Mehrheit liegt vor, wenn mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten und zumindest 15 Staaten sowie mindestens 65 Prozent der jeweils repräsentierten EU-Bevölkerung zugestimmt haben. Nur in bestimmten Politikbereichen – wie der Außen- und Sicherheitspolitik, der Steuerpolitik oder der Asyl- und Einwanderungspolitik – sind noch einstimmige Abstimmungsergebnisse erforderlich. Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik. Heidelberg: Springer, 2011, S. 79.

<sup>328</sup> Wessels, Wolfgang: Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 191.

<sup>329</sup> Europäischer Rat: 2010/C 83/01, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Brüssel, 2010, Artikel 3.

<sup>330</sup> Wessels, Wolfgang: Das politische System der Europäischen Union, S. 225.

Gesamtunion zu vertreten. Sie soll sach- und problemorientiert agieren und Vorschläge zielorientiert und unparteiisch gestalten. Aus dem „Initiativmonopol“<sup>331</sup> ergeben sich drei wichtige Aufgaben:

1. Die KOM stößt Rechtsvorschriften zur Weiterentwicklung der EU-Gesetzgebung und zur Lösung tagespolitischer Herausforderungen an.
2. Sie geht gegen Pflichtverletzungen vor und sorgt dafür, dass die EU-Verträge und die verabschiedeten Rechtsakte sowohl von den Mitgliedstaaten, als auch der Privatwirtschaft eingehalten werden. Deshalb wird sie mitunter auch als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet.
3. Die KOM stellt den EU-Haushalt auf und verantwortet die Durchführung von Agrar- und Kohäsionspolitik.<sup>332</sup>

In Anlehnung an die fünfjährige Legislaturperiode des EP beträgt die Dauer einer KOM-Amtszeit ebenfalls fünf Jahre. Die Posten in den einzelnen Generaldirektionen werden unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt.<sup>333</sup> Jedes KOM-Mitglied muss vor Amtsantritt vom EP bestätigt werden. Durch ein Misstrauensvotum kann die gesamte KOM abgesetzt werden.<sup>334</sup> Impulse für ein gesetzgeberisches Tätigwerden der KOM können nicht nur aus den eigenen Reihen, also aus den Generaldirektionen (in der Regel Generaldirektion für Energie bzw. Klima), sondern auch von einer Vielzahl weiterer Akteure

---

<sup>331</sup> Die KOM behält auch nach den Neuregelungen im Vertrag von Lissabon das Initiativmonopol für die EU-Gesetzgebung. In Einzelfällen können Gesetzgebungsinitiativen nun aber auch vom EP, einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder der Europäischen Zentralbank angestoßen werden. Hellmann, Vanessa: Der Vertrag von Lissabon. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten. Heidelberg: Springer, 2009, S. 34.

<sup>332</sup> Vgl.: Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, S. 81.

<sup>333</sup> Kommissare für Energie: 2004-2010 Andris Piebalgs (ELDR); 2010-2014 Günter Oettinger (EVP), Kommissare für Klima: 2010-2014 Connie Hedegaard (EVP), seit 2014 Miguel Arias Canete (EVP).

<sup>334</sup> Frenz, Walter: Handbuch Europarecht, S. 188.

gegeben werden: Hierzu zählen neben dem EP u. a. auch die Vertreter der Mitgliedstaaten und ihrer subnationalen parlamentarischen und administrativen Einheiten sowie Interessenorganisationen jeglicher Art. Die Impuls- und Beratungsfunktion betroffener Branchen, Unternehmen und Verbände wird von der KOM explizit nachgefragt.<sup>335</sup> Mitunter sind die Prozesse in beratenden Ausschüssen oder Gremien institutionalisiert. Der Grund dafür sind strukturelle Informationsdefizite der KOM und das Bemühen, die Durchsetzungschancen von politischen Initiativen durch hohe Praktikabilität zu erhöhen.

Die einzige EU-Institution, die direkt von den Bürgern gewählt wird und deren Vertretung ausübt, ist das **Europäische Parlament**.<sup>336</sup> Das EP agiert an drei verschiedenen Arbeitsorten: in Straßburg, Brüssel und Luxemburg. Es hat durch die Direktwahl und den Vertrag von Lissabon an politischem Gewicht und vertraglichen Beteiligungsrechten gewonnen.<sup>337</sup> Die Abgeordneten aus allen Mitgliedstaaten schließen sich im EP zu Fraktionen zusammen, die in ihrer jeweiligen politischen Grundausrichtung mit den nationalen Schwesterparteien vergleichbar sind. Die Kernfunktion des EP besteht darin, im Mitentscheidungsverfahren, gemeinsam mit dem ER die von der KOM vorgelegten Initiativvorschläge zu beraten, weiterzuentwickeln und zu verabschieden. Durch die Mitarbeit am jährlich „Gesetzgebungs- und Arbeitsprogramm der Kommission“ nimmt das EP frühzeitig Einfluss auf die Legislativvorhaben der KOM.<sup>338</sup>

---

<sup>335</sup> Dagger, Steffen; Kambeck, Michael (Hrsg.): *Politikeratung und Lobbying in Brüssel*. Wiesbaden, 2007, S. 87.

<sup>336</sup> Obwohl es bereits seit 1952 eine parlamentarische Versammlung auf europäischer Ebene gibt, wurde sie erstmalig 1979 direkt gewählt. Zuvor gab es ein indirektes Wahlrecht über die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, die Abgeordnete entsandten.

<sup>337</sup> Wessels, Wolfgang: *Das politische System der Europäischen Union*, S. 119.

<sup>338</sup> Frenz, Walter: *Handbuch Europarecht*, S. 188.

### 3.3. POLITISCH-INSTITUTIONELLER KONTEXT

|  | Phase                  | Dominante Prozesse  | Institutionen auf EU-Ebene                                      | Institutionen in den Mitgliedstaaten                            |
|--|------------------------|---|---|---|
| <b>Willensbildung auf EU-Ebene</b>         | Interessenartikulation | Agenda Setting, Vorfeld einer KOM-Initiative  | Interessengruppen, Kommission, EP                               | Interessengruppen, Regierungen, regionale Körperschaften (Land) |
|  | Interessenaggregation  | Bargaining, Problemlösung, Koordination, Vorfeld einer Entscheidungsvorlage für Rat | Interessengruppen, Ministerrat (Arbeitsgruppen), Kommission, EP | Interessengruppen, Regierungen                                  |
|  | Entscheidungsfindung   | Entscheidung, Beschlussfassung in Brüssel bzw. Straßburg                            | Interessengruppen, Ministerrat, EP                              | Interessengruppen, Regierungen                                  |
| <b>Willensbildung auf nationaler Ebene</b> | Interessenaggregation  | Bargaining, Problemlösen, Koordination, Steuerung, Erstellen eines Gesetzentwurfs   |   | Interessengruppen, Regierungen                                  |
|  | Entscheidungsfindung   | Entscheidung, Beschlussfassung in Berlin  |   | Regierungen, Parlamente   |
| <b>Umsetzung (Deutschland)</b>             | Implementation         | Umsetzung durch Administration und Verwaltung                                       |   | regionale Regierungen, Körperschaften (Länder)                  |
|  | Überprüfung            | Prüfung frist- und sachgerechter Umsetzung  | Kommission, EuGH nach Anrufung                                  | Regierung, Justiz, Gesellschaft (über Klagen)                   |

Tabelle 3.3: Systematik des Policy Cycle auf EU-Ebene – Quelle: Beichelt, Timm: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems. Wiesbaden: Springer, 2015, S. 50.

Die institutionelle Architektur der EU ist seit ihrer Gründung von den Gegensätzen supranationaler und intergouvermentaler Steuerung geprägt. Die konsensuale Systemgestaltung zielt auf größtmögliche Gleichverteilung. Das gilt für die horizontale wie die vertikale Beteiligung. Jede Seite soll sich gleichermaßen wiederfinden.<sup>339</sup> Auch die EU-Gesetzgebungsverfahren sind durch hohe Anforderungen an Kollektivität geprägt. Die konsensorientierte

<sup>339</sup> Wessels, Wolfgang: Das politische System der Europäischen Union, S. 39 ff.

Systemarchitektur führt tendenziell zu langwierigen Abstimmungsverfahren: So müssen die Mitgliedstaaten über einzelne Phasen von Entscheidungsprozessen hinweg immer wieder eingebunden werden. Das verkompliziert eine zeitnahe und sachgerechte politische Reaktion auf neue Herausforderungen. Politische Initiativen zielen daher oft lediglich auf einen Minimalkonsens. Erweist sich dieser als unzureichend, erzeugt er neuen Anpassungsdruck.<sup>340</sup>

### 3.3.2 Entscheidungsverfahren und Gesetzgebung

Die EU setzt in der Energiepolitik verbindliches Recht für die Mitgliedstaaten und Unionsbürger. Welche Machtpositionen die einzelnen EU-Institutionen haben, wird am ehesten anhand der Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren deutlich. Im aktuellen Vertrag über die Arbeitsweise der EU existieren drei Entscheidungsverfahren:

- Konsultations- bzw. Anhörungsverfahren
- Zustimmungsverfahren
- Mitentscheidungsverfahren (kommt als ordentliches Gesetzgebungsverfahren besonders häufig zur Anwendung)<sup>341</sup>

Der formelle Beginn von Entscheidungsverfahren liegt bei der KOM, während sich Rat und EP mit der konkreten Gestaltung befassen.<sup>342</sup> Die KOM ist in Generaldirektionen untergliedert, die Gesetzesentwürfe erstellen, abstimmen und an den jeweils federführenden Kommissar weiterleiten.

---

<sup>340</sup> Auch mit dem Lissaboner Vertrag konnten diese Grundmuster nicht durchbrochen werden: Das supranational agierende EP wurde ebenso gestärkt wie der intergouvernementale ER. Zudem traten neue Akteure, wie ein Präsident des ER oder ein Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, in die politische Arena, die die Zusammenspiel der EU-Institutionen zukünftig weiter erhöhen.

<sup>341</sup> Ribhegge, Hermann: Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik, S. 88.

<sup>342</sup> Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU. München: Oldenbourg, 2014, S. 120.

Für den energiepolitischen Input innerhalb der KOM ist die GD Energie verantwortlich. Die Anstöße für ein Tätigwerden der KOM können vielfältig sein: Sie können in einer Agenda vorgesehen sein oder durch Implementationsprobleme veranlasst werden, sie können durch Aufforderung anderer EU-Institutionen zustande kommen und sogar von EU-Bürgern initiiert werden.<sup>343</sup> Nachdem der federführende Kommissar für Energie eine Vorlage abgesegnet hat, wird sie an alle Mitglieder der KOM versandt. Dort wird der Vorschlag geprüft und im Zustimmungsfall angenommen. Andernfalls erfolgen Diskussionen auf KOM-Ebene und gegebenenfalls die Rückgabe an die zuständige Generaldirektion zur Überarbeitung und Wiedervorlage.

Während Gesetzesinitiativen erarbeitet werden, findet intensive Interessenartikulation statt. Nationale und transnationale Dach- und Fachverbände, Vertreter der Mitgliedstaaten, regionaler Einheiten und Drittstaaten versuchen, die Inhalte zu beeinflussen.<sup>344</sup> Der Grund liegt auf der Hand: In diesem Stadium des Entscheidungsprozesses kann am ehesten Einfluss genommen werden. Volker Eichener stellte erklärend fest, dass es Interessengruppen leichter fällt, der KOM Vorschläge näherzubringen, als Vorhaben zu blockieren. Wenn ein formeller, innerhalb der KOM abgestimmter Vorschlag vorliege, seien Änderungen nur noch unter größeren Schwierigkeiten oder durch Intervention bei nationalen Regierungen zu erreichen.<sup>345</sup>

Die Einflussnahme war lange auf nationale Regierungen fokussiert. Seit das Veto-Recht aber faktisch abgeschafft ist und Rechtsetzung häufiger im Mitentscheidungsverfahren erfolgt, nimmt die Interessenvertretung gegenüber KOM, EP oder anderen nationalen Regierungen zu. Die EU-Institutionen sind bemüht, die demokratische Legitimität der Verfahren

---

<sup>343</sup> Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, S. 122.

<sup>344</sup> Eine detaillierte Aufstellung beteiligter Akteure erfolgt im Kapitel 5.

<sup>345</sup> Eichener, Volker: Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen: Leske und Budrich, 2000, S. 275.

transparent zu gestalten. Vertreter organisierter Interessen werden dazu angehalten, sich auf EU-Ebene zu registrieren und ihre finanziellen Verflechtungen offenzulegen.<sup>346</sup>

Die Rechtshandlungen der EU umfassen fünf verschiedene Ausprägungen, von denen drei Gesetzescharakter haben.<sup>347</sup> Vorgestellt werden im folgenden Verordnungen und Richtlinien. Beide Rechtsakte werden in der Energiepolitik angewandt. Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen bleiben mangels Relevanz ausgespart.

- **Verordnungen** gelten direkt und unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Sie sind als „hard law“<sup>348</sup> die „schärfste Form“ der Gesetzesausübung.<sup>349</sup> Zur Umsetzung werden zunächst Durchführungsbestimmungen durch die KOM erarbeitet und mit Vertretern der nationalen Verwaltungen sowie Interessengruppen des Subsystems abgestimmt. Dieser Prozess ist geprägt von ebenenübergreifender Kooperation staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Nach Erlass sind die Durchführungsbestimmungen gültig und binden in den Mitgliedstaaten die Regierungen und nichtstaatliche Akteure. Verordnungen wurden beispielsweise zur Vollendung des Energiebinnenmarkts erlassen. Im Februar 2011 verständigte sich der ER auf eine einheitliche Marktstruktur und die Abschaffung von „Energieinseln“. Hierzu wurde ein Gesetzespaket verabschiedet, das u. a. die Verordnung zu Leitlinien für

---

<sup>346</sup> Eising, Rainer: Interessenvermittlung in der Europäischen Union. In Reutter, Werner (Hrsg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. Wiesbaden: Springer VS, 2012, S. 855.

<sup>347</sup> Europäischer Rat: 2012/C 326/01, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bzw. Vertrag von Lissabon. Brüssel, 2012, Artikel 288.

<sup>348</sup> Cram, Laura: Calling the Tune Without Paying the Piper? Social policy regulation. The role of the Commission in European Community social policy. Policy and Politics, Vol. 21, S. 144.

<sup>349</sup> Borchart, Klaus-Dieter: Das ABC des Rechts der Europäischen Union, S. 98.

die transeuropäische Energieinfrastruktur.<sup>350</sup> und die Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts beinhaltet.<sup>351</sup>

- **Richtlinien** müssen in einer vorgegebenen Frist von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Dazu werden – in Abstimmung zwischen staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren – die Ausführungsbestimmungen erörtert und so weit wie möglich den nationalen Gegebenheiten sowie den Interessen beteiligter Akteure angepasst. Richtlinien waren bisher das bestimmende Instrument in der EE-Politik. Sie zielen auf weitergehende Ziele und die Harmonisierung von Policies in den Mitgliedstaaten.<sup>352</sup> Anpassungsspielräume werden in der Praxis häufig bis an die Grenze des Erlaubten (aus)genutzt.<sup>353</sup>

Nach Vorlage eines abgestimmten KOM-Vorschlags wird dieser dem ER und dem EP zugeleitet. Dabei werden auch Parlamentsausschüsse, wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie Vertreter der Kommunen im Ausschuss der Regionen einbezogen. Es kommt zu Stellungnahmen und Anpassungen der Gesetzesvorlage.<sup>354</sup> Billigt der Rat den Standpunkt des EP, so gilt der Rechtsakt in der Fassung der ersten EP-Lesung als erlassen. Dabei handelt es sich um die einfachste Variante. Wird der Standpunkt des EP nicht gebilligt, so legt der Rat seinen eigenen Standpunkt fest und übermit-

---

<sup>350</sup> Europäisches Parlament und Rat: 347/2013, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur. Straßburg, 2013.

<sup>351</sup> Europäisches Parlament und Rat: 1227/2011, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts. Brüssel, 2011.

<sup>352</sup> Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, S. 122.

<sup>353</sup> Borchardt, Klaus-Dieter: Das ABC des Rechts der Europäischen Union, S. 97 ff.

<sup>354</sup> Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, S. 122.



telt dem EP die Gründe für die Ablehnung. Danach stehen dem EP drei Optionen zur Verfügung (siehe Abb. 3.13, S. 117):

1. Zustimmung innerhalb einer Frist von drei Monaten oder Fristablauf führen zum Erlass des Rechtsakts in der Ratsfassung.
2. Bei Ablehnung des Ratsstandpunkts gilt der Rechtsakt als nicht erlassen.
3. Wurden Änderungen am Ratsstandpunkt vorgeschlagen, so wird die geänderte Fassung dem Rat und der KOM zugeleitet.<sup>355</sup> Diese gibt eine Stellungnahme zu den Änderungen ab und „begleitet die Arbeiten des Vermittlungsausschusses, indem sie Initiativen ergreift, um auf die Annäherung der Standpunkte von EP und Rat hinzuwirken.“<sup>356</sup>

Der Ratspräsident beruft danach innerhalb von sechs Wochen und im Einvernehmen mit dem EP-Präsidenten den Vermittlungsausschuss ein. Es kommt zu so genannten Trilog-Verhandlungen. Das Gremium wird von der KOM moderiert und paritätisch mit Vertretern der Mitgliedstaaten und Repräsentanten des EP besetzt. Billigt der Vermittlungsausschuss binnen sechs Wochen keinen gemeinsamen Entwurf, so gilt der Rechtsakt als nicht erlassen. Einigt sich der Vermittlungsausschuss innerhalb dieser Frist auf einen Kompromiss und wird der Kompromiss danach innerhalb von sechs Wochen vom EP mit einfacher Mehrheit bzw. vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen, so gilt der Rechtsakt als erlassen.<sup>357</sup>

Die Kontrolle über die Durchführung von Verordnungen wie Richtlinien liegt bei der KOM. Sollten Implementationsdefizite auftauchen, können

---

<sup>355</sup> Müller, Ragnar: EU-Institutionen. Das EU-Institutionengefüge im Zusammenspiel. Stuttgart: Dadalos, 2013 (URL: [http://www.dadalos-d.org/europa/grundkurs\\_4/zusammenspiel\\_eu-system.htm](http://www.dadalos-d.org/europa/grundkurs_4/zusammenspiel_eu-system.htm)).

<sup>356</sup> 2012/C 326/01, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bzw. Vertrag von Lissabon, Artikel 294.

<sup>357</sup> Müller, Ragnar: EU-Institutionen. Das EU-Institutionengefüge im Zusammenspiel.

die betreffenden Mitgliedstaaten zu Stellungnahmen und Korrekturen aufgefordert werden.<sup>358</sup> Die KOM hat zusätzlich die Möglichkeit, bei Verstößen eine Klage gegen den entsprechenden Mitgliedstaat vor dem Europäischen Gerichtshof anzustrengen.<sup>359</sup>

### 3.4 Zwischenergebnisse

Im vorangegangenen Kapitel wurden Rahmenbedingungen herausgearbeitet, die das Subsystem im technischen, ökonomischen, ökologischen und politischen Kontext beeinflussen. Es gibt Entwicklungen, die für eine stärkere Hinwendung sprechen und welche dagegen. Zusammen bilden sie den übergreifenden Diskussions- und Forschungsstand ab, der auf die Verhandlungen zur EE-Richtlinie wirkte. Folgende Zwischenergebnisse werden festgehalten:

- **Globale Klimaschutzvorgaben:** Begünstigend wirkte die internationale Klimapolitik. Da mit Energieeffizienz ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz geleistet wird, ist sie an die Beschlüsse in diesem Politikfeld gekoppelt. Zu nennen sind sowohl die Ergebnisse der UN-Klimakonferenzen in Rio de Janeiro, Kyoto und Paris als auch UN-Initiativen, wie die Erklärung einer Dekade der „Nachhaltigen Energie für alle“ (2014-2024). Die Vereinbarungen wirken auf den Handlungsrahmen und quantitativen Ziele der europäischen EE-Politik.
- **Umsetzung unabhängig von externen Abhängigkeiten:** EE-Maßnahmen sind frei verfü- und umsetzbar und gewinnen angesichts der hohen Energieabhängigkeit eines Großteils der EU-Mitgliedstaaten

---

<sup>358</sup> Hartlapp, Miriam: Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission. Frankfurt: Campus Verlag, 2005.

<sup>359</sup> Unabhängig von der Vertragslage, zusätzlichen Kodifizierungen und möglichen Vertragsverletzungen sind die Entscheidungsverfahren oft derart gestaltet, dass sich für die Betroffenen Gestaltungsspielräume ergeben. Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, S. 119.

zunehmend an Attraktivität. Energieeffizienz begünstigt als Stabilisator die Versorgungssicherheit und kann daher wie eine heimische Ressource betrachtet werden.

- **Kürzere Amortisierung:** Es ist zu erwarten, dass die weitere Verknappung fossiler und nuklearer Brennstoffe zu deren Verteuerung führt. Die Amortisierungszeiträume für EE-Technologien verkürzen sich mit steigenden Energiepreisen.
- **Interessenausgleich:** Energieeffizienz kann zur Auflösung von Zielkonflikten zwischen Ökonomie und Ökologie beitragen. Sie wirkt ökologisch, indem sie zum Emissionsrückgang beiträgt und ökonomisch, indem Energieverbrauch und -kosten abgesenkt werden.
- **Lead-Markt-Theorie:** Eine marktbasierende Förderung der Energieeffizienz kann zur Etablierung bzw. Konsolidierung von Lead-Märkten beitragen. Staatliche Anreizsysteme können in Kombination mit unterstützenden Maßnahmen beim Exportgeschäft zu First-Mover-Vorteilen führen, die Forschungs- und Innovationskosten aufwiegen.
- **Beschäftigungseffekte:** Die Marktführerschaft, von der eine international führende EE-Branche beim In- und Auslandsgeschäft profitiert, wirkt durch spill-over Effekte auch auf ähnliche Branchen. Die von der EU prognostizierten positiven Beschäftigungs- und Wachstumseffekte erscheinen vor diesem Hintergrund plausibel.
- **Gesellschaftliche Akzeptanz:** Das Thema trifft in der EU auf Gesellschaften, die prinzipiell eine hohe Akzeptanz für nachhaltige und sparsame Formen der Energieerzeugung und des -verbrauchs zeigen. In Deutschland werden die Maßnahmen der Energiewende von starken Zustimmungsraten gestützt.
- **Vielfältige Zielgruppen:** Energieeffizienz spricht eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen an. Die Maßnahmen und Technologien sind

nicht nur für den öffentlichen Sektor, große EVU und die Industrie interessant. Auch kleine- und mittelständische Unternehmen sowie private Haushalte können profitieren. Die Nutzer können mittel- und langfristig Kosten einsparen und THG-Emissionen absenken.

Neben den fördernden gibt es hemmende Aspekte, die einer stärkeren Hinwendung zur Energieeffizienz im Weg stehen:

- **Unklare Zielstellungen:** Die EE-Steigerung ist kein Selbstzweck. Sie dient mittelbar weiterführenden Zielen, etwa dazu den Emissionsausstoß zu reduzieren oder die Versorgungssicherheit zu erhöhen. Dass in der EU systematisch zu viel Energie verbraucht wird und Handlungsbedarf bei der Förderung von Energieeffizienz besteht, ist keineswegs unumstritten.
- **Kostenfaktor:** EE-Technologien führen nicht zwangsläufig zu Wettbewerbs- und Standortvorteilen. Nur Maßnahmen, bei denen der Nutzen die Kosten in einem überschaubaren Zeitraum überwiegt, wirken überzeugend auf Investoren und nützen in der Folge der gesamten Volkswirtschaft.
- **Absenkung der Energieabhängigkeit:** Pauschale Effizienzsteigerungen und Einsparungen müssen nicht zwangsläufig zur Absenkung der Energieabhängigkeit führen. Diese können sich schließlich auch auf erneuerbare Energien oder die Atomkraft beziehen und so die Abhängigkeit von Importen sogar erhöhen.
- **Effekte des Nutzerverhaltens:** Wenn Energie infolge wirksamer EE-Maßnahmen günstiger wird, steigt mitunter die Nachfrage und schmälert damit die erzielten Einspareffekte. Das Nutzerverhalten und Rebound-Effekte diverser Ausprägung wirken sich negativ auf Einsparungen aus.

- **Ausgabenkonkurrenz und Wachstumseffekte:** Ob Investitionen mit hohen Grenzkosten in den Industriestaaten sich auszahlen, wird in der Forschung kontrovers diskutiert. Kurzfristig auftretende negative Beschäftigungseffekte infolge entstehender Kosten belasten die Staatshaushalte. Auch wird in Zweifel gezogen, dass die Förderung einzelner, staatlich festgelegter Technologiebereiche dazu führt, dass automatisch volkswirtschaftliches Wachstum generiert wird.
- **Effizienzpotenziale vor allem in Schwellenländern:** Historisch betrachtet tragen die EU-Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung für die Absenkung des globalen Emissionsniveaus. Der finanzielle Aufwand zur Realisierung von Einsparungen ist aber in den Industriestaaten ungleich höher als in den Schwellenländern, wo deutlich größere Fortschritte erreicht werden könnten.

3.4. ZWISCHENERGEBNISSE

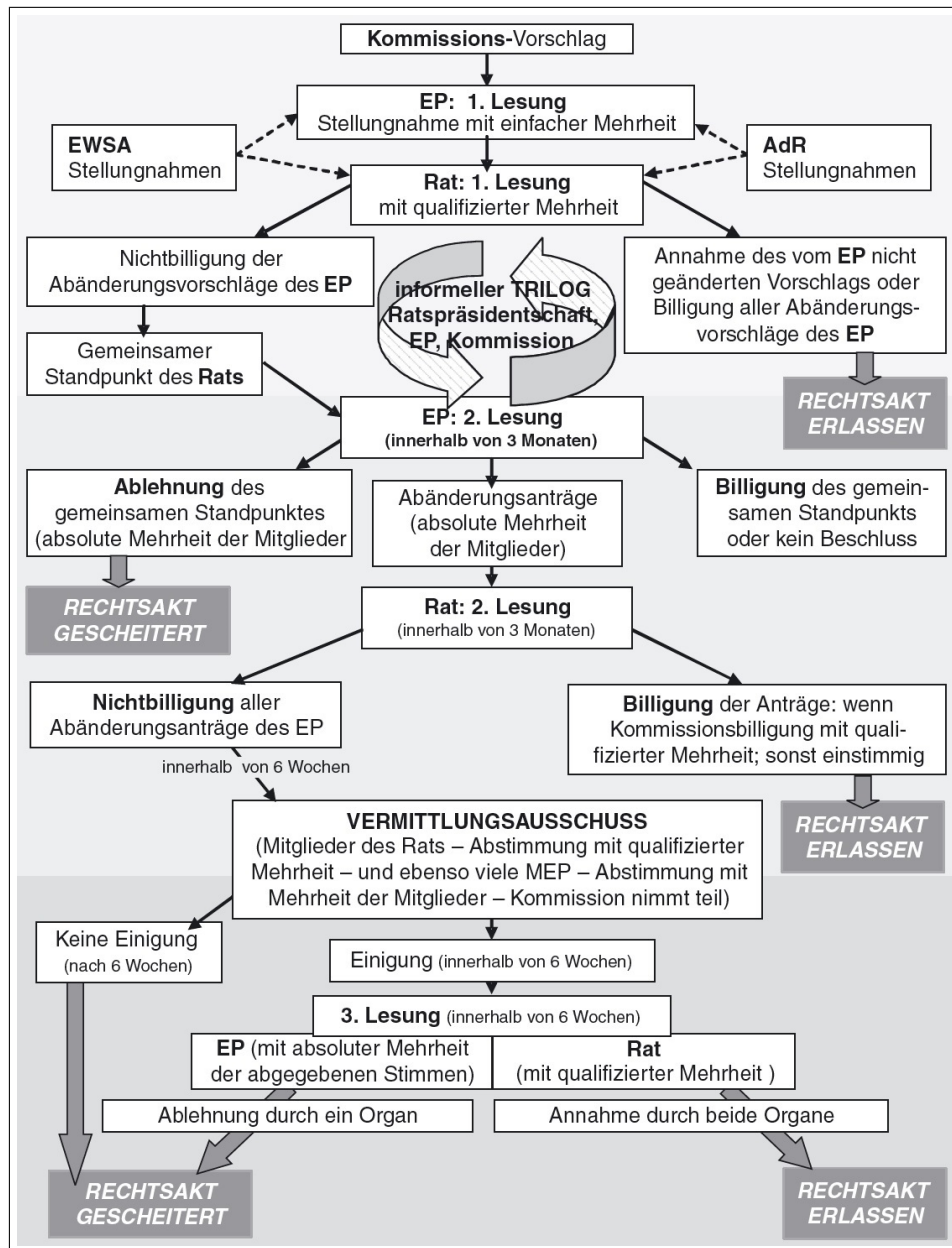


Abbildung 3.13: Darstellung von EU-Rechtsetzungsverfahren – Quelle: Wessels, Wolfgang: Das politische System der Europäischen Union, S. 345.

## Kapitel 4

# Policy-Analyse der EE-Richtlinie (2012/27/EU)

Aufbauend auf den Ausführungen zum Policy-Framework im vorangegangenen Kapitel werden nun die Vorgeschichte und der unmittelbare Verhandlungsprozess der EE-Richtlinie nachvollzogen. Dabei wird der Fokus auf die inhaltliche Gestaltung und die Interaktionen der europäischen Institutionen gelegt. Um den Prozess strukturiert, abzubilden wurde die Analyse in der Abfolge des Policy Cycle verfasst. Eine induktive Herangehensweise, die auf die Mesoebene abzielt, hilft dabei Handlungsmuster zu identifizieren, die über den Einzelfall hinausgehen, indem etwa die Problemverarbeitungskompetenz des politisch-administrativen Systems bewertet werden kann.

Das Policy-Making auf EU-Ebene ist mittlerweile „durch eingespielte Erwartungshorizonte der politischen Akteure gekennzeichnet“.<sup>360</sup> Der Vertrag von Lissabon hat die europäischen Institutionen gestärkt. Deren Vorgaben für nationalstaatliche Politik sind weitgehend akzeptiert. Diese Form hierarchischer Steuerung findet ihre Entsprechung in der Top-Down-Perspektive

---

<sup>360</sup> Beichelt, Timm: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, S. 48.

des Policy Cycle. Er liefert eine logische und nachvollziehbare Strukturierung von Ursachen, Spezifika und interner Dynamik des Policy-Making. Seine Vorher-Nachher-Perspektive eignet sich zudem gerade für Fälle, in denen Policy-Wandel erklärt wird.

Die Arbeit im Kapitel 4 zielt auf die Identifikation umstrittener Policy-Maßnahmen in den diskutierten Gesetzesvorlagen der EE-Richtlinie. Die Analyse des Verhandlungsverlaufs verdeutlicht Ablaufstrukturen und zeigt Motive für die Verhandlungspositionen beteiligter Institutionen. Anhand des Vergleichs der unterschiedlichen Dokumente, von KOM-Vorschlag, über Rats- und Parlamentsposition, bis hin zur finalen Fassung werden Erkenntnisse zu Interaktionen und Durchsetzungskraft der Institutionen herausgearbeitet. Diese Herangehensweise erlaubt Rückschlüsse auf Handlungsmuster und vergleichbare Prozesse in der Energie- und Umweltpolitik.

## 4.1 Problemdefinition und Agenda Setting

Problemdefinition und Agenda Setting beschreiben die ersten Phasen des Policy Cycle. Sie sind analytisch abgegrenzt als der Moment, in dem ein soziales Problem auftritt, als solches erkannt wird und einen steuernden Eingriff der Politik nötig macht (Problemdefinition). Wenn das Problem in einem weiteren Schritt auch auf die politische Tagesordnung gesetzt wird, beginnt die Phase des Agenda Setting.<sup>361</sup> Problemdefinition und Agenda Setting sind im Modell getrennt. Tatsächlich gehen die Phasen nahezu fließend ineinander über, denn öffentliche Debatten zu sozialen Problemen beeinflussen direkt die politischen Agenda.<sup>362</sup>

---

<sup>361</sup> Werner Jann unterscheidet zwischen öffentlicher Agenda (Massenmedien und Fachöffentlichkeiten) und dem administrativen System der politischen Agenda. Zweitgenannte könne wiederum in eine informale und formale Agenda innerhalb der politischen Arena unterschieden werden. Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 83.

<sup>362</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, S. 93.



Die Problemartikulation gegenüber der EU-Ebene, genauer gegenüber der KOM wird von den Mitgliedstaaten, vom EP und diversen Interessengruppen betrieben. Volker Schneider verwies darauf, dass diese Einflussnahme im Eigeninteresse der handelnden Akteure erfolgt.<sup>363</sup> Politik wie Interessengruppen profitieren wechselseitig von der Beteiligung: Die Politik räumt z. B. der Wirtschaft direkten Zugang zum Policy-Prozess ein. Diese verpflichtet sich im Gegenzug zu Selbstkontrolle und erspart dem Staat bürokratischen Aufwand. Die Durchsetzungs- bzw. Erfolgchancen von Policies erhöhen sich zudem, wenn diejenigen Branchen beteiligt werden, die von zukünftigen Regelungen direkt betroffen sind.<sup>364</sup>

Im Kapitel 3 wurde gezeigt, dass die Herausforderungen, die eine stärkere politische Hinwendung zur Energieeffizienz begünstigen, über das eigentliche Subsystem hinausreichen. Es handelt sich um komplexe und langfristig entstandene Problem- und Motivationslagen, die folgendermaßen zusammengefasst werden können:

- Verknappung inländischer Ressourcen als Basis für konventionelle Energieerzeugung
- Zunahme von Energieabhängigkeit
- Potenziale zur Absenkung von Energiekosten
- Absenkung des Emissionsniveaus
- Etablierung bzw. Stärkung effizienter Technologien und der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt

Betrachtet man den unmittelbaren Zeitraum vor dem Verhandlungsbeginn, so fällt auf, dass ein weiterer Aspekt im Fokus stand: Das langfristige

---

<sup>363</sup> Schneider, Volker: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2003, S. 124.

<sup>364</sup> Jänicke, Martin: Umweltinnovation als Megatrend. Zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat. Ökologisches Wirtschaften, Vol. 4, 2007, S. 35 ff.

EE-Ziel einer Steigerung um 20 Prozent bis 2020.<sup>365</sup> Die drohende Zielverfehlung war bestimmend für die Phasen von Problemdefinition und Agenda Setting sowie die Initiativhandlung der KOM.

#### 4.1.1 EU-Effizienzziele und Einspar szenarien

Ausgangspunkt der quantitativen Zielvorgabe den Energieverbrauch der EU um 20 Prozent abzusenken, war das **Grünbuch zur Energieeffizienz** aus dem Jahr 2005.<sup>366</sup> Ein Jahr nach der Veröffentlichung des Grünbuchs verabschiedete die KOM im Oktober 2006 den **Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen**.<sup>367</sup> Deren Steigerung wird darin zu einem Kernziel europäischer Umwelt- und Energiepolitik erklärt. Im Aktionsplan wurde die Bedeutung des Transportsektors als Bereich mit großem Potential identifiziert. Er funktioniert zu fast 100 Prozent auf Basis von Öl und macht 20 Prozent des EU-PEVs aus.<sup>368</sup> Im Plan wurden zudem zehn verschiedene Aktionsfelder<sup>369</sup> identifiziert, die schrittweise umgesetzt werden sollten:

---

<sup>365</sup> Die EE-Ziele der EU werden mit dem PRIMES-Modell ermittelt. In Fünf-Jahres-Intervallen wird mit Daten von Eurostat der länderspezifische und gesamteuropäische Energieverbrauch simuliert. Mit den Berechnungen von Nachfrage und -angebot werden gesamtwirtschaftliche und sektorale Vermeidungskosten berechnet.

<sup>366</sup> Als Referenzjahr dient der EU-Energieverbrauch im Jahr 2005. Von den Einsparungen versprach sich die KOM ein Absinken der Kosten um jährlich 60 Milliarden EUR. Mit Grünbüchern stößt die KOM Debatten zu diversen europapolitischen Themen an und lädt zur öffentlichen Diskussion darüber ein. Die Bücher sollen die Weiterentwicklung von Policy befördern, indem Ideen und Maßnahmen in einer frühen Phase diskutiert werden. Ob später tatsächlich eine institutionelle Befassung und Rechtsetzung erfolgt, bleibt zunächst offen. Münden Ideen und Maßnahmen schließlich in neue Rechtsvorschriften, werden sie in Weißbüchern erläutert. KOM(2005) 265, Grünbuch über Energieeffizienz oder Weniger kann mehr sein, S. 4.

<sup>367</sup> Europäische Kommission: KOM(2006) 545, Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen. Brüssel, 2006.

<sup>368</sup> EurActiv.de: EU-Aktionsplan zu Energieeffizienz. 2007 (URL: <http://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/linksdossier/eu-aktionsplan-zu-energieeffizienz-de/#ea-accordion-issues>).

<sup>369</sup> A. a. O.

- Einführung von Mindestnormen für die Energieeffizienz und Kennzeichnung von Produktgruppen wie z. B. Heizkessel, Kopiermaschinen, Fernseher und Beleuchtungsmittel
- Höhere Anforderungen an Gebäude sowie Förderung von „Niedrigstenergiehäusern“ (Passivhäuser)
- Steigerung der Effizienz von Stromerzeugung und -verteilung
- Erreichen von Kraftstoffeffizienz und Begrenzung der  $CO_2$ -Emissionen von PKWs auf 120g/km bis 2012
- Verbesserte Finanzierung von EE-Technologien bei KMUs und Energiedienstleistern
- Impulse für EE-Steigerungen in neuen Mitgliedstaaten
- „Kohärente Besteuerung“ durch die Vorbereitung eines Grünbuches zu indirekten Steuern
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch Bildungsprogramme
- Verbesserung der „Energieeffizienz in Agglomerationen“ durch die Einrichtung eines Bürgermeisterkonvents, mit dem Ziel Best-Practices auszutauschen
- Förderung internationaler Abkommen um Energieeffizienz weltweit voranzubringen<sup>370</sup>

Ebenfalls 2006 wurde die **EDL-Richtlinie**<sup>371</sup> verabschiedet, mit der die Mitgliedstaaten durch Soll-Vorschriften dazu angehalten wurden, Einspar-

---

<sup>370</sup> KOM(2006) 545, Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen.

<sup>371</sup> Europäisches Parlament und Rat: 2006/32/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/ EWG des Rates. Band (2006/32/EG), Straßburg, 2006.

|           |  |
|-----------|--|
| Jun. 2005 | Grünbuch über Energieeffizienz oder Weniger ist mehr, KOM(2005)265                     |
| Apr. 2006 | Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (2006/32/EG)           |
| Okt. 2006 | Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen, KOM(2006)545              |
| Jan. 2007 | Mitteilung der KOM an den ER und das EP: Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007)1    |
| Mrz. 2007 | Schlussfolgerungen des ER-Vorsitzes (7224/1/07 R)                                      |
| Apr. 2009 | Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (2009/28/EG) |

Tabelle 4.1: Übersicht relevanter EU-Dokumente zur Energieeffizienz (2005-2009)

potenziale zu erschließen: Im Zeitraum zwischen 2008 und 2016 sollte – mit diversen Maßnahmen – eine Einsparung von mindestens neun Prozent realisiert werden. Entsprechende Fortschritte wurden mit regelmäßigen Benchmarks (NEEAP) in den Mitgliedstaaten erhoben, die als zentrales Berichtsinstrument dienten.<sup>372</sup> Die EDL-Richtlinie setzte im Kern auf eine freiwillige, selbstregulierende Umgestaltung des Binnenmarkts. Es waren Maßnahmen enthalten, die dazu dienten, Informationsdefizite abzubauen, den Vorbildcharakter des öffentlichen Sektors zu stärken und den Markt für energieeffiziente Dienstleistungen zu verbessern.<sup>373</sup> Entsprechende Produkte, Gebäude und Infrastrukturen sollten durch eine transparente Vorteilsübersetzung der multifunktionalen Vorteile von Energieeffizienz schrittweise etabliert werden (siehe Abb. 4.1, S. 126).

Im Januar 2007 übernahm Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft mit dem erklärten Ziel ein „internationales Energieeffizienzabkommen zu unter-

<sup>372</sup> EurActiv.de: Energieeffizienz durch Marktkräfte. 2010 (URL: <http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/energieeffizienz-durch-marktkraefte/>).

<sup>373</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (Hrsg.): Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2008, S. 116.

stützen“.<sup>374</sup> Auf dem Ratsgipfel der Staats- und Regierungschefs im März 2007 wurden wegweisende „Schlussfolgerungen“ verabschiedet, in denen die Entschlossenheit betont wurde, „Europa zu einer Volkswirtschaft mit hoher Energieeffizienz und geringen Treibhausgasemissionen umzugestalten“.<sup>375</sup> Im Kern bestimmten drei Aspekte den Ratsbeschluss:

- Der ER einigte sich auf eine „feste und unabhängige Verpflichtung“ zum Klimaschutz. Die THG-Emissionen sollten bis 2020 um mindestens 20 Prozent gegenüber 1990 reduziert werden. Dieses Ziel galt bis zur Verabschiedung eines umfassenden UN-Klimavertrages und unabhängig davon, ob in internationalen Verhandlungen eine abweichende Position eingenommen wird.<sup>376</sup>
- Der ER legte ein „verbindliches Ziel in Höhe von 20 Prozent für den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020“ fest.<sup>377</sup>
- Und er „betont“, dass bei der Energieeffizienz bis 2020 ein Einsparpotenzial von 20 Prozent gegenüber früheren Prognosen angestrebt werden soll.<sup>378</sup>

Es gab ein starkes Interesse der deutschen Ratspräsidentschaft am Zustandekommen der Vereinbarung. Erklärbar ist das Engagement mit möglichen Reputationsgewinnen und der hohen öffentlichen Aufmerksamkeit, die

---

<sup>374</sup> EurActiv.de: Energiepolitik während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. 2007 <URL: <http://www.euractiv.de/section/klimawandel/opinion/energiepolitik-waehrend-der-deutschen-eu-ratsprasidentschaft-de>>.

<sup>375</sup> Europäischer Rat: 7224/1/07 REV 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007. Brüssel, 2007, S. 12.

<sup>376</sup> 7224/1/07 REV 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007, S. 12.

<sup>377</sup> 7224/1/07 REV 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007, S. 21.

<sup>378</sup> 7224/1/07 REV 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007, S. 20.

sich auf Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs richtet.<sup>379</sup> Die Kernaspekte des Ratsbeschlusses waren bis zuletzt umstritten und wurden mit Zugeständnissen an einzelne Mitgliedstaaten verbunden.<sup>380</sup> Die erst kurz zuvor gewählte deutsche Bundesregierung war als Verhandlungsführer im Rat darum bemüht, zugunsten eines Kompromisses diverse Partikularinteressen zu berücksichtigen: Frankreich wurde eingeräumt, bei Klimaschutzmaßnahmen Leistungen der Atomkraft zu berücksichtigen. Polen erhielt zusätzliche Garantien für den Fall von Versorgungsengpässen.

Am Ende der Verhandlungen konnte Bundeskanzlerin Merkel verkünden: „Wir haben einen Text vorbereitet, der einen Durchbruch in der Klimapolitik bedeutet“. Sie bewertete den Kompromiss als „Initialzündung für eine dritte technische Revolution“.<sup>381</sup> Der Ratsbeschluss von 2007 wurde stark mit Angela Merkel assoziiert. Deren Rolle als „Klima-Kanzlerin“ bescherte der Regierungspartei CDU umweltpolitischen Reputationsgewinn und Kompetenzzuschreibung.<sup>382</sup>

Ebenfalls 2007 wurde mit dem Klima- und Energiepaket das „energiepolitische Zieldreieck“ etabliert. Es handelt sich um einen Orientierungsrahmen mit dem „Nachhaltigkeit, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit“ gleichge-

---

<sup>379</sup> Warntjen, Andreas: The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis. *European Union Politics*, 2008, S. 334.

<sup>380</sup> Schröder, Alvin: EU-Gipfel: Merkel jubelt über Durchbruch im Klimastreit. *Der Spiegel* vom 9. März 2007.

<sup>381</sup> A. a. O.

<sup>382</sup> Ross, Andreas: Die Klima-Kanzlerin wird zur Exit-Kanzlerin. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Juli 2009; Ehrenstein, Claudia: Der Ehrgeiz und die Mission der Klima-Kanzlerin. *Die Welt* vom 6. Dezember 2009.

wichtet priorisiert werden.<sup>383</sup> Die Dreieckstruktur ist seitdem ebenenübergreifend prägend für viele Strategien.<sup>384</sup>

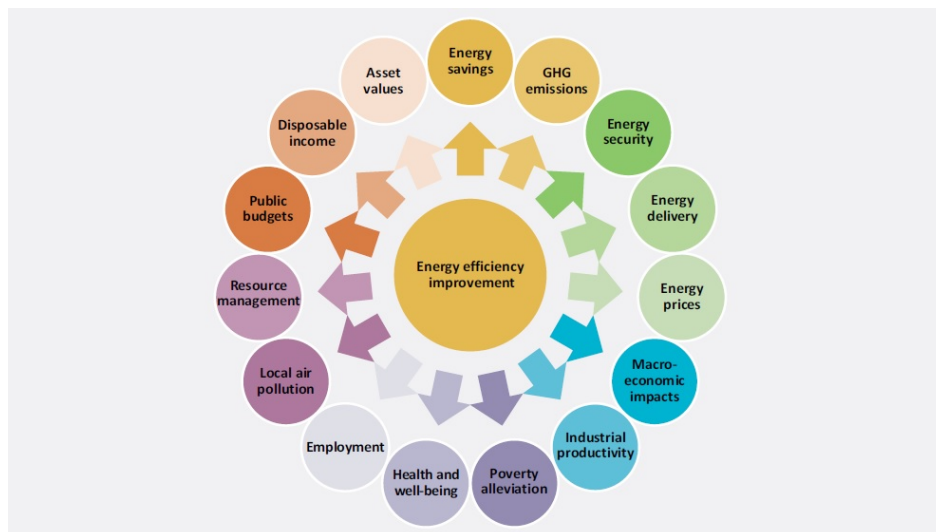


Abbildung 4.1: Multifunktionale Vorteile der Energieeffizienz – Quelle: International Energy Agency (IEA): Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency, S. 20.

Die KOM entwickelte die Vorgaben des Ratsbeschlusses weiter<sup>385</sup>, verzichtete bei der Energieeffizienz aber im Gegensatz zu den beiden anderen 20-20-Zielen auf verbindliche Festschreibungen. Bei einer Verfehlung wären demnach keine Konsequenzen seitens der KOM oder des europäischen Gerichtshofs durchsetzbar. Die Teilziele eins und zwei aus Ratsbeschluss und

---

<sup>383</sup> Europäische Kommission: KOM(2007) 1, Eine Energiepolitik für Europa – Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament. Brüssel, 2007.

<sup>384</sup> Droste-Franke, Bert/Schreurs, Miranda u. a.: Improving Energy Decisions. Towards Better Scientific Policy Advice for a Safe and Secure Future Energy System, S. xxii Summary.

<sup>385</sup> European Commission: SEC(2008) 85/3, Commission staff working document, impact assessment, document accompanying the package of Implementation measures for the EU's objective on climate change and renewable energy for 2020. Brüssel, 2008.

KOM-Papier mündeten im Dezember 2008 in die **Richtlinie zur Förderung und Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen**.<sup>386</sup>

Das EE-Ziel wurde in der gesamten Phase seit Veröffentlichung des Grünbuchs zur Energieeffizienz 2005 in keinem der untersuchten Dokumente mit verbindlichen Regelungen zur EE-Förderung bzw. Absenkung des Verbrauchs hinterlegt. Auch sind Entscheidungen zu Handlungsstrategien, einer Prioritätensetzung oder der Strukturierung von Maßnahmen bestenfalls oberflächlich erkennbar. Zwar wird, wie z. B. im Ratsdokument von 2007 auf Handlungsoptionen zur Steigerung der „Energieeffizienz im Verkehr, dynamische Mindestanforderungen für [...] energiebetriebene Geräte, [die] Verbesserung des Verhaltens der Energieverbraucher hinsichtlich [...] Energieeinsparung, Innovation und Technologie [...] und Energieeinsparungen bei Gebäuden“ hingewiesen.<sup>387</sup> Konkrete Vorgaben, wie Einsparungen verbindlich realisiert werden sollen, wurden jedoch nicht verabschiedet.

Die Festlegung auf politische Ziele ist ein sozial konstruierter Prozess.<sup>388</sup> In der Debatte zur Neuausrichtung der Energiepolitik standen im Sinne des „issue raising“ die Erneuerbare-Energien- und die Klimaschutzpolitik im Fokus. Energieeffizienz hingegen wurde – was verbindliche Regeln angeht – ausgeklammert. Drei Gründe dürften hier zusammengespielt haben:

1. Der objektive Problemdruck, der sich aus den Herausforderungen im Subsystem ergab, wurde zwar thematisiert, korrelierte aber nicht mit dem entsprechenden Einsatz von Bearbeitungs- und Machtressourcen im politisch-administrativen System. Das in vorhandene Erfahrungs-

---

<sup>386</sup> Europäisches Parlament und Rat: 2009/28/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG. Straßburg, 2009.

<sup>387</sup> 7224/1/07 REV 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007, S. 20.

<sup>388</sup> Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Elemente der Politik, S. 93.



wissen zu politischen Steuerungsmöglichkeiten wurde nicht in wirkungsvolle Maßnahmen überführt. Volker von Prittwitz<sup>389</sup> und Martin Jänicke<sup>390</sup> haben diese Diskrepanz auch in anderen Fällen nachgewiesen und daraus den Schluss gezogen, dass die Intensität des Problemdrucks keineswegs entscheidend ist für die Intensität der Problembearbeitung.

2. Die Bereitschaft, verbindliche Regeln für zusätzliche Investitionen einzuführen, war eher gering. Langfristige Arbeitsplatzeffekte und zusätzliche Steuereinnahmen wurden gegenüber kurzfristig anfallenden Investitionen unterbewertet.
3. Im Gegensatz zu den Erneuerbaren erscheint Energieeffizienz weniger präsentabel. Ihre mediale Verwertbarkeit ist beschränkt. In den europäischen Demokratien werden Stimmungsbilder auch davon beeinflusst, ob Themen öffentlichkeitswirksam platziert werden können. Mögliche Reputations- oder Popularitätsgewinne haben Einfluss auf politische Entscheidungen.<sup>391</sup>

#### 4.1.2 Anzeichen für Zielverfehlung und externer Schock

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der EDL-Richtlinie 2006 verfügten die Mitgliedstaaten über Energieinfrastrukturen auf sehr unterschiedlichem Ent-

---

<sup>389</sup> Prittwitz, Volker von: *Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*. Opladen: Leske+Budrich, 1990.

<sup>390</sup> Jänicke, Martin: *Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik*. In Jänicke, Martin (Hrsg.): *Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen*. Berlin: Edition Sigma, 1996.

<sup>391</sup> Ulrich Sarcinelli hat nachgewiesen, dass Publikums- und Marktorientierung einerseits und sachgerechte Politikinformation andererseits verschimmen. Politik, Gesellschaft und Medien beeinflussen sich gegenseitig, so dass kaum erkennbar ist, wer der Initiator einer Entwicklung ist. Sarcinelli, Ulrich: *Parteien und Politikvermittlung: Von der Parteien- zur Mediendemokratie?* In *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur* Bonn, 1998, S. 273 ff.

wicklungsstand. Die Strukturunterschiede wirkten sich negativ auf die Umsetzung aus. Zum ersten Benchmark-Termin Anfang 2008 übermittelten nur 17 EU-Länder ihre NEEAP an die KOM. Diese stellte bei der Auswertung „eine erhebliche Diskrepanz zwischen der politischen Selbstverpflichtung zur Energieeffizienz [...] und den in den NEEAP [...] beschlossenen Maßnahmen“ fest. Einige Staaten hatten der KOM sogar Pläne übermittelt, die Vorgaben weitgehend unberücksichtigt ließen. Fortschritte bei EE-Steigerungen waren kaum erkennbar.<sup>392</sup>

Anlässlich einer Studienpublikation der Energy Efficiency Watch (EEW), die von der EU, Vertretern der EE-Branche und NGOs finanziert wird, wurde festgestellt: „The overall impression is that the issue of energy efficiency is not taken seriously enough.“<sup>393</sup> In den Mitgliedstaaten wurden enorme Defizite bei der Ausgestaltung der EE-Politik festgestellt, die oft nicht über Mindestanforderungen hinausgehe bzw. dahinter zurückbleibe.<sup>394</sup> Zu diesem Befund passt die Tatsache, dass 2011 etwa 8 Milliarden EUR, die die EU mit einem Kohäsionsfonds für Energieeinsparungen bereitgestellt, von den Mitgliedstaaten nicht abgerufen wurden.<sup>395</sup>

In einem Sondergutachten zu „Investitionen in Energieeffizienz“ stellte der Europäische Rechnungshof Anfang 2013 fest, dass Mittel zur energetischen Sanierung in Höhe von fünf Milliarden Euro zweckentfremdet wur-

---

<sup>392</sup> Europäische Kommission: KOM(2008) 11, Mitteilung der Kommission über die erste Bewertung der durch die Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen vorgeschriebenen nationalen Energieeffizienz-Aktionspläne. Gemeinsame Fortschritte bei der Energieeffizienz. Brüssel, 2008, S. 12.

<sup>393</sup> EurActiv.de: Energy efficiency not taken seriously enough, says study. 2008 (URL: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/energy-efficiency-not-taken-seriously-enough-says-study>).

<sup>394</sup> Energy Efficiency Watch (Hrsg.): Improving and Implementing National Energy Efficiency Strategies in the EU Framework. Brüssel, 2013, S. 3.

<sup>395</sup> EurActiv.de: Nearly €8bn of EU energy savings fund lies unclaimed. 2011 (URL: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/nearly-8bn-of-eu-energy-savings-fund-lies-unclaimed>).

den. Die Stichproben in Litauen, Italien und Tschechien zeigten, dass das zweckgebundene Geld zwar zur Renovierung öffentlicher Gebäude eingesetzt wurde. Energieeinsparungen spielten bei der Konzeption und Durchführung der Renovierungen aber keine bzw. kaum eine Rolle.<sup>396</sup>

In einer weiteren Beurteilung der EDL-Richtlinie, die auch die Richtlinie zur Kraft-Wärme-Kopplung<sup>397</sup> von 2004 einbezog, kritisierte die KOM beide Gesetzgebungen als zu „soft and open wording“.<sup>398</sup> Insgesamt sei der Regulierungsgrad zu niedrig und der Gesetzestext zu unpräzise. Die angestrebte neunprozentige Einsparung bis 2016 sei mit den Richtlinien nicht zu gewährleisten. Dieser Befund änderte sich auch nicht unter Berücksichtigung der verbrauchsdämpfenden Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009.<sup>399</sup>

Die GD Energie prognostizierte, dass mit der EDL-Richtlinie und einer Fortsetzung des „Business as Usual“ lediglich die Hälfte der angestrebten Einsparungen erreicht werden dürfte.<sup>400</sup> Auch die Daten der Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen für Deutschland zeigten, dass in den Jahren zwischen 2007 und 2010 keinerlei Fortschritte bei der Energieintensität erzielt wurden.<sup>401</sup> Zuletzt sei auf die IEA verwiesen, die feststellte, dass Potenziale

---

<sup>396</sup> Die Länder wurden ausgewählt, weil sie im Zeitraum zwischen 2007 und 2013 die höchsten Beiträge aus dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für Energieeffizienzmaßnahmen erhielten. Europäischer Rechnungshof: Sonderbericht Nr. 21 2012, Kostenwirksamkeit von im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in die Energieeffizienz. Luxemburg, 2012, 5 ff.

<sup>397</sup> Europäisches Parlament und Rat: 2004/8/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG. Straßburg, 2004.

<sup>398</sup> European Commission: SEC(2011) 779, Commission staff working paper. Impact assessment. Accompanying the document. Brüssel, 2011, S. 12 f.

<sup>399</sup> A. a. O., S. 9 ff.

<sup>400</sup> A. a. O., S. 5 ff.

<sup>401</sup> AG Energiebilanzen: Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland 1990 bis 2015. Stand: 27. Juli 2016, S. 23.

#### 4.1. PROBLEMDEFINITION UND AGENDA SETTING

weitgehend ungenutzt blieben. Die Versuche der vergangenen zehn Jahre Verbesserungen herbeizuführen seien „ziemlich enttäuschend“.<sup>402</sup> Energieeffizienz wie -einsparungen wurden in dieser Phase vernachlässigt. In den Mitgliedstaaten war weder in der Politik, noch in Wirtschaft und Gesellschaft ein ausreichendes Interesse an einer stärkeren Förderung erkennbar. Die ungenügenden Fortschritte blieben jedoch vorerst folgenlos.

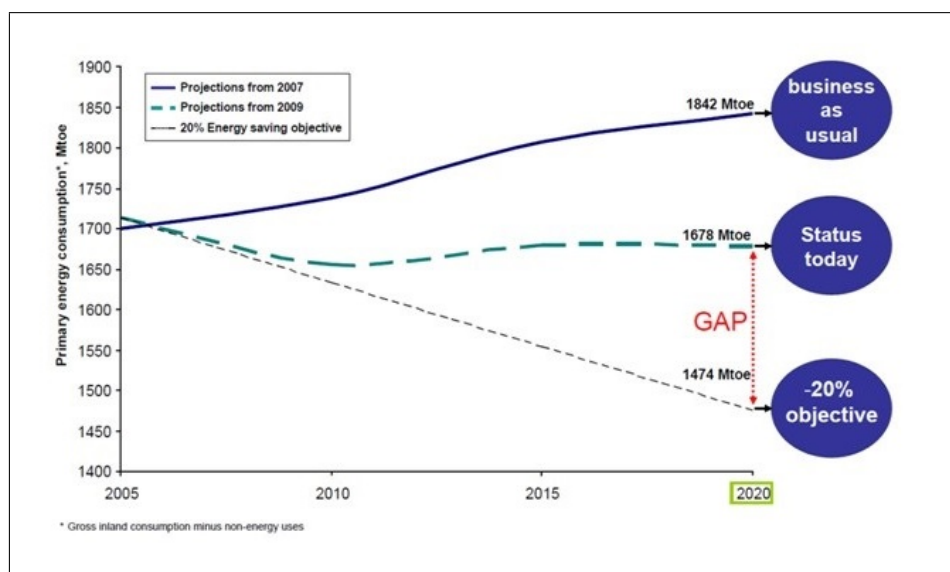


Abbildung 4.2: Energieverbrauch 2020 – Projektionen der EU-Kommission – Quelle: European Commission: MEMO/11/440, The Commission’s new Energy Efficiency Directive. Brüssel, 2011, S. 1.

In den Prognosen der KOM wurde für die EU einen jährlicher Gesamtverbrauch in Höhe von 1.842 Millionen Tonnen RÖE kalkuliert. Eine 20-prozentige Reduzierung dieses Werts hätte eine Absenkung um 368 Millionen Tonnen RÖE erfordert. Mit Auswertung der NEEAP zwischen 2008 und 2010 wurde klar, dass dieser Wert im bestehenden Regelungsrahmen nicht zu erreichen war. Der objektive Problemdruck wuchs in der Folge an. Die

<sup>402</sup> International Energy Agency (IEA) (Hrsg.): World Energy Outlook 2012 – Zusammenfassung. Paris, 2012 (URL: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/german.pdf>), S. 3 f.

Indikatoren, die auf eine Verfehlung der EDL-Ziele hindeuteten, wurden von der KOM aufgegriffen und thematisiert. Marie Donnelly, Abteilungsleiterin in der GD Energie führte aus:

Well, the 20 percent target [...] is a challenging target, not least because it means we have to decouple economic growth from increasing consumption of energy. We have agreed a base for our calculations with member states. We have a very clearly identified target in terms of energy savings – the equivalent of 370 million tonnes of oil between now and 2020. [...] Having said that, our calculations (using models, of course), indicate that we are unlikely to achieve a 20 percent reduction on the current set of policies.<sup>403</sup>

Zudem wurde das Politikfeld im März 2011 extern beeinflusst. Die Reaktorkatastrophe von Fukushima, die infolge eines verheerenden Erdbebens und Tsunamis ausgelöst wurde, veränderte die politische und gesellschaftliche Stimmungslage grundlegend.<sup>404</sup> In vier der sechs Reaktoren im Atomkraftwerk Fukushima kam es zur Kernschmelze.<sup>405</sup> Große Mengen an radioaktivem Material wurden freigesetzt und kontaminierten Luft, Boden, Was-

---

<sup>403</sup> EurActiv.de: Top official: EU unlikely to meet energy-efficiency goals. 2010 (URL: <https://www.euractiv.com/section/energy/interview/top-official-eu-unlikely-to-meet-energy-efficiency-goals>).

<sup>404</sup> Eine Umfrage des Allensbach-Instituts zur Sicherheit der Atomkraftwerke in Deutschland ergab 2011, dass fast 60 Prozent der Westdeutschen und knapp über 50 Prozent der Ostdeutschen die Sicherheitsmaßnahmen für nicht ausreichend erachten. Das ist eine Steigerung um über 20 Prozent gegenüber einer gleichlautenden Befragung, die 1986 unmittelbar nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl durchgeführt wurde. Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.): Eine atemraubende Wende. Die Reaktionen der Politik auf die Katastrophe von Fukushima haben die Abwendung der Deutschen von der Atomkraft beschleunigt. Allensbach, 2011, S. 26.

<sup>405</sup> Zu Hintergründen der Reaktorkatastrophe: Schreurs, Miranda A.: The Fukushima Nuclear Accident: Trigger of an Energiewende in Japan? In Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.): Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 429 ff.

ser und Nahrungsmittel in der land- und meeresseitigen Umgebung. Energie- und EE-Politik gelangten in der Folge auch auf die öffentliche Agenda.

Im unmittelbaren Vorfeld der Verhandlungen zur EE-Richtlinie entfachte die Katastrophe intensive Debatten um die Sicherheit der Atomkraft.<sup>406</sup> In Deutschland geriet der Beschluss zu den gerade erst verlängerten Laufzeiten für Atomkraftwerke in die Kritik. Mit der direkten Abschaltung von sieben Reaktoren und dem Ausstiegsbeschluss reagierte die CDU/FDP-Koalition im Jahr 2011 grundlegend anders als die identische Regierungskoalition es 1986 nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl tat.

Ursächlich hierfür war nicht nur eine Neubewertung der Risiken der Atomkraftnutzung sondern auch der politischen Risiken. Im Unterschied zu 1986 nährte der Unfall von Fukushima Zweifel an den Sicherheitsstandards deutscher Kraftwerke und lenkte Aufmerksamkeit auf die ungelöste Endlagerung radioaktiver Abfallstoffe. Die Zahl der vehementen Atomkraftgegner wuchs an.<sup>407</sup> Zugleich glaubten immer mehr Menschen daran, dass Atomkraft verzichtbar sei und stützten die Agenda der Energiewende.<sup>408</sup> Die Haltung spiegelt sich im Gesetzentwurf der deutschen Regierungskoalition zur Änderung des Atomgesetzes aus dem Juni 2011:

Die nuklearen Folgen der Erdbebenkatastrophe in Japan bedeuten einen Einschnitt für die friedliche Nutzung der Atomkraft auch in Deutschland. Im Lichte dieser Ereignisse hat die

---

<sup>406</sup> Agentur für Erneuerbare Energien: Bürger stehen weiterhin hinter dem Ausbau erneuerbarer Energien. Die Ergebnisse der AEE-Akzeptanzumfrage 2014. RENEWS Kompakt vom 28.12.2014 Vol. 23, 2014.

<sup>407</sup> Schreurs, Miranda A./Brunnengräber, Achim u. a.: Endlager-Governance im internationalen Vergleich. Vorgelegt bei der 6. Sitzung der „Kommission Lagerung radioaktiver Abfallstoffe“ zum Thema „internationale Erfahrungen“. Berlin: Deutscher Bundestag, 2014.

<sup>408</sup> Institut für Demoskopie Allensbach: Eine atemraubende Wende. Die Reaktionen der Politik auf die Katastrophe von Fukushima haben die Abwendung der Deutschen von der Atomkraft beschleunigt, S. 30.

Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder, in denen Atomkraftwerke betrieben werden, die Sicherheit aller deutschen Atomkraftwerke [...] überprüfen lassen und zudem durch eine Ethikkommission einen gesellschaftlichen Dialog zu den Risiken der Nutzung der Atomkraft und zu der Möglichkeit eines beschleunigten Übergangs in das Zeitalter der erneuerbaren Energien angestoßen. Die Bundesregierung hat unter Einbeziehung der Ergebnisse der Reaktor-Sicherheitskommission und der Ethikkommission sichere Energieversorgung sowie des absoluten Vorrangs der nuklearen Sicherheit beschlossen, die Nutzung der Atomkraft zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu beenden.<sup>409</sup>

Die Nuklearkatastrophe von Fukushima und der nachfolgende Ausstiegsbeschluss der deutschen Bundesregierung aus der Atomkraft haben auch in anderen europäischen Staaten Debatten angeregt. EP-Verhandlungsführer, Claude Turmes sagte: „Wenn man gegen Atomkraftwerke ist, [...] muss man für EE-Ziele auf europäischer Ebene sein.“<sup>410</sup> Österreich, Griechenland, Luxemburg, Dänemark und Irland forderten im EU-Rat gar einen europaweiten Ausstieg, was allerdings am Widerstand Frankreichs und Deutschlands scheiterte.<sup>411</sup> Durch die drohende Zielverfehlung und den externen Schock war im Politikfeld eine Problemlage entstanden, die einen steuernden Eingriff der Politik erforderte. Debatten zu Alternativen der Atomkraftnutzung sowie die Forderung nach einer ambitionierteren EE-Politik bestimmten die energie-

---

<sup>409</sup> Deutscher Bundestag: G 5702, Dreizehntes Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli. In Bundesgesetzblatt vom 5. August Bonn: Bundesanzeiger Verlag, 2011.

<sup>410</sup> Turmes, Claude: Vortrag auf der Jahrestagung des Umweltdachverbandes am 4. Oktober 2012. Wien: Umweltdachverband, 2012.

<sup>411</sup> Hengst, Björn: Fukushima und die Folgen: Fünf EU-Länder fordern europaweiten Atomausstieg. Der Spiegel vom 21. März 2011.

politische Agenda. In dieser Situation übte die KOM als Policy-Entrepreneur ihr Legislativ- und Initiativrecht aus.

### 4.1.3 Beteiligungsverfahren zum Energieeffizienzplan

Der von der GD Energie erarbeitete **Energieeffizienzplan**<sup>412</sup> kann als Reaktion auf die drohende Zielverfehlung und Anstoß zur Weiterentwicklung der bestehenden Rechtslage gewertet werden. Er bildet damit den ersten Schritt des Agenda Setting. Der Plan ging bereits zu Jahresanfang als strategische Priorität in das Arbeitsprogramm der KOM ein. In dem heißt es:

Ziel ist die schrittweise Schaffung eines auf dem Konzept der Ressourceneffizienz basierenden Rahmens, der den Übergang zu einer emissionsarmen Gesellschaft unterstützen und sektorspezifische Politikbereiche wie Energie, Verkehr und die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen [...] integrieren wird. Außerdem müsse [...] Ressourceneffizienz künftig ein integraler Bestandteil der Entwicklung der Gesellschaft in Europa werden [...]. Ein besonderer Schwerpunkt wird 2011 auf der Energieversorgungsinfrastruktur und der Energieeffizienz liegen.<sup>413</sup>

Der Energieeffizienzplan wurde erarbeitet und am 8. März 2011 vorgelegt. Das vorgelagerte Konsultationsverfahren wurde aus drei verschiedenen Quellen gespeist:

- Ein öffentliches und transparent nachvollziehbares Anhörungsverfahren, das im Konsultationsreport von der GD Energie dokumentiert wurde.<sup>414</sup>

---

<sup>412</sup> KOM(2011) 109, EU-Energieeffizienzplan 2011.

<sup>413</sup> Europäische Kommission: KOM(2010) 623, Arbeitsprogramm der Kommission für 2011. Brüssel, 2010, S. 5 f.

<sup>414</sup> Directorate-General for Energy and Transport (GD Energie): Evaluation and revision of the action plan for energy efficiency. Brüssel, 2009.



- Inputs, die im Rahmen der EU Sustainable Energy Week (Frühjahr 2009) sowie beim Bukarester Forum für nachhaltige Energie (Sommer 2009) erfolgten.
- Außerhalb des transparenten Konsultations- und Anhörungsverfahrens wurden Anregungen in informellen Gesprächen mit Fachexperten von Interessenorganisationen und der Wirtschaft adressiert.<sup>415</sup>

Das öffentliche Anhörungsverfahren fand als Online-Befragung statt. Es gab 203 Inputs: 173 Stellungnahmen wurden von Organisationen eingereicht, 30 von Privatpersonen. In vielen Anmerkungen wurden Fortschritte gegenüber bestehenden Maßnahmen gefordert. Eine überwiegende Mehrheit der Stakeholder „argued that time had come for a more focused and targeted approach in order to promote energy efficiency further“.<sup>416</sup>

Knapp die Hälfte der Stellungnahmen stammte von der Wirtschaft, hauptsächlich von Energiedienstleistungs- sowie Versorgungsunternehmen. Daneben nahmen vor allem NGOs an der Befragung teil. Die Organisationen hatten mehrheitlich einen gesamteuropäischen Vertretungsanspruch.<sup>417</sup> Darüber hinaus ist ein Tätigkeitsschwerpunkt in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Österreich erkennbar.<sup>418</sup>

In der Phase des Agenda Setting werden für erkannte Probleme konkrete Handlungsempfehlungen artikuliert. Durch die Stakeholder wurde ge-

---

<sup>415</sup> European Commission: SEC(2011) 277, Energy Efficiency Plan 2011 – Impact Assessment. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission staff working document. Brüssel, 2011, S. 5.

<sup>416</sup> Directorate-General for Energy and Transport (GD Energie): Evaluation and revision of the action plan for energy efficiency, S. 3.

<sup>417</sup> Zur Interessenartikulation in den Phasen von Problemdefinition und Agenda Setting siehe Abb. 4.3, S. 137.

<sup>418</sup> Directorate-General for Energy and Transport (GD Energie): Evaluation and revision of the action plan for energy efficiency, S. 7 f.

#### 4.1. PROBLEMDEFINITION UND AGENDA SETTING

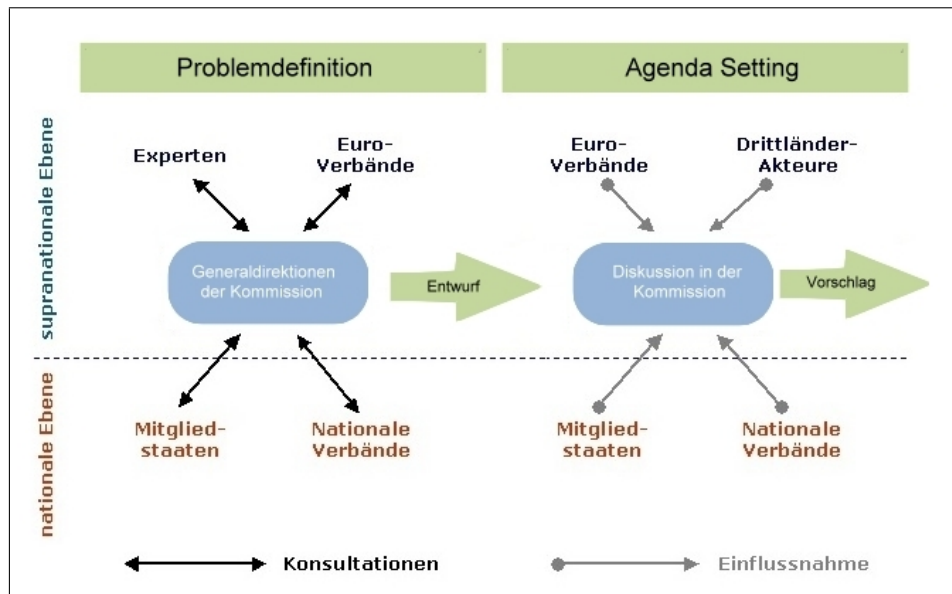


Abbildung 4.3: Interessenartikulation in den Phasen von Problemdefinition und Agenda Setting – Quelle: Müller, Ragnar: EU-Institutionen. Das EU-Institutionengefüge im Zusammenspiel

fordert, dass EE-Politik auf sämtlichen föderalen Ebenen präsent werden müsse. Lokale Akteure sollten eine stärkere Rolle erhalten und die Thematik z. B. im Konvent der Bürgermeister vorantreiben. Zugleich sollte eine globale Abstimmung mit großen Industriestaaten wie USA und Japan erfolgen. Da EE-Maßnahmen oftmals kleinteilig seien, komme es darauf an, dass die Gesetzgebung nicht unübersichtlich gestaltet werde. Die Vielzahl von Steuerungsmöglichkeiten, Instrumenten und Maßnahmen müsse konfliktfrei synchronisiert werden.<sup>419</sup> Eine Mehrheit des Teilnehmerkreises sprach sich für festgelegte Einsparziele aus. Allerdings wurden unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Parameter und Methoden artikuliert. So ergab sich kein einheitliches Stimmungsbild. Die Frage, ob Einsparverpflichtungen freiwilligen oder bindenden Charakter haben sollten, wurde unterschiedlich be-

<sup>419</sup> A. a. O., S. 4 f.

antwortet.<sup>420</sup> Im Ergebnis des Konsultationsprozesses zeigte sich ein grundsätzlicher Konsens bezüglich der ökonomischen und ökologischen Relevanz des Themas. Differenzen waren vor allem in den Vorstellungen zur Verbindlichkeit der Maßnahmen erkennbar.

Das Beteiligungsverfahren zum Energieeffizienzplan und die Diskussion zur Weiterentwicklung der EE-Politik wurden in dieser Phase als „inside initiation“ ausschließlich von einem Zirkel von Fachexperten der Ministerialbürokratie thematisiert.<sup>421</sup> Der Austausch fand auf der formal-politischen Agenda statt. Diese Form der „Entöffentlichung“ erscheint symptomatisch für die Phase des Agenda Setting in der EE-Politik.

## 4.2 Verhandlungsverlauf und Politikformulierung

In den Phasen von Politikformulierung und Entscheidung werden aus Problemen, Forderungen und Zielen, die in den Vorphasen thematisiert wurden, staatliche Programme bzw. Gesetze entwickelt. Diese Verhandlungsphase fand zwischen der Veröffentlichung des ersten Vorschlags der KOM am 22. Juni 2011 und dem Inkrafttreten am 25. Oktober 2012 statt. Sie wird anhand der wichtigsten Verhandlungsetappen und Streitfragen nachvollzogen. Dabei wird keine vollumfängliche Auflistung der Inhalte angestrebt. Es geht vielmehr um die Darstellung konkurrierender Positionen und um die Analyse, welche davon sich im finalen Dokument wiederfinden.

---

<sup>420</sup> Directorate-General for Energy and Transport (GD Energie): Evaluation and revision of the action plan for energy efficiency, S. 7 f.

<sup>421</sup> „Inside Initiation“ beschreibt einen Problembearbeitungsanstoß von Innen durch institutionelle Akteure, die selbst Bestandteil des politischen Systems sind. In Abgrenzung hierzu deutet „outside initiation“ auf Impulse von Parteien oder Interessengruppen, die ihre Positionen via Öffentlichkeitsarbeit und Medien in den politischen Prozess einbringen. Gellner, Winand/Hammer, Eva-Maria: Policyforschung. München: Oldenbourg, 2010, S. 62.

|            |  |
|------------|--|
| 22.6.2011  | Initiativvorschlag der KOM   |
| 23.6.2011  | Übermittlung des Kommissionsvorschlags an ER und EP                                    |
| 26.10.2011 | Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses                      |
| 24.11.2011 | Verhandlungen der Energieminister im EU-Rat  |
| 14.12.2011 | Stellungnahme des Ausschusses der Regionen   |
| 12.7.2012  | Abstimmung des Kompromissvorschlags im ITRE-Ausschuss des EP                           |
| 11.9.2012  | Debatte und Annahme des ITRE-Kompromissvorschlags als legislative Entschließung des EP |
| 4.10.2012  | Annahme des EP-Standpunkts durch den Rat   |
| 25.10.2012 | Unterzeichnung der EE-Richtlinie durch die Präsidenten von EP und EU-Rat               |
| 14.11.2012 | Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union                                   |

Tabelle 4.2: Verfahrensablauf zur Erstellung der EE-Richtlinie

#### 4.2.1 Initiativvorschlag der Europäischen Kommission

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz<sup>422</sup> erfolgte am 22. Juni 2011. Er basierte auf der abschließenden Version des Energieeffizienzplans inklusive der Ergebnisse des Konsultationsprozesses. Einbezogen wurden aber auch bestehende Strategien und Arbeitspapiere.<sup>423</sup> Ziel der KOM-Initiative war der Anstoß eines Verfahrens, mit dem „ein gemeinsamer Rahmen zur Förderung der Energieeffizienz“ bis 2020 und darüber hinaus geschaffen werden sollte.<sup>424</sup>

Zu Vorbereitung der Gesetzesnovelle fertigte die GD Energie eine Folgenabschätzung an.<sup>425</sup> In dem Dokument wurde der bestehende Rechtsrah-

<sup>422</sup> Europäische Kommission: KOM(2011) 370, Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG. Brüssel, 2011.

<sup>423</sup> KOM(2011) 370, S. 3.

<sup>424</sup> KOM(2011) 370, S. 1.

<sup>425</sup> European Commission: SEC(2011) 779, Commission staff working paper. Impact assessment. Accompanying the document.

men evaluiert, Alternativen gegenübergestellt und die Ursachen für Veränderungsbedarf explizit benannt. Die Generaldirektion bestätigte in der Analyse erneut den Novellierungsbedarf, weil sowohl die bestehende Rechtslage als auch dessen Implementationsstand sich als ungeeignet erwiesen hätten.

The main problem identified [...] is that the EU's 20 percent policy objective for energy savings will not be met with present policies – and thus that the related environmental, social, security of supply and economic benefits will not be realised.<sup>426</sup>

Die Analyse des Dokuments zeigt – neben mittelbaren Zielen – fünf inhaltliche Anliegen, die aus Sicht der GD Energie für eine Weiterentwicklung der EE-Politik sprachen:

- Die Sicherstellung einer EU-weiten Primärenergieeinsparung von 20 Prozent bis 2020
- Die Schaffung eines EU-Rechtsrahmes für EE-Maßnahmen bis 2020 und darüber hinaus
- Eine Festlegung auf Maßnahmen, die seitens der KOM bereits im Aktionsplan für Energieeffizienz vorgeschlagen wurden nun verbindlich festgeschrieben werden sollten
- Ersatz für die als unzureichend empfundenen Richtlinien zur Kraft-Wärme-Kopplung und EDL-Richtlinie
- Wahrung der bereits vereinbarten Einsparziele (Neun Prozent bis 2016)

---

<sup>426</sup> SEC(2011) 779, Commission staff working paper. Impact assessment Accompanying the document, S. 8.

Die GD Energie errechnete verschiedene Szenarien für Einsparpotenziale: In der optimistischen Variante wäre der PEV bis 2020 um ca. 355 Millionen Tonnen RÖE oder 19,3 Prozent reduziert worden. In einer pessimistischen Variante würden nur 283 Millionen Tonnen RÖE oder 15,4 Prozent erreicht.<sup>427</sup> Die KOM lag mit ihrem Initiativvorschlag demzufolge knapp unter den 2007 formulierten Vorgaben der Staats- und Regierungschefs: Diese hätten nämlich eine Einsparung um 368 Millionen Tonnen RÖE erfordert. Die GD Energie entwickelte Politikoptionen auf drei verschiedenen Ebenen, die in den KOM-Vorschlag einfließen:

1. Die Politikoptionen der ersten Ebene richteten sich darauf, den aktuellen Policy-Rahmen zu verbessern. Hierbei ging es primär um die Frage der Beibehaltung nationaler Einsparziele. Diskutiert wurde eine unverbindliche Variante, wie sie in der EDL-Richtlinie festgehalten war sowie eine verbindliche Festschreibung.
2. Die Politikoptionen der zweiten Ebene zielten auf Maßnahmen, mit denen vorhandene Potenziale besser genutzt werden können. Beispiele hierfür sind EEV-Systeme, die Förderung von Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), Maßnahmen zur Gebäuderenovierung im öffentlichen Sektor sowie verbesserte Verbrauchserfassung und Abrechnungsinformationen.
3. Mit den Politikoptionen der dritten Ebene wurden Ideen zur Rechtsform der Maßnahmen in der ersten und zweiten Ebene bewertet. Hierbei tendierte die GD Energie zur Auswahl einer Richtlinie.<sup>428</sup>

Der KOM-Vorschlag bezog sich explizit auf die Politikoptionen aus der Gesetzesfolgenabschätzung der GD Energie. Mit seiner Vorlage enden die

---

<sup>427</sup> SEC(2011) 779, Commission staff working paper. Impact assessment Accompanying the document, S. 27.

<sup>428</sup> KOM(2011) 370, S. 3 ff.

Phasen von Problemdefinition und Agenda Setting. Es wurden Ziele und Maßnahmen für die erkannten Aktionsfelder entwickelt.

#### 4.2.1.1 Energieeffizienzziele

Bereits im Anhörungsverfahren zum Energieeffizienzplan stellte eine mögliche Festlegung auf nationale Einsparziele einen wesentlichen Streitpunkt dar. Im KOM-Vorschlag war nun ein zweistufiges Verfahren vorgesehen: Die Mitgliedstaaten legen ein – nicht näher spezifiziertes – „nationales EE-Ziel“ für ihren angestrebten PEV im Jahr 2020 fest.<sup>429</sup> Danach sollten diese Ziele bis 30. Juni 2014 von der KOM dahingehend bewertet werden, ob sie als Summe dem EU-weiten Einsparziel entsprechen.<sup>430</sup>

Die Regelung stellte in zweierlei Hinsicht eine Verschärfung dar: Erstens wurde den Mitgliedstaaten zuvor lediglich ein unverbindliches Einsparziel von mindestens 9 Prozent des nationalen Endenergieverbrauchs bis 2016 empfohlen. Nun wurde vorgeschlagen ein gesamteuropäisches Einsparziel verbindlich festzuschreiben. Zweitens sollte der Umsetzungsstand durch ein Monitoring der KOM begleitet werden, um die Zielerreichung zu gewährleisten. Mit dem Monitoring wurde ein Sanktionsmechanismus verbunden: Sollte ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen nicht erfüllen, würde die KOM verbindliche Ziele durchsetzen.<sup>431</sup> Die betreffenden Staaten müssten dann jährlich über die Umsetzung und ihre Fortschritte berichten.

#### 4.2.1.2 Öffentliche Einrichtungen und Beschaffung

Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte machten 2011 17 Prozent des EU-BIPs aus. Etwa 12 Prozent des Gebäudebestands in der Union sind öffentli-

---

<sup>429</sup> KOM(2011) 370, Artikel 3 Abs. 1.

<sup>430</sup> KOM(2011) 370, Artikel 3 Abs. 2.

<sup>431</sup> KOM(2011) 370, Artikel 19 Abs. 7.

ches Eigentum oder werden öffentlich genutzt.<sup>432</sup> Die Angaben belegen das immense Potenzial von EE-Steigerungen in diesem Segment.

Der KOM-Vorschlag sah vor, dass die Mitgliedstaaten gemäß den im Jahr 2010 definierten Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden<sup>433</sup> ab Januar 2014 jährlich drei Prozent der öffentlichen Gebäude energetisch renovieren. Diese Angabe bezog sich auf die Fläche derjenigen unsanierten Gebäude, die eine Gesamtnutzfläche von mehr als 250 Quadratmeter aufweisen. Öffentliche Einrichtungen, z. B. in den Kommunen sollten zudem aufgefordert werden Energieeffizienzpläne und -managementsysteme als Teil „umfassenderer Klima- und Umweltpläne“ zu verabschieden.<sup>434</sup>

Produkte, Dienstleistungen oder Gebäude sollten nur beschafft werden, wenn sie der Anforderung „hoher Energieeffizienz“ entsprechen.<sup>435</sup> Produkte, die von der Richtlinie zur Energieverbrauchskennzeichnung<sup>436</sup> oder der für Haushaltsgeräte<sup>437</sup> erfasst werden, sollten sogar die „höchste Energieeffizienzklasse“ aufweisen. Gleiches galt für Produkte, die in der Ökodesign-Richtlinie<sup>438</sup> genannt werden. Dienstleister, die für die öffentliche Hand tätig

---

<sup>432</sup> KOM(2011) 109, EU-Energieeffizienzplan 2011, S. 4.

<sup>433</sup> Europäisches Parlament und Rat: 2010/31/EU, Richtlinie des Europäischen Parlament und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Straßburg, 2010.

<sup>434</sup> KOM(2011) 370, Artikel 4.

<sup>435</sup> KOM(2011) 370, Artikel 5.

<sup>436</sup> Europäisches Parlament und Rat: 2010/30/EU, Richtlinie 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. Straßburg, 2010.

<sup>437</sup> Europäischer Rat: 92/75/EWG, Richtlinie des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen. Brüssel, 1992.

<sup>438</sup> Europäisches Parlament und Rat: 2009/125/EG, Richtlinie 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. Straßburg, 2009.



werden, sollten bei der Ausführung von Aufträgen ausschließlich Produkte verwenden dürfen, die hohen Effizienzanforderungen entsprechen.<sup>439</sup>

Mit diesen ambitionierten Vorgaben für den öffentlichen Sektor war auch eine Entscheidung zur Verteilung finanzieller Belastungen verbunden. Diese wären im Wesentlichen von den Mitgliedstaaten sowie deren subnationalen und kommunalen Einheiten zu tragen gewesen. Die Vorgaben wurden auch deswegen im Verhandlungsverlauf zu einem zentralen Streitpunkt, weil mit den Maßnahmen zur Gebäudesanierung – im Vergleich zum finanziellen Aufwand – ein vergleichsweise kleiner Teil von 4,2 bis 4,8 Millionen Tonnen RÖE eingespart worden wäre.<sup>440</sup>

### 4.2.1.3 EE-Verpflichtungssysteme

Es war vorgesehen, dass entweder sämtliche „Energieverteiler“, die den Transport zum Endkunden gewährleisten<sup>441</sup> oder aber alle Energieeinzelhandelsunternehmen, die den Verkauf durchführen<sup>442</sup>, jährliche Einsparungen von 1,5 Prozent im Vergleich zum Absatz des Vorjahres realisieren.<sup>443</sup> Die KOM rechnete dadurch mit absoluten Einsparungen von 108 bis 118 Millionen Tonnen RÖE bis 2020.<sup>444</sup> Das entspräche ziemlich genau einem Drittel des Gesamtwerts an Einsparungen (355 Millionen Tonnen RÖE).<sup>445</sup>

---

<sup>439</sup> KOM(2011) 370, Artikel 5.

<sup>440</sup> Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012. Brüssel, 2012, S. 2.

<sup>441</sup> KOM(2011) 370, Artikel 2 Abs. 7.

<sup>442</sup> KOM(2011) 370, Artikel 2 Abs. 9.

<sup>443</sup> Als Referenzrahmen wurde der durchschnittliche Energieabsatz der Jahre 2010 bis 2012 herangezogen. KOM(2011) 370, Artikel 6 Abs. 1.

<sup>444</sup> SEC(2011) 779, Commission staff working paper. Impact assessment Accompanying the document, S. 69.

<sup>445</sup> Rat der Europäischen Union: 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172 (COD) vom 16. Februar. Brüssel, 2012, S. 3.

Den verpflichteten Unternehmen wurden flexible Umsetzungsspielräume gewährt: Sie sollten die Möglichkeit erhalten, Einsparungen, die in einem Staat „erzielt und zertifiziert“ wurden, in einem „System der gegenseitigen Anerkennung“, auf die Verpflichtungen in anderen Mitgliedstaaten anzurechnen.<sup>446</sup> Zur Erfassung wurden verschiedene Methoden – wie technische Schätzungen, Auswertung von Zählerdaten sowie Lebensdauer und Standardverbrauchswerte von Geräten – vorgeschlagen.<sup>447</sup> Maßnahmen, die lediglich kurzfristig wirken, wie z. B. der Einbau von effizienten Lampen oder Duschköpfen, sollten nicht mehr als 10 Prozent der jährlichen 1,5 Prozent-Einsparquote ausmachen und mit langfristigen Maßnahmen kombiniert werden.<sup>448</sup>

Die KOM versprach sich von den EEV-Systemen nicht nur eine jährliche Reduzierung des Verbrauchs, sondern auch Impulse für weitergehende Einsparungen: Für die Energieverteiler und -einzelhandelsunternehmen sollte Energieeffizienz zum Geschäftsgegenstand werden. Via Preisgestaltung und Schaffung von Dienstleistungsangeboten sollten sie steuernd auf die Endkunden einwirken.<sup>449</sup>

EEV-Systeme waren zu diesem Zeitpunkt bereits in Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien und einigen amerikanischen Bundesstaaten etabliert. Die KOM-Forderung zur Einführung solcher Systeme in allen Mitgliedstaaten bedeutete eine Abkehr vom an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierten Ansatz der EDL-Richtlinie. Die Durchsetzungschancen waren auch innerhalb der KOM umstritten.<sup>450</sup> Wohl auch deshalb war im Vor-

---

<sup>446</sup> KOM(2011) 370, Artikel 6 Abs. 10 und Artikel 18.

<sup>447</sup> KOM(2011) 370, Artikel 6 Abs. 4.

<sup>448</sup> KOM(2011) 370, Artikel 6 Abs. 3.

<sup>449</sup> SEC(2011) 779, Commission staff working paper. Impact assessment Accompanying the document, S. 31 ff.

<sup>450</sup> Michel, Franz: Die Umsetzung europäischer Energiepolitik. Eine Multiple-Stream-Analyse am Fallbeispiel der Energieeffizienzrichtlinie, S. 70 f.

schlag eine Öffnung gegenüber Alternativen vorgesehen, die an Kontroll- und Sanktionsmechanismen gekoppelt war: Es wurde eingeräumt, sich auch für „andere Maßnahmen“ entscheiden zu können, die zu Einsparungen beim Endkunden führen.<sup>451</sup> Näher spezifiziert oder eingegrenzt wurden diese Ausnahmen nicht. Mit der unbestimmten Öffnung wurde ein Interpretations- und Ausgestaltungsfenster zur Auslegung des Artikels offenbart.

### 4.2.1.4 Energieaudits und -managementsysteme

Energieaudits sind systematische Beratungsverfahren zur Informationsgewinnung über das Nutzerverhalten und die Verbrauchsprofile, z. B. von Gebäuden, Betriebsabläufen, Anlagen zur industriellen oder gewerblichen Produktion oder von privaten und öffentlichen Dienstleistungen. Sie quantifizieren kostenwirksame Einsparungen und erfassen sie in Audit-Berichten.<sup>452</sup>

Mit der Einführung verpflichtender Audits sollte ein Instrument implementiert werden, mit dem Informationsdefizite in Unternehmen abgebaut und die Hemmschwelle zur Inanspruchnahme von Beratungen abgesenkt wird. Gerade für energieintensive Branchen, wie das Verarbeitende Gewerbe erwartete die KOM hohe Einsparpotenziale (siehe Abb. 4.4, S. 147).

Der KOM-Vorschlag sah vor, dass große Unternehmen<sup>453</sup> (KMU wurden ausgeschlossen)<sup>454</sup> sich verpflichtenden Energieaudits unterziehen müs-

---

<sup>451</sup> KOM(2011) 370, Artikel 6 Abs. 9.

<sup>452</sup> KOM(2011) 370, Artikel 2 Abs. 12.

<sup>453</sup> Nach der deutschen Definition haben kleine und mittlere Unternehmen max. 500 Beschäftigte und erwirtschaften mit ihnen max. 50 Millionen EUR Jahresumsatz. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.): German Mittelstand: Motor der deutschen Wirtschaft. Zahlen und Fakten zu deutschen mittelständischen Unternehmen. Berlin, 2014.

<sup>454</sup> Nach Definition der KOM sind small and medium-sized enterprises Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten, die entweder einen Jahresumsatz von maximal 50 Millionen EUR erzielen oder deren Jahresbilanzsumme höchstens 43 Millionen EUR beträgt. Europäische Kommission: 2003/361/EG, Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel, 2003.

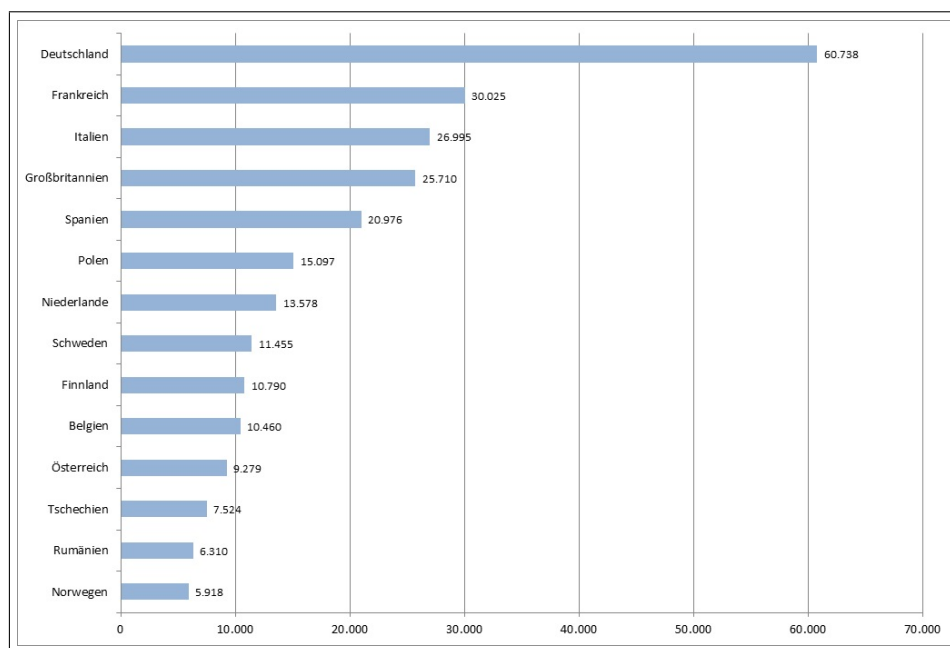


Abbildung 4.4: Endenergieverbrauch im Industriesektor ausgewählter EU-Staaten im Jahr 2013 (in 1.000 Tonnen RÖE) – Quelle: Eurostat (Hrsg.): Energetischer Endverbrauch nach Sektor. Luxemburg, 2014 (URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdpc320&language=de>)

sen.<sup>455</sup> Es wurde vorgeschlagen, dass die Audits in den betreffenden Unternehmen ab 30. Juni 2014 und danach in einem wiederkehrenden dreijährigen Turnus „unabhängig und kosteneffektiv“ von qualifizierten Experten durchgeführt werden.<sup>456</sup>

Um die Potenziale in KMUs nicht vollkommen unangetastet zu lassen, sollten von den Mitgliedstaaten zudem Programme initiiert werden, die auch diese Unternehmen zur Durchführung von Audits motivieren.<sup>457</sup> Dabei soll-

<sup>455</sup> KOM(2011) 370, Artikel 7 Abs. 2.

<sup>456</sup> KOM(2011) 370, Artikel 7 Abs 20.

<sup>457</sup> In Deutschland wurde die rechtliche Grundlage für eine stärkere Förderung von Energieberatungen allerdings erst ab November 2014 umgesetzt. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) (Hrsg.): BAnz AT 12.11.2014 B1, Richtlinie über die Förderung von Energieberatungen im Mittelstand. Eschborn, 2015.

te auf Best-Practice-Beispiele für Energiemanagementsysteme<sup>458</sup> verwiesen werden, um deren stärkere Verbreitung und Synergieeffekte in den Unternehmen zu fördern.<sup>459</sup>

### 4.2.1.5 Verbrauchserfassung und -abrechnung

Die Vorschläge der KOM zur Verbrauchserfassung und -abrechnung basieren auf der Überzeugung, dass dem Kunden möglichst präzise und in kurzen zeitlichen Abständen Daten zum Energieverbrauch zur Verfügung gestellt werden müssen, um Anreize für Einsparungen zu setzen. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb sicherstellen, dass die Strom-, Erdgas-, Fernwärme- sowie Fernkälte- und Wasserkunden individuelle Zähler zur Verbrauchserfassung erhalten. Diese sollten präziser messen und so das Ablesen des tatsächlichen Verbrauchs ermöglichen sowie Informationen über das Nutzerverhalten aggregieren.<sup>460</sup>

Zudem sollte gewährleistet werden, dass Endkunden durch die Weiterleitung ihrer Verbrauchs- und Nutzerdaten an Dritte, Echtzeit-Analysen anfertigen lassen können. Mit Hilfe der Daten sollten die Kunden die Chance erhalten, durch Tarifwechsel, Anpassung des Nutzerverhaltens oder Investitionen in EE-Technologien, zusätzliche Möglichkeiten zur Einsparung auszuschöpfen.<sup>461</sup>

Für Gebäude mit mehreren Wohnungen wurde die Installation individueller Verbrauchszähler eingefordert, um den Wärme- oder Kälteverbrauch einzelner Wohnungen quantifizierbar zu machen.<sup>462</sup> Es sollte sichergestellt

---

<sup>458</sup> Energiemanagementsysteme sind eine Reihe miteinander verbundener und interagierender Elemente eines Plans, in dem ein EE-Ziel und eine Strategie zur Erreichung dieses Ziels festgelegt werden.

<sup>459</sup> KOM(2011) 370, Artikel 7 Abs. 2.

<sup>460</sup> KOM(2011) 370, Artikel 1 Abs. 1.

<sup>461</sup> KOM(2011) 370, Artikel 8 Abs. 1 und Anhang VI.

<sup>462</sup> KOM(2011) 370, Artikel 8 Abs. 1.

werden, dass Abrechnungen in diesen Wohnungen auf dem realen Verbrauch basieren, um auch hier Anreize für energieeffizientes Handeln zu setzen.<sup>463</sup>

#### 4.2.1.6 Kraft-Wärme-Kopplung

KWK wird von der KOM beschrieben als die zeitgleiche Erzeugung von thermischer, elektrischer oder mechanischer Energie in ein und demselben Prozess. Sie gilt als „hocheffizient“, sofern im Vergleich zu getrennter Strom- und Wärmerzeugung mindestens 10 Prozent der Primärenergie eingespart werden. Der Status-Quo der KWK-Förderung beruhte auf einer Richtlinie von Rat und EP aus dem Jahr 2004.<sup>464</sup> Mit ihr sei es allerdings nicht gelungen „tatsächliche [Fortschritte bei der] Einführung von KWK zu gewährleisten“ und das mögliche „Energieeinsparpotenzial voll auszuschöpfen“.<sup>465</sup>

Nun wurde der Einsatz der Erzeugungstechnologie vorgeschrieben und mit einer Standortentscheidung verknüpft: Neue Wärmekraftwerke mit einer thermischen Gesamtnennleistung von mehr als 20 Megawatt, sollten so ausgestattet werden, dass sie mithilfe hocheffizienter KWK-Blöcke Abwärme zurückgewinnen. Alternativ sollten sich die Wärmekraftwerke an einem Standort befinden, an dem die Abwärme direkt genutzt werden kann.<sup>466</sup>

Im Entwurf war weiterhin die Erstellung von „nationalen Wärme- und Kälteplänen“ vorgesehen, die in enger Abstimmung zu „lokalen und regionalen Entwicklungsplänen [sowie zu] städtischen und ländlichen Raumordnungsplänen“ erstellt werden sollten.<sup>467</sup> Insgesamt wurde – soweit möglich – eine Bevorzugung der „hocheffizienten“ KWK-Technologien beim Ausbau

---

<sup>463</sup> KOM(2011) 370, Artikel 8 Abs. 2.

<sup>464</sup> 2004/8/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG.

<sup>465</sup> KOM(2011) 370, S. 2 ff.

<sup>466</sup> KOM(2011) 370, Artikel 10 Abs. 3.

<sup>467</sup> KOM(2011) 370, Artikel 10 Abs. 1.

von Fernwärme und -kälte gegenüber der reinen Wärmeerzeugung eingefordert.

### 4.2.1.7 Energieübertragung und -verteilung

Die nationalen Regulierungsbehörden wurden dazu angehalten, mithilfe entsprechender Tarife für die Netzbetreiber und -nutzer Anreize zum Aufbau „intelligenter Netze“, sogenannter „Smart Grids“, zu setzen.<sup>468</sup> Der Begriff beschreibt eine logistische Vernetzung, die zur Harmonisierung von Ein- und Ausspeisungen trägt sowie Lastverlagerungen, virtuelle Kraftwerke und die zeitliche Dynamisierung von Angebot und Nachfrage auf dem Energiemarkt begünstigt.<sup>469</sup>

Die Netzregulierung sollte zudem derart gestaltet werden, dass Tarife bestimmte Effizienzkriterien, wie z. B. Demand-Response-Vorgaben<sup>470</sup> erfüllen. Diese Netzdienste sollen einen optimierten Betrieb ermöglichen und EE-Steigerungen begünstigen.<sup>471</sup> Zudem wurden Vorrangregelungen für KWK, Tarifstrukturen mit sozialer Zielsetzung und Dokumentationspflichten vorgeschlagen.<sup>472</sup> Die Maßnahmen sollten sich über die gesamte Wertschöpfungskette von der Umwandlung über den Energietransport bis zur -nutzung erstrecken.

---

<sup>468</sup> KOM(2011) 370, Artikel 12 Abs. 1.

<sup>469</sup> Bundesverband Neuer Energieanbieter (BNE) (Hrsg.): bne-Stellungnahme zum Vorschlag einer Energieeffizienzrichtlinie durch die Europäische Kommission (KOM(2011) 370. Berlin, 2011, S. 16.

<sup>470</sup> Demand-Response beschreibt ein automatisiertes Regelungsverfahren für Stromnetze. Dabei werden auf Verbraucherseite in Echtzeit Signale zu Preisen, zur Erzeugungssituation und zur Netzauslastung ausgewertet. Das Nutzungsverhalten der Verbraucherseite kann daraufhin automatisiert angepasst werden.

<sup>471</sup> KOM(2011) 370, Artikel 12 Abs. 1 und Anhang XI.

<sup>472</sup> KOM(2011) 370, Artikel 12 Abs. 2 und 3.

#### 4.2.1.8 Einordnung des Kommissionsvorschlags

Ausgangsbasis für die KOM-Initiative waren die Ergebnisse der Evaluierung des bestehenden Policy-Rahmens. Es wurde festgestellt, dass steuernde Maßnahmen erforderlich seien, um das 20-Prozent-Ziel zu erreichen. Die KOM unternahm den Versuch, das von allen EU-Institutionen anerkannte EE-Ziel durch Vorgaben und Beschränkungen für den liberalisierten Energiemarkt umzusetzen. Sie ging in der Summe nicht über das hinaus, was konsensuale Beschlusslage war.

In mehreren Artikeln, z. B. zu EEV-Systemen, zur KWK-Förderung oder Energieübertragung- und verteilung sind dirigistische Ansätze erkennbar, die als Abkehr von den Prinzipien der Technologieoffenheit und Wettbewerbsfreiheit gewertet werden können, die die EDL-Richtlinie bestimmten. Damit folgte die KOM Handlungsmustern, die sich im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Politik bewährt hatten: hohe Regelungsdichte<sup>473</sup>, strenge Anforderungen und Anreize.<sup>474</sup> Unabhängig davon wurde den Mitgliedstaaten Ermessensspielraum eingeräumt, um Maßnahmen an individuelle Gegebenheiten anzupassen.

Betrachtet man die erwarteten finanziellen Belastungen, so wird im KOM-Vorschlag eine Fokussierung auf den öffentlichen Sektor erkennbar. Das gilt sowohl für die Renovierung öffentlicher Gebäude und hohe Standards hinsichtlich der Anwendung und Beschaffung, als auch für Investitionen in Netzausbau und Anreizmechanismen. Die finanziellen Belastungen sollten, ob unmittelbar oder mittelbar zu einem großen Teil von staatlichen

---

<sup>473</sup> Suck, André: Erneuerbare Energien und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Staatliche Regulierung im Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, S. 378 ff.

<sup>474</sup> Hirschl, Bernd: Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 307 ff.



Einrichtungen getragen werden.<sup>475</sup> In der Folgenabschätzung rechtfertigt die KOM die zusätzlichen Kosten im Vergleich zu den Vorteilen als „maßvoll“. Das gelte, weil die „wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesamtauswirkungen dieser Maßnahmen einen starken positiven Beitrag zur EU-Politik leisten“.<sup>476</sup>

Die Informationsgewinnung und -verarbeitung für den KOM-Vorschlag wurde in weiten Teilen von der Ministerialbürokratie der GD Energie bestimmt und durchgeführt. Diese hatte ein starkes Interesse daran, dem objektiven Handlungsdruck einer möglichen Zielverfehlung mit Allokationsentscheidungen entgegenzuwirken und Ziele direkt vorzugeben. Eine klare, rein rationale Auswahl, die dazu führt, dass die definierten Probleme gelöst werden, ist nicht durchgängig erkennbar. Der Vorschlag enthält ausgleichende bzw. verhandelbare Elemente. Die KOM antizipierte hier offenbar mögliche Auseinandersetzungen in der anstehenden Entscheidungsphase und die politische Durchsetzbarkeit von Lösungen.

Michael Howlett und M. Ramesh haben Entscheidungsfindungsstile identifiziert und klassifiziert. Beeinflusst werden diese im Wesentlichen von der Komplexität des Policy-Subsystems, die sich z. B. durch mehrere beteiligte Ebenen oder viele Akteure erhöht und die Stärke der Hemmnisse, die an Bedeutung gewinnen wenn ein Policy-Problem besonders komplex ist.<sup>477</sup>

Die Einflussverteilung und Interessenkonstellation im institutionellen Gefüge und die Tatsache, dass Verhandlungsprozesse von Akteuren bestimmt werden, beeinflussten die Politikoptionen in der Entscheidungsphase. Die KOM hat trotz erwartbarer Opposition aus dem Rat Soll-Vorschriften teilweise in verbindliche Maßnahmen überführt. Im Vergleich von EDL-

---

<sup>475</sup> KOM(2011) 370, S. 78 ff.

<sup>476</sup> KOM(2011) 370, S. 5.

<sup>477</sup> Howlett, Michael/Ramesh M.: *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 2003, S. 83.

|                      | Komplexität des Policy-Subsystems |                         |                              |
|----------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------------------------|
|                      |                                   | Hoch                    | Niedrig                      |
| Stärke der Hemmnisse | Hoch                              | Inkrementelle Anpassung | Zufriedenstellende Anpassung |
|                      | Niedrig                           | Optimierende Anpassung  | Rationale Suche              |

Abbildung 4.5: Politikstile in der Entscheidungsfindungsphase – Quelle: Howlett, Michael/Ramesh M.: Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems, S. 183.

Richtlinie und EE-Richtlinie ist demnach ein Wandel des Politikstils von einem überwiegend inkrementalistischen zu rationalistischem Stil, also am Nutzen orientierten Lösungen erkennbar. Obwohl die Komplexität im Subsystem gleichbleibend hoch blieb, nahmen Hemmnisse durch Anzeichen der Zielverfehlung und externe Einflüsse ab.

Die Reaktionen auf die KOM-Vorlage waren ambivalent. Zustimmung wurde von den Amtskollegen innerhalb der KOM geäußert, so z. B. von EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard. Eingeschränkte Zustimmung war – neben vielen kritischen Stimmen – ebenfalls im EP zu erkennen. So kommentierte der SPD-Abgeordnete Bernd Lange den Entwurf als „Schritt in die richtige Richtung“.<sup>478</sup> Ablehnung wurde hingegen seitens einiger Mitgliedstaaten geäußert, so etwa vom deutschen Wirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP), der den Entwurf als zu „starr“ und als „Bevormundung von Verbrauchern und Unternehmen“ ablehnte. Widerstand gab es auch von den Umweltverbänden und der EE-Branche, die kritisierten, dass die Vorhaben „verwässert“ seien.<sup>479</sup>

Weil die Richtlinienerstellung im Mitentscheidungsverfahren<sup>480</sup> erfolgte, wurde der KOM-Vorschlag von Rat und EP weiterentwickelt. Die Positionen

<sup>478</sup> EurActiv.de: Kritik an Oettingers Energieeffizienzplänen. 2011 (URL: <http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/kritik-an-oettingers-energieeffizienzplanen>).

<sup>479</sup> A. a. O.

<sup>480</sup> 2012/C 326/01, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bzw. Vertrag von Lissabon, Artikel 251.

und Inhalte, die auf die Initiative des Rats zurückgehen, werden im folgenden Kapitel analysiert.

#### 4.2.2 Verhandlungen im Rat der Europäischen Union

Die Beratungen zur Novellierung der EE-Politik wurden im Rat fortgesetzt. Die Ratsmitglieder befinden sich in einer Sonderrolle: Die gleichen Politiker, die dort europäische Politik gestalten, tragen auch die Verantwortung für die spätere Implementation. Die Akteure innerhalb der KOM sind nicht direkt in nationale Meinungsbildungsprozesse eingebunden. Das gilt mit Einschränkungen auch für die Abgeordneten des EP. Diese sind zwar in den Mitgliedstaaten in Parteienstrukturen involviert, nehmen aber an den nationalstaatlichen Politikprozessen nur mittelbar teil.

| Zeitraum         | Ratspräsidentschaft | Vorsitzender des Rats    |
|------------------|---------------------|--------------------------|
| 1. Halbjahr 2011 | Ungarn              | János Martonyi           |
| 2. Halbjahr 2011 | Polen               | Radosław Sikorski        |
| 1. Halbjahr 2012 | Dänemark            | Nicolai Wammen           |
| 2. Halbjahr 2012 | Zypern              | Erato Kozakou-Markoullis |

Tabelle 4.3: Übersicht der EU-Ratspräsidentschaften im Zeitraum 2010-2012

Ende November 2011 debattierten erstmals die EU-Energieminister über die EE-Richtlinie. Es bestand Einigkeit dahingehend, weitere Maßnahmen zu initiieren, um die drohende Zielverfehlung zu verhindern. Die Prüfung des KOM-Vorschlags erfolgte in der Arbeitsgruppe Energie, die das Thema in vier Sitzungen im Januar und Februar 2012 diskutierte.<sup>481</sup> Selbst auferlegte Zielstellung der Arbeitsgruppe war es, einerseits „dem erforderlichen

---

<sup>481</sup> Die Arbeitsgruppe Energie ist eine von ca. 150 spezialisierten Vorbereitungsgremien des Rates. Die Arbeitsgruppen werden jeweils von einem Delegierten der Ratspräsidentschaft geleitet und befassen sich mit spezifischen Themen und Entscheidungsvorbereitungen.

Anspruch bei [...] Maßnahmen zum Erreichen der EE-Ziele der EU für 2020“ gerecht zu werden und andererseits stärker die Flexibilität der Mitgliedstaaten zu gewährleisten sowie kosteneffiziente Maßnahmen durchzusetzen.<sup>482</sup>

Die Arbeitsgruppe und der EU-Rat brachten deutliche Kritik zum Ausdruck, die Anfang März in einem „Proposal“ zusammengefasst wurde, das Verhandlungspositionen direkt gegenüberstellte.<sup>483</sup> In dem Papier wurde gegenüber fast jedem Artikel der KOM-Vorlage Änderungsbedarf artikuliert. Die Kritikpunkte zielten auf zentrale Regelungen des Vorschlags:

- Eine Mehrheit der Energieminister vertrat die Position, dass verpflichtende Einsparziele abzulehnen seien. Diese Haltung kam im Änderungsentwurf zum Ausdruck, der verbindliche Maßnahmen bestenfalls unter der Maßgabe akzeptierte, dass sie in den Nationalstaaten flexibel und unter Berücksichtigung von Kostenaspekten ausgestaltet werden.<sup>484</sup> Der dänische Minister für Klima, Energie und Gebäude, Martin Lidegaard, der die Beratungen leitete, führte dazu aus, dass „niemand [davon] abweichen [wolle]. Es gibt im Rat keine Vorschläge für verbindliche Energieeinsparziele. Das wird sich auch nicht ändern.“<sup>485</sup>
- Obwohl auch der EU-Rat sich dazu bekannte, den öffentlichen Sektor stärker einzubinden, wurden nun „erhebliche Bedenken gegenüber der Durchführbarkeit und Zweckmäßigkeit der vorgeschlagenen jährlichen Sanierungsrate von 3 Prozent“ für öffentliche Gebäude geäußert.<sup>486</sup> Die Kritik zielte insbesondere darauf, dass mit der Maßnah-

---

<sup>482</sup> 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172 (COD) vom 16. Februar, S. 1.

<sup>483</sup> Rat der Europäischen Union: 7127/12, Interinstitutional File: 2011/0172 (COD) vom 02. März. Brüssel, 2012.

<sup>484</sup> 7127/12, Interinstitutional File: 2011/0172 (COD) vom 02. März, S. 30.

<sup>485</sup> EurActiv.de: Energieeffizienz: Debatte in Rat und Parlament. 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/energieeffizienz-debatte-in-rat-und-parlament-005969>).

<sup>486</sup> 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172(COD) vom 16. Februar, S. 3.

me nur relativ geringe Einsparungen aber zugleich erhebliche Kosten verbunden seien.<sup>487</sup> Vom EU-Rat wurden zwar keine konkreten Alternativvorschläge vorgebracht, allerdings auf mehr „Flexibilität“ und „alternative Konzepte“ verwiesen.<sup>488</sup> Anstelle der seitens der KOM angestrebten Einsparung in Höhe von 4,2 Millionen Tonnen RÖE im Aktionsfeld Gebäudesanierung blieben im Ratsvorschlag aufgrund von Ausnahmeregelungen nur noch 0,4 Millionen Tonnen RÖE übrig.<sup>489</sup>

- Auch die Bestimmungen zu EEV-Systemen wurden skeptisch bis ablehnend kommentiert. Den Mitgliedstaaten sollte Freiheit bei der Instrumentenauswahl eingeräumt werden. Jedes Land müsse ohne Genehmigungsvorbehalt der KOM alternative, gleichwertige Maßnahmen durchführen können. Das EEV-System sei kein kosteneffizientes, marktorientiertes Instrument, sondern „äußerst kompliziert“.<sup>490</sup> Der Ministerrat senkte die Einspareffekte dieser Maßnahme von 74,9 auf 29,1 Millionen Tonnen RÖE.<sup>491</sup>
- Grundsätzlich wurde der regulative Charakter von EEV-Systemen in Frage gestellt. Mit ihnen verbunden wurden finanzielle Belastungen für betroffene Unternehmen sowie sinkende Wirtschaftlichkeit und Kosteneffizienz.<sup>492</sup> Es wurden steigende Preise, durch weitergereichte Kosten befürchtet und ein sinkendes Interesse der Energiewirtschaft daran, sich für eine Verringerung des Verbrauchs und des eigenen Absatzes

---

<sup>487</sup> Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012, S. 2 f.

<sup>488</sup> 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172(COD) vom 16. Februar, S. 3.

<sup>489</sup> Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012, S. 3 f.

<sup>490</sup> 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172 (COD) vom 16. Februar, S. 3.

<sup>491</sup> Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012, S. 3f.

<sup>492</sup> 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172 (COD) vom 16. Februar, S. 3.

einzusetzen. Man ging davon aus, dass das Instrument zusätzliche Bürokratie hervorruft und plädierte alternativ für ein angepasstes „energy efficiency obligation scheme“, mit dem EE-Maßnahmen in allen Wertschöpfungsketten – einschließlich Energieumwandlung, -übertragung und -verteilung – unbegrenzt anrechenbar wären.<sup>493</sup> Das beinhaltete auch Vorleistungen, sogenannte „early actions“, aus den vorausgegangenen fünf Jahren ab 2008.<sup>494</sup>

- Die KWK-Verpflichtung für neue Kraftwerks- und Industrieanlagen sowie bei größeren Modernisierungen wurde „allgemein begrüßt“.<sup>495</sup> Damit der flächendeckende Ausbau der Technologie gelingt, sei aber auch eine ausreichende Abnehmerstruktur, eine plausible ökonomische und ökologische Wirtschaftlichkeitsprüfung vorzunehmen sowie Anpassungen an die „Flexibilitätsbedürfnisse des Energiesystems“ herzustellen.<sup>496</sup> Unwirtschaftliche Auflagen verhinderten die Modernisierung und erschwerten die Umstrukturierung des Kraftwerksparks. Der Ausbau von hocheffizienter KWK sollte gefördert werden, allerdings ohne Zwang. Sinnvoll sei eine ergebnisoffene Kosten-Nutzen-Analyse für Neubauten bzw. Modernisierungen. Bürokratischer Mehraufwand und Offenlegungspflichten für Investoren müssten begrenzt werden.<sup>497</sup>
- Energiekommissar Oettinger prognostizierte Investitionsbedarf in Höhe von 200 Milliarden EUR im Bereich Energieübertragung/-

---

<sup>493</sup> EurActiv.de: Energy efficiency deal blocked by vested interests. 2012 (URL: <http://www.euractiv.com/energy-efficiency/vested-industry-interests-energy-efficiency-halt-news-512454>).

<sup>494</sup> Schultz, Stefan: Energieeffizienz: EU-Richtlinie verfehlt Klimaschutzziel. Der Spiegel vom 13. Juni 2012.

<sup>495</sup> 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172 (COD) vom 16. Februar, S. 4.

<sup>496</sup> Rat der Europäischen Union: 13917/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172(COD) vom 2. Oktober. Brüssel, 2012, S. 7.

<sup>497</sup> 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172 (COD) vom 16. Februar, S. 4.

fernleitung und -verteilung, der zur Hälfte aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt werden sollte. Der EU-Rat bremste auch diese Erwartungshaltung angesichts „begrenzter öffentlicher Mittel“ infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009.<sup>498</sup>

- Die Vertreter der lokalen bzw. regionalen Behörden im Ausschuss der Regionen waren zwar nicht direkt in das Verfahren involviert, wurden aber angehört. Sie forderten die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips<sup>499</sup> und kritisierten den Artikel zur Gebäuderenovierungsquote. Auch die Regelungen zur Beschaffung von Produkten, Dienstleistungen und Gebäuden wurden abgelehnt. Die detaillierten Implementationsvorgaben könnten dazu führen, dass die regionale Wirtschaft eines Bundeslandes oder einer Region durch Überreglementierung benachteiligt werde.<sup>500</sup> Man befürchtete Belastungen für die kommunalen Haushalte und vertrat die Auffassung, dass der „Richtlinienvorschlag [diverse] Lücken und Schwächen aufweist“.<sup>501</sup>

Die Positionierung des EU-Rats war vom Bestreben gekennzeichnet, den KOM-Vorschlag abzuschwächen. Kennzeichnend hierfür waren die Wünsche zu Ausnahmeregelungen bei nationalen Einsparzielen, der Infragestellung von Gebäuderenovierung oder die Ablehnung von EEV-Systemen. Peter Vis aus der DG Klima kritisierte: „More than half of those measures [in the draft]

---

<sup>498</sup> EurActiv.de: Schuldenkrise bremst EU-Pläne für Netzausbau. 2011 (URL: <http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/schuldenkrise-bremst-eu-plane-fur-netzausbau>).

<sup>499</sup> Die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet, dass die Steuerung staatlicher Aufgaben in erster Linie auf nationaler bzw. subnationaler Ebene wahrgenommen wird. Die EU wird nur tätig, wenn sich Maßnahmen der Mitgliedstaaten als unzureichend erweisen, um politische Ziele auf Gemeinschaftsebene zu erreichen.

<sup>500</sup> Garrett, Geoffrey: The politics of legal integration in the European Union. International Organization, Vol. 49, Nr. 1 1995.

<sup>501</sup> Ausschuss der Regionen: ENVE-V-014, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Energieeffizienz“. Luxemburg, 2012, S. 49.

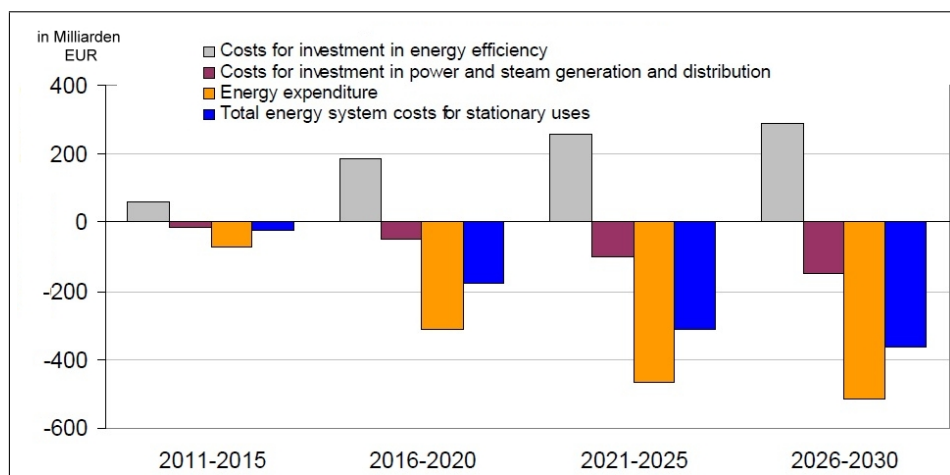


Abbildung 4.6: Gegenüberstellung von Investitionen in Energieeffizienz und Kosteneinsparung in anderen Segmenten – Quelle: Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012, S. 2.

target the installations covered by the emissions trading scheme (ETS), [...] We have got two policy approaches knocking up against each other and that isn't helpful."<sup>502</sup>

Im EU-Rat rechnete man mit einer „stark abweichenden“ Haltung des EP zu den genannten Punkten.<sup>503</sup> Dem Vorsitzenden Lidegaard war bereits vor dem unmittelbaren Verhandlungsstart bewusst, dass für eine Einigung mit KOM und EP Anpassungen an der Ratspositionen nötig werden dürften:

I think that some of the articles in the directive – for example, especially Article 6 – have been too watered down and if we should have a chance to reach agreement with the Parliament, we have to increase the ambition level of that article again.<sup>504</sup>

<sup>502</sup> EurActiv.de: Brussels in disarray over energy directive. 2011 (URL: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/brussels-in-disarray-over-energy-directive>).

<sup>503</sup> 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172 (COD) vom 16. Februar, S. 2.

<sup>504</sup> EurActiv.de: Energy efficiency deal blocked by vested interests.



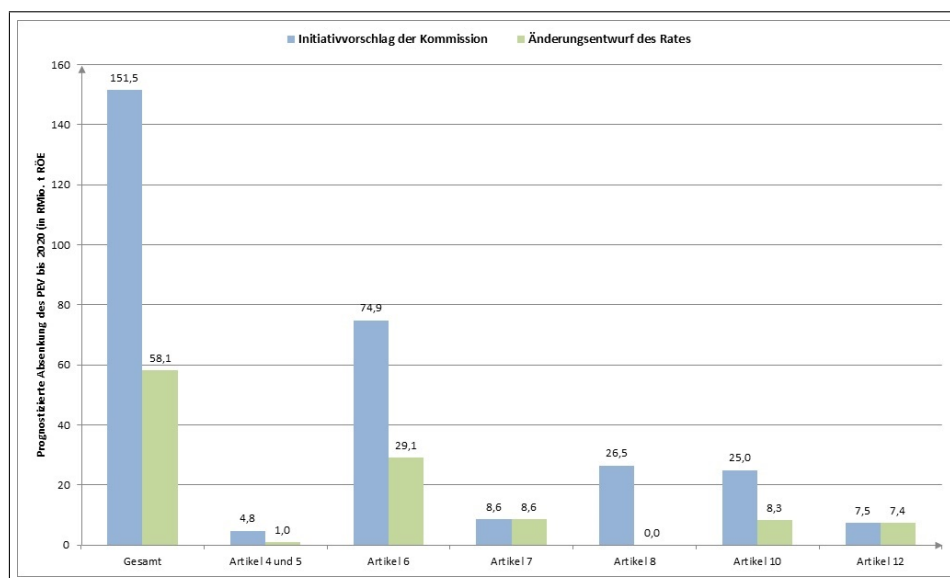


Abbildung 4.7: Vergleich der prognostizierten Absenkung des PEV bis 2020 in den Versionen zur EE-Richtlinie von KOM und RAT – Quelle: Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012, S. 4.

Im Frühjahr 2012 geriet der EU-Rat unter Druck: Zuerst wurde auf dem Märzgipfel der Staats- und Regierungschefs eine „Einigung über die Energieeffizienzrichtlinie“ noch im Juni gefordert.<sup>505</sup> Danach wurde im April ein Non-Paper der KOM lanciert, das die Auswirkungen der Richtlinienentwürfe plakativ gegenüberstellte: Der Vergleich der quantitativen Einsparpotenziale beider Vorschläge ergab, dass mit dem Ratsvorschlag lediglich 38 Prozent der Einsparungen realisiert worden wären, die im KOM-Vorschlag vorgesehen waren.<sup>506</sup> Der Vorschlag des Ministerrats machte das Erreichen des 20

<sup>505</sup> Rat der Europäischen Union: EUCO 4/3/12 REV 3, Tagung des Europäischen Rates 1./2. März Schlussfolgerungen. Brüssel, 2012, S. 6.

<sup>506</sup> Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012, S. 4 f.

Prozent-Ziels praktisch unmöglich. Ein Ziel, dessen Urheber die Staats- und Regierungschefs im dazugehörigen Europäischen Rat waren.<sup>507</sup>

Der dänischen Verhandlungsführung gelang es in dieser komplizierten Situation, innerhalb des EU-Rats einen Konsens dahingehend zu erzielen, dass Staaten, die bereits EEV-Systeme eingeführt haben, um bis zu 25 Prozent vom vorgeschlagenen Einsparziel der KOM abweichen dürfen.<sup>508</sup> Mit dieser Sonderregelung konnte Großbritannien für eine Zustimmung gewonnen und die Stimmverhältnisse im EU-Rat verschoben werden.<sup>509</sup> Die dänische Ratspräsidentschaft gewann so Spielraum, um ihr erklärtermaßen prioritäres Projekt (Verabschiedung einer EE-Richtlinie) weiterzuverfolgen.<sup>510</sup>

### 4.2.2.1 Der Rösler-Röttgen-Konflikt

Deutschland agierte in den Verhandlungen als Schlüsselakteur. Sie wurden vom FDP-geführten und in energiepolitischen Fragen richtungsweisenden BMWi unter Minister, Philipp Rösler geführt.<sup>511</sup> Da sich die Zuständigkeit zum damaligen Zeitpunkt aber auf zwei verschiedene Ressorts verteilte, waren Abstimmungsprozesse zwischen Rösler und Umweltminister Norbert Röttgen (CDU) nötig. Diese waren von grundlegenden Differenzen geprägt, die Auseinandersetzungen auf EU-Ebene widerspiegeln und den Verhandlungsprozess beeinflussten und verzögerten.

---

<sup>507</sup> 7224/1/07 REV 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007, S. 12.

<sup>508</sup> Schultz, Stefan: Der Spiegel vom 13. Juni 2012.

<sup>509</sup> Von der Regelung profitierten auch andere Staaten, die bereits EEV-Systeme hatten, wie Frankreich, Italien, Polen und Dänemark. EurActiv.de: Drei EU-Länder gegen Briten-Rabatt bei Energieeffizienz. 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/drei-eu-laender-gegen-briten-rabatt-bei-energieeffizienz-007026>).

<sup>510</sup> Danish presidency of the Council of the EU: Europa bei der Arbeit. Programm der dänischen Ratspräsidentschaft der EU 2012. Kopenhagen, 2012.

<sup>511</sup> Die alleinige Steuerung für Energiepolitik wurde vom Kabinett Merkel III per Organisationserlass am 17. Dezember 2013 im BMWi angesiedelt.

Das BMWi stand dem KOM-Vorschlag von Beginn an skeptisch bis ablehnend gegenüber und war darum bemüht, die Regelungen zu flexibilisieren. Es verfolgte unter Führung Röslers wirtschaftsliberale Ziele, die z. B. im Subventionsabbau bei Marktanreizen für Erneuerbare zum Ausdruck kamen.<sup>512</sup> Die Energiepolitik trug teilweise revisionistische Züge, weil sie sicherheits- und versorgungspolitisch begründet, den Erhalt von Umwandlung aus fossilen Energieträgern und längere Laufzeiten für Atomkraftwerke priorisierte.

Auch die kritische Bewertung des KOM-Vorschlags durch die großen deutschen Wirtschaftsverbände, dürfte das Ministerium darin bestärkt haben, den Vorschlag abzulehnen. Achim Lang belegte die herausgehobene Stellung des BMWi als „Lobbyingadressat“ für die Wirtschaft. Bei den Kriterien Relevanz und Kontakthäufigkeit ist das Wirtschaftsministerium, auch begründet durch seine zentrale branchenübergreifende Koordinationsfunktion, mit weitem Abstand der wichtigste Ansprechpartner.<sup>513</sup>

Die Position des Umweltministeriums war stärker durch ökologische Gesichtspunkte determiniert. Unterstützung fand das BMUB z. B. beim Sachverständigenrat für Umweltfragen, der sich in einem Sondergutachten für den KOM-Vorschlag und die Einführung von „Verkaufsobergrenzen für Energieversorgungsunternehmen“, also EEV-Systeme aussprach.<sup>514</sup> Der Streit zwischen BMWi und BMUB entzündete sich schließlich explizit am verbindlichen Einsparziel in Höhe von 1,5 Prozent. Das BMUB wollte diesen

---

<sup>512</sup> Im März 2012 wurde der Rechtsrahmen für „Strom aus solarer Strahlungsenergie“ verändert. Die Förderung von Solarstrom wurde dabei je nach Größe der Anlage um bis zu 30 Prozent abgesenkt. Deutscher Bundestag: 17/8877, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien. 2012.

<sup>513</sup> Lang, Achim: Die Evolution sektoraler Wirtschaftsverbände. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S. 142.

<sup>514</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): 17/4890, Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Wege zur 100 Prozent erneuerbaren Stromversorgung, S. 28.

Wert auf die Endenergie, das BMWi auf die Primärenergie beziehen, was wesentlich geringere Einsparungen bedeutet hätte. Es wurde eine vom BMWi in Auftrag gegebene Studie herangezogen, um die mangelnde Eignung des Systems für Deutschland zu belegen.<sup>515</sup> Ein Befund, der – folgt man den Verfassern – nicht durch die Ergebnisse der Studie gedeckt war.<sup>516</sup>

Das BMWi und das österreichische Wirtschaftsministerium versuchten weiche Formulierungen für die Anerkennung bereits durchgeführter „early actions“ durchzusetzen.<sup>517</sup> Zudem wurde – wenn auch ohne Erfolg – Einfluss auf den juristischen Übersetzungsdienst des EP ausgeübt, um Formulierungen derart zu manipulieren, dass die deutsche LKW-Maut, die Kfz-Steuer und die Umlage für erneuerbare Energien anrechenbar gewesen wären. Konkret ging es um die Deutung der Begriffe „kosteneffizient“ und „kostenwirksam“. Während die erste Formulierung einen engen Betrachtungshorizont beschreibt, werden bei „Kostenwirksamkeit“ auch langfristige Aspekte berücksichtigt.<sup>518</sup> Der Konflikt lähmte die Verhandlungen. Im Februar 2012 wurde eine Kommissionsbeamtin mit dem Statement zitiert: „Die Deutschen sagen nichts. Sie haben keine Position und das ist schade.“<sup>519</sup>

BMWi und BMUB einigten sich nach monatelangem Stillstand erst Ende Februar 2012 auf einen Kompromiss.<sup>520</sup> „Die sehr detaillierten Vorgaben der Europäischen Kommission, wo in welchem Bereich 1,5 Prozent einzusparen sind, finden nicht die Unterstützung der Bundesregierung“, stellte Rösler

---

<sup>515</sup> Fraunhofer ISI/Ecofys Germany u. a. (Hrsg.): Kosten-/Nutzen-Analyse der Einführung marktorientierter Instrumente zur Realisierung von Endenergieeinsparungen in Deutschland. Karlsruhe: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2012.

<sup>516</sup> Butter, Claudia: Report Mainz: EU-Energieeffizienzrichtlinie. Südwestrundfunk 2013.

<sup>517</sup> A. a. O.

<sup>518</sup> Turmes, Claude: Vortrag auf der Jahrestagung des Umweltdachverbandes am 4. Oktober 2012.

<sup>519</sup> EurActiv.de: Energieeffizienz: Debatte in Rat und Parlament.

<sup>520</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.): Ergebnispapier EU-Effizienzrichtlinie und Erneuerbare-Energien-Gesetz. Berlin, 2012.

klar.<sup>521</sup> Die Mitgliedstaaten sollten vielmehr wählen können, ob eine EE-Steigerung von 6,3 Prozent innerhalb von drei Jahren oder eine Absenkung des Energieverbrauchs von 4,5 Prozent im gleichen Zeitraum erreicht werden solle. Diese Einigung ließe den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität.<sup>522</sup> Der Berichterstatter des EP, Turmes kommentierte die Einigung wie folgt:

Entweder sagt ein Politiker, dass er das von Bundeskanzlerin Angela Merkel 2007 durchgesetzte Ziel einer Steigerung der Energieeffizienz in Europa um 20 Prozent bis 2020 für unsinnig hält, oder man nimmt die Richtlinie an. Aber man baut sich nicht solche Hintertüren ein.“<sup>523</sup>

#### 4.2.2.2 Einordnung der Ratspositionen

Der vom EU-Rat erarbeitete Änderungsvorschlag, mit dem die Ratspräsidentschaft in die weiteren Verhandlungen zog, wich in entscheidenden Punkten vom Ursprungstext ab. Er nahm Abstand vom KOM-Vorschlag, blieb aber Vorschläge, die über die Forderungen von Flexibilisierung und Ausnahmen hinausgehen schuldig. Die selbst formulierten Ziele wurden unzureichend mit konkreten Maßnahmen hinterlegt.

Der Ratsvorschlag zielte auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, stärkere Flexibilisierung, zusätzliche Marktanreize und die Vermeidung starrer Vorgaben. Der dänische Verhandlungsführer Lidegaard glaubte zu diesem Zeitpunkt nicht an die Eignung der Ratsposition: „Um 20 Prozent wird sie den  $CO_2$ -Ausstoß nicht absenken können [...] Am Ende werden ein paar

---

<sup>521</sup> EurActiv.de: Kompromiss zur Solarförderung und EU-Energieeffizienz. 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/kompromiss-zur-solarforderung-und-eu-energieeffizienz-006014>).

<sup>522</sup> A. a. O.

<sup>523</sup> EurActiv.de: EU-Parlament kritisiert Röslers Energieeffizienz-Kurs. 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/eu-parlament-kritisiert-roslers-energieeffizienz-kurs/>).

Prozentpunkte fehlen. Es liegt dann an den einzelnen Ländern, diese Lücke freiwillig zu schließen.“<sup>524</sup>

Ursächlich für den Wunsch nach Ausnahmen und Flexibilisierung waren die unterschiedlichen Politikstile in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, sowie die Art und Weise der Problemverarbeitung.<sup>525</sup> Eine Rolle für die Ablehnung spielte aber auch die erkennbare Abkehr vom Prinzip des liberalisierten Energieeffizienzmarkts. Die Akzeptanz der Energiewende korreliert mit deren Bezahlbarkeit. In der Ratsposition kommt zum Ausdruck, dass diese eher mit marktwirtschaftlicher Liberalität anstatt dirigistischer Vorgaben erreicht werden sollte.

Mit dem Vorschlag des EU-Rats wäre eine Reduzierung des Einsparniveaus um 58,1 Millionen Tonnen RÖE oder 38 Prozent des Einsparvolumens aus dem KOM-Vorschlag erreicht worden.<sup>526</sup> Die Mitglieder gerieten daher unter Rechtfertigungsdruck. Gegenüber EP und KOM, gegenüber den Staats- und Regierungschefs und gegenüber Umweltverbänden und NGOs, die derartige Diskrepanzen – wie Klaus Eder es formuliert – kritisch zu würdigen wissen.<sup>527</sup> Das Agieren des Rats war in gewisser Form eine Abkehr vom Weberschen Politik- und Bürotratiekonzept. Werbers Annahme, bürokratische Apparate handelten nicht nur mit Erfahrungswissen und Rationalität, sondern auch mit „Präzision, Straffheit und Verlässlichkeit: also Berechenbarkeit“, ist in der Ratsvorlage kaum erkennbar.<sup>528</sup>

---

<sup>524</sup> Schultz, Stefan: Der Spiegel vom 13. Juni 2012.

<sup>525</sup> Schumann, Wolfgang: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung. Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 24), 1993, S. 408.

<sup>526</sup> Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012, S. 4 f.

<sup>527</sup> Vgl.: Eder, Klaus: Öffentlichkeit und Demokratie. In Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen, 2003.

<sup>528</sup> Weber, Max/Winckelmann, Johannes: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1980, S. 126 f.

### 4.2.3 Befassung des Europäischen Parlaments

Die Position des EP im Verhandlungsprozess basiert auf einer Vorgeschichte des Einsatzes für EE-Steigerungen:

- Bei der Neufassung von Regeln für Gebäude hatte das EP 2008 für ehrgeizigere Ziele als ER und KOM plädiert. Es wurde gefordert, dass bereits bis Ende 2018 „alle neuen Gebäude mindestens Netto-Nullenergiegebäude“ sein sollten.<sup>529</sup>
- Im Verhandlungsprozess zur Richtlinie für die Energiekennzeichnung stimmte das EP dafür, dass der Geltungsumfang sowohl Produkte umfasst, die Energie verbrauchen, als auch Produkte, die selbst keine Energie verbrauchen und nur einen indirekten Einfluss auf den Verbrauch haben.<sup>530</sup>
- In einer Entschließung zur Mobilisierung von Informations- und Kommunikationstechnologien forderte das EP 2009 zusätzliche Investitionen in Forschung und Entwicklung von EE-Technologien. Die Mitgliedstaaten wurden zudem aufgefordert, stärker in Bildungsangebote zu investieren und so auf die Vorteile aufmerksam zu machen.<sup>531</sup>

---

<sup>529</sup> Europäisches Parlament: P6 TA(2009)0278, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Mai 2010 zu dem Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Straßburg, 2008, Artikel 9.

<sup>530</sup> Europäisches Parlament: P6 TC1-COD(2008)0222, Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 5. Mai 2009 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2009/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen. Straßburg, 2008.

<sup>531</sup> Europäisches Parlament: 2009/2228(INI), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Mai 2010 zur Mobilisierung der Informations- und Kommunikationstechnologien für die Erleichterung des Übergangs zu einer energieeffizienten, kohlenstoffarmen Wirtschaft. Brüssel, 2009, Artikel 40 und 42.

Nicht nur der Rat sondern auch das EP nahmen Einfluss auf den Verhandlungsprozess. Sabine Kropp hat drei Strategien der parlamentarischen Mitregierungstechnik identifiziert, die im vorliegenden Fall erkennbar sind: Erstens wurde der Ausbau formaler Institutionen bzw. eine Fokussierung auf Politikfelder betrieben, die Machtressourcen des Parlaments stützen. Die parlamentarischen Mitbestimmungsrechte des EP in der Energiepolitik stellen einen derartige Machtressource dar. Zweitens wurde informelles Handeln erkennbar, dass sich in den Trilog-Verhandlungen zu berechenbaren „Rollen und Regeln“ verdichtete sowie drittens Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit mit dem Ziel des Informationsaustauschs, wie sie zwischen Mitgliedern des EP und des Deutschen Bundestages nachgewiesen werden konnten.<sup>532</sup> Die entstehenden Kooperationsbeziehungen ermöglichen es später Kontrollmechanismen gegenüber Regierung und Verwaltung zu etablieren.<sup>533</sup>

Parlamentarier kritisierten im Sommer 2009 in einem offenen Brief die Unverbindlichkeit der EDL-Richtlinie: „Most member states will probably focus on achieving their climate and renewables targets [under the EU’s climate package] rather than committing themselves 100 percent to their [energy efficiency] target.“<sup>534</sup> Auch im 2010 verabschiedeten Bericht zur Überarbeitung des Aktionsplans für Energieeffizienz wurde Unzufriedenheit deutlich. Sie richtete sich auf die unzureichenden Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung. Die Abgeordneten forderten „die Mitgliedstaaten, die lokalen Gebietskörperschaften und vor allem die KOM auf, dem Bereich

---

<sup>532</sup> Vgl.: Giegold, Sven: Autorenpapier Energieeffizienzrichtlinie. Berlin, 2012.

<sup>533</sup> Kropp, Sabine: Ausbruch der „exekutiven Führerschaft“? Ressourcen- und Machtverschiebungen im Dreieck von Regierung, Verwaltung und Parlament. PVS Sonderheft 37, 2006, S. 282 f.

<sup>534</sup> EurActiv.de: EU energy savings target toothless, MEPs warn. 2009 (URL: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-energy-savings-target-toothless-meps-warn>).



Energieeffizienz die gebotene Beachtung zu schenken und Ressourcen (Personal und Finanzmittel) in einem Umfang bereitzustellen, der den ehrgeizigen Zielsetzungen gerecht“ wird.<sup>535</sup>

Im gleichen Jahr wurde die KOM unter Bezugnahme auf die Benchmark-Berichte zur EDL-Richtlinie dazu aufgefordert, innerhalb einer kurzen Frist von knapp zwei Monaten „eine Auswertung der geltenden Rechtsvorschriften vorzulegen“, Maßnahmen zu erarbeiten, die darauf ausgerichtet sind, die Einsparlücke bis 2020 zu schließen und falls nötig „individuelle Energieeinsparziele“ für die Mitgliedstaaten festzulegen.<sup>536</sup>

Federführend für die Bearbeitung der EE-Richtlinie war der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE). Ebenfalls mit der Richtlinie befasst war der Umweltausschuss (ENVI). Dessen Vorsitzender, Jo Leinen (SPD, Deutschland) charakterisierte die Verhandlungslinie folgendermaßen: „The Parliament will strongly lobby for a binding target. [...] We can criticise the executive of the EU and at the very end we can even sanction the Commission if there is a strong will.“<sup>537</sup> Das EP beschäftigte sich zwischen September 2011 und Februar 2012 in zwölf Sitzungen und Workshops mit der EE-Richtlinie. Die inhaltliche Arbeit im ITRE erfolgte unter Vorsitz des luxemburgischen Grünen-Abgeordneten Claude Turmes. Er beschrieb den Verhandlungsprozess folgendermaßen:

Warum war diese Richtlinie so schwierig? Einerseits weil sie bekämpft wurde, von so Freunden wie Gazprom, Statoil und Qatargas. Die Gasindustrie, die will keine Effizienz. [...] Je mehr

---

<sup>535</sup> Europäisches Parlament: 2010/2107(INI), Bericht über die Überarbeitung des Aktionsplans für Energieeffizienz. Straßburg, 2010, S. 8.

<sup>536</sup> 2010/2107(INI), Bericht über die Überarbeitung des Aktionsplans für Energieeffizienz, S. 8.

<sup>537</sup> EurActiv.de: Parliament battle lines drawn over energy targets. 2011 (URL: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/parliament-battle-lines-drawn-over-energy-targets>).

Effizienz, je bessere Gebäudesanierung, desto weniger Gasverkäufe. Und die Öllobby war der Sache gegenüber auch nicht gut gestimmt. Die Stromkonzerne sind hin und hergerissen.<sup>538</sup>

Von den Parlamentariern wurden 1.800 Änderungsanträge eingereicht. Vor diesem Hintergrund gab es unterschiedliche Vorstellungen zur Herangehensweise: Während sich Teile des Parlaments für zügige Verhandlungen mit dem EU-Rat aussprachen, plädierten andere dafür, den Abgeordneten die Möglichkeit zu geben zuerst eine konsolidierte Position zu erarbeiten.<sup>539</sup>

Die konkrete Befassung des EP mit den Richtlinienentwürfen von KOM und ER war von Beginn an von Handlungs- und Zeitdruck geprägt. Dieser Druck ergab sich aus der Masse an Änderungsanträgen, der Tatsache, dass Verzögerungen im Prozessablauf es schwieriger gemacht hätten, ambitionierte Ziele umzusetzen und dem anstehenden Wechsel der Ratspräsidentschaft von Dänemark zu Zypern. Während die dänische Ratspräsidentschaft es zu ihrem erklärten Ziel machte, die EU-Klimaschutzpolitik und die EE-Richtlinie voranzutreiben, ließ Zypern diesbezüglich keinerlei Ambitionen erkennen. Es wurde davon ausgegangen, dass sich der Prozess mit dem Wechsel der Ratspräsidentschaft verlangsamt.<sup>540</sup>

Die abschließende Empfehlung des Unterausschusses datiert auf den 20. Dezember 2011. Ende Februar 2012 einigten sich auch die Ausschussmitglieder des ITRE mehrheitlich auf eine gemeinsame Position.<sup>541</sup> Auch

---

<sup>538</sup> Turmes, Claude: Vortrag auf der Jahrestagung des Umweltdachverbandes am 4. Oktober 2012.

<sup>539</sup> EurActiv.de: Abstimmung im EU-Parlament zur Energieeffizienz. 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/abstimmung-im-eu-parlament-zur-energieeffizienz-006025>).

<sup>540</sup> EurActiv.de: Energieeffizienz: Debatte in Rat und Parlament.

<sup>541</sup> Committee for Industry, Research and Energy (ITRE): A7-0000/2012, Adopted Amendments on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. Brüssel, 2012.

der EP-Entwurf sah im Vergleich zum KOM-Vorschlag Änderungen vor, verschärfte ihn aber – im Gegensatz zum Ratsdokument – an verschiedenen Stellen:

- So sprach man sich u. a. für verbindliche, nationale Einsparziele aus, die mit einer Reduktion von 1.474 Millionen Tonnen RÖE PEV bzw. 1.078 Millionen Tonnen RÖE Endenergieverbrauch, das 20-Prozent-Ziel bewahrt hätten.<sup>542</sup> Während die KOM ein indikatives Ziel für den EU-weiten PEV vorschlug, forderte der ITRE-Ausschuss verbindliche absolute Einsparziele für jeden Mitgliedstaat.
- Mit Blick auf den Gebäudesektor sprach sich der Ausschuss für die Vorgabe aus, dass zwischen 2014 und 2020 jährlich drei Prozent der öffentlichen Gebäude energetisch renoviert werden sollen. Im EP wurde diese Quote noch auf 2,5 Prozent abgesenkt.<sup>543</sup> Renovierungsmaßnahmen sollten zudem langfristigen Charakter aufweisen.<sup>544</sup>
- Bezüglich der Einführung von EEV-Systemen plädierte der ITRE für obligatorische jährliche Endenergieeinsparungen, die in einem gestaffelten System auf 1,5 Prozent für jeden Mitgliedstaat ansteigen sollten. Die Abgeordneten setzten sich dafür ein, dass Flexibilisierungsmaßnahmen bei der Berechnung der Einsparziele ausgeschlossen werden.<sup>545</sup>

Innerhalb des EP gab es auch Kritik an diesem Verhandlungsmandat. So äußerten etwa EVP-Verhandlungsführer Markus Pieper und sein Kollege Herbert Reul (EVP) zur Einführung von EEV-Systemen, dass

---

<sup>542</sup> Committee for Industry, Research and Energy (ITRE): 2011/0172(COD), Committee report tabled for plenary, 1st reading/single reading. Brüssel, 2011, Artikel 3.

<sup>543</sup> EurActiv.de: Abstimmung im EU-Parlament zur Energieeffizienz.

<sup>544</sup> 2011/0172(COD), Committee report tabled for plenary, 1st reading/single reading, Artikel 4.

<sup>545</sup> 2011/0172(COD), Committee report tabled for plenary, 1st reading/single reading, Artikel 6.

nicht klar [sei], warum es des Zwangs bedarf und warum gerade jetzt. [...] Vielleicht sind doch Anreize besser als Ge- oder Verbote? Wer immer nur die Regulierungskeule schwingt, der gefährdet die Akzeptanz Europas bei den Menschen und schafft oft nur unnötige Planungs- und Kontrollbürokratie. Wollen wir ernsthaft den sozialistischen Fünfjahresplan in der EU wieder hoffähig machen.<sup>546</sup>

Auch die polnische EVP-Abgeordnete Lena Kolarska-Bobińska hielt das Verhandlungsmandat für unrealistisch. Im Ausschuss sei „versucht [worden], den Vorschlag zur Energieeffizienz in einen Vorschlag zur allgemeinen Energie- und Klimapolitik umzuschreiben“.<sup>547</sup> Berichterstatter Turmes fasste sein Verhandlungsmandat Ende Februar 2012 folgendermaßen zusammen:

Konkret haben sich die Europaabgeordneten heute für ein verbindliches 20 Prozent-Effizienzziel bis 2020 ausgesprochen, mit klaren nationalen Unterzielen und transparenten und kontrollierten nationalen Effizienz-Verlaufskurven. Mitgliedstaaten müssen in nationalen Roadmaps darlegen, wie sie im Gebäudebereich bis zum Jahr 2050 zu 80 Prozent Einsparungen kommen. 2,5 Prozent der öffentlichen Gebäude müssen pro Jahr tiefenrenoviert (deep renovation) werden. Energieunternehmen werden zudem dazu verpflichtet, jedes Jahr 1,5 Prozent Energie gegenüber dem Vorjahr einzusparen. Nicht zuletzt werden [...] auch verbindliche Finanzierungsinstrumente zur Förderung der Energieeffizienz ge-

---

<sup>546</sup> EurActiv.de: Abstimmung im EU-Parlament zur Energieeffizienz.

<sup>547</sup> A. a. O.

schaffen und eine bessere Information der Verbraucher über ihren Energieverbrauch garantiert.<sup>548</sup>

Das Votum des ITRE-Ausschusses lag näher am KOM-Vorschlag. Für die Verhandlungsdelegation enthält es den klaren Auftrag, in den bevorstehenden Trilog-Verhandlungen gegen die Ratspositionen vorzugehen.

#### 4.2.4 Informeller Trilog und finaler Kompromiss

Die letzte Etappe des Gesetzgebungsprozesses fand von April bis Juni 2012 in informellen Trilog-Verhandlungsterminen<sup>549</sup> zwischen EU-Rat, EP und unter Moderation der KOM statt. Ihnen gingen Sondierungsgespräche und Vorverhandlungen zu Kompromisslinien voraus. Da der EU-Rat im Institutionengefüge über eine Vetovollmacht verfügt, musste gemäß ordentlichem Gesetzgebungsverfahren eine qualifizierte Mehrheit (255 Stimmen) für einen Kompromissentwurf votieren, um die EE-Richtlinie zu verabschieden.

Zu Beginn der Trilog-Gespräche bestanden maßgebliche Unterschiede in vielen Kernfragen. Im EU-Rat gab es eine Reihe von Mitgliedstaaten, die den Vorschlägen von KOM und EP kritisch gegenüberstanden. Hierzu gehörten neben Deutschland, Frankreich und Großbritannien auch Staaten, die zu erkennen gaben, dass zumindest einzelne Artikel kritisch beurteilt würden. Zu diesen Staaten sind Estland, Finnland, die Niederlande, Portugal, die Slowakei, Spanien und Ungarn zu zählen. Vor diesem Hintergrund und den stark divergierenden Positionen der Institutionen wird deutlich, dass weder der ambitionierte Vorschlag des EP, noch der wesentlich moderatere Entwurf

---

<sup>548</sup> EurActiv.de: EU-Parlament positioniert sich gegen den Rösler-Röttgen-Kompromiss. 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eu-parlament-positioniert-sich-gegen-den-rsler-rttgen-kompromiss-006032>).

<sup>549</sup> Triloge sind Verhandlungsprozesse, die zwischen EP und Rat und unter Vermittlung der KOM stattfinden. Informelle Triloge unterscheiden sich von (formellen) Trilogen dahingehend, dass die Verfahrensweisen und Fristen weder vertraglich geregelt noch zeitlich reglementiert sind.

der KOM im EU-Rat eine realistische Durchsetzungschance hatten.<sup>550</sup> Für die KOM und Kommissar Oettinger war es deshalb entscheidend, ein Scheitern der EE-Richtlinie zu verhindern und möglichst nah an die Zielstellung von 20 Prozent heranzukommen:

Ich kann nachweisen, dass die von einer Reihe von Mitgliedstaaten vorgelegten Maßnahmen nur 14 Prozent statt der vereinbarten 20 Prozent, die 2020 erreicht werden sollen, bringen werden. Deshalb appelliere ich, sich auf konsequente Maßnahmen zu einigen und es nicht bei Sonntagsreden zu belassen.<sup>551</sup>

Am 13. Juni 2012 konnte im letzten Trilog-Verhandlungsgespräch ein Kompromiss erzielt werden.<sup>552</sup> Die Grundlogik einer dynamischen Auslegung der Richtlinie über verschiedene Eskalationsstufen geht auf die dänische Ratspräsidentschaft zurück und findet sich auch im finalen Kompromiss wieder. Der Verhandlungsführer des EU-Rats beschrieb die Trilog-Gespräche als „tough negotiations“ und ergänzt „[that] we fought like lions“.<sup>553</sup> Die Einigung gelang den Verhandlungsdelegationen auf Basis der nachfolgend aufgeführten Kompromisse.

##### 4.2.4.1 Artikel 3 – Nationale Energieeffizienzziele

Durch Inkrafttreten der Richtlinie verpflichten sich die Mitgliedstaaten in den Jahren 2014 bis 2020 jährlich 1,5 Prozent des durchschnittlichen End-

---

<sup>550</sup> Vgl.: Michel, Franz: Die Umsetzung europäischer Energiepolitik. Eine Multiple-Stream-Analyse am Fallbeispiel der Energieeffizienzrichtlinie, S. 82.

<sup>551</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung: Im Gespräch: EU-Kommissar Günther Oettinger über Winfried Kretschmann, Energiepolitik und Betreuungsgeld - Ich empfehle Gelassenheit und Respekt. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. April, 2012.

<sup>552</sup> EurActiv.de: France "saved" the energy efficiency directive. 2012 (URL: <http://www.euractiv.com/energy-efficiency/france-saved-energy-efficiency-d-news-513263>).

<sup>553</sup> EurActiv.de: Lidegaard: We fought like lions for the Energy Efficiency Directive. 2012 (URL: <http://www.euractiv.com/energy-efficiency/lidegaard-fought-lions-energy-eff-news-513304>).

energieabsatzes der Jahre 2010 bis 2012 einzusparen. Bezogen wird die Einsparung entweder auf den Primärenergie-, den Endenergieverbrauch oder die Energieintensität. Die KOM sollte die vorgelegten Ziele bis zum 30. Juni 2014 bewerten und deren Eignung für die Erreichung des Gesamtziels prüfen.<sup>554</sup>

Der Vorschlag, ein indikatives EE-Ziel auf Basis der Energieintensität anzustreben, stammte vom EU-Rat und ermöglichte mehr Flexibilität bei der Umsetzung. Die Regelung ließ die Option offen, konjunkturelle Entwicklungen zu berücksichtigen und Ausnahmen wie die Leistungen der Atomkraft, der  $CO_2$ -Abscheidung und -Speicherung sowie frühzeitig getroffene Maßnahmen („early actions“) zu berücksichtigen. Die Flexibilität wurde lediglich durch das absolute Verbrauchsziel gedeckelt. Den Mitgliedstaaten stand es unabhängig davon frei, die Mindestanforderungen strenger auszulegen.

#### 4.2.4.2 Artikel 4 und 5 – Gebäuderenovierung

Die Mitgliedstaaten entwickeln nationale Langzeitstrategien zur Förderung von Investitionen in Renovierung von Wohn- und Geschäftsgebäuden. Jährliche Fortschrittsberichte und ein Monitoring sollen die Maßnahmen zur EE-Steigerung sowie prognostizierte und bereits realisierte Einsparungen dokumentieren. Die Strategien sollen bis zum 30. April 2014 vorgelegt und danach im Drei-Jahres-Takt aktualisiert werden.<sup>555</sup>

Die Regelungen des Artikels zur energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude war bis zuletzt umstrittenen. Mit Blick auf die Langfristziele bis 2050 wurde dem öffentlichen Gebäudebestand, auch wegen „großer öffentlicher Wahrnehmung“ erhebliche Bedeutung zugemessen.<sup>556</sup> Der Vorschlag der KOM sah vor, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, jedes Jahr

---

<sup>554</sup> 2012/27/EU, Artikel 3 Abs. 1 und 2.

<sup>555</sup> 2012/27/EU, Artikel 4.

<sup>556</sup> 2012/27/EU, Erwägung 17.

drei Prozent aller Gebäude der öffentlichen Hand nach den geltenden energetischen Mindestanforderungen zu renovieren. Da die faktische Sanierungsquote zu diesem Zeitpunkt bei unter einem Prozent lag, hätte dies insbesondere den Kommunen erhebliche finanzielle Anstrengungen abverlangt, zumal die Sanierungspflicht auch kommunale Wohnungsbaugesellschaften betreffen sollte.

Der finale Kompromiss sah vor, dass die Mitgliedstaaten lediglich dafür Sorge tragen, dass ab dem 1. Januar 2014 jährlich drei Prozent der Gebäude energetisch saniert werden, die im Eigentum der „Zentralregierung“ stehen und von dieser genutzt werden.<sup>557</sup> In Deutschland betrifft das ausschließlich Gebäude des Bundes, also lediglich elf Bundesministerien mit 35 Gebäuden.<sup>558</sup> Die Zuschreibung „öffentlicher Gebäude“ zu den jeweiligen Zentralregierungen bedeutete eine deutliche Abschwächung im Vergleich zu den Alternativvorschlägen. Zudem unterliegen der Sanierungspflicht nur Gebäude mit einer Nutzfläche von mehr als 500 Quadratmetern, ab dem 9. Juli 2015 dann 250 Quadratmetern.

Kommunen werden – entgegen dem Vorschlag der KOM – nicht dazu verpflichtet, ihre Gebäude energetisch zu sanieren. Allerdings sind diese Gebäude nicht gänzlich aus dem Blick geraten. Die Mitgliedstaaten sollen die „öffentlichen Einrichtungen, auch auf regionaler und lokaler Ebene und die öffentlich-rechtlichen Sozialwohnungsträger“ dazu „ermutigen“, dass sie Energieeffizienzpläne für ihre Gebäude verabschieden sowie Energiemanagementsysteme und Energieaudits als Bestandteil der Umsetzung dieser Pläne einführen.<sup>559</sup> Wie im Erwägungsgrund 18 ausgeführt zielt die Regelung insbesondere auf integrierte Energie- und Klimaschutzkonzepte, die viele Kommunen bereits freiwillig als informelles Planungsinstrument etabliert haben.

---

<sup>557</sup> 2012/27/EU, Artikel 5 Abs. 1.

<sup>558</sup> 2012/27/EU, Artikel 2 Abs. 9.

<sup>559</sup> 2012/27/EU, Artikel 5 Abs. 7.



Der Vorschlag der KOM sah solche Energieeffizienzpläne verpflichtend für alle öffentlichen Einrichtungen vor. Damit wäre die Erstellung, die ausdrücklich auch „Teil eines umfassenden Klimaschutz- oder Umweltplanes“ sein kann, erstmals zu einer kommunalen Pflichtaufgabe geworden. Jedoch wurde auch dieser Vorschlag deutlich entschärft. Eine Rechtspflicht der Kommunen ist im finalen Dokument nicht mehr vorgesehen. Daher dürfte auch diese Regelung für die Kommunen faktisch folgenlos bleiben. Der Artikel enthält nur Appelle an die Kommunen, die sich ihrer Vorbildfunktion bewusst werden und mit gutem Beispiel für einen sparsamen Energieeinsatz – insbesondere im Gebäudebereich – vorangehen sollen.

#### 4.2.4.3 Artikel 6 – Öffentliche Beschaffung

Artikel 6 enthält Vorgaben zum Erwerb von Gebäuden, Dienstleistungen und Produkten mit hoher Energieeffizienz. Der öffentliche Sektor soll zu einem wegweisenden Akteur bei der EE-Förderung werden. Ähnlich zur Pflicht der energetischen Renovierung von Gebäuden wurden auch die Vorgaben zur Beschaffung abgeschwächt. Für Produkte, die der europäischen Energieverbrauchskennzeichnung unterliegen, sah der Vorschlag der KOM vor, dass alle öffentlichen Einrichtungen – einschließlich der Kommunen – nur Produkte der höchsten Effizienzklasse beschaffen dürfen. Auch diese Vorgaben gelten im finalen Dokument nur für die „Zentralregierungen“.<sup>560</sup>

Die Mitgliedstaaten sollen „die öffentlichen Einrichtungen auch auf regionaler und lokaler Ebene ermuntern [...], dem Vorbild der Zentralregierungen zu folgen und nur Produkte, Dienstleistungen und Gebäude mit hoher Energieeffizienz zu beschaffen“.<sup>561</sup> In den Erwägungsgründen 15 und 19

---

<sup>560</sup> 2012/27/EU, Artikel 6 Abs. 1.

<sup>561</sup> 2012/27/EU, Artikel 6 Abs. 3.

wird ausgeführt, dass die Energieeffizienz bei allen Beschaffungen zumindest berücksichtigt werden soll.

#### 4.2.4.4 Artikel 7 – EE-Verpflichtungssysteme

Mit Artikel 7 sollen nationale EEV-Systeme oder gleichwertige Maßnahmen etabliert werden, die gewährleisten, dass die Endverbraucher in den Mitgliedstaaten eine jährliche Energieeinsparung in Höhe von 1,5 Prozent realisieren. Die ursprünglich vorgesehene Verpflichtung der nationalen Energieverteiler bzw. -einzelhandelsunternehmen bleibt im finalen Dokument nur formal bestehen.

Die Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten frei, ob hierfür die Netzbetreiber oder die Energieeinzelhandelsunternehmen in die Pflicht genommen werden. Wenn die Mitgliedstaaten allerdings nachweisen, dass das gleiche Ziel mit alternativen „strategischen Maßnahmen“ erreicht werde, können sie von der Einführung eines Verpflichtungssystems absehen.<sup>562</sup> Mit Möglichkeiten zur Anrechnung von bereits durchgeführten Maßnahmen wird es möglich, dass der tatsächliche Einspareffekt im Gültigkeitszeitraum signifikant unter den Vorgaben liegt.

Die Mitgliedstaaten können eine Staffelung des jährlichen Einsparziels von zunächst 1 Prozent, dann 1,25 Prozent und schließlich 1,5 Prozent vorsehen. Zudem darf der industrielle Sektor vollständig oder teilweise ausgeklammert werden. Effizienzmaßnahmen aus Energieumwandlung-, -verteilung und -übertragung dürfen bei der Anrechnung ebenso berücksichtigt werden wie „early actions“, die nach dem 31. Dezember 2008 neu eingeführt wurden.<sup>563</sup> Insgesamt dürfen diese Ausnahmen jedoch nicht dazu führen,

---

<sup>562</sup> 2012/27/EU, Artikel 7 Abs. 9.

<sup>563</sup> 2012/27/EU, Artikel 7 Abs. 9.

dass das Gesamteinsparziel des jeweiligen Mitgliedstaates um mehr als 25 Prozent vermindert wird.

#### 4.2.4.5 Artikel 8 – Energieaudits

Ab Dezember 2015 finden in großen Unternehmen obligatorische Energieaudits statt. Ausgenommen werden Unternehmen mit zertifizierten Energiemanagement- und Umweltmanagementsystemen.<sup>564</sup> In der finalen Fassung wurde die Taktung zur Durchführung der Audits um ein Jahr gegenüber dem KOM-Vorschlag verlängert. Die Verpflichtung sieht vor, dass große Unternehmen mindestens alle vier Jahre ihren Energieverbrauch von akkreditierten Experten oder unabhängigen Behörden überprüfen lassen.<sup>565</sup>

In der Wirtschaft und im kommunalen Raum ist die Förderung der Energieeffizienz meist von vielen, relativ kleinen Projekten und Handlungsfeldern geprägt. Sie zeigen erst in der Summe Wirkung. Eine technologische und branchenübergreifende Optimierung mit Energiemanagementsystemen auch für KMUs, die von Energieberatern vorgeschlagen werden, soll zur Ausschöpfung des Potenzials beitragen.<sup>566</sup>

In Deutschland wurde die Kontrolle zur Durchführung der Energieaudits dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle übertragen. Im Rahmen von „Stichprobenkontrollen“ auf Basis von Handelsregistereinträgen sollen Unternehmen zum Nachweis durchgeführter Audits aufgefordert werden. Zeigen sich Verletzungen der Vorschriften so werden Bußgelder verhängt.<sup>567</sup>

---

<sup>564</sup> 2012/27/EU, Artikel 8 Abs. 6.

<sup>565</sup> 2012/27/EU, Artikel 8 Abs. 4.

<sup>566</sup> 2012/27/EU, Artikel 8 Abs. 2.

<sup>567</sup> Bundesregierung: 18/3934, Gesetz zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Berlin, 2014, Art. 8c.

#### 4.2.4.6 Artikel 9, 10 und 15 – Verbrauchserfassung und Abrechnungsinformationen

Grundsätzlich sollen alle Endkunden für Strom, Erdgas, Fernwärme, Fernkälte und Warmwasser intelligente Geräte zur individuellen Verbrauchserfassung erhalten, die zum einen den Verbrauch des Endkunden genau widerspiegeln und zum anderen Informationen über die konkrete Nutzungszeit bereitstellen.<sup>568</sup>

Die präzisen Informationen und qualifizierte Beratungen über Energieabrechnungen sollen die Position von Verbrauchern stärken. Sie sollen ungenutzte Potenziale erkennen und ausschöpfen.<sup>569</sup> Endkunden, die einen „smarten“ Strom- oder Gaszähler erhalten, müssen einen leichten Zugang zu den historischen Verbrauchsdaten über das Internet erhalten, so dass sie ihren Verbrauch selbst kontrollieren können.<sup>570</sup> Herkömmliche Zähler leisten dies nicht, da sie nicht die genaue Nutzungszeit festhalten. Allerdings muss der Einbau solcher intelligenter Zähler „technisch machbar, finanziell vertretbar und im Vergleich zu den potenziellen Energieeinsparungen verhältnismäßig“ sein.<sup>571</sup>

Artikel 15 enthält ergänzend verschiedene Regelungen, die darauf abzielen, den Ausbau „intelligenter Netze“ zu beschleunigen und die Energieeffizienz im Netzbetrieb zu steigern. Dies betrifft das Lastmanagement, die Interoperabilität und die Anbindung von Energieerzeugungsanlagen, etwa von hocheffizienten KWK-Anlagen. Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass der Energieeffizienz im Rahmen der Netzentgeltregulierung „gebührend Rechnung“ getragen wird.

---

<sup>568</sup> 2012/27/EU, Artikel 9.

<sup>569</sup> 2012/27/EU, Artikel 10.

<sup>570</sup> 2012/27/EU, Artikel 10 Abs. 2.

<sup>571</sup> 2012/27/EU, Artikel 9 Abs. 1.

Eine direkte Berücksichtigung von Rebound-Effekten findet nicht statt. Allerdings zielen die Maßnahmen zur intelligenten Erfassung und Steuerung des Verbrauchs auf reflektierteres Nutzerverhalten. Dahinter steht das Kalkül, dass es angepasst wird sofern den Verbrauchern verlässliche Daten zu Verfügung stehen.

### 4.2.4.7 Artikel 13 – Sanktionen

Für den Fall einer Nichteinhaltung der Artikel 7 bis 11 und des Artikel 18 erlassen die Mitgliedstaaten „wirksame, angemessene und abschreckende“ Sanktionen. Es können z. B. Geldstrafen oder Bußgelder verhängt werden. Auch die Veröffentlichung des Firmennamens in entsprechenden Registern wurde diskutiert aber in Deutschland nicht umgesetzt.

### 4.2.4.8 Artikel 14 – Kraft-Wärme-Kopplung

Die hocheffiziente KWK erfährt im finalen Dokument eine weitere Aufwertung. Gemäß Artikel 14 soll in den Mitgliedstaaten darauf hingewirkt werden, dass das Potenzial effizienter Wärme- und Kühlsysteme auf regionaler Ebene zum Tragen kommt.

Sämtliche Mitgliedstaaten müssen bis zum 31. Dezember 2015 eine umfassende Bewertung der Potenziale für den Einsatz von KWK durchführen.<sup>572</sup> Auch sind Maßnahmen zu ergreifen, die die lokale und regionale Ebene „gebührend berücksichtigen“.<sup>573</sup>

Bei Planungen oder Modernisierungen von Stromerzeugungsanlagen mit einer thermischen Gesamtnennleistung von mehr als 20 Megawatt hat zukünftig zwingend eine Kosten-Nutzen-Analyse zu erfolgen, um die ressourcen- und kosteneffizienteste Lösung zur Deckung des Wärme- und

---

<sup>572</sup> 2012/27/EU, Artikel 14 Abs. 1.

<sup>573</sup> 2012/27/EU, Artikel 14 Abs. 2.

Kältebedarfs zu ermitteln. Im Anlagengenehmigungsrecht werden daher entsprechende Anpassungen angeregt.<sup>574</sup>

#### 4.2.4.9 Artikel 18 – Energiedienstleistungen

Energiedienstleistungen sind Betriebs-, Instandhaltungs- oder Kontrollaktivitäten, die zu messbaren Effizienzverbesserungen bzw. Energieeinsparungen führen. Der Markt für diese Leistungen soll gefördert werden, indem entsprechende Musterverträge oder Anbieterdatenbanken zur Verfügung gestellt werden.<sup>575</sup> Die Maßnahmen werden in den Einrichtungen oder Räumlichkeiten des Endkunden durchgeführt und führen zu einer Verbesserung der Energieeffizienz.<sup>576</sup>

Hierzu zählt beispielsweise das Energie-Contracting, bei dem der Contractor auf eigene Kosten eine neue, effizientere Heizanlage beim Kunden errichtet. Die Refinanzierung dieser Investitionen erfolgt durch das monatliche Entgelt, das der Kunde dem Contractor für die Dauer des Vertrages zahlt. Auch Energieaudits, bei denen die Einsparpotenziale von betrieblichen Abläufen systematisch erfasst werden, können als vorbereitende Maßnahme zu den Energiedienstleistungen gezählt werden.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Energielieferanten und Netzbetreiber sich jeder Tätigkeit enthalten, die die Nachfrage nach und die Bereitstellung von Dienstleistungen beeinträchtigen.<sup>577</sup> Damit wird indes nicht ausgeschlossen, dass sich die lokalen EVU selbst als Energiedienstleister betätigen und ihren Kunden entsprechende Angebote machen. Die Unternehmen sollen entweder Produkte oder Dienstleistungen zur Verfü-

---

<sup>574</sup> In Deutschland ist die Förderung der KWK im Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz - KWKG) geregelt.

<sup>575</sup> 2012/27/EU, Artikel 18 Abs. 1.

<sup>576</sup> 2012/27/EU, Artikel 2 Nr. 7 und 24.

<sup>577</sup> 2012/27/EU, Artikel 18 Abs. 3.

gung stellen, um Einsparungen zu realisieren oder sich an der Planung, Projektierung, Realisierung und Optimierung von verfahrenstechnischen Anlagen beteiligen. Hierzu zählen auch Energieberater, die in der Vorbereitungs- und Implementierungsphase von Energiemanagementsystemen zum Einsatz kommen.

### 4.2.4.10 Bewertung des finalen Kompromisses

Obwohl die KOM sich in weiten Teilen mit ihrem Vorschlag nicht durchsetzen konnte, lobte Kommissar Oettinger den „exzellenten Kompromiss“ mit dem „erstmalig rechtlich verbindliche EE-Maßnahmen“ festgeschrieben worden seien.<sup>578</sup> Das ist insofern nachvollziehbar, als die Mitgliedstaaten umfassend, einheitlich und teilweise verbindlich zur EE-Förderung und zum Energieeinsparen aufgefordert werden.

Betrachtet man die Höhe der absolut geplanten Einsparung von 368 Millionen Tonnen RÖE und den jährlichen Gesamtverbrauch Deutschlands von etwa 320 Millionen Tonnen RÖE, so kann die Zielstellung durchaus als ambitioniert eingestuft werden.<sup>579</sup> Im Jahr 2020 soll der Energieverbrauch der EU ein Niveau erreichen, das eintritt, wenn man Deutschland aus der Bilanz entfernt.

Der finale Kompromiss wurde vom EP am 11. September 2012 im Rahmen einer legislativen Entschließung<sup>580</sup> vorgelegt, von den Abgeordneten mit großer Mehrheit angenommen<sup>581</sup> und danach am 4. Oktober 2012 im EU-Rat bestätigt. Folgende Argumente zeigen warum sich der EU-Rat in

---

<sup>578</sup> Schultz, Stefan: Der Spiegel vom 13. Juni 2012.

<sup>579</sup> Centrum für Europäische Politik (CEP) (Hrsg.): Die Klima- und Energiepolitik der EU. Stand und Perspektiven. Freiburg, 2014, S. 84.

<sup>580</sup> Europäisches Parlament: 2013/2038(INI), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. September 2013 zu der Durchführung und den Auswirkungen der Energieeffizienzmaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik. Straßburg, 2013.

<sup>581</sup> Europäisches Parlament: A7-0265/2012, Results of vote in Parliament. Final vote 11/09/2012. 2012.

Vertretung der Mitgliedstaaten unabhängig von einer möglichen Vetoposition in den Trilog-Gesprächen auf die Verhandlungspartner zubewegte:

- Der Kompromiss sieht vor, dass der indikative Charakter der nationalen Gesamteinsparziele erhalten bleibt. Erst Mitte 2014, also drei Jahre nach Verabschiedung soll überprüft werden, ob seitens der KOM verbindliche nationale Einsparziele festgelegt werden. Flexible Regelungen zu Ausnahmetatbeständen erschweren diese möglichen Festschreibungen allerdings erheblich.
- Die Renovierungsvorschriften wurden anstelle von allen öffentlichen Gebäuden von Ländern, Kommunen und Nationalregierung lediglich auf den Gebäudebestand der jeweiligen Zentralregierung bezogen. Befürchtete finanzielle Belastungen – insbesondere für die Kommunen – wurden so ausgeschlossen.
- Ein Gelegenheitsfenster, das sich durch die zeitliche Überschneidung des Verhandlungsprozesses und dessen Begleitung durch die dänische Ratspräsidentschaft ergab, traf auf individuelles Engagement der Verhandlungsführer von KOM, EP und EU-Rat.

Europas Abhängigkeit von importierter Energie, radioaktive Risiken und Umweltgefährdungen führten dazu, dass die genannten Handlungsfelder in der EE-Programmatik Einzug hielten. Fraglich blieb allerdings, ob es gelingt, mit einer überzeugenden Idee dieser Transformation nicht nur die institutionellen Akteure des Mehrebenensystems, sondern auch die „politische Öffentlichkeit, die Deutschen, die Europäer“ zu erreichen.<sup>582</sup> Die Frage, ob

---

<sup>582</sup> Simonis, Udo E.: Ressourcen und Schadensentkopplung. In Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.): Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 74 f.



die EE-Richtlinie einen weiteren Anstieg des Emissionsniveaus verhindern kann, hing eng damit zusammen wie die Beschlusslage umgesetzt wird.

### 4.3 Implementation der EE-Richtlinie

Die Umsetzung der EE-Richtlinie in nationales Recht sollte bis zum 5. Juli 2014 erfolgen.<sup>583</sup> Der Transformations- und Modernisierungsbedarf erstreckte sich nicht nur auf technische und ökonomische, sondern auch auf rechtliche und politische Aspekte, die in der Implementationsphase ausgestaltet werden.

#### 4.3.1 Programmkonkretisierung und Adressaten

Wie alle Richtlinien entfaltete auch die EE-Richtlinie keine unmittelbare Wirkung. Adressaten waren die Mitgliedstaaten. Diese sowie ihre nachgeordneten administrativen Einheiten, wie Bundesländer, Kantone, Departements oder Kommunen sind diejenigen, die Regelungen fristgerecht in geeigneter Form und mit geeigneten Mitteln in nationales Recht umsetzen müssen. Verschiedene Akteure und Institutionen sind von den Regelungsinhalten der EE-Richtlinie betroffen bzw. in die operative Umsetzung und Überwachung eingebunden. Dazu gehören:

- Bundes- und Landesregierungen sowie öffentliche Einrichtungen
- Öffentliche Unternehmen, sofern mindestens 25 Prozent des Unternehmens in öffentlicher Hand liegen
- Energieverteiler, Verteilnetz- und Übertragungsnetzbetreiber
- Energieeinzelhandelsunternehmen

---

<sup>583</sup> 2012/27/EU, Artikel 28 Abs. 1.

- Energiedienstleister
- Endkunden, im Sinne von Unternehmen, Organisationen und privaten Haushalten

Für den genannten Adressatenkreis gelten erst die nationalen Gesetze unmittelbar. Bei deren Ausgestaltung ergeben sich Handlungsspielräume. Die Wirkung von EU-Maßnahmen erhöht sich, wenn ein ausreichendes Maß an Akzeptanz und Nutzungsbereitschaft in den Regionen vorhanden ist. Obwohl die Leitlinien der EE-Politik auf europäischer Ebene ausgehandelt und verfasst wurden, kommt der Umsetzungsphase demnach eine wichtige Rolle zu.

Europäische Vorgaben werden von nationalen Bürokratien implementiert, deren Überprüfung erfolgt dann wiederum auf EU-Ebene. Die KOM agiert als „Hüterin der Verträge“, die die Einhaltung der Gesetze gewährleisten soll. Ihr stehen beim Monitoring verschiedene Eskalationsstufen zur Verfügung, bis hin zu einer Klage am Europäischen Gerichtshof.

In der europäischen Umwelt- und Klimapolitik nahm seit den 1990er-Jahren die Komplexität als „Expansion, Vertiefung und Institutionalisierung“ schnell zu.<sup>584</sup> Kompetenzen wurden transferiert, bevor die politische Kultur in den Mitgliedstaaten und die Öffentlichkeit sich an die neue Verteilung gewöhnen konnten. Die „Europäisierung der Umweltpolitik fand so gewissermaßen von oben statt“, indem die politischen Akteure auf die EU-Gesetzgebung reagierten und sie in nationale Politik umsetzten.<sup>585</sup>

Die Top-down-Ausrichtung garantiert aber nicht, dass durchführende Instanzen praktisch tätig werden und die Vorgaben bzw. beschlossene Pro-

---

<sup>584</sup> Lenschow, Andrea: Environmental policy. Contending dynamics of policy change. In Wallace, Helen u.a. (Hrsg.): Policy-making in the European union. Oxford: Oxford University Press, 2005, S. 324.

<sup>585</sup> Beichelt, Timm: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, S. 37.

gramme umsetzen. Gerade für die Gesetzgebung in Form von Richtlinien ist die Implementationsphase daher häufig die entscheidende Phase, in der sich Erfolg oder Misserfolg zeigt. Von der traditionellen Vorstellung, dass Gesetze „verabschiedet“ werden und danach für den Gesetzgeber praktisch erledigt sind, hat man sich in der Policy-Forschung spätestens in den 1970er-Jahren verabschiedet.<sup>586</sup> Politisch-administratives Handeln kann nicht ausschließlich durch Ziel- und Handlungsvorgaben oder eben durch Verordnungen und Richtlinien gesteuert werden. Es kommt vor, dass Programme und deren Intentionen „verzögert, verändert oder sogar vereitelt werden“.<sup>587</sup> Zur Erklärung dieser Umsetzungsdefizite dient die eingangs eingeführte „Principal-Agent-Theorie“ von Niskanen.<sup>588</sup>

Die zentralen Dokumente zur Beurteilung des Implementationsstandes der EE-Richtlinie sind die NEEAP sowie jährlich erscheinende Fortschrittsberichte.<sup>589</sup> Deren Struktur und Inhalte sollten sich am bereitgestellten Erarbeitungsmuster und den Vorgaben zu Berichtspflichten in der EE-Richtlinie orientieren.<sup>590</sup> Die Mitgliedstaaten sollten die Pläne in einem dreijährigen Turnus an die KOM geben und berichten, wie Energieeffizienz im jeweiligen Land umgesetzt und vorangebracht wird. Eine Analyse der EU-finanzierten Energy Efficiency Watch ergab allerdings „enormous disparity among Member States“.<sup>591</sup>

---

<sup>586</sup> Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron: *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.

<sup>587</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle*, S. 90.

<sup>588</sup> Niskanen, William A.: *Bureaucracy – servant or master? Lessons from America*.

<sup>589</sup> 2012/27/EU, Artikel 24.

<sup>590</sup> Europäische Kommission: COM(2013) 225, *Finanzielle Förderung der Energieeffizienz von Gebäuden*. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Brüssel, 2013.

<sup>591</sup> *Energy Efficiency Watch: Improving and Implementing National Energy Efficiency Strategies in the EU Framework*, S. 3.

In some member states, the recognition of the economic, social, political and environmental benefits of energy efficiency drives ambitious legislation and funding programmes whereas others just do the bare minimum required by the European Directives (and sometimes even less than that).<sup>592</sup>

#### 4.3.2 Umsetzungsstand

Mit Stand Anfang 2016 ist die Umsetzung der EE-Richtlinie unzureichend bis mangelhaft erfolgt. Erst ein knappes Jahr nach der Deadline im April 2014 hatte eine größere Zahl von Mitgliedstaaten ihre NEEAP eingereicht.<sup>593</sup> Im März 2015 sah sich die KOM gezwungen, wegen der Nichtumsetzung der Richtlinie Vertragsverletzungsverfahren gegen 27 von 28 EU-Mitgliedstaaten einzuleiten. Einzig Malta erfüllte die geforderten Auflagen.<sup>594</sup>

Artikel 1 Abs. 2 stellt klar, dass es sich bei den Anforderungen um Mindeststandards handelt. Die Mitgliedstaaten werden also nicht daran gehindert, strengere Maßnahmen beizubehalten oder einzuführen. Aus den indikativen nationalen EE-Zielen, die an die KOM gemeldet wurden, ging dennoch hervor, dass die Mitgliedstaaten anstreben, bis 2020 nur etwa 16,4 Prozent Primärenergie und 17,7 Prozent Endenergie einzusparen. Das Ziel von 20 Prozent würde somit verfehlt.<sup>595</sup>

---

<sup>592</sup> Energy Efficiency Watch: Improving and Implementing National Energy Efficiency Strategies in the EU Framework, S. 3.

<sup>593</sup> Coalition for Energy Savings (Hrsg.): Implementing the EU Energy Efficiency Directive: Latest analysis of Member State plans for end-use energy savings targets (Article 7). Brüssel, 2015, S. 7.

<sup>594</sup> EurActiv.de: Energieeffizienz: Šefčovič kündigt stärkere Durchsetzung und strengere neue Regeln an. Berlin, 2015 (URL: <http://www.euractiv.de/sections/energie-und-umwelt/energieeffizienz-sefcovic-kuendigt-staerkere-durchsetzung-und-strengere>).

<sup>595</sup> Europäische Kommission: COM(2013) 762, Durchführung der Energieeffizienzrichtlinie – Leitlinien der Kommission. Brüssel, 2013, S. 3.

Die unzureichende Umsetzung ist eine übliche Praxis: Tanja Börzel hat für diese Verzögerungs- und Umdeutungsstrategien die Begriffe von „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting“ gebraucht.<sup>596</sup> Das abweichende Verhalten in den Mitgliedstaaten ist ein Beleg für die politische Funktion, die Ministerialbürokratien wahrnehmen. Die Verwaltung versteht sich selbst als Mitgestalter von Politik. Indem Entscheidungsvorlagen und Hintergründe für die politische Führungsspitze vorbereitet werden, indem Fachberatung durchgeführt und Expertisen eingeholt werden, agieren Verwaltungen auch politisch steuernd.

Die Umsetzungsspielräume im Richtlinien text erwiesen sich als hinderlich: Im Verhandlungsverlauf wurden eine Reihe sogenannter Opt-out-Klauseln<sup>597</sup> eingeführt, um einzelne Mitgliedstaaten für eine Zustimmung zu gewinnen. Die Klauseln haben zur Folge, dass von der Umsetzung einzelner Maßnahmen abgesehen oder abgewichen werden kann, wenn nachgewiesen wird, dass das gleiche Ziel mit Alternativen erreicht wird. Opt-out-Klauseln wurden mit Berichtspflichten gegenüber der KOM verbunden, die diese Berichte auswerten und anhand der gewonnenen Erkenntnisse gegebenenfalls strengere Vorgaben empfehlen kann.

In einer Mitteilung der KOM zum Umsetzungsstand der EE-Richtlinie wurde darauf hingewiesen, dass lediglich fünf EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Italien, Malta, Schweden und Zypern) eine vollständige Umsetzung

---

<sup>596</sup> Börzel, Tanja A.: Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Nr. 2 2002, S. 193.

<sup>597</sup> Diese Ausnahmen erlauben es Mitgliedstaaten von gemeinschaftlich vereinbarten Regelungen abzuweichen. Ein Beispiel hierfür ist die Ausklammerung von Großbritannien oder Irland aus dem Schengen-Abkommen. Grupp, Claus: Opt-out-Klausel. In Bergmann, Jan M. (Hrsg.): *Handlexikon der Europäischen Union*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 2011.

#### 4.3. IMPLEMENTATION DER EE-RICHTLINIE

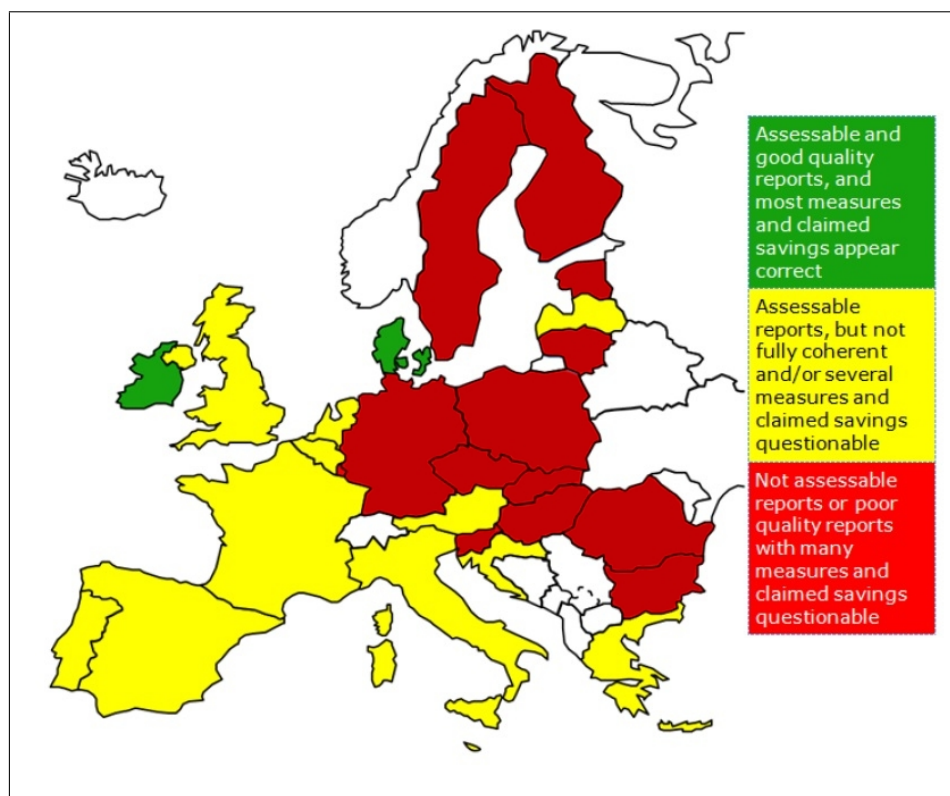


Abbildung 4.8: Ranking zum Umsetzungsstand der EE-Richtlinie – Quelle: Coalition for Energy Savings: Implementing the EU Energy Efficiency Directive: Latest analysis of Member State plans for end-use energy savings targets (Article 7), S. 23.

der Vorgaben nachweisen können.<sup>598</sup> Zudem seien etwa ein Drittel der erwarteten Einsparungen nicht auf Effizienzmaßnahmen, sondern auf unerwartet schwaches Wirtschaftswachstum zurückzuführen.<sup>599</sup>

Die Administrationen in den Mitgliedstaaten nutzten Auslegungsspielräume in der EE-Richtlinie: Nichtbindende Maßnahmen wurden „routinely

<sup>598</sup> European Commission: COM(2014) 520, Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy. Brüssel, 2014, S. 3.

<sup>599</sup> COM(2014) 520, Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy, S. 4.

ignored, ticked off, or met by using legislative tricks“.<sup>600</sup> Dieser Umgang mit unverbindlichen EE-Ziel entsprach der Umsetzungspraxis. Ein Whistleblower stellte fest:

You just checked the directive article by article to see what the requirements were for member states [...] Is it a binding requirement? Ok, we need to do something. Is it non-binding? Ok, perhaps the policy we already have fits with that part of the directive.<sup>601</sup>

Angesichts unterschiedlicher Betroffenheiten und Politikstile zeigen sich bei derart gestaltetem EU-Recht immer wieder Implementationsdefizite. Diese sind auf politische Traditionen und verschiedene Problemlösungsverfahren zurückzuführen. Beichelt wies darauf hin, dass die formale Übertragung von EU-Recht immer wieder unvollständig ist, wenn das ursprüngliche Ziel oder der Nutzen einer Maßnahme aus Sicht der administrativen Akteure nicht unmittelbar einleuchten.<sup>602</sup>

Der Maßnahmenrahmen zu Artikel 4 war etwa von Beginn an im EU-Rat umstritten. Die Mitgliedstaaten wurden dazu verpflichtet, nationale Renovierungsstrategien für den Gebäudebestand im öffentlichen Sektor zu veröffentlichen. Sechs Mitgliedstaaten verpassten die Abgabefrist, von zehn der eingereichten Untersuchungen entsprachen lediglich vier den Vorgaben.<sup>603</sup>

---

<sup>600</sup> EurActiv.de: EU survey finds "enormous disparity" in national energy efficiency policies. 2013 <URL: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-survey-finds-enormous-disparity-in-national-energy-efficiency-policies/>>.

<sup>601</sup> EurActiv.de: Whistleblowers: Voluntary energy savings targets met by "tricks and abuse". 2013 <URL: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/whistleblowers-voluntary-energy-savings-targets-met-by-tricks-and-abuse/>>.

<sup>602</sup> Beichelt, Timm: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, S. 95.

<sup>603</sup> EurActiv.de: Energieeffizienz-Richtlinie: EU-Länder missachten Vorgaben zur Gebäudesanierung. 2014 <URL: <http://www.euractiv.de/sections/energie-und-umwelt/energieeffizienz-richtlinie-eu-laender-missachten-vorgaben-zur/>>.

#### 4.3. IMPLEMENTATION DER EE-RICHTLINIE

Die Ablehnung, Verschleppung und zögerliche Umsetzung ist vor allem mit hohen Kosten zu erklären. Abbildung 4.9 deckt diesen Befund. Die schon im Rat umstrittene Forderung wurde mit unzureichender Intensität bearbeitet.

| COMPLIANCE WITH EED ARTICLE 4 REQUIREMENTS |                            |   |   |   |  |  |
|--|----------------------------|---|---|---|--|--|
| COUNTRY                                    | Overview of building stock | Identification of cost-effective approaches to renovation | Policies to stimulate cost-effective renovation | Forward-looking perspective to guide investment decisions | Estimate of expected energy savings and wider benefits | OVERALL level of compliance with Article 4 |
| Austria                                    | 3                          | 2   | 1   | 0   | 1  | 28%  |
| Brussels Capital Region                    | 5                          | 5   | 3   | 2   | 2  | 68%  |
| Czech Republic                             | 3                          | 3   | 4   | 4   | 4  | 72%  |
| Denmark                                    | 2                          | 1   | 4   | 0   | 1  | 32%  |
| France                                     | 4                          | 4   | 4   | 2   | 2  | 64%  |
| Germany                                    | 4                          | 2   | 3   | 2   | 3  | 56%  |
| The Netherlands                            | 3                          | 0   | 3   | 1   | 3  | 40%  |
| Romania                                    | 3                          | 3   | 4   | 4   | 4  | 72%  |
| Spain                                      | 4                          | 4   | 3   | 4   | 3  | 72%  |
| The UK                                     | 5                          | 4   | 3   | 3   | 3  | 72%  |
| AVERAGE                                    | 3.6                        | 2.8   | 3.2   | 2.2   | 2.6  | 58%  |

Abbildung 4.9: Umsetzungsstand der Vorgaben zur Gebäudesanierung in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten – Quelle: Building Performance Institute Europe (Hrsg.): Renovation strategies of selected EU countries. A status report on compliance with article 4 of the energy efficiency directive. Brüssel, 2014, S. 7.

Auch die Pflicht zur Einführung von Energieaudits wurde nur partiell in der nationalen Gesetzgebung abgebildet. Lediglich 13 Länder, u. a. Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Österreich verabschiedeten fristgemäß eine Gesetzesgrundlage. Erst Anfang 2015 setzten auch Bulgarien, Deutschland, Portugal und Tschechien den Artikel um.<sup>604</sup> Großbritannien rief explizit zu Fristverletzungen auf und gewährte heimischen Unternehmen einen Aufschub, sofern sie die Verzögerung an die Aufsichtsbehörde melde-

<sup>604</sup> Eurochambres (Hrsg.): 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. Brüssel, 2015.



If you believe that you will not meet the deadline of 5 December 2015 please read Section 9 on compliance and enforcement which outlines the steps you need to take. [...] Not normally expecting to take enforcement action for late notification provided it is received by 29 January 2016. This is not an extension to the legal deadline. Rather, it reflects the ability to exercise discretion when taking enforcement action.<sup>605</sup>

Die Mitgliedstaaten definierten die Mindestanforderungen für die Audits äußerst unterschiedlich: Während Deutschland und Frankreich mit einer DIN-Norm einen verbindlichen Normanforderungskatalog etablierten, orientierten sich andere Länder am Anhang VI der EE-Richtlinie und den dort definierten Mindestanforderungen. Österreich wiederum schrieb im „Bundes-Energieeffizienzgesetz“ zusätzliche Erfassungskriterien, z. B. für Gebäude vor.<sup>606</sup> Die Vorgabe, Energieaudits müssten repräsentativ sein, führte zu verschiedenen Ausgestaltungen: Während britische, dänische, deutsche und lettische Unternehmen 90 Prozent des Energieverbrauchs erfassen müssen, fordert Frankreich nur 80 Prozent (für Unternehmen, die Audits noch vor dem Stichtag 5.12.2015 durchführen sogar nur 65 Prozent), Finnland nur „repräsentative“ 10 Prozent. Interviewpartner 6 wies darauf hin, dass der jeweilige Erfüllungsaufwand – gerade im Aktionsfeld Energieaudits – stark von unterschiedlichen, nationalen Standards beeinflusst werde. Hieraus ergebe sich für europaweit agierende Unternehmen zusätzlicher bürokratischer Aufwand.<sup>607</sup>

---

<sup>605</sup> Environment Agency (Hrsg.): *Complying with the Energy Savings Opportunity Scheme*. Bristol, 2016, S. 43.

<sup>606</sup> Nationalrat Österreich: 72. Bundesgesetz über die Steigerung der Energieeffizienz bei Unternehmen und dem Bund (Bundes-Energieeffizienzgesetz, EEffG). Wien, 2014.

<sup>607</sup> Interview Nr. 6 vom 19. Mrz. 2016.

### 4.3. IMPLEMENTATION DER EE-RICHTLINIE

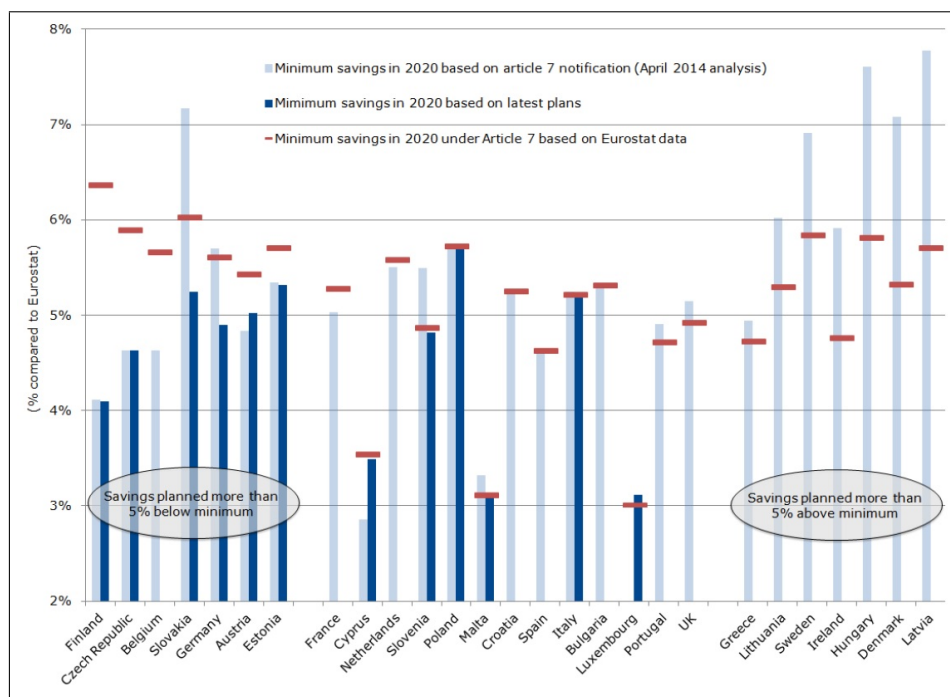


Abbildung 4.10: Vergleich von geplanter und prognostizierter Energieeinsparung in den Mitgliedstaaten. Die Grafik zeigt Abweichungen zwischen den gemäß NEEAP geplanten Energieeinsparungen der Mitgliedstaaten und Kalkulationen von Eurostat. – Quelle: Coalition for Energy Savings: Implementing the EU Energy Efficiency Directive: Latest analysis of Member State plans for end-use energy savings targets (Article 7), S. 14.

Bei den staatlichen Fördermitteln für Forschung und Entwicklung ist eine Angleichung des Niveaus zu beobachten. In Deutschland sind die Fördermittel des Bundes im Bereich Energieeffizienz – mit etwa 3 Milliarden EUR jährlich – mittlerweile fast auf dem Niveau angelangt wie die Forschungsförderung für Erneuerbare Energien.<sup>608</sup>

Eine vom europäischen Energieeffizienzbündnis „Coalition for Energy Savings“ veröffentlichte Analyse zeigt dennoch, dass Deutschland bei der Umsetzung der EE-Richtlinie im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten im

<sup>608</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.): Bundesbericht Energieforschung 2015. Forschungsförderung für die Energiewende. Berlin, 2015, S. 39.

Schlussfeld abgeschlagen ist. Grund dafür sei, dass über die Hälfte der von der Bundesregierung gemeldeten Einsparungen nicht mit den Bestimmungen des Artikels 7 der Richtlinie konform sind oder nicht über EU-Mindestanforderungen hinausgehen (siehe Abb. 4.10, S. 193). Dazu zählten beispielsweise die LKW-Maut, Wärmeerzeugung aus Erneuerbaren oder die Energieeinsparverordnung. Deutschland könne so das Einsparziel von 1,5 Prozent nicht erreichen.<sup>609</sup>

## 4.4 Zwischenergebnisse

Die Novellierung der EE-Gesetzgebung gelangte auf die politische Agenda, weil mit ihr Vorteile assoziiert wurden, die hemmende Faktoren zeitweise überlagerten. Die EE-Förderung wurde mit dem Vertrag von Lissabon zu einem Kernziel europäischer Politik. Bereits im ersten Erwägungsgrund der EE-Richtlinie wird von Rat und EP deutlich auf die Vorteile in den Bereichen Versorgungssicherheit, Kostenwirksamkeit und Klimaschutz hingewiesen<sup>610</sup>. Bis zum Inkrafttreten der EE-Richtlinie dominierte eine liberale Rechtsetzung, die weitgehend auf Absichtserklärungen und unverbindlichen Vorhaben basierte und zu unzureichenden Ergebnissen führte.

Mit Verabschiedung der Richtlinie im Dezember 2012 ging ein vergleichsweise langwieriger Verhandlungsprozess im europäischen Mehrebenensystem zu Ende. Der Anstoß zur stärkeren Förderung erfolgte 2007 unter maßgeblicher Führung der deutschen Ratspräsidentschaft, der Ende 2005 gewählten Bundeskanzlerin Merkel. Der 2012 verabschiedete Maßnahmenrahmen ist verbindlicher, ambitionierter und mit höherem öffentlichen sowie privaten Finanzeinsatz verbunden als die Vorgängerrichtlinie. Die ersten Evaluati-

---

<sup>609</sup> Coalition for Energy Savings: Implementing the EU Energy Efficiency Directive: Latest analysis of Member State plans for end-use energy savings targets (Article 7).

<sup>610</sup> Eine umfängliche Darstellung der Vorteile bietet die IEA siehe Abb. 4.1, S. 126.

onsergebnisse legen allerdings nahe, dass eine Erreichung des vom ER beschlossenen Ziels kaum zu erreichen sein wird.

Die Ergebnisse der Policy-Analyse beziehen sich auf einzelne Phasen des Cycle und den Gesamtprozess. Insbesondere die Betrachtung der Implementationsphase legte weiteren Forschungsbedarf zum Abgleich von europäischen und nationalen Strategien in der EE-Politik nahe. Herausgearbeitet wurden Ergebnisse zu Machtbeziehungen, Entscheidungsstrukturen und Spielregeln im institutionellen Gefüge:

- **Politikoptionen werden von Kurzfristzielen dominiert:** Eine klare Prioritätensetzung und Strukturierung zur Erreichung des EE-Ziels wird bereits in der Phase von Problemdefinition und Agenda Setting nur oberflächlich deutlich. Schon der KOM-Vorschlag blieb knapp hinter dem zuvor von allen Institutionen bestätigten und eingeforderten Ziel einer 20-prozentigen Einsparung zurück. Das bestätigen von Prittwitz und Jänicke theoretisch, die die Vorstellung einer Politikgestaltung als rationale Auswahl von Alternativen in Frage stellten.<sup>611</sup> Dieser Befund spiegelt sich im Ratsvorschlag, mit dem weniger als die Hälfte des 2007 festgelegten Einsparpotenzials erreicht worden wäre. Die langfristigen Ziele der Umwelt- und Klimaschutzpolitik werden hier zwar generell anerkannt aber nur unzureichend mit Maßnahmen hinterlegt. Logische Brüche zwischen Langfristzielen und operationeller Umsetzung wurden sichtbar.
- **Unverbindliche Regelungen bleiben wirkungslos:** Die Analyse zeigte, dass zwischen Absichtserklärungen und politischen Zielen bei Energieeffizienz und -einsparung sowie deren konkreter Umsetzung erhebliche Diskrepanzen bestanden: Ein Beispiel dafür sind die Vorgaben

---

<sup>611</sup> Prittwitz, Volker von: Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik; Jänicke, Martin: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik.

zur Energieeinsparung in der EDL-Richtlinie, die von den meisten Mitgliedstaaten nicht umgesetzt wurden. Die wichtigsten Ursachen dafür waren dysfunktionale Anreizsysteme und fehlende Verbindlichkeiten, die wiederum mit fehlenden Sanktionsmöglichkeiten in Verbindung standen. Ob ein gesamteuropäisches Einsparziel generell ein geeignetes Instrument zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit und zur Absenkung der Energieabhängigkeit ist, erwies sich als umstritten.

- **Positionen des Rats dominieren:** Mit dem finalen Kompromiss wird die EU rund ein Drittel weniger Energie einsparen, als mit dem KOM-Entwurf beabsichtigt war. Bereits die quantitative Betrachtung des Gesamtergebnisses zeigt, dass der Verhandlungsprozess vom EU-Rat dominiert wurde. Die dort repräsentierten Mitgliedstaaten waren mehrheitlich an einer kosteneffizienten und flexiblen Umsetzung interessiert, die ohne verpflichtende Regelungen auskommt. Dem Rat ist es bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Energieaudits) gelungen, diese Verhandlungsmaxime durchzusetzen. Bestimmend war eine Politik des Sammels von „Low-hanging fruits“.
- **Kostenaspekte dominieren Verhandlungsprozess:** Den Kern der Diskussionen zwischen den Institutionen bildeten Finanzierungsfragen. KOM und EP drängten auf ein höheres Engagement der Mitgliedstaaten. Diese wiederum waren bemüht, diese Bestrebungen abzumildern. In der Verhandlungsführung des Rats sind zwei verschiedene Strategien zur Abschwächung der Richtlinie erkennbar:
  1. Mit der Anrechenbarkeit von Alternativen sollte ein hohes Maß an Flexibilität in Bezug auf die Zielerreichung gewahrt bleiben. Zentraler Beweggrund für diese Haltung waren Befürchtungen finanzieller Mehrbelastungen.
  2. Bei den Maßnahmen, z. B. bei der Gebäudesanierung und im Beschaffungswesen des öffentlichen Sektors, wo verpflichtende Regelun-

gen – aus Sicht des Rats – nicht zu verhindern waren, wurde versucht, den Geltungsbereich der Regelungen zu verschieben. Intention war auch hier die Verhinderung übermäßiger finanzieller Belastungen.

- **Flexibilisierung begünstigt Vermeidungsstrategien:** Der finale Kompromiss war, – oberflächlich betrachtet – von einem breiten Konsens geprägt. Theoretisch wäre mit einer hohen Durchsetzungskraft zu rechnen. Die zahlreichen Ausnahmen in Form von Opt-out-Klauseln begünstigten allerdings Vermeidungsstrategien, die im Rahmen der Implementationsanalyse nachgewiesen werden konnten.
- **Rechtsetzung in Form einer Richtlinie eröffnet Gestaltungsspielräume:** Dadurch, dass der Rechtsetzungsprozess in Form einer Richtlinie erfolgte, ergab sich für die Mitgliedstaaten ein höheres Maß an zeitlicher und inhaltlicher Flexibilität. Die Untersuchung der Implementationsphase zeigt, dass diese Spielräume z. B. bei der Gebäuderenovierung oder den Energieaudits umfassend genutzt wurden.
- **Verwaltung als Akteur im Policy Making:** Die Ministerialbürokratie in den Mitgliedstaaten übte eine Funktion als Mitgestalter von Politik aus. Durch die Auslegung der Regelungen zu einzelnen Aktionsfeldern wirkte sie steuernd auf die Implementationsintensität der Policy. Die EU-Gesetzgebung zur Energieeffizienz wurde so verschleppt, verzögert und mitunter gänzlich verhindert.
- **Kleinteiligkeit der Regelungen bietet keine Erfolgsgarantie:** Die Vielfältigkeit der Maßnahmen in der Richtlinie zeigt die verschiedenen Facetten und Potenziale der Energieeffizienz. Durch ihre Querschnittsfunktion kommt ihr in der Gesamtheit große strategische Bedeutung zu. Zu enge Vorgaben für technologische Entwicklungspfade, wie sie in Ansätzen in den Regelungen zur KWK-Förderung erkennbar sind, können allerdings Marktmechanismen beschränken, alternative

Innovationsmöglichkeiten ausbremsen und so letztlich kontraproduktiv wirken.

- **Fehlende Publizität:** Die Durchsetzungschancen für verbindliche Ziele waren von Beginn an schlecht. Zwar gelang es der KOM in der Phase von Problemdefinition und Agenda Setting mit Benchmark-Berichten in den Mitgliedstaaten Aufmerksamkeit zu erzeugen. Die KOM nutzte diese Benchmarks auch als Instrument der politischen Steuerung und bezog sich in ihrem Initiativvorschlag explizit auf die Berichte. Allerdings gelang es weder, einen Wettbewerb zur Einführung ambitionierter Maßnahmen zu initiieren, noch eine interessierte Öffentlichkeit zu gewinnen, die sich an der mangelhaften Umsetzung vorheriger EE-Ziele gestört hätte.
- **Implementationsdefizite ohne Folgen:** Die Vorgaben für nationale EE-Politik haben sich durch die EE-Richtlinie verschärft. Zugleich nimmt aber das Verbindlichkeits- und Sanktionsdefizit ab, je globaler die Ziele werden. Da sich der Adressaten- bzw. Verpflichtetenkreis erweitert, wird die Zuordnung von Verantwortlichkeiten bei Nichterfüllung erschwert. Dieses Manko könnte durch die Mitgliedstaaten ausgeglichen werden, wenn sie die übergeordneten Ziele durch spezifische, z. B. sektorale Vorschriften konkretisiert und deren Einhaltung mit Nachdruck überwacht hätten. Eine derartige Praxis wurde allerdings nicht ersichtlich.

**Externe Ereignisse mit Relevanz:** Auch externe Einflussfaktoren hatten Auswirkungen auf den Verhandlungsprozess. Die EE-Richtlinie stand im Zusammenhang mit zwei Ereignissen, die eine hohe mediale und gesellschaftliche Wirkung erzielten.

1. Die Reaktorkatastrophe von Fukushima 2011, traf in Deutschland auf eine von Tschernobyl 1986 vorgeprägte Gesellschaft. Der Unfall in Japan führte zur Neuausrichtung der Energiepolitik in mehreren

Mitgliedstaaten der EU. In Deutschland löste er die Neuausrichtung der Energiewende, inklusive beschleunigtem Atomausstieg aus. Energiepolitik und die Modernisierung des Energiesektors rückten in den Fokus des öffentlichen und politischen Interesses. Der deutsche Ausstiegsbeschluss wirkte auch über die Grenzen hinweg als Katalysator. Das Ziel mit nachhaltigen Ansätzen zur Bewältigung des Klimawandels beizutragen sowie zur Abwendung von Importabhängigkeiten und radioaktiven Risiken beizutragen, rückte stärker in den gesamtgesellschaftlichen Fokus und bestimmte Debatten zur Energiepolitik.

2. Hemmend wirkten sich die fiskalischen Beschränkungen aus, die sich aus der sogenannten „Euro- bzw. Verschuldungskrise“ ergaben. Die finanziellen Belastungen, die für die öffentlichen Haushalte entstanden, beeinflussten alle Ebenen des europäischen Mehrebenensystems und hemmten Investition in EE-Technologien oder die Renovierung des Gebäudebestandes.<sup>612</sup> Ambitionierte Regelungen zur EE-Förderung wurden vor diesem Hintergrund erschwert.

Die Kombination von Policy Cycle und ACF zeigt einen Wechseln von der „inside-“ zur „outside-initiation“. Als klar wird, dass von der GD Energie angestossene, ambitionierte Regeln auf die politische Agenda gelangen, bringen sich Interessengruppen stärker in den Prozess ein. Die Positionierungen der Akteure zu den einzelnen EE-Aktionsfeldern werden nachfolgend thematisiert.

---

<sup>612</sup> EurActiv.de: Nearly €8bn of EU energy savings fund lies unclaimed.



## Kapitel 5

# Akteure und Koalitionen

In definitorischer Hinsicht weist die EE-Politik nicht die Eigenschaften eines eigenständigen Politikfeldes auf. Sie ist funktional in das übergreifende Feld, die Policy-Arena der Energiepolitik und dessen technologisches und infrastrukturelles System eingebettet. In diesem Politikfeld gibt es drei verschiedene Anforderungen aus dem energiewirtschaftlichen Zieldreieck: Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit. Die EE-Richtlinie ist der Versuch einer Optimierung der Energieeffizienz mit diesen drei verschiedenen Zielen. Daraus ergeben sich sowohl Konflikte, als auch der Zwang zu Kompromissen. Das Arenen-Konzept zielt auf diese konfliktbehafteten Prozesse der Interessenartikulation sowie Arrangements von Akteuren beim Policy-Making.<sup>613</sup>

Der Begriff der Policy-Arena wurde von Edgar Grande auch auf das europäische Mehrebenensystem angewandt. Zur Beschreibung der dort stattfindenden Austausch- und Verhandlungsprozesse verwandte er die Bezeichnung „interdependenter Politikarenen“, die zwar formal unabhängig voneinander

---

<sup>613</sup> Windhoff-Héritier, Adrienne: Policy-Analyse. Eine Einführung, S. 47 ff.

seien zugleich aber funktional abhängig.<sup>614</sup> Das Verständnis von Energiepolitik als Policy-Arena rückt die Rolle von Akteuren in den Mittelpunkt.

Die Bedeutung von informellem Austausch in Policy-Netzwerken ist nicht zu unterschätzen. Die Beziehungen zwischen Akteuren haben Einfluss auf Inhalte und Entscheidungsprozesse. Weil Gesellschaften sich ausdifferenzieren, fragmentiert sich auch die Macht. Politik entsteht in der Folge prozessual in der Verhandlung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.<sup>615</sup> Akteure üben politischen Einfluss aus, indem sie fachlich-inhaltliche Autorität zeigen und rational überzeugen. Nachvollziehbar werden die Verhandlungsprozesse in den dafür vorgesehenen institutionellen und informellen Verfahren.

Die zentrale Annahme des ACF ist, dass sich innerhalb von Subsystemen Advocacy-Koalitionen bilden, die die betreffende Policy be- bzw. mitbestimmen. Diese Subsysteme bestehen aus Akteuren, die aktiv mit einem Policy-Problem – Sabatier nennt es „issue“ – befasst sind.<sup>616</sup> In die Analyse werden alle Akteure aus Politik, Administration, Gesellschaft und Wissenschaft einbezogen, die ein Interesse an den betreffenden Regulierungsfragen haben.<sup>617</sup> Im vorliegenden Fall ergeben sich folgende Betroffenenheiten:

- Involviert waren die europäischen Institutionen EP, KOM und ER sowie die nationalen Parlamente und Regierungen.
- Auch subnationale parlamentarische und administrative Einheiten waren von den Auswirkungen betroffen. In den Verhandlungsprozess wa-

---

<sup>614</sup> Grande, Edgar: Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, S. 14.

<sup>615</sup> Héritier, Adrienne: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik. PVS-Sonderheft 24/1993, 1993, S. 432.

<sup>616</sup> Sabatier, Paul A.: Policy Sciences, Bd. Vol. 21, Nr. 1, 1988, S. 131 f.

<sup>617</sup> Vgl.: Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, S. 195.

ren sie z. B. über den Ausschuss der Regionen oder den Konvent der Bürgermeister in beratender Funktion involviert.

- In der Wirtschaft sind sowohl Unternehmen betroffen, die in Energieeffizienz investieren, als auch solche, die Energie umwandeln bzw. deren Nutzer sind. Das sind einerseits Mieter, Immobilienkäufer und Investoren wie Vermieter, Projektentwickler oder Wohnungsbaugesellschaften. Es sind andererseits aber auch die Energiewirtschaft sowie energieintensive Branchen.
- Zuletzt betrafen die Regelungen auch die Bauwirtschaft, Investitionsgüterhersteller, Produzenten neuer Werkstoffe sowie EVU, die sich auf neue Energiedienstleistungen spezialisiert haben.

Kapitel 5 dient der Identifikation relevanter Akteure, deren Zuordnung zu Advocacy-Koalitionen sowie der Untersuchung ihrer Beziehungen zueinander. Mit dem ACF werden die politischen Überzeugungen der Beteiligten im Subsystem klassifiziert und in eine Wertigkeitsrangfolge eingeordnet. Die Unterscheidung erfolgt in verschiedene Kategorien des „Belief Systems“. Es handelt sich um Überzeugungen, die in hierarchischer Folge in „Deep Cores“, „Policy Cores“ und „sekundäre Aspekte“ unterteilt werden.

Die Abgrenzung verschiedener „Belief Systems“ dient der Einteilung von Akteuren in Advocacy-Koalitionen. Ob sich Koalitionen in einem politischen Verhandlungsprozess durchsetzen, hängt von verschiedenen Faktoren ab, deren Einfluß im folgenden Kapitel untersucht wird. Dazu werden die Ergebnisse der Cycle-Befassung, inklusive der Festlegungen aus dem finalen Dokument der EE-Richtlinie sowie einzelne Positionierungen dazu ausgewertet.

## 5.1 „Ambitionierte Regulierer“

Schon im Vorfeld der Verhandlungen zur EDL-Richtlinie von 2006 gab es Forderungen nach verbindlichen Regeln, die nicht durchgesetzt wurden.<sup>618</sup> Abgestimmtes Akteurshandeln, wie es z. B. durch institutionalisierte Interaktionen zum Ausdruck kommt, war weniger feststellbar. Die Befürworter formierten sich erst nach Verabschiedung der EDL-Richtlinie und als ersichtlich wurde, dass eine Weiterentwicklung des Gesetzgebungsrahmens auf die politische Agenda gelangte.

Die Bezeichnung der Befürworterkoalition als „Ambitionierte Regulierer“ stützt sich auf deren Bestreben, Handlungsspielräume in liberalisierten Märkten bzw. für die darin agierenden, privaten Akteure einzuschränken. Weil die Funktionsweise von Marktmechanismen angezweifelt wurde, traten sie – im Verständnis von Howlett und Ramesh für einen optimierend-rationalen Politikstil ein. Dies beinhaltet die Forderung nach zusätzlichen Regeln und mehr Überwachung sowie Sanktionierung bei Regelverstößen.

Die Advocacy-Koalition setzte sich aus verschiedenen komplexen Akteuren zusammen. Zu ihnen gehörten große Teile des EPs, die dänische Ratspräsidentschaft und die Mitgliedstaaten Belgien, Irland, Italien, Luxemburg und Slowenien.<sup>619</sup> Darüber hinaus umfasste sie die EE-Branche sowie diverse Umweltverbände. Polen spielte eine ambivalente Rolle und wird daher – trotz partiellem Engagements im Sinne der „Ambitionierten Regulierer“ – in einer ausgleichend-moderierenden Rolle gesehen.

Das „Belief System“ der „Ambitionierten Regulierer“ verfolgte vordergründig ökologische statt ökonomischen Zielen. Kernbestandteil der Vorstel-

---

<sup>618</sup> So war ein verbindliches jährliches Einsparziel in Höhe von 1,5 Prozent für den öffentlichen Sektor diskutiert worden. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, S. 116.

<sup>619</sup> EurActiv.de: Energy efficiency deal blocked by vested interests.

lung von Energie- und Umweltpolitik ist die Einsparung von Ressourcen und die Vermeidung ökologischen Schadens.

Maßgebend für die „Deep-Core-Beliefs“ ist das Verantwortungsgefühl gegenüber Klimaschutzziele und die Überzeugung, dass infolge einer „Effizienzrevolution“ im Sinne von Weizsäckers ökonomische Gewinne erzielt werden können.

| <b>„Belief System“ der „Ambitionierten Regulierer“</b>   |
|--|
| <p><b>„Deep-Core-Beliefs“:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Die Abwendung negativer Folgen des anthropogenen Treibhauseffekts erfordert zügige Anstrengungen zur Emissionsabsenkung.</li><li>• Ökologische und ökonomische Interessen müssen in Einklang gebracht werden. Die Externalisierung von Wachstumskosten zu Ungunsten der Natur wird abgelehnt.</li><li>• Die Energieeffizienz ist ein wichtiger Baustein für effektiven Klimaschutz.</li></ul>   |
| <p><b>„Policy-Core-Beliefs“:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Die Förderung von EE-Technologien ist erwünscht.</li><li>• Die vollumfängliche Einhaltung des 20-Prozent-Einsparziels bis 2020 wird angestrebt. Einer Abschwächung des Maßnahmenpakets stehen die Akteure kritisch gegenüber.</li><li>• Es wird eine Systemarchitektur bevorzugt, die auf Überzeugungs- und Erfahrungswerten basiert und mit hoher Berechenbarkeit zu den prognostizierten Einspareffekten führt.</li><li>• Unter Verweis auf beschränkte fiskalische Spielräume werden finanzielle Anreize für mehr Energieeffizienz in der Wirtschaft weitgehend abgelehnt. Für den öffentlichen Sektor wird zugleich eine Vorbildrolle eingefordert.</li><li>• Die Realisierung der Einsparungen soll in großen Teilen von der freien Wirtschaft, z. B. den EVU, sowie von den Endverbrauchern realisiert werden.</li><li>• Bei der Maßnahmenkonzeption für Wirtschaft und EVU spielt der Kostenfaktor nur eine untergeordnete Rolle. Staatliche Innovationsförderung soll zu nachhaltigen EE-Steigerungen führen.</li></ul> |

| „Belief System“ der „Ambitionierten Regulierer“  |
|--|
| <p>„Sekundäre Aspekte“:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Akteure sind von einem Politikverständnis geprägt, in dem Ziele – wenn nötig – mit starren und dirigistischen Vorgaben erreicht werden müssen. Sanktionen werden als disziplinierendes Mittel angesehen.</li> <li>• Strenge regulative Nutzungsanweisungen bzw. Top-Down-Vorgaben zur EE-Steigerung werden bevorzugt.</li> <li>• Ergänzend soll die Wirtschaft verpflichtet werden, Effizienzpotenziale in definierter Höhe eigenständig zu identifizieren und auszuschöpfen.</li> <li>• Eine Anrechnung von bereits erfolgten Maßnahmen („early actions“) oder eine Absenkung von Sanierungsquoten werden abgelehnt.</li> <li>• Die „Ambitionierten Regulierer“ treten für eine besonders zügige Umsetzung der EE-Richtlinie ein.</li> </ul> |

Tabelle 5.1: „Belief System“ der „Ambitionierten Regulierer“

Die Zusammengehörigkeit der „Ambitionierten Regulierer“ basiert nicht nur auf der Identifikation mit gleichen Politikzielen, sondern auch auf gewachsenen, konstanten Verbindungen der beteiligten Akteure. Die Abgeordneten der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz entstammen der grünen Parteienfamilie, die aus Umweltschutzbewegungen hervorgegangen ist und enge inhaltliche und organisatorische Verbindungen zu Umweltschutzverbänden unterhält. Das gilt auch für den Verhandlungsführer des EP, Claude Turmes. Innerhalb der Gruppe gab es personelle Überschneidungen und gegenseitiger finanzielle Unterstützung.

Zudem existieren in der EE-Branche konkrete materielle Interessen an einer stärkeren EE-Förderung und entsprechender politischer Rahmenbedingungen. Allerdings verfestigte sich das Branchenverständnis der Unternehmen, die energieeffiziente Produkte und Dienstleistungen anbieten, erst in den letzten Jahren. Es wird zudem ergänzt von bereits vorhandenen, gewachsenen Branchenstrukturen, z. B. in der Bau- oder Verkehrswirtschaft.

Stabile Bündnisse zwischen Branche und Parteien in den Mitgliedstaaten sind weniger stark etabliert.

### 5.1.1 Europäisches Parlament

In den Verhandlungen zur EE-Richtlinie konnte sich das EP lediglich bei „sekundären Aspekten“ durchsetzen. Die Leitlinien wurden nicht vom Parlament geprägt. Nur drei Teilkomplexe tragen die Handschrift des EP:

1. Die Einführung obligatorischer Energieaudits in großen Unternehmen.
2. Die Festlegung auf langfristige Strategien für die Renovierung des nationalen Gebäudebestands.
3. Regeln für Nachfrageelastizitätsmechanismen, die es Verbrauchern ermöglichen, den Verbrauch an die Versorgungsbedingungen anzupassen.<sup>620</sup>

Die vom EP kritisierten Bestandteile des KOM-Vorschlags, z. B. die Anrechnung der Einsparmaßnahmen in Endenergie statt in Primärenergie, die Ausklammerung des Verkehrssektors oder die Ausnahmetatbestände zur Etablierung von EEV-Systemen, blieben im finalen Dokument erhalten. Umweltverbände gehen davon aus, dass die Ausnahmen die tatsächliche jährliche Einsparung auf etwa 1,1 Prozent reduzieren.<sup>621</sup> Zentrale Positionen, die im „Deep Core“ der „Ambitionierten Regulierer“ zu verorten sind, finden sich nicht im finalen Kompromiss wieder.

Der Verhandlungsführer des EP Turmes stellte dennoch fest, dass die EU mit der Verabschiedung der EE-Richtlinie bewiesen habe, dass „sie

---

<sup>620</sup> Europäisches Parlament: Energieeffizienz. Rolle des Europäischen Parlaments. Brüssel, 2012 (URL: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_5.7.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.7.3.pdf)), S. 5.

<sup>621</sup> Vgl.: Deutscher Naturschutzring (DNR) (Hrsg.): Endspurt zur EU-Energieeffizienzrichtlinie. Berlin, 2012.

zu zukunftsweisender Klimaschutz- und Energiepolitik entschlossen ist. Die neue Richtlinie ist ein wichtiger Beitrag zur Ankurbelung unserer Wirtschaft und entscheidend, um unsere Abhängigkeit von Energieeinfuhren zu reduzieren und Energie langfristig erschwinglich zu halten.“<sup>622</sup> EVP-Verhandlungsführer, Pieper sieht in der finalen Version eine „pragmatische Lösung“, die sicherstellt, dass die Einsparverpflichtungen individuell auf die Erfordernisse vor Ort zugeschnitten werden können.<sup>623</sup>

Obwohl es dem EP kaum gelang, grundlegende inhaltliche Aspekte im finalen Dokument durchzusetzen, sah es sich im Nachgang der Verhandlungen institutionell gestärkt. Bandelow hat beschrieben, dass Policy-Ziele im verflochtenen Mehrebenensystem der EU von institutionellen Interessen geprägt sein können. Er geht davon aus, dass Vertreter bestimmter Politikebenen oder auch Institutionen daran interessiert sind, die jeweiligen Entscheidungskompetenzen zu erhalten und auszubauen<sup>624</sup>

Gerade im ehrgeizigen Agieren des EPs kommt eine Besonderheit zum Ausdruck, die Schumann bereits zu Beginn der 1990er-Jahre festgestellt hat: Auseinandersetzungen um inhaltliche Policies seien auf EU-Ebene oft mit Auseinandersetzungen zu grundlegenden Kompetenzen der EU-Institutionen verknüpft.<sup>625</sup>

Das EP hatte sich bereits aktiv in den Initiierungsprozess zur Erstellung der KOM-Vorlage eingeschaltet. Als deutlich wurde, dass die Zielvorgaben des ER von 2007 nicht zu erreichen waren, wurde die KOM Ende 2010 zum Handeln aufgefordert.<sup>626</sup> Im weiteren Verhandlungsverlauf wurde ein

---

<sup>622</sup> EurActiv.de: EU-Parlament verabschiedet Energieeffizienz-Richtlinie. 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eu-parlament-verabschiedet-energieeffizienz-richtlinie-006710>).

<sup>623</sup> Schultz, Stefan: Der Spiegel vom 13. Juni 2012.

<sup>624</sup> Bandelow, Nils C.: Ausweitung politischer Strategien im Mehrebenensystem. In Martinsen, Renate (Hrsg.): Politik und Biotechnologie. Baden-Baden: Nomos, 1997.

<sup>625</sup> Schumann, Wolfgang: Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 24) 1993.

<sup>626</sup> KOM(2010) 623, Arbeitsprogramm der Kommission für 2011, S. 6.



eigener Vorschlag vorgelegt. Zuletzt trug der EP-Unterhändler in den Trilog-Verhandlungen dazu bei, ein Scheitern der EE-Richtlinie zu verhindern. Die aufgeführten Aspekte zeigen, dass das EP den Verhandlungsprozess aktiv mitgestaltete und seine institutionelle Rolle stärkte bzw. konsolidierte.

### 5.1.2 Ratspräsidentschaft Dänemark

Die dänische Ratspräsidentschaft<sup>627</sup> wurde zu einem Antreiber ambitionierter Maßnahmen. Für sie war die Verabschiedung der Richtlinie eine Priorität, die mit Hochdruck verfolgt wurde. In der Präsidentschaftsperiode zwischen Januar und Juni 2012 wollte man sich dafür einsetzen, „sicherzustellen, dass das Thema potentieller Zielsetzungen für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen [und] für den Anteil erneuerbarer Energien möglicherweise auch für die Energieeffizienz [implementiert werde], um dem Markt ein deutliches Signal zu geben und die Investitionssicherheit zu erhöhen“.<sup>628</sup> Dabei wolle man sich „auf die Frage konzentrieren, welche Maßnahmen in den kommenden Jahrzehnten ergriffen werden müssen, um die langfristigen Energie- und Klimafahrpläne der EU weiter zu verfolgen, damit [eine] Reduzierung von Treibhausgasemissionen um 80 bis 95 Prozent bis zum Jahr 2050“ gelingt.<sup>629</sup>

In der Forschung ist unumstritten, dass es für die Dekarbonisierung bis 2050 evident ist, sämtliche Sektoren des Energieverbrauchs einzubeziehen, aber vor allem die Energieeffizienz zu steigern.<sup>630</sup> Die dänische Ratspräsi-

---

<sup>627</sup> Die dänische Regierung war bei Antritt der Ratspräsidentschaft lediglich drei Monate im Amt. Die beteiligten Personen standen in unmittelbarer Folge der Wahlen national im Fokus und hatten wenig Zeit, um sich auf die Ratspräsidentschaft vorzubereiten.

<sup>628</sup> Danish presidency of the Council of the EU: Europa bei der Arbeit. Programm der dänischen Ratspräsidentschaft der EU 2012, S. 19.

<sup>629</sup> A. a. O., S. 18.

<sup>630</sup> Ziesing, Hans-Joachim: Monitoring der Energiewende – Ist Deutschland schon auf dem Zielpfad? In Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.): Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 354.

deutschaft agierte im Wissen um diese Anforderungen und wollte prinzipiell verhindern, dass Regelungen einfließen, die es ermöglichen alternative Maßnahmen einzubeziehen. Im März 2012 wurde der dänische Energieminister Lidegaard mit der Einschätzung zitiert:

As things are standing now it's going to be very difficult to achieve the 20 percent target. I have to urge my colleagues to think more about all of the gains with energy efficiency, instead of all the barriers. I hope we will be able to land a fairly good directive, but I have to say that is difficult. Right now, it's hard to get the mandate.<sup>631</sup>

Dänemark selbst hatte bereits ein nationales EEV-System implementiert und war im Verhandlungsprozess bestrebt ein vergleichbares System auch auf EU-Ebene durchzusetzen. Das dänische System beinhaltet Vorgaben für die Netzbetreiber, die selbst EE-Maßnahmen beim Kunden realisieren oder durch Energiedienstleister durchführen lassen. Für diese Dienstleistungen erhalten die Netzbetreiber Einsparnachweise. Dänemark ist es mithilfe dieses Systems gelungen, seine Energieabhängigkeit auf 12,3 Prozent und damit auf einen der niedrigsten Werte aller EU-Mitgliedstaaten abzusenken.<sup>632</sup> Mit ihrem umfangreichen Erfahrungswissen haben die Dänen auf EU-Ebene ein „beeindruckendes Potential entwickelt, divergierende Interessen miteinander zu versöhnen“.<sup>633</sup>

---

<sup>631</sup> Gerdes, Justin: Denmark Pushes Through First-Ever EU Energy Efficiency Law. Forbes vom 18. Juni 2012.

<sup>632</sup> Eurostat: Energieerzeugung und -verbrauch im Jahr 2013. Energieverbrauch in der EU auf das Niveau der frühen 1990er-Jahre gesunken, Pressemitteilung vom 9. Februar 2015, S. 2.

<sup>633</sup> Etzold, Tobias: Dänemark: Kleines Land, großes Potenzial. EurActiv.de, 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/section/prioritaeten-der-eu-fur-2020/opinion/danemark-kleines-land-grosses-potenzial/>).

Ein Durchbruch in den Verhandlungen zur EE-Richtlinie gelang Dänemark schließlich mit dem Vorschlag, dass sämtliche von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Ausnahmetatbestände einen Maximalwert von 25 Prozent nicht überschreiten dürfen. Die Ratspräsidentschaft hat bei der Organisation des Verhandlungsprozesses und der inhaltlichen Gestaltung wichtige Impulse gesetzt. Die Dänen agierten als Vermittler sowohl im EU-Rat als auch in den Trilog-Verhandlungen. Sie sorgten dafür, dass übergreifende europäische Ziele in eine Langzeitperspektive eingeordnet wurden. Die dänische Ratspräsidentschaft agierte damit im Sinne der Institutionenlehre geradezu idealtypisch.<sup>634</sup>

### 5.1.3 Energieeffizienzbranche

Die EE-Branche ist insofern ein Sonderfall in der Koalition der „Ambitionierten Regulierer“, als ihre politischen Ziele zur EE-Steigerung weniger von ethischen als vielmehr von wirtschaftlichen Interessen, also Profitmotiven, bestimmt werden. Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf Produkten oder Dienstleistungen zur EE-Steigerung beruhen, bilden innerhalb der Koalition „material groups“, die in Abgrenzung zu „purposive groups“ materielle Interessen in einem Politikfeld verfolgen.<sup>635</sup>

Die EE-Branche hat sich in Deutschland unter dem Dach des Branchenverbandes „Deutsche Unternehmensinitiative für Energieeffizienz“ organisiert. Der Verband setzt sich für Rahmenbedingungen ein, in denen der Markt für Produkte und Dienstleistungen des Energieeffizienzsektors wachsen kann. In der Branche waren 2015 mehr als 850.000 Menschen beschäftigt,

---

<sup>634</sup> Wessels, Wolfgang: Das politische System der Europäischen Union, S. 216.

<sup>635</sup> Jenkins-Smith, Hank C./St. Clair, Gilbert K.: The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework. In Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993, S. 160 ff.

die ein Umsatzvolumen von etwa 162 Milliarden EUR erwirtschafteten.<sup>636</sup>

Die EE-Branche kritisierte bereits den Vorschlag der KOM als unzureichend:

Leider liefert der von der EU-Kommission vorgeschlagene Richtlinienentwurf noch immer nicht den benötigten klaren, rechtlich-politischen Rahmen zur Erreichung des weiterhin unverbindlichen Energieeffizienzziels. [...] So wird die EU [...] nicht gegen Energiepreis- und Versorgungskrisen gewappnet sein und weiterhin riesige Chancen für Unternehmen, Umwelt und Gesellschaft verpassen, die zu einem späterem Zeitpunkt nur mühsam und um ein vielfaches kostenintensiver aufholbar sind.<sup>637</sup>

|                                     | <b>Produkte</b>   | <b>Dienstleistungen</b>  |
|-------------------------------------|---|--|
| <b>Haushalte, Gebäude, Gewerbe,</b> | Dämm- und Baustoffe, Fenster, Haushaltsgeräte, Heizungsanlagen, -pumpen und Wärmeerzeuger, IKT, Klima- und Lüftungsanlagen, LEDs und Beleuchtung, Rolltore, Torluftschleier, Türen, Unterhaltungselektronik | Energiemanagement, Einspar- und Liefercontracting, Finanzierung, Gebäudeenergieberatung, -energieausweis, Gebäudeplanung und Baubegleitung, Handwerksleistungen bei Neubau und Renovierung |
| <b>Industrielle Produktion</b>      | Anlagentechnik, Antriebe und Pumpen, Druckluftanlagen, industrielle Wärme-, Abwärme-, Kälteerzeuger und BHKW, Kennzahlenentwicklung, Mess- und Regeltechnik   | Contracting, Energiemanagementsysteme und -audits, Finanzierung, Industrielle Energieberatung, Umsetzungsbegleitung  |
| <b>Verkehr</b>                      | Antriebstechnologien und Kraftstoffe, Bauteile für effiziente Verkehrsmittel, Verkehrsmittel  | Car-Sharing, Fahrtraining für sparsames Fahren, intelligente Verkehrsleitsysteme   |
| <b>Energieerzeugung</b>             | Energieverteilung und Netze, Kraftwerke, Steuerungstechnologie zur Optimierung des Kraftwerkspark   | Beratung zum Kraftwerksbetrieb   |

Tabelle 5.2: Struktur der EE-Branche in Deutschland – Quelle: Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF): Branchenmonitor Energieeffizienz 2015, S. 24.

<sup>636</sup> Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) (Hrsg.): Branchenmonitor Energieeffizienz 2015. Berlin, 2015, S. 31.

<sup>637</sup> Verband für Wärmelieferung (Hrsg.): Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG vom 22. Juni. Hannover, 2011.

In der Branche wurde der Rösler-Röttgen-Kompromiss als „grob fahrlässig“ gebrandmarkt und folgendermaßen kommentiert:

Aus Sicht der Energieeffizienzbranche ist es mehr als bedauerlich, dass Bundesumweltminister Röttgen, der seit Monaten für zielführende Effizienzmaßnahmen eingetreten ist, hier offensichtlich über den Tisch gezogen wurde. Klar ist, dass hierdurch die Energiewende in Deutschland deutlich teurer wird, da der Zubau von neuen Netzen, Speichern und Kraftwerken ein Vielfaches mehr kostet als die Einsparung der entsprechenden Menge an Energie.<sup>638</sup>

Bedingt zufrieden zeigte man sich mit dem Endergebnis: So sei mit der Richtlinie zwar erstmals ein klarer Rahmen für die nationale EE-Politik gesetzt worden.<sup>639</sup> Kritik gab es aber an den Regelungen zur Gebäudesanierung und der ausbleibenden „steuerlichen Förderung energetischer Sanierung“.<sup>640</sup> Die Prämissen der Branche – maximale Reduktion des Energieverbrauchs durch Effizienz, Technologieneutralität und attraktive Rahmenbedingungen für Effizienzdienstleistungen – sind in der EE-Richtlinie bestenfalls partiell umgesetzt.

Der technische Fortschritt bei der Energieeffizienz bietet kommerzielle Möglichkeiten zur Nutzung neuer Geschäftsmodelle. Mit dem Wachstum der Branche werden sich die Formen der Interessenvertretung professionalisieren und die Bindungen an Parteien und Verwaltungen verfestigen. Im Verhandlungsprozess zur EE-Richtlinie ist die Durchsetzungskraft der Bran-

---

<sup>638</sup> Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) (Hrsg.): Schwacher Kompromiss zu Energieeffizienzrichtlinie von Röttgen und Rösler macht Energiewende teuer, Pressemitteilung vom 24. Februar. Berlin, 2012.

<sup>639</sup> A. a. O.

<sup>640</sup> Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) (Hrsg.): Deneff-Bulletin 08 (Juli-September 2012). Berlin, 2012, S. 2.

che auch wegen ihrer kaum gefestigten inneren Struktur noch schwächer ausgeprägt. In Deutschland blieb ihr Einfluss in den Wirtschaftskammern zumindest gering.<sup>641</sup> Das belegt deren ablehnende Stellungnahme. Für die Zukunft ist aber – ähnlich wie beim Konflikt zwischen konventioneller Energiewirtschaft und Erneuerbarer-Energien-Wirtschaft – zunehmendes Konfliktpotenzial zwischen Wirtschaftsvertretungen zu erwarten.<sup>642</sup>

#### 5.1.4 Umweltverbände

Die Umweltverbände bestärkten die KOM darin, die EE-Richtlinie auf die politische Agenda zu setzen, obwohl das Maßnahmenpaket aus ihrer Sicht zu kurz griff. Gerade im Konflikt um eine gerechtere Verteilung der Betroffenen, die infolge des Klimawandels entstehen, spielen NGOs, neue soziale Bewegungen und Umweltverbände eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung interessierter Öffentlichkeit.<sup>643</sup> Dieser Erwartungshaltung sowie ihrem Selbstverständnis haben die Umweltverbände im Verhandlungsprozess entsprochen. Ihr Kernziel in den Verhandlungen bestand darin, die größtmögliche Kongruenz zwischen energie- und klimaschutzpolitischen Anforderungen herzustellen.

Der Naturschutzbund Deutschland stellte sich im Verhandlungsverlauf explizit hinter die Parlamentsposition. So erklärte etwa Bundesgeschäftsführer Leif Miller, dass das EP „in Sachen Energiewende deutlich mehr Weitsicht zeigt als die Bundesregierung“.<sup>644</sup> Die Position des Ministerrats wurde kritisiert: Den World Wide Fund for Nature störte die Flexibilisie-

---

<sup>641</sup> Interview Nr. 5 vom 9. Feb. 2016 und Nr. 1 vom 2. Mrz. 2016.

<sup>642</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)/Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) u.a. (Hrsg.): Verhandlungen über eine neue Energieeffizienz-Richtlinie zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission – Empfehlungen der deutschen Wirtschaft. Berlin, 2012.

<sup>643</sup> Brunnengräber, Achim: Das Klimaregime. Globales Dorf oder sozial umkämpftes, transnationales Klimaregime?, S. 18.

<sup>644</sup> EurActiv.de: EU-Parlament positioniert sich gegen den Rösler-Röttgen-Kompromiss.

rung bei EEV-Systemen in Artikel 7. „Ohne die robuste und zeitnahe Implementierung eines solchen Effizienz-Mechanismus ist die Erreichung der Primärenergie-Einsparziele der EU faktisch ausgeschlossen.“<sup>645</sup> Brook Riley von den Friends of the Earth kritisierte die Höhe des unverbindlichen Einsparziels von 1,5 Prozent. „Im Prinzip hört sich das gut an. Aber wenn man sich das genauer anschaut, ist das wirklich schwach.“<sup>646</sup> Zur Verhandlungshaltung des Ministerrats sagt er: „Alles wird blockiert, weil es die Sorge gibt, wie die Energie-Einsparungen finanziert werden sollen. Das gilt vor allem jetzt, da die Kassen in ganz Europa leer sind. Ich glaube nicht, dass die Finanzminister erkannt haben, dass man von Energie-Einsparungen profitieren kann.“<sup>647</sup> Die Umweltverbände plädierten für eine anspruchsvollere und zügigere Umsetzung der Richtlinie.

Grundsätzlich belegt die Inhaltsanalyse von Stellungnahmen und Hintergrundpapieren sowie das Gespräch mit Interviewpartner 2 die Unzufriedenheit der Umweltverbände mit der Verhandlungsposition der Koalition der „Flexiblen Bremser“ und den Ergebnissen des finalen Dokuments.<sup>648</sup> Die aus Sicht der Umweltverbände mit der Richtlinie verbundenen Kernanliegen im „Deep Core“ werden als verfehlt angesehen.

## 5.2 „Flexible Bremser“

Die Koalition der „Flexiblen Bremser“ wird angeführt von starken Volkswirtschaften, den „alten EU-Mitgliedstaaten“, wie Lidegaard es formulierte,

---

<sup>645</sup> World Wide Fund for Nature (WWF) (Hrsg.): WWF-Hintergrundpapier zum Entwurf der europäischen Energieeffizienz-Richtlinie. Berlin, 2011, S. 6.

<sup>646</sup> EurActiv.de: Energy firms face new efficiency regime. 2011 <URL: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/energy-firms-face-new-efficiency-regime/>>.

<sup>647</sup> EurActiv.de: Warnruf der Kommission zur Energieeffizienz-Richtlinie. 2012 <URL: <http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/warnruf-der-kommission-zur-energieeffizienz-richtlinie/>>.

<sup>648</sup> Interview Nr. 2 vom 10. Apr. 2016.

die über große Macht- und Finanzressourcen verfügen.<sup>649</sup> Es ist auffällig, dass gerade diejenigen Mitgliedstaaten sich gegen strikte Vorgaben wenden, deren wirtschaftliche Strukturen im besonderen Maße von der Funktionsfähigkeit industrieller Spitzentechnologien oder konventioneller Erzeugung abhängen.

Neben Deutschland, Frankreich, Großbritannien gehörten mit Abstufungen auch die Niederlande, Schweden und Spanien zur Gegnerkoalition.<sup>650</sup> Hinzu kommen die Erzeuger konventioneller Energie, Öl- und Gasproduzenten bzw. -lieferanten, Wirtschaftsverbände sowie die Wirtschaftskammern. Gerade die Wirtschaftsverbände stehen in einer nahezu symbiotischen Beziehung zur Brüsseler Bürokratie und entscheidenden politischen Kräften auf allen Ebenen.<sup>651</sup> Das technokratische Zusammenwirken bei wirtschaftsrelevanten Fragen ist von hoher personeller Kontinuität und entsprechendem Erfahrungswissen geprägt.

Die „Flexiblen Bremser“ präferieren das Prinzip der Selbst- bzw. Deregulierung. Staatliche Eingriffe in unternehmerisches Handeln lehnen sie als unzulässige Markteingriffe ab. Auch einer staatlich gesteuerten Innovationspolitik stehen die Akteure kritisch gegenüber. Die folgend aufgeführten Überzeugungen prägen das „Belief System“ der Gegnerkoalition:

---

<sup>649</sup> EurActiv.de: Energy efficiency deal blocked by vested interests.

<sup>650</sup> EurActiv.de: Kritik an Oettingers Energieeffizienzplänen.

<sup>651</sup> Beichelt, Timm: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, S. 56.



**„Belief System“ der „Flexiblen Bremser“**

**„Deep-Core-Beliefs“:**

- Die Abwendung negativer Folgen des anthropogenen Treibhauseffekts darf nicht zu Ungunsten von Wettbewerbsfähigkeit und gesellschaftlichem bzw. volkswirtschaftlichem Wohlstand erfolgen.
- Ökonomische und ökologische Interessen können in Einklang gebracht werden. Die Internalisierung von Wachstumskosten wird abgelehnt.
- Energieeffizienz kann dazu beitragen, Produktionsabläufe zu optimieren, Kosten zu sparen und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu stärken.
- Die Funktions- und Wirkungsweise verpflichtender Regelungen wird angezweifelt. Die Steigerung der Energieeffizienz wird als mögliches Hemmnis für Wirtschaftswachstum betrachtet.

**„Policy-Core-Beliefs“:**

- Die Bremser lehnen die Energieeffizienz nicht per se ab. Die Förderung von EE-Technologien – z. B. über staatlich finanzierte Anreizprogramme – wird sogar gewünscht. Allerdings sollte sie in einem politischen Rahmen stattfinden, der von Eigeninitiative, Innovationsfreundlichkeit und Flexibilität geprägt ist. Unerwünschte Auswirkungen sollen gering gehalten und Ideenpluralität bei der Umsetzung ermöglicht werden.
- Das 20-Prozent-Einsparziel bis 2020 wird zwar anerkannt, aber als Orientierungsrahmen verstanden. Obergrenzen für den absoluten Energieverbrauch – egal ob auf EU- oder nationaler Ebene – werden abgelehnt, da Konjunkturzyklen oder wirtschaftliche Strukturveränderungen unberücksichtigt blieben.
- Es wird eine Systemarchitektur bevorzugt, die auf Marktfreiheit basiert. Eine Verpflichtung der Wirtschaft auf Einsparziele in definierter Höhe wird strikt abgelehnt. Die „Flexiblen Bremser“ hegen eine Skepsis gegenüber externen Eingriffen in die Geschäftspraxis von Unternehmen und in die energiepolitische Handlungshoheit der Mitgliedstaaten.

| „Belief System“ der „Flexiblen Bremser“  |
|--|
| <p>„Sekundäre Aspekte“:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Starre Vorgaben zur EE-Förderung werden als Gefährdung für die Wettbewerbsfähigkeit angesehen. So werden steigende Preise als Lenkungsinstrument für das Nutzerverhalten als ungeeignet betrachtet, weil sie Wettbewerbsnachteile für betroffene Unternehmen und steigende Verwaltungskosten verursachen.</li> <li>• Die Anrechnung bereits erfolgter Maßnahmen („early actions“) wird eingefordert, um vorherige Anstrengungen anrechenbar zu machen.</li> <li>• Die Koalition der „Flexiblen Bremser“ ist tendenziell bestrebt, die Verabschiedung der EE-Richtlinie hinauszuzögern.</li> </ul> |

Tabelle 5.3: „Belief System“ der „Flexiblen Bremser“

Die Gegnerkoalition hat sich im finalen Dokument mit der Flexibilisierung und Abschwächung diverser Maßnahmen durchgesetzt. Dieser Befund deckt sich mit der These von Fritz Scharpf, der Mitte der 1990er-Jahre für den EU-Kontext und insbesondere für den ER prognostizierte, dass ökonomische Interessen bzw. Liberalisierungsprojekte sich überwiegend gegenüber sozialen und ökologischen Interessen durchsetzen.<sup>652</sup> Scharpf stellte fest, dass die europäische Integration entscheidenden Einfluss auf Markttransformationen hat und systematisch Liberalisierungstendenzen im „staatsnahen Sektoren“ stützt.<sup>653</sup> Dies gilt auch für den vorliegenden Kontext.

<sup>652</sup> Scharpf, Fritz W.: Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt. Köln: MPIFG, 1994, S. 6.

<sup>653</sup> Scharpf geht davon aus, dass die Initiativen für stärkere Liberalisierung auf enge Verbindungen zwischen privaten Partikularinteressen und EU-Institutionen zurückzuführen sind. Beispiele dafür seien die Entwicklungen im Luft- Telekommunikations- und Postwesens sowie im Güterverkehr oder im Energiemarkt. Scharpf, Fritz W.: Negative und positive Integration. In Höpner, Martin/Schäfer, Armin (Hrsg.): Die Politische Ökonomie der europäischen Integration. Frankfurt: Campus Verlag, 2008, S. 62 f.

Die 20-prozentige EE-Steigerung dürfte vor dem Hintergrund von Klimawandel, Verantwortungslogik und drohenden Verhinderungskosten am ehesten dem globalen Gemeinwohl zugutekommen. Unter Berücksichtigung dieser Prämisse zielt das Akteurshandeln der „Flexiblen Bremser“ auf sektorale Interessen mit nationalem Horizont.

### 5.2.1 Rat der Europäischen Union

Die Ratsvertreter zielten mehrheitlich auf eine Abschwächung des KOM-Vorschlags. Dieses Bestreben ging so weit, dass der Ratsvorschlag inklusive Berücksichtigung aller Ausnahmetatbestände dazu geführt hätte, dass nur 38 Prozent der Einsparungen verabschiedet worden wären, die die KOM ursprünglich vorgeschlagen hatte.<sup>654</sup>

Neben den bereits genannten Ratsmitgliedern standen auch Estland, Finnland, Österreich, Portugal und die Slowakei einer ambitionierten Richtlinie skeptisch gegenüber.<sup>655</sup> Ungarn hatte gefordert, das 1,5-Prozent-Ziel statt 2014 erst 2019 in vollem Umfang umsetzen zu müssen.<sup>656</sup> Der Ratsvorsitzende, Martin Lidegaard, sah im finalen Dokument schließlich auch nur einen Minimalkonsens erreicht:

We have reached an agreement on the Energy Efficiency Directive. With this we will reach more than 17 percent energy savings in 2020. The directive is a minimum directive, so we may get even closer to the 20 percent energy efficiency target. This is a

---

<sup>654</sup> Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012, S. 4 f.

<sup>655</sup> EurActiv.de: France "saved" the energy efficiency directive.

<sup>656</sup> Schultz, Stefan: Der Spiegel vom 13. Juni 2012.

great victory for the EU – and a very concrete contribution to our common green growth agenda.<sup>657</sup>

Der Kommentar Lidegaards erfolgte offensichtlich mit Bezug auf seine Rolle als Ratspräsident Dänemarks und im Sinne der „Ambitionierten Regulierer“. Als Ratspräsident der Mitgliedstaaten hätte er auf die weitgehende Durchsetzung seiner Verhandlungsposition verweisen können. Die Ratsposition ist vom Bestreben bestimmt Kostenrisiken für die Mitgliedstaaten zu minimieren. Zugleich sollte äußerer Handlungsdruck abgebaut werden, der sich aus der drohenden Zielverfehlung ergab. Der Kompromiss im EU-Rat kam schließlich auch aufgrund von Machtverschiebungen zugunsten der Befürworterkoalition zustande.

### 5.2.2 Deutschland

Die Begründung für die bremsende Haltung im Rat war im Kern ein Gleichbehandlungsargument, nach dem Deutschland – trotz seiner erheblichen Vorleistungen – den zweithöchsten Anteil am EU-weiten Einsparziel zu tragen gehabt hätte. Die EE-Steigerung, wie sie im KOM-Vorschlag vorgesehen war, hätte von Deutschland besondere finanzielle Anstrengungen erfordert.

Das barg Konfliktpotenzial in dem stark urbanisierten Industrieland, für das vor allem die kostengünstige und verlässliche Verfügbarkeit von Energie wichtig ist. Für das rohstoffarme Deutschland mit seiner hohen Energieabhängigkeit sind diese Kriterien eine wichtige Voraussetzung, um die internationale wirtschaftliche Marktposition zu bewahren.

Der deutsche Energiemarkt ist beim Verbrauch der größte in der EU.<sup>658</sup> Die Wirtschaft ist mittelständisch geprägt: Je nach Definition gehören mehr

---

<sup>657</sup> Danish presidency of the Council of the EU: A Greener Europe, Pressemitteilung vom 15. Juni. Kopenhagen, 2012.

<sup>658</sup> Eurostat: Energy, transport and environment indicators, S. 53.

## 5.2. „FLEXIBLE BREMSER“

als 99 Prozent aller Unternehmen zum Mittelstand. Lösungen zur EE-Steigerung müssen dezentraler gedacht werden als in zentralistisch organisierten Industriestaaten. Hierin liegt eine Ursache für das Bestreben zur Flexibilisierung von Maßnahmen.

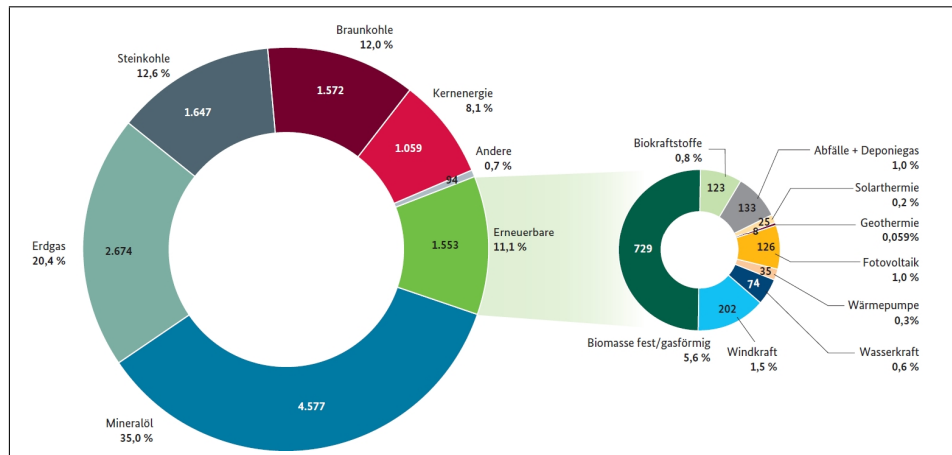


Abbildung 5.1: Primärenergieverbrauch in Deutschland 2014 (in Petajoule) – Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Energiedaten: Gesamtausgabe, Stand: April 2015, S. 11.

Angesichts des deutschen Großkraftwerkparcs, dessen Funktionsfähigkeit auf fossilen Brennstoffen basiert, und einer Vielzahl ökologischer und gesundheitlicher Risiken kann in Deutschland gegenwärtig noch nicht von einer Transformation der Wirtschaft im Sinne einer Energiewende gesprochen werden. Die Grafik 5.1. zeigt die Abhängigkeit der Verbraucher von der konventionellen Energieerzeugung. Sie sind an einen Energiesektor gebunden, der von „erheblichen Wettbewerbsdefiziten“ geprägt ist.<sup>659</sup> Deutschland steht der Umbau des Energieversorgungssystems, bei dem es nicht nur um die Erhöhung des Anteils der Erneuerbaren an der Energieerzeugung, sondern auch um grundlegende Anpassungen der Infrastrukturen und Ko-

<sup>659</sup> Monopolkommission (Hrsg.): Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten (Sondergutachten 59). Bonn, 2012, S. 14.

ordinationsmechanismen geht noch bevor.<sup>660</sup> In den strikten Vorgaben der „Ambitionierten Regulierer“ kommt ein Steuerungsverständnis zum Ausdruck, dass mit der deutschen Vorstellung einer marktkonformen, liberalen Umgestaltung des Energiesektors nur schwer vereinbar ist.

Die Annahme des ACF, dass soziokulturelle Wertvorstellungen und die Sozialstruktur Policies beeinflussen, wurde im Konflikt zwischen BMUB und BMWi bestätigt. In Deutschland entwickelte sich in den 1970er- und den 1980er-Jahren eine auch im internationalen Vergleich besonders starke Umweltbewegung inklusive parlamentarischer Vertretung durch die neu entstandene Partei der Grünen, die in vielerlei Hinsicht als Mutter aller grünen Parteien bezeichnet werden kann.<sup>661</sup> Diese Entwicklung, die z. B. in der sogenannten „Rainbow Coalition“ auch auf die europäische Ebene wirkte, lässt sich mit tradierten Wertvorstellungen zum Umweltschutz oder der gesellschaftlichen Protestbewegung infolge der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl erklären.<sup>662</sup>

Zugleich prägte Deutschland eine gegensätzliche Tradition, die durch den Ausbau der Atomkraft starke konservativ-liberale Wertvorstellungen, die Betonung ökonomischer Freiheit und Technikgläubigkeit gekennzeichnet war. Dass die Auseinandersetzung um Kernfragen der EE-Richtlinie gerade in Deutschland intensiv geführt wurde, kann somit anhand der Kriterien des ACF belegt werden.

---

<sup>660</sup> Ohlhorst, Dörte/Schreurs, Miranda u. a.: Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem. In Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.): Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 93.

<sup>661</sup> Schreurs, Miranda A./Papadakis, Elim: The A to Z of the Green Movement. Historical dictionary of the green movement, S. 101.

<sup>662</sup> A. a. O., S. 103.

### 5.2.3 Großbritannien

Der Verhandlungsführer des EP, Turmes, fühlte sich im Entscheidungsprozess von der britischen Regierung erpresst: „The greenest government ever is an impostor, they have no money and no ambition behind words.“<sup>663</sup> Auch der Sprecher der Friends of the Earth, Dave Timms, kommentierte:

The UK government played a particularly significant role in weakening the directive by opposing an overall binding energy saving target and, at the last minute, insisting on loopholes so it could claim credit for old policies as a way of meeting its future obligation. Undermining European efforts to promote energy efficiency while proclaiming the benefits at home is both dishonest and damaging, especially from a self-proclaimed greenest government ever.<sup>664</sup>

Die britische Versorgungsstruktur ist stark von fossilen Energieträgern abhängig und durch veraltete Versorgungsnetze und ineffiziente Kraftwerke gekennzeichnet. Großbritannien generiert seinen Strom vor allem aus Gas, Kohle und Atomkraft und besitzt aufgrund der Erdölvorkommen in der Nordsee einen historisch engen Bezug zu Unternehmen mit diesem Schwerpunkt.

Im Marktsystem, das von den konservativen Tories um Premierminister Cameron propagiert und verteidigt wird, werden dirigistische Markteingriffe – zumal aus Brüssel kommend – traditionell kritisch bewertet. Die britische Haltung ist dennoch nicht frei von Ambivalenz: Auf nationaler Ebene verfolgt Großbritannien mit dem „Green Deal“ eine klimafreundliche Ener-

---

<sup>663</sup> EurActiv.de: France "saved" the energy efficiency directive.

<sup>664</sup> EurActiv.de: UK government waters down EU energy efficiency deal. 2012 (URL: <http://www.euractiv.com/energy-efficiency/uk-government-waters-eu-energy-e-news-513333>).

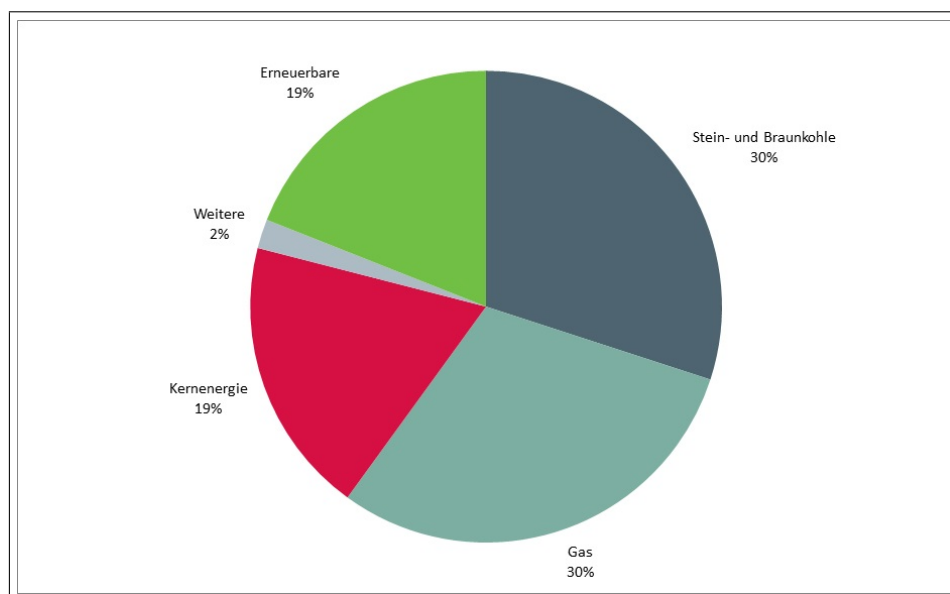


Abbildung 5.2: Primärenergieverbrauch in Großbritannien 2014 (nach Energieträger) –  
Quelle: Department of Energy and Climate Change (Hrsg.): DUKES Electricity 2014. Gas  
and coal key generation fuels. London, 2015

giepolitik, verweist auf die Tradition bei Ressourceneffizienz und hat ein nationales EEV-System implementiert.<sup>665</sup>

Es gibt Hinweise darauf, dass die Position der Regierung Cameron von den Interessen der britischen EVU beeinflusst wurde. Die Sonderregelung einer 25-prozentigen Abweichung vom EE-Ziel des Artikel 7 ging auf eine dänisch-britische Kompromisslinie zurück. Für die britischen Versorger implizierte diese Regelung einen Verzicht auf Einsparungen in Höhe von bis zu 60 Prozent, den sogenannten „Britten-Rabatt“.<sup>666</sup> Das britische EE-Ziel könnte in der Folge bis auf eine jährliche Einsparreduzierung von 0,5 Prozent abschmelzen.

---

<sup>665</sup> Department of Energy and Climate Change (Hrsg.): The Energy Efficiency Strategy: The Energy Efficiency Opportunity in the UK. London, 2012, S. 4.

<sup>666</sup> EurActiv.de: Drei EU-Länder gegen Briten-Rabatt bei Energieeffizienz.



Die Kommentatoren kritisierten vor allem den zuständigen Energiesekretär Ed Davey, der seinerseits mit den Ergebnissen zufrieden war: „The deal which has now been agreed is good for the UK and for the EU as a whole and maintains the EU’s position as a global leader in tackling climate change.“<sup>667</sup> Die britische Verhandlungsstrategie war von Anfang an davon geprägt, die EE-Richtlinie zu schwächen sowie andere Mitgliedstaaten zur Blockade zu animieren.

#### 5.2.4 Industrie, Versorger und Wirtschaftsverbände

Die Industrie im Allgemeinen und die Energieunternehmen im Speziellen nahmen die verpflichtende Einführung nationaler Einsparziele als planwirtschaftliche Maßnahme wahr. Insider berichten, dass die EVU die Gestaltung und Zielführung des Systems als unzulässigen Eingriff in ihr Geschäftsmodell auffassten. In der Folge wurde Campaigning zur Abschwächung der EE-Richtlinie geführt.<sup>668</sup> Dies traf nicht nur auf die großen Akteure der Stromwirtschaft zu, sondern auch auf Branchenverbände und die Kammervertretungen auf EU-Ebene. Zugute kam den Vertretern, dass sie von der kommunalen über die nationale bis hin zur europäischen Ebene eng mit dem politisch-administrativen System verflochten waren.

Als Campaigning-Instrument kommen auch wissenschaftliche Studien zum Einsatz. Bert Droste-Franke und Miranda Schreurs haben eine Vielzahl analysiert, die sich mit der langfristigen Entwicklung des Energiesystems in Deutschland beschäftigen. Dabei wurde festgestellt, dass Studien dominieren, die auf technische und wirtschaftliche Aspekte der Energiewende abzielen, während umweltpolitische und soziale Aspekte deutlich seltener

---

<sup>667</sup> EurActiv.de: UK government waters down EU energy efficiency deal.

<sup>668</sup> Die Zusammenhänge werden von den Interviewpartnern Nr. 1 (2. Mrz. 2016), Nr. 3 (11. Dez. 2015) und Nr. 5 (9. Feb. 2016) angesprochen sowie in der Fachpresse thematisiert. EurActiv.de: Energy efficiency deal blocked by vested interests.

behandelt werden. Ursächlich hierfür sei die Herausgeberschaft, z. B. beim BMWi sowie die Tatsache, dass die Forschungsarbeit von privatwirtschaftlichen Instituten dominiert werde.<sup>669</sup>

Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zeigten sich über den Verlauf der Debatte und die Zurückhaltung der deutschen Bundesregierung in der Diskussion besorgt. Ihre Opposition kann folgendermaßen zusammengefasst werden: Zwar sei die EE-Steigerung ein wichtiges Anliegen, das auch im Interesse der Wirtschaft liege. Die Richtlinie sei allerdings zu starr und zu wenig marktorientiert.<sup>670</sup> Sie könne durch Preissteigerungen und Betriebskostenerhöhungen das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gefährden.<sup>671</sup> Es bestehe zudem dringender Handlungsbedarf, die Richtlinie marktwirtschaftlich zu gestalten.<sup>672</sup>

Während der finale Kompromiss in der Politik weitgehend wohlwollend kommentiert wurde, fiel die Beurteilung seitens der Wirtschaft sehr kritisch aus. So sei es zwar begrüßen, dass bei der Einsparquote erbrachte Vorleistungen angerechnet würden und die Mitgliedstaaten selbst darüber entscheiden könnten, wie sie Einsparungen realisierten, sagte der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK), Martin Wansleben. Allerdings brauche „Energieeffizienz [vor allem] Kreativität. Gleiche Quoten für alle werden den verschiedenen wirtschaftlichen Strukturen der Staaten nicht gerecht“.<sup>673</sup> Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirt-

---

<sup>669</sup> Droste-Franke, Bert/Schreurs, Miranda u. a.: Improving Energy Decisions. Towards Better Scientific Policy Advice for a Safe and Secure Future Energy System, S. xxxi Summary.

<sup>670</sup> Vgl.: Koch, Michael: Die Energieeffizienzrichtlinie marktwirtschaftlich umsetzen! CuR Standpunkte, 2012, S. 147.

<sup>671</sup> Interview Nr. 6 vom 19. Mrz. 2016.

<sup>672</sup> Vgl.: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)/Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) u.a.: Verhandlungen über eine neue Energieeffizienz-Richtlinie zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission – Empfehlungen der deutschen Wirtschaft, S. 3.

<sup>673</sup> Schultz, Stefan: Der Spiegel vom 13. Juni 2012.

schaft wirbt dafür, dass man die „Spielräume [der Richtlinie] nutzen [soll], um den bereits eingeschlagenen erfolgreichen Weg der marktwirtschaftlichen Gestaltung des Rechts- und Förderungsrahmens [...] konsequent weiter zu entwickeln und einen unnötigen Anstieg der Energiekosten von Unternehmen sowie privaten Haushalten und Kommunen zu vermeiden“.<sup>674</sup>

Sogar „tief enttäuscht“ zeigte sich Markus Kerber, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Industrie. Länder wie Deutschland, die bereits über hohe Standards verfügten, würden durch die EE-Richtlinie benachteiligt.<sup>675</sup> Auch Utz Tillmann vom Verband der chemischen Industrie kritisierte den ausgehandelten Kompromiss: „Für eine energieintensive Branche wie die Chemie könnte ein absolutes Einsparziel bedeuten, dass sie nur eine bestimmte Menge produzieren darf. Das würgt Wachstum ab, das wir in Europa dringend benötigen“. Die Politik mache einen strategischen Fehler, wenn sie den absoluten Verbrauch vorgebe und gleichzeitig Wachstum fördern wolle.<sup>676</sup>

Der Bundesverband neuer Energieanbieter (BNE) sieht insbesondere in der Wahl der Mittel eine Abkehr von den etablierten Prinzipien des Wettbewerbs. Bisher zielte die EE-Politik auf die „Unterstützung und Beschleunigung der Entwicklung eines reibungslos funktionierenden, kommerziell bestandsfähigen und von Wettbewerb geprägten Markts für kostenwirksame Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz“.<sup>677</sup> Das heißt, die Einsparziele seien am wirtschaftlichen Potenzial orientiert gewesen, dass durch rentable Investitionen und wettbewerbliche Mittel realisiert werden könne. Mit der EE-Richtlinie beschreite die KOM nun bei vielen Bestimmungen einen

---

<sup>674</sup> Koch, Michael: CuR Standpunkte 2012.

<sup>675</sup> Schultz, Stefan: Der Spiegel vom 13. Juni 2012.

<sup>676</sup> A. a. O.

<sup>677</sup> Europäische Kommission: KOM(2003) 739, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen. Brüssel, 2003, S. 5.

abweichenden Weg. So werde der unbefriedigende Stand bei der Zielerreichung zum Anlass genommen, „wettbewerbsfeindlich[e], dirigistisch[e] und zweifelhaft[e]“ Maßnahmen zu implementieren.<sup>678</sup>

Das wirtschaftsnahe Centrum für Europäische Politik (cep) stellte den Regelungsansatz generell infrage: EE-Steigerungen in der heimischen Energiewirtschaft führten nicht zwangsläufig zur Absenkung der Energieabhängigkeit. In Deutschland werden beispielsweise etwa 14 Prozent des Stromanteils mit Erdgas erzeugt, das z. B. aus Russland importiert wird.<sup>679</sup> Da Erdgas ein vergleichsweise teurer Brennstoff ist, kommen Erdgaskraftwerke oft nur dann zum Einsatz, wenn die Stromnachfrage nicht mit alternativen Erzeugungsformen ohne Brennstoffkosten (Wind-, Wasser- und Solarenergie) oder mit vergleichsweise geringeren Brennstoffkosten (Atomkraft, Braun- und Steinkohle) abgedeckt werden kann. Eine EE-Steigerung bei der Nutzung erneuerbarer Energien hätte demnach keinen direkten Einfluss auf die Energieabhängigkeit Deutschlands. Diese hängt nämlich von zeitlichen Aspekten und den jeweiligen Kraftwerks- und Speichertechnologien für Erneuerbare ab. Auch ein möglicher Verbrauchsrückgang verändert demnach nicht proportional die Energieabhängigkeit.<sup>680</sup>

Die Vorschrift zur Einführung von Energieaudits für große Unternehmen wurde kritisch gesehen, da sie mit Kosten und Administrationsaufwand verbunden sei. Von Mindestanforderungen für Audits sollte Abstand genommen werden, da es bereits hinreichende internationale EN-/ISO-Standards gab. Vielmehr sollte sichergestellt werden, dass nationale Anreiz- und Fördersysteme – z. B. als Teil freiwilliger Klimaschutzvereinbarungen oder im

---

<sup>678</sup> Bundesverband Neuer Energieanbieter (BNE): bne-Stellungnahme zum Vorschlag einer Energieeffizienzrichtlinie durch die Europäische Kommission (KOM(2011) 370, S. 1 f.

<sup>679</sup> Eurostat: Energy, transport and environment indicators, S. 45.

<sup>680</sup> Centrum für Europäische Politik (CEP): Die Klima- und Energiepolitik der EU. Stand und Perspektiven, S. 85 f.

Rahmen von Steuererleichterungen – ausgebaut würden.<sup>681</sup> Die Umsetzung von EE-Maßnahmen und entsprechenden Investitionsentscheidungen sollte allein im Ermessen der Unternehmen liegen und nicht zur Bedingung für die Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen gemacht werden.<sup>682</sup>

Kritisiert werden auch die von der KOM auf Grundlage des PRIMES-Models berechneten Projektionen des Energieverbrauchs für 2020.<sup>683</sup> Sie seien keine geeignete Basis für die Festlegung von Zielvorgaben, da sie intransparent und nicht nachvollziehbar seien. Eine gerechte Lastenteilung, im Sinne des „Burden-Sharing“, das seitens des ITRE-Ausschusses vorgeschlagen wurde, könne so nicht sichergestellt werden. Grundsätzlich adressiere die Verbindlichkeit von Zielen nicht die Hemmnisse für Energieeffizienz (z. B. Informationsbarrieren, Mieter-Vermieter-Dilemma, Finanzierungsgpässe). Sie verursachten hingegen administrativen Aufwand und Kontrollbürokratie.<sup>684</sup> Von den Dachverbänden der Deutschen Wirtschaft wurde betont, dass der EU-Emissionshandel bereits ausreichende Anreize zur EE-Steigerung schaffe. Für betroffene Unternehmen bedeuteten zusätzliche Ziele eine Doppelregulierung. Keinesfalls dürften daher verbindliche Ziele in Kombination mit strengen Maßnahmen festgelegt werden. Dies nehme den Unternehmen sämtliche Handlungsspielräume für kosteneffizientes Handeln.<sup>685</sup>

---

<sup>681</sup> Interviewpartner Nr. 6 (19. Mrz. 2016) wies auf eine nahezu vollständige Durchsetzung von Interessen der Energieberater in diesem Aktionsfeld hin.

<sup>682</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)/Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) u.a.: Verhandlungen über eine neue Energieeffizienz-Richtlinie zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission – Empfehlungen der deutschen Wirtschaft, S. 3.

<sup>683</sup> Europäische Kommission: Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012.

<sup>684</sup> In den Interviews Nr. 1 (2. Mrz. 2016) und Nr. 5 (9. Feb. 2016) wurde darauf hingewiesen, dass die Gegnerkoalition in ihrer Argumentation gegenüber politischen Entscheidungsträgern besonders die negativen Effekte von bürokratischem Aufwand betonte.

<sup>685</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)/Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) u.a.: Verhandlungen über eine neue Energieeffizienz-Richtlinie zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission – Empfehlungen der deutschen Wirtschaft, S. 1.

### 5.3 „Zielorientierte Moderatoren“

Die der Logik des ACF wird die Moderatorenkoalition als „Policy Broker“ bezeichnet. Es handelt sich um Akteure, die sich entweder neutral zu den Zielen von Koalitionen verhalten oder aber an der Abmilderung des Konfliktpotenzials zwischen den Gegnerkoalitionen und praktikablen Kompromissen interessiert sind.<sup>686</sup> Deren „principle concern is to find some reasonable compromise which will reduce intense conflict.“<sup>687</sup> Zu den „Zielorientierten Moderatoren“, also Vermittlern innerhalb des Prozesses, gehörten vor allem die Ministerialbürokratie der GD Energie mit der übergeordneten KOM, Frankreich, das im Verlauf der Verhandlungen seine ablehnende Haltung aufgab sowie Polen.

Paul Sabatier hat gemeinsam mit Christopher Weible und Kelly McQueen darauf hingewiesen, dass die Definition der „Belief Systems“ von „Policy Brokern“ im Rahmen des ACF umständlich sei.<sup>688</sup> Insbesondere die Akteurszuordnung gestalte sich dynamisch und könne innerhalb des Analysezeitraums variieren. „The distinction between „advocate“ and „broker“ is, however, a continuum. Many brokers will have some policy bent, while advocates may show some serious concerns with system maintenance.“<sup>689</sup>

Die „Zielorientierten Moderatoren“ haben die Verhandlungen zwar nicht mit klaren Präferenzen geprägt. Dennoch sind ihre Interessen für die Erklärung des Ergebnisses wichtig, da sie den Verhandlungsprozess wesentlich mitbestimmt haben.

---

<sup>686</sup> Cairney, Paul: *The Advocacy Coalition Framework*. In Balla, Steve/Lodge, Martin u. a. (Hrsg.): *Oxford Handbook of the Classics of Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford University Press, 2015, S. 486.

<sup>687</sup> Sabatier, Paul A.: *Policy Sciences*, Bd. Vol. 21, Nr. 1, 1988, S. 133.

<sup>688</sup> Weible, Christopher M./Sabatier, Paul u. a.: *Themes and Variations. Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework*. *Policy Studies Journal*, Vol. 37, Nr. 1 2009, S. 132.

<sup>689</sup> Sabatier, Paul A.: *Policy Sciences*, Bd. Vol. 21, Nr. 1, 1988, S. 141.

| „Belief System“ der „Zielorientierten Moderatoren“   |
|--|
| <p>„Deep-Core-Beliefs“:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerninteresse ist die Wahrung bzw. Herstellung politischer Stabilität durch strategische Moderation zwischen Befürworter- und Gegnerkoalition.</li> <li>• Die Koalition der „Zielorientierten Moderatoren“ wird von der KOM dominiert, die ein starkes institutionelles Eigeninteresse daran hat die Vermittlerrolle einzunehmen und in dieser Rolle akzeptiert zu werden.</li> </ul>   |
| <p>„Policy-Core-Beliefs“:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beide Koalitionen bringen der KOM Vertrauen entgegen. Dieses soll ausgebaut werden, um bei zukünftigen Initiativvorschlägen zu profitieren.</li> <li>• Das Konfliktniveau innerhalb des Subsystems soll innerhalb tolerierbarer Grenzen verlaufen, um Kompromissfindungen zu erleichtern.</li> <li>• Die Moderatorenkoalition nutzt institutionelle Regeln, um Konflikte zwischen den Advocacy-Koalitionen zu verhindern bzw. abzuschwächen.</li> </ul> |
| <p>„Sekundäre Aspekte“:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Akteure stützen die Weiterentwicklung des Regelungsrahmens.</li> </ul>  |

Tabelle 5.4: „Belief System“ der „Zielorientierten Moderatoren“

### 5.3.1 Europäische Kommission und DG Energie

Die moderierende Rolle der KOM ist Bestandteil ihrer institutionellen Aufgaben. In der Sichtweise des ACF ist sie dafür prädestiniert. Gerade von staatlichen Institutionen oder unabhängigen Experten wird angenommen, dass sie den Interessensausgleich forcieren.<sup>690</sup> Ihr Interesse an einer Verabschiedung der EE-Richtlinie ist auf das Bestreben zurückzuführen, eigene und europäische Kompetenzen im Bereich der EE-Politik auszubauen.

<sup>690</sup> Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.: The Advocacy Coalition Approach. An Assessment. In Theories of the policy process Boulder, 1999, S. 129.

Martinsen hat – mit Bezug auf technische Fragen – den modernen Staat als lernenden Staat definiert. Er könne die Rolle eines „Initiators und Koordinators“ im technologiepolitischen Geschehen einnehmen. Dabei gestalte er die Rahmenbedingungen für betroffene gesellschaftlichen Gruppen.<sup>691</sup> Die KOM antizipiert dieses lenkende Selbstverständnis und versucht, mit Richtlinien die Policy-Entwicklung zu steuern.

Der zuständige Kommissar war überzeugt von der Energieeffizienz als „Allheilmittel“ zur Schonung der natürlichen Ressourcen und Energiereserven.<sup>692</sup> Energieeffizienz, so formulierte es Oettinger, biete „die Möglichkeit, Win-Win-Win-Situationen zu schaffen: Die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und Unternehmen wird gesteigert, Verbraucher werden von Energiekosten entlastet, die Umwelt wird geschont“.<sup>693</sup> Als die KOM das Umsetzungsdefizit erkannte, machte sie von ihrem institutionellen Vorschlagsrecht Gebrauch, um die EE-Richtlinie in die politische Arena zu bringen. Der Initiativvorschlag war ambitionierter als die endgültige Fassung.

Thomson hat gezeigt, dass in Verhandlungsprozessen auf EU-Ebene die Positionen von Kommissaren oft deckungsgleich zu denjenigen der nationalen Regierungen sind.<sup>694</sup> Für den vorliegenden Fall kann dieser Befund nicht geteilt werden. Oettinger vertrat bei mehreren Kernfragen abweichende Positionen. Das betraf z. B. die Kommissionsposition zu nationalen Einsparzielen, zur Gebäudesanierung und zu EEV-Systemen. Was Ziele und Verbindlichkeit angeht, rangiert der Entwurf der KOM zwischen den Vorschlägen von „Ambitionierten Regulierern“ und „Flexiblen Bremsern“.

---

<sup>691</sup> Martinsen, Renate: Der lernende Staat als neues Paradigma der politischen Techniksteuerung. In Martinsen, Renate/Simonis, Georg (Hrsg.): Paradigmenwechsel in der Technologiepolitik? Opladen: Leske und Budrich, 1995, S. 25.

<sup>692</sup> Oettinger, Günther H.: Geleitwort. In Blesl, Markus/Kessler, Alois (Hrsg.): Energieeffizienz in der Industrie. Berlin: Springer Vieweg, 2013.

<sup>693</sup> A. a. O.

<sup>694</sup> Thomson, Robert: National actors in international organizations. The case of the European Commission. *Comparative Political Studies*, Vol. 41, 2008 Nr. 2.



Es bleibt allerdings anzumerken, dass selbst bei einer vollständigen Umsetzung des KOM-Vorschlags das 20-Prozent-Ziel des Ratsbeschlusses von 2007 knapp verfehlt worden wäre. Dieser Umstand führte zu Konflikten mit der Generaldirektion für Klima, deren Kommissarin Connie Hedegaard monierte, dass bei einer vollständigen Umsetzung des Effizienzziels nicht nur eine Reduktion um knapp 20 Prozent, sondern um 30 Prozent möglich geworden wäre.<sup>695</sup> Dem langfristigen EU-Ziel, einer Kürzung der THG-Emissionen um 85 bis 90 Prozent bis 2050, wäre man damit einen entscheidenden Schritt näher gekommen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen für Energie und Klima war von Spannungen belastet, die sich vor allem an unterschiedlichen Auffassungen dahingehend festmachen ließen, wie Verbindungen zwischen Energieeffizienz und Emissionskürzungen anhand von Statistiken herzustellen sind. Das Agieren der GD Energie war vom Bestreben geprägt, eine von Kommissar Oettinger befürchtete „Entindustrialisierung Europas“ infolge zu hoher Emissionskürzungen abzuwenden.<sup>696</sup> Dafür sprechen auch die bereits im KOM-Vorschlag sehr flexibel ausgestalteten Passagen zu nationalen Einsparzielen und EEV-Systemen.

### 5.3.2 Frankreich

Frankreich verfügt nicht über nennenswerte Vorkommen von Primärenergieträgern. Die französische Energiepolitik wird auch deswegen traditionell von der Atomkraftzeugung dominiert. Insbesondere in der Regierungszeit des konservativen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy (16. Mai 2007 – 15. Mai 2012) blieb dieser etatistische Charakter des Energieversorgungssys-

---

<sup>695</sup> EurActiv.de: Europa kann Emissionen um 30 Prozent reduzieren, zeigen EU-Zahlen. 2011 (URL: <http://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/europa-kann-emissionen-um-30-prozent-reduzieren-zeigen-eu-zahlen>).

<sup>696</sup> A. a. O.

tems, das von großen EVUs wie Électricité de France, Engie, Areva, Total oder Elf Aquitaine geprägt wurde, weitgehend unangetastet. Präsident Sarkozy formulierte hierzu im März 2010:

Das Infragestellen alter Denk-Schemata, das Infragestellen irrationaler Ängste, das Vertrauen in die Wissenschaft – das waren auch Elemente der Renaissance. Es ist an uns, dafür zu sorgen, dass diese Wiederentdeckung der Atomkraft für die Menschheit eine Chance des Fortschritts und der Zusammenarbeit wird.<sup>697</sup>

Die Förderung erneuerbarer Energien und ambitionierter EE-Maßnahmen spielte für die Regierung Sarkozy eine untergeordnete Rolle. Der Verband der französischen Elektrizitätsunternehmen, „Union française de l’électricité“ (UFE) sprach sich in einem Positionspapier offen gegen die Einführung von EEV-Systemen auf EU-Ebene aus. „UFE is firmly against moves to force retail energy suppliers to achieve a guaranteed 1.5 percent annual reduction in energy demand equal to 1.5 percent of their sales.“ Der UFE erschien die Höhe des Einsparziels zu ambitioniert, die verbindliche Festlegung wegen Unterschieden in den Mitgliedstaaten wirklichkeitsfremd und die Verlagerung der administrativen Kosten auf die EVU und Verteilernetzbetreiber nicht hinnehmbar.<sup>698</sup>

Mit der Reaktorkatastrophe von Fukushima im März 2011 veränderte sich allerdings auch in Frankreich die öffentliche Wahrnehmung. Die Katastrophe führte im Staat mit der weltweit größten Reaktordichte zu umfassender gesellschaftlicher Mobilisierung und Protesten gegen die Atomkraft.

---

<sup>697</sup> Liehr, Günter/Musik, Alexander: Atomkraft in Frankreich. Südwestrundfunk Bericht vom 2. Mai 2011, 2011 (URL: <http://www.swr.de/-/id=7823414/property=download/nid=660374/1cn8uvt/swr2-wissen-20110502.pdf%29/end%7Bquote%7D>), S. 3.

<sup>698</sup> Union française de l’électricité (Hrsg.): Energy Efficiency Directive - Position of the French electricity industry. Paris, 2011 (URL: [http://ufe-electricite.fr/IMG/pdf/10.\\_directive\\_efficacite\\_energetique\\_position\\_ufe\\_-\\_final\\_ang.pdf](http://ufe-electricite.fr/IMG/pdf/10._directive_efficacite_energetique_position_ufe_-_final_ang.pdf)), S. 1.

Gefordert wurde eine stärkere Ausrichtung auf nachhaltigere Formen der Erzeugung und -nutzung als Alternative zum tradierten System.

Mit der Abwahl der Regierung Sarkozy im Mai 2012 und der Machtübernahme durch die „Parti socialiste“ unter François Hollande verschob sich mitten im Verhandlungsprozess zur Verabschiedung der EE-Richtlinie die Haltung Frankreichs. Hollande setzte sich bereits im Wahlkampf für die Abschaltung einzelner AKWs und eine schrittweise Reduzierung des Anteils der Atomkraft auf 50 Prozent bis 2025 ein.<sup>699</sup> Im September 2012 kündigte Präsident Hollande die Umsetzung der EE-Richtlinie an und bekräftigte den Willen seiner Regierung zur Umgestaltung des französischen Energieversorgungssystems:

Es ist also an uns, dafür zu sorgen, dass der Kampf gegen die Erderwärmung nicht nur eine globale, europäische, nationale Angelegenheit, sondern der Hebel für ein neues intelligentes, nachhaltiges und solidarisches Wachstumsmodell ist. Frankreich, und dazu verpflichte ich mich hier, wird sich für den Energiewandel einsetzen. Das also ist der Kurs: der Wandel. Diese Strategie ist auf zwei Prinzipien begründet: Energieeffizienz zum einen und Vorrang für erneuerbare Energien zum anderen. Energieeinsparung macht mindestens die Hälfte des Weges aus, der bis 2050 in eine Gesellschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß führt.<sup>700</sup>

Frankreich avancierte vom Gegner zum Moderator der Richtlinie und verschob so das Kräfteverhältnis im EU-Rat. Claude Turmes kommentierte das mit den Worten „Wir haben die Richtlinie vor dem Platzen bewahrt. [...] Wir mussten die französische Regierung dazu bringen, sich Deutschland zu

---

<sup>699</sup> Ulrich, Stefan: *Energiewende à la Hollande, Atompolitik in Frankreich*. Süddeutsche Zeitung vom 22. Juli 2015 2015.

<sup>700</sup> Hollande, François; *Französische Botschaft (Hrsg.): Rede von Staatspräsident François Hollande bei der Umweltkonferenz am 14. September*. Paris, 2012, S. 3.

widersetzen. Das haben wir geschafft und ab jetzt kann weiter verhandelt werden.“<sup>701</sup> Ausschlaggebend für die Entwicklung in Frankreich war auch die gesellschaftliche Mobilisierung infolge eines externen Einflusses. Die Debatte zur Neuausrichtung war mitbestimmend im französischen Präsidentschaftswahlkampf 2012. Der folgende personelle Wechsel auf verschiedenen Positionen mit formal-rechtlichen Entscheidungskompetenzen stärkte die Koalition der „Ambitionierten Regulierer“.

### 5.3.3 Polen

Polen hat den Vorsitz des EU-Rat im Juli 2011 übernommen. Dabei war es ein erklärtes Ziel, den Fokus der Ratspräsidentschaft auf die Ausweitung von EU-Subventionen zu legen. Ministerpräsident Tusk erklärte: „Wir möchten, dass der Haushalt traditionsgemäß wieder erhöht wird. Dabei geht es sowohl um den Etat für 2012 als auch um den Finanzrahmen bis 2020.“ Man sei sich zudem darüber im Klaren, dass mit den Nettozahlern ungewöhnlich hart gerungen werden müsse. Es werde deshalb „eine der Hauptaufgaben der polnischen Ratspräsidentschaft sein, die Grundlagen für eine Verständigung aufzubauen“.<sup>702</sup>

Die polnische Energieversorgung fußt fast ausschließlich auf Kohle. Deswegen liegen Initiativen zur EE-Steigerung im Interesse der Polen. Hier ergaben sich erhebliche Potenziale zur Absenkung der Abhängigkeit von Primärenergieträgern und zur Absenkung der Energieintensität, die zweimal so hoch ist wie im EU-Durchschnitt.<sup>703</sup> Für Investitionen in Einsparungen gibt es in Polen klare wirtschaftliche Argumente, denn sie tragen zur Modernisie-

---

<sup>701</sup> EurActiv.de: France "saved" the energy efficiency directive.

<sup>702</sup> Kazmierczak, Ludger: Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft. Ehrgeiziges Polen steckt sich hohe Ziele. Tagesschau 2011.

<sup>703</sup> European Environmental Bureau (Hrsg.): Polish Coalition calls on Minister to back strong Energy Efficiency Directive. Warschau, 2011.

rung des ineffizienten Energiesektors bei und verringern zugleich die Kosten für Industrie und Verbraucher.<sup>704</sup>

Allerdings sollten aus polnischer Sicht unbedingt die Kosten kontrollierbar bleiben und eine Abschwächung der prosperierenden Wirtschaft verhindert werden. Die polnische Energiepolitik ist von dieser Ambivalenz gekennzeichnet: Sie ist stark von versorgungs- und sicherheitspolitischen Aspekten geprägt. Die Wahrung der unabhängigen Versorgung vom Nachbarland Russland kann als besonders wichtig angesehen werden.

In der Vergangenheit trat Polen deshalb mitunter als Bremser ambitionierter Klimamaßnahmen auf: So wandte es sich als einziges EU-Land gegen den Fahrplan, der bis 2050 eine Reduzierung der  $CO_2$ -Emissionen um 80 bis 95 Prozent vorsieht. Ebenso war es nicht bereit, das Zwischenziel von 25 Prozent bis 2020 zu akzeptieren.<sup>705</sup>

Zugleich dürften in Polen durch eine EE-Steigerung besonders hohe Einsparungen zu realisieren sein. Investitionen in EE-Technologien wurden hier gegenüber den höheren Investitionen in Erneuerbare präferiert. Die Struktur der polnischen Energiewirtschaft verlangte geradezu nach einer stärkeren EE-Förderung.<sup>706</sup>

Von der polnischen Ratspräsidentschaft gingen keine auffälligen Initiativen aus. Die Position war von den ambivalenten, nationalen Umständen zwischen Modernisierungsbedarf und Unabhängigkeitsbestrebungen geprägt. Diese Konstellation führte dazu, dass sich Polen für eine Flexibilisierung der EE-Richtlinie einsetzte aber auch zu erkennen gab, dass man bereit

---

<sup>704</sup> EurActiv.de: Polen: Meister der Energieeffizienz? 2012 (URL: <http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/polen-meister-der-energieeffizienz/>).

<sup>705</sup> EurActiv.de: Poland positions itself as energy efficiency champion. 2013 (URL: <http://www.euractiv.com/section/energy/news/poland-positions-itself-as-energy-efficiency-champion>).

<sup>706</sup> A. a. O.

sei schärfere Regeln mitzutragen, sofern dafür zusätzliche finanzielle Mittel bereit gestellt würden.

## 5.4 Zwischenergebnisse

Die Akteursanalyse zeigt, dass die Entscheidungen, die zum finalen Dokument führten, das Ergebnis der Verhandlungsprozesse zwischen den Advocacy-Koalitionen waren. Befürworter und Gegner konnten anhand der politischen Pole dirigistischer bzw. flexibler Steuerung angeordnet werden. Insgesamt hat die ACF-Analyse ergeben, dass sich drei verschiedene Advocacy-Koalitionen in den Verhandlungsprozess zur EE-Richtlinie eingeschaltet haben.

- Die Koalition der „Ambitionierten Regulierer“, die für eine stärkere EE-Förderung eintrat, favorisierte überwiegend verbindliche Zielvorgaben. Die Koalition wurde auf europäischer Ebene von der Mehrheit des EPs, der dänischen Ratspräsidentschaft, der EE-Branche und entsprechenden Verbände sowie Umweltorganisationen geformt.
- Auf der Gegenseite stand die Koalition der „Flexiblen Bremser“, die am Erhalt des Status quo interessiert war. Dazu zählten u. a. die konventionelle Energiewirtschaft und diverse Industrieverbände. Im politischen Raum fanden sie Vertretung vor allem im ER und bei den nationalen Regierungen Deutschlands und Großbritanniens. Die Koalition wurde im Wesentlichen vom ER unterstützt. Sie trat für das Subsidiaritätsprinzip und gegen den stark regulierenden Charakter des KOM-Vorschlags auf.
- Die Vertreter der „Zielorientierten Moderatoren“ können als bedingte Befürworter der EE-Förderung bezeichnet werden. Sie waren an der Festlegung auf verbindlichere Regeln interessiert. Ihr zentraler Akteur war die KOM, die den Richtlinienprozess in Gang setzte, weiterent-

wickelte und die nationale Umsetzung einforderte. Die Legitimation für dieses Vorgehen der KOM war ursprünglich u. a. vom EP ange-regt worden, das mit der Verabschiedung einer EE-Richtlinie auch eine Stärkung der institutionellen Position anstrebte.

| „Ambitionierte Regulierer“   | „Flexible Bremsen“   | „Zielorientierte Moderatoren“  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europäisches Parlament</li> <li>• Energieeffizienzbranche</li> <li>• Ratspräsidentschaft Dänemark</li> <li>• Umweltverbände (Friends of the Earth, NABU Deutschland, WWF)</li> <li>• Umweltministerium (BMUB)</li> <li>• Umweltwissenschaft (Sachverständigenrat für Umweltfragen)</li> <li>• Belgien, Irland, Italien, Luxemburg, Slowenien</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europäischer Rat</li> <li>• Deutschland</li> <li>• Großbritannien</li> <li>• Industrie, Energieversorger</li> <li>• Wirtschaftsverbände und Kammern (BDA, BDI, BNE, DIHK)</li> <li>• Wirtschaftsministerium (BMWi)</li> <li>• Niederlande, Schweden, Spanien</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europäische Kommission (GD Energie, GD Klima)</li> <li>• Frankreich (Administration Hollande)</li> <li>• Polen</li> </ul> |

Tabelle 5.5: Darstellung der Advocacy-Koalitionen

Die divergierenden Überzeugungen zur Ausgestaltung einzelner Maßnahmen verdeutlichen Konflikte, die über das Subsystem der EE-Politik hinausgehen. Die Zwischenergebnisse der akteursbasierten Analyse können in drei Komplexe eingeteilt werden. Sie fokussieren erstens auf die situativen Rahmenbedingungen, zweitens auf die Durchsetzungskraft der Advocacy-Koalitionen und drittens auf Aussagen zu „Gewinnern“ und „Verlierern“ des Verhandlungsprozesses.

- **Schwierige Rahmenbedingungen:** John Kingdon hat Kriterien für die Durchsetzung von Zielen in politischen Verhandlungsprozessen aufgestellt, die im vorliegenden Fall der EE-Politik offensichtlich nicht er-

füllt waren: So gab es weder eine durchsetzungsstarke Interessenkoalitionen mit entsprechenden Handlungskapazitäten, die für ambitionierete Ergebnisse eintrat noch Konjunkturen einer öffentlichen Problemwahrnehmung. Obwohl externe Einflüsse den öffentlichen und politischen Fokus auf die Modernisierungsagenda in der Energiepolitik richteten, ergab sich daraus kein „window of opportunity“.<sup>707</sup> Die Ziele fokussierten eher auf die erneuerbaren Energien und  $CO_2$ -Reduktion.

- **Unterschiedliche Lösungswege zum gemeinsamen Ziel:** Eine Grundannahme des Analyserahmens geht davon aus, dass die Charakteristika eines Subsystems auch die Optionen des politischen Wandels beeinflussen. Das Problemfeld EE-Steigerung weist einige Besonderheiten auf: Ein Verzicht auf Maßnahmen könnte mittelbar irreversible Schäden verursachen. Wegen dieser indirekten Wirkung und der schwer abschätzbaren Folgen sind eindeutige Aussagen über die Auswirkungen von Steuerungseingriffen umstritten. Das erklärt das Konfliktpotenzial im Aushandlungsprozess. Diese politische Streitbarkeit bzw. Unsicherheit erhöht den Einfluss wissenschaftlicher Befunde oder Stellungnahmen. Die Zugänge von Befürwortern und Gegnern unterschieden sich. Dennoch gab es ein gemeinsames Bekenntnis zum übergreifenden Ziel. Eine Einigung zwischen beiden Koalitionen erschien deshalb von Beginn an realistisch.

Während in der EDL-Richtlinie und im Ratsbeschluss von 2007 die Ziele zur EE-Steigerung unverbindlich blieben, fand im jüngsten Novellierungsprozess insofern Policy-orientiertes Lernen statt, als die Gegnerkoalition eine grundsätzliche Bereitschaft erkennen ließ, sich auf verpflichtende Teilziele

---

<sup>707</sup> Kingdon, John W.: Agendas, alternatives, and public policies.



einzulassen. Die Durchsetzungskraft der Koalitionen im Verhandlungsprozess wurde von folgenden Aspekten bestimmt:

- **Machtverteilung im Rat:** Die Einflussverteilung in der politischen Arena spielt gerade auf prozessualer Ebene eine maßgebende Rolle.<sup>708</sup> Dieser Befund von Jann und Wegrich scheint hier zuzutreffen. Die Verhandlungen in den Trilog-Gesprächen machten in jenem Moment Fortschritte, als sich die Machtverteilung im EU-Rat durch die Neuwahlen in Frankreich verschoben. Auch Kompromiss und Einigung zwischen BMWi und BMUB im innerdeutschen Rösler-Röttgen-Konflikt deuten darauf hin, dass die Mehrheitsverhältnisse im EU-Rat die Entscheidungsfindung beeinflussten.
- **Mehrheitsentscheidungen fördern Kompromisshaltung:** Der vorangestellte Befund zeigt, dass das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat die Kompromissfindung tendenziell begünstigt. Auf EU-Ebene kehrt insofern ein Stück weit nationalstaatlich-demokratische Normalität ein. Für die Ratsmitglieder ergibt sich ein höherer Einigungsdruck, der zuvor durch das Einstimmigkeitsprinzip und die Veto-Möglichkeit einzelner Staaten ausgehebelt war. Die im November 2014 in Kraft getretenen neuen Abstimmungsregeln dürften diese Entwicklung weiter verstärken.
- **Ratspräsidentschaft:** Auch die Position der Ratspräsidentschaft hatte einen wichtigen Einfluss auf Verhandlungsverlauf und -ergebnis. Der dänischen Führung ist es trotz vielfältiger Widerstände im EU-Rat gelungen, eine Abschwächung des KOM-Vorschlags (im Sinne des Ratsentwurfs) zu verhindern. Durch viele auch kleinteilige Zugeständnisse

---

<sup>708</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 87 f.

und Ausnahmeregeln gelang es, den Kern des KOM-Vorschlags zu erhalten. Beispiele hierfür sind der „Britten-Rabatt“ und zahlreiche weitere Opt-Out-Klauseln. Mit der Verpflichtung der Ratsmitglieder auf eine Obergrenze für Flexibilisierungen gelang eine Konsensbildung. Erklärbar ist das Bemühen der Ratspräsidentschaft mit der besonderen öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit, der dem jeweiligen Vorsitz zuteil wird. Zugunsten von Kompromissen und präsentablen Ergebnissen werden eigene Interessen zurückgestellt. Im Fall Dänemarks begünstigte zudem die ambitionierte, nationale Policy besonderes Engagement. Es ist ein Bestreben erkennbar den dänischen Regelungsrahmen auf die EU-Ebene zu übertragen.

- **Verbündete im Parteiensystem:** Die Koalition der „Flexiblen Bremser“ verfügte quantitativ und qualitativ über wirkungsvollere Einflussmöglichkeiten auf den politischen Prozess. Dieser strukturelle Vorteil kam bereits im Rahmen der Stakeholder-Beteiligung zur Evaluation des „Aktionsplans für Energieeffizienz“ zum Ausdruck und setzte sich im weiteren Verhandlungsverlauf fort. Die Verbindungen zwischen konventioneller Energiewirtschaft, Industrie und Wirtschaftsverbänden sowie deren enge Kopplung an die konservativ, liberale Parteienfamilie ist über Jahrzehnte hinweg gewachsen und zeigte sich insbesondere in der Positionierung des EU-Rats.
- **Ablehnung durch Regierungspartei:** Die FDP trug direkte Verantwortung für den Verhandlungsprozess. Die Liberalen kritisierten insbesondere die KOM-Vorgaben zur Sanierung öffentlicher Gebäude, die Vorgaben zum Ökodesign und die geplanten EEV-Systeme. Die Ablehnung wurde – in Anlehnung an das „Belief System der „Flexiblen Bremser“ – mit eigener Programmatik unterlegt und mit alternativen Ansätzen konterkariert, die mit den Stichworten Markttransparenz, privates Engagement und Technologieoffenheit beschrie-

ben werden können.<sup>709</sup> Zudem war mit Wirtschaftsminister Rösler ein Regierungsmitglied direkt in die Verhandlungen im EU-Rat involviert.

- **Administrative Vertretung:** Als Erfolgsfaktor für die „Flexiblen Bremser“ erwies sich die Übertragung der Zuständigkeit auf einen Akteur mit großem politischen Einfluss. Im vorliegenden Fall handelte es sich um das BMWi. Es übernahm eine führende Rolle im Verhandlungsprozess und wurde von ressourcenstarken Wirtschaftsverbänden unterstützt. In Deutschland besteht traditionell eine enge Verbindung zwischen der konventionellen Energiewirtschaft und dem BMWi, aber auch zu großen Teilen der SPD sowie der CDU/CSU und zur FDP.
- **Heterogene Aufstellung erschwert Durchsetzung:** Der Verbündete der „Ambitionierten Regulierer“, das EP, ist als komplexer Akteur sehr heterogen aufgestellt. Das war insofern von Belang, als es eine einheitliche Positionsfindung zugunsten der Befürworterkoalition und in Opposition zur starken konservativ-liberalen Parteienfamilie erschwerte. Auch das BMUB konnte sich als Unterstützer der Energieeffizienz im innerdeutschen Rösler-Röttgen-Konflikt nicht durchsetzen. Dadurch gelang es nicht, die entsprechende Policy durch massiven Kapazitätsaufbau weiterzuentwickeln.
- **Hohe Sachkenntnis:** Wolfgang Irrek sieht in der Etablierung energieeffizienten Handelns einen sozialen Diffusionsprozess im Markt.<sup>710</sup> Folgt man dieser Einschätzung, so setzt das eine hohe Marktkenntnis der politisch Handelnden voraus. Durch die Heterogenität der Advocacy-Koalitionen lag sowohl auf Seiten der Befürworter als auch

---

<sup>709</sup> FDP-Bundestagsfraktion und Gruppe der FDP im Europäischen Parlament: Europäische Energiepolitik. Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 05. Juli. 2011.

<sup>710</sup> Irrek, Wolfgang/Thomas, Stefan: Markttransformation und politische Instrumente. In Pehnt, Martin (Hrsg.): Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch. Heidelberg: Springer, 2010, S. 45.

der Gegner eine breitgefächerte Branchen- und Sachkenntnis vor. So wurde gewährleistet, dass beide Seiten ihre Wissensressourcen in Form von praktikablen Instrumenten in den Verhandlungsprozess einbringen konnten. Martin Jänicke ergänzt:

Policy can support the innovators of a low-carbon technology, and the innovators may provide new technology-based policy options for climate policy. Policy may act as a first mover, and its diffusion by lesson-drawing may support the diffusion of the technology.<sup>711</sup>

- **Ökonomisches Interesse und Ressourceneinsatz:** Die Befürworterkoalition verfügte sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten über strukturelle und finanzielle Nachteile gegenüber ihren Gegnern: Sie hatte weniger Verbündete in der politischen Arena, die über weniger politische Machtressourcen – im Sinne von Regierungsverantwortung – verfügten. Auch Jann und Wegrich verweisen auf materielle Rahmenbedingungen, die für die Durchsetzung entscheidend sein können.<sup>712</sup> Große Teile der Gegnerkoalition waren zu hohem Ressourceneinsatz bereit, weil sie sich durch die EE-Richtlinie ökonomisch direkt bedroht sahen. Für die Befürworter hingegen – konkret für die EE-Branche – ging es um zukünftige, noch nicht klar kalkulierte ökonomische Gewinne.
- **Campaigning:** Die Gegnerkoalition nutze ihre finanziellen und organisatorischen Ressourcen für entsprechendes Campaigning. Die Eta-

---

<sup>711</sup> Jänicke, Martin: Multi-Level Reinforcement in Climate Governance. In Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.): Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 37.

<sup>712</sup> Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, S. 87 f.

blierung eines stringenten Narrativs<sup>713</sup> ist sowohl für den Zusammenhalt als auch für die Durchsetzungskraft von Akteursgruppen entscheidend. Denn ein stringentes Narrativ wirkt innerhalb der Koalition stabilisierend und nach Außen mobilisierend. Dazu wurden eine Vielzahl von Studien in Auftrag gegeben, um Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit zu erreichen. Mit dieser Informationspolitik wurde eine Machtposition im Diskurs gegen die Positivdarstellungen seitens der Befürworterkoalition aufgebaut.

- **Wissenschaftliche Expertisen:** Befürworter- wie Gegnerkoalition gaben wissenschaftliche Expertisen in Auftrag, um die öffentliche Debatte zu beeinflussen. Mit der Federführung des Themas im BMWi hat sich für die Gegner die Möglichkeit der Wissensgenerierung und -verbreitung deutlich verbessert. Die Annahme einer positiven Nettobeschäftigungswirkung durch die EE-Richtlinie konnte nicht adäquat platziert werden. Zugleich publizierte das BMWi Studien, die die Eignung verbindlicher Regelungen (z. B. zu EEV-Systemen) in Zweifel zogen.
- **Persönliche Eignung und Herkunft:** Status und Durchsetzungskraft der KOM hängen eng mit den Regelungskompetenzen der EU zusammen. Mit der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon rückte die Energiepolitik stärker in das Aufgabenfeld der KOM. Im Verhandlungsprozess zur EE-Richtlinie ist es der KOM gelungen, diese Rolle auszufüllen. Für die Durchsetzungskraft der GD Energie innerhalb der KOM scheinen sowohl das persönliche Engagement des Ener-

---

<sup>713</sup> Narrative erfüllen laut Hendrik Wagenaar zwei Kernfunktionen: (1) Indem sie Komplexität reduzieren, bieten Narrative Akteuren Handlungssicherheit. (2) Sie liefern zudem eine mehr oder weniger stringente, interpretative Vorlage für Wirkungs- und Entwicklungszusammenhänge. Wagenaar, Hendrik: *Meaning in action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. Armonk: M.E. Sharpe, 2011, S. 211.

giekommissars als auch dessen Herkunft bzw. dessen Reichweite und Wahrnehmung in der interessierten Fachöffentlichkeit von Belang zu sein. Da es sich um einen einflussreichen Kommissionsposten handelt, stammt der Energiekommissar auffällig häufig aus großen EU-Mitgliedstaaten.<sup>714</sup>

- **Heterogenität und loser Zusammenhalt:** Ausgehend von der rationalen Erkenntnis, dass das 2020-Effizienzziel im bisherigen Rechtsrahmen nicht zu erreichen war, formte sich die Koalition der „Ambitionierten Regulierer“. Im Gegensatz zu den „Flexiblen Bremsern“, die über stabile, relativ homogene und über Jahre bis Jahrzehnte gewachsene Klientelbeziehungen zu Ministerialbürokratie, Parteien und Parlamentariern verfügen, ist die Koalition der „Ambitionierten Regulierer“ etwas heterogener aufgestellt. Sie entspricht dem von Hugh Hecho beschriebenen „Issue-Network“<sup>715</sup>, das gekennzeichnet ist durch eine Vielzahl von Organisationen und vergleichsweise losen Zusammenhalt. Ein wichtiges verbindendes Element zwischen den Beteiligten ist – neben ökonomischen Interessen – das Erreichen des 2020-Ziels. Es bildet den gemeinsamen Bezugspunkt.
- **Branchen mit stärkerer Belastung:** Ungeachtet der Ausnahmen wird mit der EE-Richtlinie dennoch Anpassungsdruck in Wirtschaftszweigen erzeugt, die der Gegnerkoalition zuzuordnen sind: Teile der konventionellen Energiewirtschaft mit ihren Großkraftwerken sowie energieintensive Industrien werden stärker belastet. Das gilt auch für die öffentlichen Haushalte, die Steuerzahler und Verbraucher.

---

<sup>714</sup> Seit 1967 gab es 13 Kommissare der Generaldirektion Energie. Allein viermal wurden sie von Spanien und dreimal von Deutschland gestellt.

<sup>715</sup> Hecho, Hugh: Issue Networks and the Executive Establishment. In King, Anthony (Hrsg.): The new american political system. Washington, 1978.

- **Branchen, die profitieren:** Zu den Profiteuren zählen in jedem Fall die Bauwirtschaft, Investitionsgüterhersteller und Produzenten neuer Werkstoffe. Von der verpflichtenden Einführung von Audits profitieren Energieberater. Auch EVU, die sich auf neue unternehmensnahe Modelle wie das Contracting spezialisieren, sowie Unternehmen aus dem Bereich Forschung und Entwicklung profitieren.

Die Annahme, dass politische Entscheidungen wesentlich von Akteursbeziehungen beeinflusst werden, hat sich bestätigt. Auf der europäischen wie auf der nationalen Ebene bestand ein Kernkonflikt um die Art und den Umfang einer EE-Förderung zwischen der EE-Branche und den Wirtschaftsverbänden bzw. den konventionellen EVU. Die Konfliktlinie spiegelt wirtschaftliche Gewinner und Verlierer eines Strukturwandlungsprozesses, der eng mit der Energiewende verbunden bleibt.

## Kapitel 6

# Gesamtfazit und Ausblick

### 6.1 Beantwortung von Fragen und Thesen

Im Fazit werden die Untersuchung des Policy-Frameworks (siehe Kap. 3, S. 66), die Policy-Analyse der EE-Richtlinie (siehe Kap. 4, S. 118) und die Akteursanalyse auf Basis des ACF (siehe Kap. 5, S. 200) zu einem vollständigen Bild zusammengeführt. Zudem werden die Thesen bewertet, Aussagen zur Begrenzung der Ergebnisse getroffen und Implikationen für die weitere Forschungsarbeit aufgezeigt.

Die Ziele der Untersuchung spiegelten sich in drei Fragekomplexen wider. Diese richteten sich auf politische Zielsetzungen, ergriffene Maßnahmen, Instrumentierung und beteiligte Akteure bei der Entwicklung von EE-Politik in der jüngsten Vergangenheit seit 2005. Forschungsfeld war das europäische Mehrebenensystem. Auch wurden Bezüge zu den Mitgliedstaaten gezogen und der Fokus auf die Situation in Deutschland gelegt. Mithilfe der Fragestellungen wurden folgende Teilziele angestrebt:

- **Identifikation, Analyse und Prognose der technischen, ökonomischen, ökologischen und politischen Bedingungen im Policy-Framework:** Hiermit erfolgte die Einordnung der EE-Politik



in den Kontext größerer Zusammenhänge und in die Politikfelder der Energie- und Klimaschutzpolitik.

- **Identifikation umstrittener Policy-Maßnahmen in den diskutieren Gesetzesvorlagen der EE-Richtlinie sowie deren Zuordnung zu einzelnen EU-Institutionen:** Hier ging es um Erkenntnisse zur Interaktion der beteiligten Institutionen und deren Durchsetzungskraft im Verhandlungsprozess. Die Ermittlung der relevanten Einflussfaktoren, Abläufe und Ereignisse erfolgte durch eine empirisch gestützte Policy-Analyse, die den Verhandlungsprozess anhand der Phasen des Policy Cycle nachvollzog.
- **Identifikation relevanter Akteure, Zuordnung zu Advocacy-Koalitionen sowie Untersuchung ihrer Beziehungen untereinander im Mehrebenensystem:** Weil staatliches Handeln nicht nur die Aktionen politischer Gewalten, sondern auch als Aushandlungsprozess von Akteuren in einem politischen Subsystem verstanden wird, kam zur Vertiefung der Untersuchung auch der ACF zur Anwendung.

Policy Cycle und ACF lieferten hilfreiche Vorüberlegungen und Vereinfachungen zur Abbildung des komplexen Verhandlungsprozesses. Die mit ihnen verbundenen theoretischen Grundannahmen erwiesen sich im Verlauf der Arbeit als nützlich. Das bezieht sich zum einen auf die Abläufe des Policy Making, die Besonderheiten des politischen Mehrebenensystems und das Zusammenspiel von Institutionen. Zum anderen diente der ACF als Orientierungsrahmen zur Darstellung und Erklärung des Akteurshandelns.

### 6.1.1 Frage und These 1

**Frage 1:** Welche Entwicklungen führten zur Verabschiedung der EE-Richtlinie und wie hat sich die EE-Politik auf EU-Ebene hinsichtlich politischer Zielsetzungen und ergriffener Maßnahmen in

der jüngsten Vergangenheit entwickelt? Wie wirkten sich Ziele und Maßnahmen aus?

Energieeffizienz und -einsparung wurden von EU-Institutionen und Mitgliedstaaten als hilfreiches Mittel zur Modernisierung des Energiesektors eingestuft. Dieser Konsens betraf die unbestimmt klassifizierten Ziele von Nachhaltigkeit, Senkung von THG-Emissionen, Erhöhung der Versorgungssicherheit, Kostenabsenkung für Energieimporte und Steigerung der volkswirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Sie waren allgemein formuliert und standen offen für eine weitere Präzisierung. Die Bandbreite diskutierter Maßnahmen zur Zielerreichung war dementsprechend groß.

Bis zur Verabschiedung der EE-Richtlinie wurde kein einheitliches Zielverständnis erkennbar. Es gab keinen Rechtsrahmen, der Ziele verbindlich quantifizierte oder konkrete Wege zur Erreichung aufzeigte. Die vor 2012 bestehenden Initiativen und Maßnahmen wiesen massive Implementationsdefizite auf und waren nicht erfolgreich genug, um ein Bewusstsein für die Vorteile von Energieeffizienz in Unternehmen und Haushalten zu etablieren. Die europäische EE-Politik zwischen 2005 und 2012 basierte in weiten Teilen auf Absichtserklärungen. Ansprüche und Performance klappten auseinander. Der marktliberale Ansatz der EDL-Richtlinie setzte auf Technologieoffenheit, Eigeninitiative und Marktflexibilisierung, ohne ausreichende staatliche Anreize für Investitionen zu setzen. Das führte zu unzureichenden Ergebnissen und veranlasste die KOM, im Initiativverfahren eine Neuregelung der Policy anzustoßen. Es folgte ein Politikprozess, der verschiedene Eskalationsphasen durchlief und als Herantasten an funktionierende, zielorientierte Lösungen gewertet werden kann.

Der KOM-Vorschlag blieb marginal hinter der 2007er-Ratsvorgabe einer 20-prozentigen Einsparung zurück. Er spiegelt die Langfristziele der europäischen Umwelt- und Klimaschutzpolitik und hinterlegt sie mit einem ausgewogenen Maßnahmenkatalog. Die KOM berücksichtigte bei der Konzeption sowohl den Debattenstand infolge von Konsultationsprozessen, als auch

das institutionelle Machtgefüge. Die Machtverteilung beeinflusste die Politikooptionen der KOM, die einerseits Soll-Vorschriften partiell in verbindliche Maßnahmen überführte und andererseits Öffnungsklauseln berücksichtigte. Der Vergleich von EDL-Richtlinie und EE-Richtlinie zeigt einen Wandel des Politikstils von einem überwiegend inkrementalistischen zum nutzungsorientierten Handeln.

Insgesamt dominierten die Positionen des Rats, der sich im finalen Dokument in wesentlichen Punkten durchsetzte. Die starke institutionelle Stellung des Rats, inklusive der Sperrminoritäten führte dazu, dass die Ziele im Verhandlungsverlauf abgeschwächt wurden. Die im Rat repräsentierten Mitgliedstaaten plädierten mehrheitlich für kosteneffiziente und flexible Regelungen und setzten damit auf eine Fortführung der bisherigen Policy. Die Ablehnung starrer Vorgaben zur Einsparung, wie z. B. vom Parlament gefordert, wurde abgelehnt, da sie Handlungsoptionen einschränken und keine Garantien für höhere Versorgungssicherheit oder die Absenkung der Energieabhängigkeit bieten.

Auch auf prozessualer Ebene bestimmten die Mehrheitsverhältnisse im Rat den Verhandlungsverlauf. Die Trilog-Gespräche führten in jenem Moment zu einer Einigung, als sich die Machtverteilung im Rat infolge der französischen Präsidentschaftswahlen verschob. Der Wegfall der Vetofunktion für einzelne Mitgliedstaaten erhöhte die Kompromissbereitschaft. Die Neuverteilung der Stimmverhältnisse im Gremium ab November 2014 befördert die Kompromisshaltung der Ratsmitglieder weiter. Die stärkere Betonung des Mehrheitsprinzips erschwert es einzelnen Mitgliedstaaten zunehmend KOM-Initiativen abzuschwächen oder zu verhindern.

In der öffentlichen Wahrnehmung spielte Energieeffizienz bis zur Verabschiedung der EE-Richtlinie nur eine nebensächliche Rolle. Danach trat die EE-Politik aus der Ecke der „low politics“ auf die politische Agenda, wurde zu einem Kernbestandteil der Energiewende und öffentlich debattiert. Den „Policy Brokern“ gelang es multifunktionale Vorteile in den Bereichen

Versorgungssicherheit, Kostenwirksamkeit und Klimaschutz thematisch mit Energieeffizienz zu verknüpfen. Die 2012 entstandene Richtlinie ist schließlich verbindlicher, ambitionierter und mit höherem finanziellem Einsatz verbunden als die vorherige Gesetzgebung.

Obwohl das 2007 vom ER beschlossene Einsparziel voraussichtlich knapp verfehlt wird, erzeugte die Richtlinie in verschiedenen Branchen Modernisierungsdruck: So wurden kostenrelevante Vorgaben für Großkraftwerke der konventionellen Energiewirtschaft sowie für energieintensive Industrien und große Unternehmen verabschiedet. Gleiches gilt für die öffentlichen Haushalte und private Endverbraucher.

Finanzielle Belastungen treffen in erster Linie die Steuerzahler, die öffentliche Investitionen in den Gebäudebestand, Beschaffungen, Netzinfrastruktur und Anreizsysteme tragen. Zu den Profiteuren zählen die Bauwirtschaft, Investitionsgüterhersteller und Produzenten neuer Werkstoffe. Die Energieberater profitierten von der verpflichtenden Einführung von Audits. Gleiches gilt für Unternehmen, die sich auf Dienstleistungen wie das Contracting spezialisiert haben sowie Unternehmen aus dem Bereich Forschung und Entwicklung.

Der Energieeffizienz kommt durch ihre Querschnittsfunktion hohe strategische Bedeutung für die Energiewende zu. Es zeigte sich, dass die vielfältige Anwendbarkeit dazu führt, dass kleinteilige Regelungen die EE-Politik prägen. Nach den Erfahrungen mit unterdurchschnittlichen Ergebnissen der EDL-Richtlinie tendierten KOM und EP dazu Fortschritte im komplexen Subsystem mit kleinteiligen Vorgaben zu steuern und zu kontrollieren. Diese Mikrosteuerung birgt im Umkehrschluss die Gefahr Technologieoffenheit zu begrenzen und so Innovationspotenzial zu verschenken. Die Chancen verbindliche Prozessbeschreibungen zur Zielerreichung um- und durchzusetzen, waren vor diesem Hintergrund schlecht.

In der Evaluationsphase der EDL-Richtlinie und den Phasen von Problemdefinition und Agenda Setting der ER-Richtlinie nutzte die KOM

Benchmark-Berichte und Arbeitspapiere als Argumentationsgrundlage für den Verhandlungsprozess und als Mittel zur Herstellung von Publizität. Mit der vergleichenden Darstellung von Fortschritten oder Stagnation in den Mitgliedstaaten gelang es allerdings nur partiell einen Wettbewerb zu initiieren bzw. öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema zu generieren.

Als Kernaspekt der Politikformulierungsphase erwiesen sich Finanzierungsfragen. KOM und EP drängten auf ein höheres Engagement der Mitgliedstaaten. Diese wiederum waren bemüht, die Bestrebungen abzumildern bzw. zu verhindern. In der Verhandlungsführung des Rats sind Strategien zur Abschwächung der Verbindlichkeit und Öffnung gegenüber einer offeneren Anrechenbarkeit bereits vollzogener Maßnahmen erkennbar.

Die EE-Richtlinie war schließlich von zahlreichen Ausnahmetatbeständen in Form von „Opt-out-Klauseln“ geprägt. In der Implementationsphase wurde deutlich, dass die Regelungen Vermeidungsstrategien begünstigen. Zudem erschwerten die Öffnungsklauseln ein Nachsteuern der KOM. Es zeigte sich, dass das Verbindlichkeits- und Sanktionsdefizit zu nimmt, je globaler die Ziele sind. Der große Adressaten- bzw. Verpflichtetenkreis der EU-Richtlinie erschwert die Zuordnung von Verantwortung für die Nichterfüllung von Vorgaben.

**These 1:** Die Bedeutung politisch-räumlicher Ebenen verändert sich. EE-Politik gewinnt an Bedeutung, indem inhaltliche und organisatorische Steuerungskompetenzen von der nationalen Ebene auf die EU-Ebene verschoben werden.

Die Analyse bestätigte die These des Wandels politisch-räumlicher Ebenen. Die Bedeutung der nationalen Ebene hat ab- und die der internationalen Ebene zugenommen. Die supranationale Steuerung der EE-Politik durch EU-Institutionen gewann – begünstigt durch den Vertrag von Lissabon – in der jüngsten Vergangenheit an Relevanz.

Allerdings zeigte sich in allen Phasen des Policy Cycle, insbesondere aber während der Implementation, dass auch nationale und subnationale

Akteure starken Einfluss ausübten. Für die Entscheidungsinstitutionen in den Mitgliedstaaten steht der Verlust an Gestaltungshoheit der wachsenden Teilhabe an der Steuerung auf supranationaler Ebene gegenüber. Dort sind sie in Strukturen eingebunden, die Einfluss auf nationalstaatliche und gesamteuropäische Entwicklungen ermöglichen.

- Die Teilhabe nationaler Regierungen im ER bewahrte ihnen maßgeblichen Einfluss auf den Fortgang der EE-Politik. Deren jüngste Entwicklung stellt sich als ein Prozess dar, der von europäischer Ebene gesteuert, von den Mitgliedstaaten beeinflusst und durch selbstständige Initiativen der subnationalen und kommunalen Ebene ergänzt wird.
- Für die EE-Politik und die Energiepolitik kann eine Zunahme von Top-Down-Regulierungen konstatiert werden, die vordergründig mit einem Souveränitätsverlust der Nationalstaaten einhergehen. Zugleich sind die Mitgliedstaaten auf EU-Ebene aber in erweiterte Entscheidungsprozesse eingebunden, die zuvor außerhalb ihres Gestaltungsspielraums lagen. Hier werden Souveränitätsgewinne erzielt.
- EE-Politik ist funktional verknüpft mit weiteren Politikfeldern (Energie-, Umwelt-, Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik), die für ein vollständiges Verständnis des Policy-Prozesses, der zur EE-Richtlinie führte, von wesentlicher Bedeutung waren.

### 6.1.2 Frage und These 2

**Frage 2:** Welche Werte Überzeugungen und instrumentelle Auswahl brachten Akteure des Subsystems in den Verhandlungsprozess ein? Wie organisierten Sie sich und welche Kriterien oder Ressourcen beeinflussten ihre Durchsetzungschancen?

Es ist zunächst zu konstatieren, dass stabile Koalitionen identifiziert werden konnten, die im Verhandlungsprozess eine treibende Rolle spielten. Ak-

teursgruppen und deren „Belief Systems“ haben sich unabhängig von Veränderungen im institutionellen System und wechselnden politischen Mehrheiten über einen längeren Zeitraum konsolidiert. Die Advocacy-Koalitionen waren mittelbar und unmittelbar in den Verhandlungsprozess involviert. Befürworter- und Gegnerkoalition konnten anhand der politischen Pole dirigistischer bzw. flexibler Steuerung zugeordnet werden. Als politische Handlungsmaxime prägten sie deren „Deep Cores“.

In den unterschiedlichen Vorstellungen kamen Überzeugungen zum Ausdruck, die über das Subsystem der EE-Politik hinausgingen. Insgesamt drei Advocacy-Koalitionen konnten identifiziert werden, die im Sinne ihrer Kernüberzeugungen bezeichnet wurden: Die Befürworterkoalition der „Ambitionierten Regulierer“, die Gegnerkoalition der „Flexiblen Bremser“ und die Policy Broker der „Zielorientierten Moderatoren“.

Bestimmend für den Policy Wandel waren spezifische Charakteristika des Subsystems. Ein Verzicht auf Aktivitäten zur EE-Steigerung könnte irreversible Schäden verursachen. Auch deshalb bekannten sich Befürworter- wie Gegnerkoalition prinzipiell zur Energieeffizienz. Unterschiede zeigten sich im favorisierten Politikstil. Die Vorstellungen zur konkreten Gestaltung bewegten sich zwischen inkrementeller und optimierender Anpassung. Das lag auch an der mittelbaren Wirkung diskutierter Maßnahmen und deren schwer abschätzbaren Folgen.

Die Koalition der „**Ambitionierten Regulierer**“ erwies sich als wenig durchsetzungsstark. Sie verfügte über Organisationsstrukturen mit vergleichsweise losem Zusammenhalt. Es gelang nur in Ansätzen, eine interessierte Öffentlichkeit zu mobilisieren, die sich mit Protesten oder Kampagnen in den Meinungsbildungsprozess einbringen wollte. In Teilbereichen wurden dennoch „Policy-Core-Beliefs“ und sekundäre Aspekte durchgesetzt.

Stützend wirkte die öffentliche Problemwahrnehmung externer Einflussfaktoren. Nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima wuchs in mehreren EU-Staaten, allen voran Deutschland, die politische und gesellschaftliche Be-

reitschaft zu einer dynamischen Umgestaltung des Energiesektors im Sinne der Energiewende. Die öffentliche Unterstützung für Positionen erhöht deren Durchsetzungschancen. Das liegt daran, dass infolge möglicher Wahlerfolge die Chance steigt, Mandate mit formal-rechtlichen Entscheidungskompetenzen zu besetzen. Die Befürworterkoalition nutzte das Gelegenheitsfenster, um das Einhalten der Zielvorgaben von 2007 (20 Prozent Einsparung bis 2020) einzufordern.

Auch die Besetzung der Ratspräsidentschaft wirkte stützend auf die Befürworterkoalition. Insbesondere Dänemark nutzte die Einflussmöglichkeiten, um Verhandlungsinhalte und -verlauf zu beeinflussen. Die Ratspräsidentschaft trug gegen Widerstände dazu bei Positionen der „Ambitionierten Regulierer“ durchzusetzen. Dies gelang durch kleinteilige Zugeständnisse an und Ausnahmeregeln für die Mitgliedstaaten. Erklärbar ist das Bemühen der Dänen mit der besonderen öffentlichen und politischen Aufmerksamkeit, die dem jeweiligen Vorsitz zuteil wird. Zugunsten von Kompromissen und präsentablen Ergebnissen werden Anstrengungen unternommen und mitunter sogar Eigeninteressen zurückgestellt.

Die Koalition verfügte über weniger gefestigte Beziehungen zu politischen Akteuren sowie relevanten Institutionen. Mit dem EP wurde ein Akteur identifiziert, der die Überzeugungen des „Belief Systems“ der „Ambitionierten Regulierer“ im Verhandlungsprozess artikulierte. Hemmend wirkten allerdings die hohe Heterogenität des Parlaments und daraus resultierende kontroverse Einigungsprozesse. Auch das BMUB konnte sich als Unterstützer der Energieeffizienz im innerdeutschen Rösler-Röttgen-Konflikt kaum durchsetzen. Zudem war es nicht direkt in den Verhandlungsprozess involviert.

Der Befürworterkoalition fehlte in den Mitgliedstaaten lange die politische Durchsetzungskraft, um strengere und verbindlichere EE-Maßnahmen einzuführen. Die wachsenden Kompetenzen der EU im Bereich Energiepolitik ermöglichten jedoch einen strategischen Ebenenwechsel. Um Forderungen



zu platzieren, wurden Interessen schon in einer frühen Phase des Policy Making auf EU-Ebene artikuliert. In Anbetracht der Fortschritte, die mit der EE-Richtlinie erreicht wurden, ist mit weiteren vergleichbaren Initiativen und mit dem Ausbau von Interessenvertretungskompetenzen in Brüssel zu rechnen.

Sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten zeigten sich bei der Befürworterkoalition strukturelle und finanzielle Nachteile: Sie hatten weniger Verbündete in der politischen Arena, die über weniger politische Machtressourcen – im Sinne von Regierungsverantwortung – verfügten und zudem heterogen aufgestellt waren. Die heterogene Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen begünstigte auf Seiten der Befürworter, wie auf Seiten der Gegner eine hohe Branchen- und Sachkenntnis. Dadurch ist es beiden Advocacy-Koalitionen gelungen, ihre Wissensressourcen in Form praktischer Instrumente in den Verhandlungsprozess einzubringen.

Die „**Flexiblen Bremser**“ verfügten über Kapazitäten, die einen tiefgreifenden Policy Wandel verhinderten. Sie hatten quantitativ und qualitativ wirkungsvollere Einflussmöglichkeiten auf den politischen Prozess. Dieser strukturelle Vorteil kam schon bei der Stakeholder-Beteiligung zur Evaluation des Aktionsplans für Energieeffizienz zum Ausdruck und setzte sich fort im weiteren Verhandlungsverlauf.

Die Gegnerkoalition maß der Energieeffizienz in der frühen Phase zwischen 2005 und 2010 keine übermäßige Bedeutung zu. Das lag daran, dass entsprechende Regelungen als Soll-Vorschriften weitgehend fakultativ waren. Mit der EDL-Richtlinie konnte den wachsenden gesellschaftlichen Anforderungen an Nachhaltigkeit und Umweltschutz im Kontext der Energieversorgung vordergründig Rechnung getragen werden. Als durch Benchmark-Berichte sowie in Phasen von Problemwahrnehmung und Agenda Setting deutlich wurde, dass unverbindliche Regelungen von der KOM als unzureichend bewertet wurden, schaltete sich die Gegnerkoalition in den Konsultationsprozess ein.

Die „Flexiblen Bremser“ verfügten über gewachsene Klientelbeziehungen zu Ministerialbürokratie, Parteien und Parlamentariern. Diese Verbindungen zwischen konventioneller Energiewirtschaft, Industrie und Wirtschaftsverbänden sowie deren enge Kopplung an die konservativ-liberale Parteienfamilie ist über Jahrzehnte hinweg gewachsen. BMWi, Wirtschaftsverbände und -kammern haben sich im Sinne der „Flexiblen Bremser“ klar gegen eine dirigistische Rechtsetzung ausgesprochen und sich folgerichtig für Flexibilisierung und Marktoffenheit eingesetzt.

Es erwies sich als Vorteil, über gute Beziehungen zu einer vergleichsweise hohen Anzahl von Positionsträgern mit formal-rechtlicher Autorität zu verfügen. Der Gegnerkoalition gelang es sowohl „sekundäre Aspekte“, als auch Überzeugungen aus dem „Policy Core“ und dem „Deep Core“ auf einen politischen Akteur zu übertragen, der direkt in den Verhandlungsprozess involviert war. Im Fall Deutschlands handelte es sich um das BMWi, das von der FDP geführt wurde und eine führende Rolle im EU-Rat einnahm.

Abgrenzungsbestrebungen der FDP gegenüber dem Regierungspartner, die innerhalb der schwarz-gelben Koalition innenpolitisch konstatiert wurden, kamen auch auf EU-Ebene zum Ausdruck. Der FDP-Wirtschaftsminister lehnte die Einsparziele ab, die von der CDU-Kanzlerin 2007 initiiert wurden, und trat in Opposition zum CDU geführten BMUB, das Positionen der „Ambitionierten Regulierer“ durchzusetzen versuchte. Die Abgrenzung wurde mit alternativen Ansätzen unterlegt, die nicht nur tagespolitisch, sondern programmatisch zum Ausdruck kamen.

Teile der Gegnerkoalition waren zu hohem finanziellen Einsatz bereit, weil sie sich vom KOM-Vorschlag ökonomisch bedroht sahen. Die Verfügbarkeit ausreichender Finanzen kann als Universalressource gewertet werden. So wurden wissenschaftliche Expertisen angefertigt, mediale und öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt und Campaigning finanziert. So können Entscheidungsträger z. B. mit Kompensationsangeboten mobilisiert werden.

Die Etablierung eines stringenten Narrativs war sowohl für den Zusammenhalt der Koalition, als auch für die Durchsetzungskraft der Gegnerkoalition von Bedeutung. Dieses Narrativ wurde von wissenschaftlichen Auftragsarbeiten untermauert, die in der öffentlichen Arena wirkten. Sie trafen in der Debatte auch auf wissenschaftliche Expertisen der „Ambitionierten Regulierer“. Beispiele für die Debattenfundierung durch Studien wurden identifiziert in den Diskussionen, um Nettobeschäftigungseffekte der Energiewende und um die Kosten infolge des Ökodesigns.

Im Verhandlungsprozess zur EE-Richtlinie ist es der KOM gelungen, ihre Rolle als Initiator und interinstitutioneller Vermittler auszufüllen. Ihre Zuordnung zur Koalition der „**Zielorientierten Moderatoren**“ ist auf ihre eigentlichen Kernaufgaben und das Bestreben nach Überparteilichkeit zurückzuführen. Die Durchsetzungskraft der GD Energie bzw. der KOM korrelierte im Fall Deutschlands auch mit dem persönlichen Engagement des Energiekommissars, Oettinger sowie dessen Herkunft. Persönliche Führungsfähigkeiten tragen zum Erfolg von Advocacy-Koalitionen bei. Die Führungskräfte generieren Ressourcen, wirken auf deren Verwendung ein und erhöhen die Reputation der Koalition. Im vorliegenden Fall schuf das Engagement zusätzliche Wahrnehmung in einer interessierten Fachöffentlichkeit. Zudem zeigte sich, dass der Energiekommissar auffällig häufig mit Politikern aus großen EU-Mitgliedstaaten besetzt wird.

**These 2:** Europäische Policy-Prozesse werden von transnational agierenden Akteuren und Interessenkoalitionen beeinflusst. Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in der Energiepolitik und die Verflechtung politischer Arenen führt zu neuen Strategien der Interessenvertretung. Akteursgruppen zeigen die Bereitschaft, ihre Ziele auch außerhalb bestehender Kooperationsrahmen zu erreichen.

Es kann bestätigt werden, dass die Entwicklung der EE-Politik stark von den Advocacy-Koalitionen beeinflusst wurde. Durch die Verlagerung von

Kompetenzen auf die EU-Ebene entstanden im Mehrebenensystem neue Verflechtungen politischer Arenen für staatliche, aber auch für nicht-staatliche Akteure. Letztere artikulierten ihre Interessen auf EU-Ebene, um dort Einfluss zu gewinnen ohne zugleich ihre Aktivitäten auf anderen politischen Ebenen zurückzustellen. Es bewahrheitet sich die Feststellung von Adrienne Héritier, die darauf hinwies, dass Regieren im europäischen Mehrebenensystem unter Einbeziehung internationaler, politikfeldspezifischer Netzwerke stattfindet, deren Interessen von den beteiligten Institutionen abstrahiert würden.

### 6.1.3 Frage und These 3

**Frage 3:** Welche technischen, ökonomischen, ökologischen und politischen Diskurse beeinflussten die europäische EE-Politik? Welche Intentionen war für die Auswahl des Rechtsrahmens entscheidend und welche Auswirkungen hatte die Auswahl?

Es konnten sowohl Faktoren herausgearbeitet werden, die für eine stärkere politische und wirtschaftliche Hinwendung zur Energieeffizienz sprechen, als auch welche, die hemmend wirken: Stützend wirkte sich aus, dass EE-Maßnahmen unabhängig von externen Einflüssen und Abhängigkeiten umsetzbar sind. In Anbetracht der hohen Importabhängigkeit eines Großteils der EU-Mitgliedstaaten muss Energieeffizienz als heimische Ressource betrachtet werden. Es ist zu erwarten, dass die Preisentwicklung bei fossilen und nuklearen Brennstoffen sich nach oben entwickelt. Das liegt zum einen an der weiteren Verknappung dieser Ressourcen, zum anderen an zunehmenden Bestrebungen, deren externe Kosten bei der Energieumwandlung, z. B. im Rahmen des Emissionshandels einzupreisen. EE-Technologien werden attraktiver, wenn sich die Amortisierungszeiträume verkürzen.

Weil Energieeffizienz mittelbar wirkt, sollten sich daraus Schlussfolgerungen für die EE-Politik ergeben. Ihre Steigerung ist kein Selbstzweck, sondern dient weiterführenden Zielen. Dass in der EU systematisch zu viel Energie

verbraucht wird, ist keineswegs unumstritten. Eine Festlegung auf statische Einsparziele führt nicht automatisch zu deren Erreichung. EE-Maßnahmen können nur erfolgreich sein, wenn das Nutzerverhalten berücksichtigt wird und sich in einer Kosten-Nutzen-Analyse wirtschaftliche Vorteile realisieren.

Ist dies nicht der Fall, so wirkt der Kostenfaktor hemmend. Eine starre Förderung einzelner Technologiebereiche, wie sie z. B. mit der KWK-Förderung erfolgt, führt nicht zwangsläufig zu positiven wirtschaftlichen Effekten, sondern kann im Gegenteil Investitionen in noch effizientere Technologien verhindern. Auch muss die pauschale Einsparung nicht zwangsläufig zur Absenkung der Energieabhängigkeit führen. Einsparungen können sich auf unterschiedliche Energieträger beziehen. Eine Reduzierung der Verstromung von Kohle kann in effizienteren Gaskraftwerken kompensiert werden. Die Absenkung der Energieabhängigkeit würde damit aber kaum erreicht.

Dadurch, dass der Rechtsetzungsprozess in Form einer Richtlinie erfolgte, ergab sich für die Mitgliedstaaten ein höheres Maß an zeitlicher und inhaltlicher Flexibilität. Mit einer Verordnung wäre die Anpassung an nationale Gegebenheiten nicht möglich gewesen. Der Rechtsrahmen der EE-Richtlinie geht dennoch über den von Laura Cram formulierten Status des „soft law“ hinaus, der von Entschließungen und Informationskampagnen gekennzeichnet ist.<sup>716</sup>

Zuletzt sei auf externe Einflüsse hingewiesen, die das Policy Making prägten. Auswirkungen hatte die Finanzkrise der Jahre 2008/2009 und der Reaktorunfall von Fukushima. Diese Faktoren, die eine hohe mediale und gesellschaftliche Wirkung erzielten, wirkten – sowohl förderlich als auch hemmend – auf Entscheidungsträger und -prozesse. Das Subsystem wurde zudem von Innovationsprozessen beeinflusst, die nur begrenzt politisch steuerbar sind.

---

<sup>716</sup> Cram, Laura: Policy and Politics, Bd. Vol. 21, S. 144.

- Die Einsparungen, die infolge von EE-Maßnahmen realisiert werden, verschieben die wirtschaftliche Nachfrage: Energie wird weniger, energieeffiziente Dienstleistungen und Güter werden stärker nachgefragt. Eine sinkende Nachfrage geht zu Lasten derjenigen Branchenteilnehmer, deren Geschäftsmodell auf dem Verkauf von Energie beruht. Die Folge sind sinkende Gewinne und Arbeitsplatzverluste in der konventionellen Energiewirtschaft.
- Zugleich wächst das Branchensegment der Unternehmen, die energieeffiziente Anlagen oder Dienstleistungen anbieten. Hier herrscht keine Deckungsgleichheit zu den Unternehmen der konventionellen Energiewirtschaft, die ihre Angebote nur langsam anpassen. Die EE-Branche professionalisiert ihre Interessenvertretungsstrukturen und weicht die für die Energiepolitik bestimmenden engen Verbindungen zwischen konventioneller Energiewirtschaft und politischen Akteuren auf.
- Nach der Verabschiedung der EE-Richtlinie im Dezember 2012 beschleunigte sich das Wachstum der EE-Branche massiv. In Deutschland sind mittlerweile etwa 850.000 Menschen beschäftigt, die ein Umsatzvolumen von etwa 162 Milliarden EUR erwirtschaften. Die Voraussetzungen sind gut, dass die international ohnehin exponierte Stellung des Wirtschaftszweiges sich zukünftig fortsetzt. Die Investitionssicherheit verbessert die Perspektiven für die Branche und festigt den Status von Lead-Märkten.
- Obwohl die EU-Mitgliedstaaten bedingt durch ihre historische Verantwortung besonders vehement für Energieeffizienz eintreten müssten, ist der finanzielle Aufwand zur Realisierung von Einsparungen in den Industriestaaten ungleich höher als in den Schwellenländern, in denen hohe Einsparungen unter Einsatz geringer finanzieller Mittel möglich wären.

**These 3:** Durch ihren vielseitigen Nutzen und Verflechtungen zu anderen Politikfeldern forciert Energieeffizienz die Transformation des Energiesektors. Externe Effekte von Energieumwandlung und -nutzung werden reduziert und Gegensätze zwischen ökologisch und ökonomisch geprägten Interessen abgeschwächt. Die konventionelle Energieerzeuger büßt ihre marktbeherrschende Stellung sowie politischen Rückhalt ein.

Energieeffizienz ist ein Kernbestandteil der Energiewende, weil mit ihr flexible Strategien zur Lösung verknüpfter Herausforderungen verbunden sind. Der Transformationsprozess im Energiesektor erstreckt sich auf die gesamte Erzeugungskette, von der Umwandlung bis zum -transport und -verbrauch. Die Maßnahmen haben Auswirkungen auf die Arbeits- und Produktionsbedingungen in allen Wirtschaftsbereichen sowie bei privaten Endverbrauchern.

Einsparungen, die infolge von EE-Maßnahmen realisiert werden, sind für eine Vielzahl von gesellschaftlichen Zielgruppen interessant. Das gilt nicht nur für den öffentlichen Sektor, sondern auch für EVU, die auf neue Geschäftsmodelle wie das Contracting setzen. Industrieunternehmen aber auch kleine- und mittelständisch geprägte Unternehmen profitieren von Kostenvorteilen beim Energiebezug. Das gilt nicht zuletzt für private Haushalte. Insgesamt wurde hohes gesellschaftliches Zustimmungspotenzial für Energieeffizienz und die Energiewende identifiziert.

Das kann auch damit begründet werden, dass Anreize zur EE-Förderung als Wirtschaftsförderprogramm wirken können. Die Annahme mit verbesserten Technologien und innovativen Unternehmen positive Beschäftigungseffekte zu erzielen, erscheint plausibel. Diese volkswirtschaftlichen Effekte verstärken sich, wenn auch Zuliefererbranchen von den First-Mover-Vorteilen profitieren. Potenzielle Lead-Märkte für EE-Technologien in EU-Mitgliedstaaten werden gestützt durch anspruchsvolle globale Zielsetzungen. Energieeffizienz leistet einen wichtigen Beitrag zur Emissionsreduzierung.

Verbindliche internationale Abkommen erzeugen daher Nachfrage auf den Auslandsmärkten, die sich wiederum positiv auf europäische Unternehmen auswirken.

Energieeffizienz unterstützt einen Fortschrittsprozess. Dieser trägt zur Umgestaltung der tradierten Zusammensetzung des Energiesektors und dazugehöriger Akteurskonstellationen in der Energiepolitik bei. Die Stärkung der Energieeffizienz wird jedoch auf absehbare Zeit nicht zu einer umfangreichen Transformation von Energiesektor und der politischer Arena führen. Dafür ist die Abhängigkeit von konventioneller Energiewirtschaft nach wie vor zu stark ausgeprägt und deren Interessenvertretungen zu dominierend.

## 6.2 Begrenzung und Forschungsbedarf

Die verwandten Modelle und Datengewinnungsmethoden sind mit Beschränkungen verbunden, die für das Verständnis und die Gültigkeit der Arbeitsergebnisse wichtig sind. Auf die Defizite der Modelle wurde in Kapitel 2 eingegangen: Das Phasenmodell stellt einen heuristischen Orientierungsrahmen dar und bildet keine stringent voneinander abgrenzbaren politischen Handlungsabläufe ab. Mit dem Policy Cycle werden vornehmlich Top-Down-Entscheidungen ohne zeitliche Dimension rekonstruiert. Insbesondere Sabatier und Jenkins-Smith kritisierten auch die deskriptive Unschärfe des Modells, das stark auf den Einzelfall oder wenige Fälle ausgerichtet ist und entwickelten ergänzend das Modell des ACF.

Die zugrundeliegenden Daten und Informationen wurden im Wesentlichen aus Primärmaterial in Form von amtlichen Dokumenten, Gesetzen sowie Presseberichten gewonnen. Unschärfen können entstehen, weil Verhandlungen nicht öffentlich stattfanden und Informationen nur über Dritte zu gewinnen sind. Direkt Beteiligte sind an kooperativen Arbeitsbeziehungen interessiert, die über den Einzelfall hinausgehen. Transparente Informationen über interne Absprachen und Kompromisse werden daher oft vertraulich



behandelt. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass es im Eigeninteresse von Akteuren liegt ihre grundsätzlichen Positionierungen auch nach Außen transparent zu machen.

Die Zwischen- und Gesamtergebnisse zeigten Probleme und Herausforderungen auf, die weitere Forschungsanstrengungen nahelegen:

- **Geopolitische Auswirkungen der Energieabhängigkeit:** Die Kosten für Energieimporte der EU-Mitgliedstaaten sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Diese Transfers fließen von der EU zu einem hohen Anteil in Staaten ohne demokratisch legitimierte Strukturen. Die geopolitischen Auswirkungen und Abhängigkeiten, die sich daraus ergeben, sind bisher kaum erforscht. Dazu gehören im Umkehrschluss auch Implikationen für die europäische Außenpolitik.
- **Einbeziehung des Nutzerverhaltens:** In der EE-Richtlinie ist kein stringenter Ansatz zur Steuerung des Nutzerverhaltens oder zur Abwendung von Rebound-Effekten erkennbar. Strategien zur nachhaltigen EE-Steigerung, die auch soziale und gesellschaftliche Komponenten einbeziehen, sind wenig erforscht. Hierzu gehören nicht nur die Entwicklung von Anreizmechanismen, sondern auch die Verfeinerung der Modelle zur Abwägung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens von Energieeffizienz.
- **Bedeutung von Bottom-up-Ansätzen:** Ein Ansatz für die Mikrosteuerung wären Multiplikatorenprozesse, z. B. durch Initiierung von Zielvereinbarungen zwischen Politik und staatlichen Unternehmen bzw. staatlichen Beteiligungsgesellschaften. Hier könnte darauf hingewirkt werden, dass Energieeffizienzvereinbarungen abgestimmt und Bezüge von Geschäftsführern an Einsparziele gekoppelt werden. Diese dezentralen Maßnahmen erhöhen die individuelle Identifikation und könnten auf Akteure in Wirtschaft und Zivilgesellschaft wirken. Bei der Ideenentwicklung für derartige Lösungen besteht noch Forschungsbe-

darf. Entsprechende Ansätze könnten in Einzelfallstudien durch Auswertung potenzieller Best Cases erarbeitet werden.

- **Rolle von Unternehmensnetzwerken:** Netzwerke haben sich in den 1980er-Jahren infolge erhöhten Spezialisierungs- und Innovationsdrucks etabliert. Sie helfen Ressourcen außerhalb des eigenen Unternehmens zu erschließen und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Es entstanden neue Formen des wirtschaftlichen Austauschs, die weder durch Preiswettbewerb noch durch Unternehmenshierarchien koordiniert wurden. Energieeffizienznetzwerke sind eine neue und erfolgversprechende Form dieser Zusammenschlüsse. Auch hier ist die Dokumentation oder Weiterentwicklung bestehender Ansätze als Mehrwert zu sehen, dem sich Forscher widmen könnten. Als Bottom-up-Lösung können Unternehmensnetzwerke<sup>717</sup> zu einem Schlüssel für die Energieeffizienz werden.
- **Messbarkeit der Energieeffizienz:** Forschungs- bzw. Abstimmungsbedarf besteht nach wie vor bei der Etablierung vergleichbarer Benchmarks für Energieeffizienz. Mit den Vorgaben der KOM für entsprechende Berichte wurden zwar Fortschritte bei der Harmonisierung gemacht. Allerdings zeigt die Betrachtung der Implementationsphase, dass in den EU-Mitgliedstaaten noch immer ganz unterschiedliche Herangehensweisen gewählt werden. EE-Maßnahmen erfordern einheitliche Messdaten und Evaluierungen.

Energieeffizienz wurde lange vernachlässigt, ist nun aber auf dem Weg dazu auch nach 2020 ein entscheidender Bestandteil der europäischen

---

<sup>717</sup> Unternehmensnetzwerke sind eine auf die Realisierung von Wettbewerbsvorteilen gerichtete Organisationsform ökonomischer Aktivitäten, die sich eher durch kooperative denn kompetitive und stabile Beziehungen zwischen rechtlich selbstständigen, wirtschaftlich jedoch meist abhängigen Unternehmen auszeichnet. Engelhard, Johann: Internationale Unternehmensnetzwerke. Gabler Wirtschaftslexikon 2015.

Energie- und Klimaschutzpolitik zu bleiben. Wichtig ist – und das ist ein wesentliches Verdienst der EE-Richtlinie –, dass die Potenziale der Energieeffizienz durch den Policy-Prozess stärker in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit gelangten. EE-Politik kann nur erfolgreich sein, wenn sie von den Verbrauchern als Chance erkannt wird.

# Literaturverzeichnis

- AG Energiebilanzen (Hrsg.):** Auswertungstabellen zur Energiebilanz Deutschland 1990 bis 2015. Stand: 27. Juli 2016. Berlin, 2016.
- AG Energiebilanzen (Hrsg.):** Bruttostromerzeugung in Deutschland ab 1990 nach Energieträgern, Abrufdatum: 26. Sep. 2015. Berlin, 2015.
- Agentur für Erneuerbare Energien:** Bürger stehen weiterhin hinter dem Ausbau erneuerbarer Energien. Die Ergebnisse der AEE-Akzeptanzumfrage 2014. RENEWS Kompakt vom 28.12.2014 Vol. 23, 2014.
- Amann, Klaus/Hirschauer, Stefan:** Die Befremdung der eigenen Kultur. Zur ethnographischen Herausforderung soziologischer Empirie. Frankfurt: Suhrkamp, 1997.
- American Council for an Energy-Efficient Economy (Hrsg.):** The ACEEE 2012 International Energy Efficiency Scorecard. Washington, 2012.
- Ausschuss der Regionen:** CdR 89/2009, Weißbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance. Brüssel, 2009.
- Ausschuss der Regionen:** ENVE-V-014, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Energieeffizienz“. Luxemburg, 2012, S. 49–64.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.:** Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. American Political Science Review, Vol. 57, 1963, S. 632–642.
- Bandelow, Nils C.:** Advocacy Coalition Framework. In **Wenzelburger, Georg/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.):** Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, 2015, S. 305–324.
- Bandelow, Nils C.:** Ausweitung politischer Strategien im Mehrebenensystem. In **Martinsen, Renate (Hrsg.):** Politik und Biotechnologie. Baden-Baden: Nomos, 1997, S. 153–168.
- Bandelow, Nils C.:** Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Berlin: Sigma, 1999.
- Bandelow, Nils C.:** Politische Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie: Nutzen und Grenzen des Advocacy-Koalitionenrahmens zur Erklärung politischen Wandels im Mehrebenensystem Bundesländer, Bund und EU. Hagen: Ruhr-Universität Bochum, 1996.

- Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus:** Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft Auflage. München: Oldenbourg, 2003.
- Bauernhansl, Thomas:** Energieeffizienz in Deutschland – eine Metastudie. Wiesbaden: Springer, 2014.
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D.:** Agendas and instabilities in American politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Beichelt, Timm:** Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems. Wiesbaden: Springer, 2015.
- Beise, Marian:** Lead Market. County-Specific Success Factors of the Global Diffusion of Innovation. Heidelberg: Springer, 2012.
- Benz, Arthur:** Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Benz, Arthur:** Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In **Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.):** Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS, 2010, S. 111–136.
- Benz, Arthur:** Multi-Level-Governance. In **Glück, Peter (Hrsg.):** Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Band Theoretical Aspects, Freiburg: Joensuu European Forest Institute, 1999.
- Benz, Arthur:** Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen. In **Werle, Raymund/Schimank, Uwe u. a. (Hrsg.):** Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt: Campus Verlag, 2000.
- Bergold, Jarg B./Flick, Uwe:** Die Sicht des Subjekts verstehen: Eine Einleitung und Standortbestimmung. In **Bergold, Jarg B./Flick, Uwe (Hrsg.):** Ein-Sichten: Zugänge zur Sicht des Subjekts mittels qualitativer Forschung. Tübingen: DGVT, 1987, S. 1–18.
- Binder, Manfred/Jacob, Klaus:** Umweltpolitikforschung an der Freien Universität Berlin. FFU-Jahresbericht 2004.
- Binswanger, Mathias:** Technological progress and sustainable development: what about the rebound effect? *Ecological Economics*, Vol. 36, 2001, S. 119–132.
- Blesl, Markus/Kessler, Alois:** Energieeffizienz in der Industrie. Berlin: Springer Vieweg, 2013.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus; Ehrhart, Hans Georg (Hrsg.):** Politikfeldanalyse. Elemente der Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth:** Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung. Grundwissen Politik Auflage. Wiesbaden: Springer VS, 2012, Band 50.

- Börzel, Tanja A.:** Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Nr. 2 2002, S. 193–214.
- Bonß, Wolfgang:** Die Einübung des Tatsachenblicks. Zur Struktur und Veränderung empirischer Sozialforschung. Frankfurt: Suhrkamp, 1982.
- Borchardt, Klaus-Dieter:** Das ABC des Rechts der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2010.
- Breakthrough Institute (Hrsg.):** Energy Emergence. Rebound and Backfire as Emergent Phenomena. Oakland, 2011.
- Bretzke, Wolf-Rüdiger:** Nachhaltige Logistik: Zukunftsfähige Netzwerk- und Prozessmodelle. Berlin: Springer Vieweg, 2014.
- Brewer, Garry D./DeLeon, Peter:** The foundations of policy analysis. Homewood: Dorsey Press, 1983.
- Brooks, Leonard:** Energy policy, the energy price fallacy and the role of nuclear energy in the UK. *Energy Policy*, Vol. 6, 1978, S. 94–106.
- Brunnengräber, Achim:** Das Klimaregime. Globales Dorf oder sozial umkämpftes, transnationales Klimaregime? In **Brunnengräber, Achim (Hrsg.):** Zivilisierung des Klimaregimes. NGOs und soziale Bewegungen in der nationalen, europäischen und internationalen Klimapolitik. Wiesbaden: Springer VS, 2011.
- Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria u.a.; Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.):** Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: Springer VS, 2014.
- Bündnis Entwicklung hilft und United Nations University (UNU-EHS) (Hrsg.):** WeltRisikoBericht 2014 – Schwerpunkt: Risikoraum Stadt. Berlin, 2014.
- Building Performance Institute Europe (Hrsg.):** Renovation strategies of selected EU countries. A status report on compliance with article 4 of the energy efficiency directive. Brüssel, 2014.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) (Hrsg.):** BAnz AT 12.11.2014 B1, Richtlinie über die Förderung von Energieberatungen im Mittelstand. Eschborn, 2015.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.):** GreenTech made in Germany 4.0. Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland. Berlin, 2014.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.):** Bundesbericht Energieforschung 2015. Forschungsförderung für die Energiewende. Berlin, 2015.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.):** Die Energie der Zukunft. Erster Fortschrittbericht zur Energiewende. Berlin, 2014.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Hrsg.):** Energiedaten: Gesamtausgabe, Stand: April 2015. Berlin, 2015.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.):** Ergebnispapier EU-Effizienzrichtlinie und Erneuerbare-Energien-Gesetz. Berlin, 2012.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.):** German Mittelstand: Motor der deutschen Wirtschaft. Zahlen und Fakten zu deutschen mittelständischen Unternehmen. Berlin, 2014.
- Bundesregierung:** 18/3934, Gesetz zur Teilumsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und zur Verschiebung des Außerkrafttretens des § 47g Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Berlin, 2014.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)/Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) u.a. (Hrsg.):** Verhandlungen über eine neue Energieeffizienz-Richtlinie zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission – Empfehlungen der deutschen Wirtschaft. Berlin, 2012.
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) (Hrsg.):** Entwicklung des Stromverbrauchs in Deutschland. Basisdaten und Einflussfaktoren auf den Stromverbrauch. Berlin, 2015.
- Bundesverband Neuer Energieanbieter (BNE) (Hrsg.):** bne-Stellungnahme zum Vorschlag einer Energieeffizienzrichtlinie durch die Europäische Kommission (KOM(2011) 370. Berlin, 2011.
- Bundeszentrale für politische Bildung:** Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. Beitrag zu schöpferischer Zerstörung. Mannheim: Bibliographisches Institut, 2013.
- Butter, Claudia:** Report Mainz: EU-Energieeffizienzrichtlinie. Südwestrundfunk 2013.
- Cairney, Paul:** The Advocacy Coalition Framework. In **Balla, Steve/Lodge, Martin u. a. (Hrsg.):** Oxford Handbook of the Classics of Public Policy and Administration. Oxford: Oxford University Press, 2015, S. 484–497.
- Calliess, Christian/Hey, Christian:** Erneuerbare Energien in der Europäischen Union. Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, 1 2011, S. 1–17.
- Capano, Gilberto/Howlett, Michael:** Introduction: the multidimensional world of policy dynamics. In **Capano, Gilberto/Howlett, Michael (Hrsg.):** European and North American policy change: Drivers and dynamics. Milton Park: Routledge, 2009, S. 1–12.

- Centrum für Europäische Politik (CEP) (Hrsg.):** Die Klima- und Energiepolitik der EU. Stand und Perspektiven. Freiburg, 2014.
- Coalition for Energy Savings (Hrsg.):** Implementing the EU Energy Efficiency Directive: Latest analysis of Member State plans for end-use energy savings targets (Article 7). Brüssel, 2015.
- Committee for Industry, Research and Energy (ITRE):** 2011/0172(COD), Committee report tabled for plenary, 1st reading/single reading. Brüssel, 2011.
- Committee for Industry, Research and Energy (ITRE):** A7-0000/2012, Adopted Amendments on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. Brüssel, 2012.
- Cram, Laura:** Calling the Tune Without Paying the Piper? Social policy regulation. The role of the Commission in European Community social policy. Policy and Politics, Vol. 21, S. 135–146.
- Dagger, Steffen; Kambeck, Michael (Hrsg.):** Politikeratung und Lobbying in Brüssel. Wiesbaden, 2007.
- Danish presidency of the Council of the EU:** A Greener Europe, Pressemitteilung vom 15. Juni. Kopenhagen, 2012.
- Danish presidency of the Council of the EU:** Europa bei der Arbeit. Programm der dänischen Ratspräsidentschaft der EU 2012. Kopenhagen, 2012.
- Department of Energy and Climate Change (Hrsg.):** DUKES Electricity 2014. Gas and coal key generation fuels. London, 2015.
- Department of Energy and Climate Change (Hrsg.):** The Energy Efficiency Strategy: The Energy Efficiency Opportunity in the UK. London, 2012.
- Deutsche Energie-Agentur (dena) (Hrsg.):** Steigerung der Energieeffizienz mit Hilfe von Energieeffizienz-Verpflichtungssystemen. Berlin, 2012.
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) (Hrsg.):** Branchenmonitor Energieeffizienz 2015. Berlin, 2015.
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) (Hrsg.):** Deneff-Bulletin 08 (Juli-September 2012). Berlin, 2012.
- Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz (DENEFF) (Hrsg.):** Schwacher Kompromiss zu Energieeffizienzrichtlinie von Röttgen und Rösler macht Energiewende teuer, Pressemitteilung vom 24. Februar. Berlin, 2012.
- Deutscher Bundestag:** 17/8877, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien. 2012.



- Deutscher Bundestag:** G 5702, Dreizehntes Gesetzes zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli. In Bundesgesetzblatt vom 5. August Bonn: Bundesanzeiger Verlag, 2011.
- Deutscher Bundestag:** Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Berlin, 2013.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (Hrsg.):** Faktenpapier Energieeffizienz 2014. Stand, Trends, Forderungen. Berlin, 2014.
- Deutscher Naturschutzring (DNR) (Hrsg.):** Endspurt zur EU-Energieeffizienzrichtlinie. Berlin, 2012.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.):** Die Beschäftigungseffekte der Energiewende. Eine Expertise für den Bundesverband Wind Energie e.V. und die Deutsche Messe AG. Berlin, 2015.
- Directorate-General for Energy and Transport (GD Energie):** Evaluation and revision of the action plan for energy efficiency. Brüssel, 2009.
- Dow, Kristin/Downing, Thomas E.:** Weltatlas des Klimawandels. Karten und Fakten zur Globalen Erwärmung. Hamburg: CEP Europäische Verlagsanstalt, 2014.
- Drechsler, Hanno u.a.:** Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik. München: Vahlen, 2003.
- Droste-Franke, Bert/Schreurs, Miranda u. a.:** Improving Energy Decisions. Towards Better Scientific Policy Advice for a Safe and Secure Future Energy System. Heidelberg: Springer, 2015.
- Dye, Thomas R.:** Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- Easton, David:** A framework for political analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.
- Edenhofer, Ottmar/Lotze-Campen, Hermann u. a.:** Global aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklung ermöglichen. München: Beck, 2010.
- Eder, Klaus:** Öffentlichkeit und Demokratie. In **Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.):** Europäische Integration. Opladen, 2003, S. 85–120.
- Ehrenstein, Claudia:** Der Ehrgeiz und die Mission der Klima-Kanzlerin. Die Welt vom 6. Dezember 2009.
- Eichener, Volker:** Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen: Leske und Budrich, 2000.

- Eising, Rainer:** Interessenvermittlung in der Europäischen Union. In **Reutter, Werner (Hrsg.):** Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. Wiesbaden: Springer VS, 2012.
- Energy Efficiency Watch (Hrsg.):** Improving and Implementing National Energy Efficiency Strategies in the EU Framework. Brüssel, 2013.
- Engelhard, Johann:** Internationale Unternehmensnetzwerke. Gabler Wirtschaftslexikon 2015.
- Enquete-Kommission - Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung:** 14/9400, Endbericht der Enquete-Kommission. Berlin: Deutscher Bundestag, 2002.
- Environment Agency (Hrsg.):** Complying with the Energy Savings Opportunity Scheme. Bristol, 2016.
- Etzold, Tobias:** Dänemark: Kleines Land, großes Potenzial. EurActiv.de, 2012 [URL: http://www.euractiv.de/section/prioritaten-der-eu-fur-2020/opinion/danemark-kleines-land-grosses-potenzial/](http://www.euractiv.de/section/prioritaten-der-eu-fur-2020/opinion/danemark-kleines-land-grosses-potenzial/).
- EurActiv.de:** Abstimmung im EU-Parlament zur Energieeffizienz. 2012 [URL: http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/abstimmung-im-eu-parlament-zur-energieeffizienz-006025](http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/abstimmung-im-eu-parlament-zur-energieeffizienz-006025).
- EurActiv.de:** Brussels in disarray over energy directive. 2011 [URL: http://www.euractiv.com/section/energy/news/brussels-in-disarray-over-energy-directive](http://www.euractiv.com/section/energy/news/brussels-in-disarray-over-energy-directive).
- EurActiv.de:** Bürgermeister wollen EU-Klimaziele übertreffen. 2009 [URL: http://www.euractiv.de/section/klimawandel/news/burgermeister-wollen-eu-klimaziele-ubertreffen-de](http://www.euractiv.de/section/klimawandel/news/burgermeister-wollen-eu-klimaziele-ubertreffen-de).
- EurActiv.de:** Drei EU-Länder gegen Briten-Rabatt bei Energieeffizienz. 2012 [URL: http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/drei-eu-laender-gegen-briten-rabatt-bei-energieeffizienz-007026](http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/drei-eu-laender-gegen-briten-rabatt-bei-energieeffizienz-007026).
- EurActiv.de:** Energieeffizienz durch Marktkräfte. 2010 [URL: http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/energieeffizienz-durch-marktkraefte/](http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/energieeffizienz-durch-marktkraefte/).
- EurActiv.de:** Energieeffizienz: Debatte in Rat und Parlament. 2012 [URL: http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/energieeffizienz-debatte-in-rat-und-parlament-005969](http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/energieeffizienz-debatte-in-rat-und-parlament-005969).
- EurActiv.de:** Energieeffizienz: Šefčovič kündigt stärkere Durchsetzung und strengere neue Regeln an. Berlin, 2015 [URL: http://www.euractiv.de/sections/energie-und-umwelt/energieeffizienz-sefcovic-kuendigt-staerkere-durchsetzung-und-stroengere](http://www.euractiv.de/sections/energie-und-umwelt/energieeffizienz-sefcovic-kuendigt-staerkere-durchsetzung-und-stroengere).
- EurActiv.de:** Energieeffizienz-Richtlinie: EU-Länder missachten Vorgaben zur Gebäudesanierung. 2014 [URL: http://www.euractiv.de/sections/energie-und-umwelt/energieeffizienz-richtlinie-eu-laender-missachten-vorgaben-zur](http://www.euractiv.de/sections/energie-und-umwelt/energieeffizienz-richtlinie-eu-laender-missachten-vorgaben-zur).

- EurActiv.de:** Energiepolitik während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. 2007 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/klimawandel/opinion/energiepolitik-waehrend-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-de⟩](http://www.euractiv.de/section/klimawandel/opinion/energiepolitik-waehrend-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-de).
- EurActiv.de:** Energy efficiency deal blocked by vested interests. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.com/energy-efficiency/vested-industry-interests-energy-efficiency-halt-news-512454⟩](http://www.euractiv.com/energy-efficiency/vested-industry-interests-energy-efficiency-halt-news-512454).
- EurActiv.de:** Energy efficiency not taken seriously enough, says study. 2008 [⟨URL: http://www.euractiv.com/section/energy/news/energy-efficiency-not-taken-seriously-enough-says-study⟩](http://www.euractiv.com/section/energy/news/energy-efficiency-not-taken-seriously-enough-says-study).
- EurActiv.de:** Energy firms face new efficiency regime. 2011 [⟨URL: http://www.euractiv.com/section/energy/news/energy-firms-face-new-efficiency-regime/⟩](http://www.euractiv.com/section/energy/news/energy-firms-face-new-efficiency-regime/).
- EurActiv.de:** EU energy savings target toothless, MEPs warn. 2009 [⟨URL: http://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-energy-savings-target-toothless-meps-warn⟩](http://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-energy-savings-target-toothless-meps-warn).
- EurActiv.de:** EU survey finds "enormous disparity" in national energy efficiency policies. 2013 [⟨URL: http://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-survey-finds-enormous-disparity-in-national-energy-efficiency-policies/⟩](http://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-survey-finds-enormous-disparity-in-national-energy-efficiency-policies/).
- EurActiv.de:** EU to help cities go green, buy clean buses. 2009 [⟨URL: http://www.euractiv.com/section/transport/news/eu-to-help-cities-go-green-buy-clean-buses⟩](http://www.euractiv.com/section/transport/news/eu-to-help-cities-go-green-buy-clean-buses).
- EurActiv.de:** EU-Aktionsplan zu Energieeffizienz. 2007 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/linksdossier/eu-aktionsplan-zu-energieeffizienz-de/#ea-accordion-issues⟩](http://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/linksdossier/eu-aktionsplan-zu-energieeffizienz-de/#ea-accordion-issues).
- EurActiv.de:** EU-Parlament kritisiert Röslers Energieeffizienz-Kurs. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/eu-parlament-kritisiert-roslers-energieeffizienz-kurs/⟩](http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/eu-parlament-kritisiert-roslers-energieeffizienz-kurs/).
- EurActiv.de:** EU-Parlament positioniert sich gegen den Rösler-Röttgen-Kompromiss. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eu-parlament-positioniert-sich-gegen-den-rsler-rttgen-kompromiss-006032⟩](http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eu-parlament-positioniert-sich-gegen-den-rsler-rttgen-kompromiss-006032).
- EurActiv.de:** EU-Parlament verabschiedet Energieeffizienz-Richtlinie. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eu-parlament-verabschiedet-energieeffizienz-richtlinie-006710⟩](http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/eu-parlament-verabschiedet-energieeffizienz-richtlinie-006710).
- EurActiv.de:** Europa kann Emissionen um 30 Prozent reduzieren, zeigen EU-Zahlen. 2011 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/europa-kann-emissionen-um-30-prozent-reduzieren-zeigen-eu-zahlen⟩](http://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/europa-kann-emissionen-um-30-prozent-reduzieren-zeigen-eu-zahlen).
- EurActiv.de:** France "saved" the energy efficiency directive. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.com/energy-efficiency/france-saved-energy-efficiency-d-news-513263⟩](http://www.euractiv.com/energy-efficiency/france-saved-energy-efficiency-d-news-513263).

- EurActiv.de:** Kompromiss zur Solarförderung und EU-Energieeffizienz. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/kompromiss-zur-solarforderung-und-eu-energieeffizienz-006014⟩](http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/kompromiss-zur-solarforderung-und-eu-energieeffizienz-006014).
- EurActiv.de:** Kritik an Oettingers Energieeffizienzplänen. 2011 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/kritik-an-oettingers-energieeffizienzplanen⟩](http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/kritik-an-oettingers-energieeffizienzplanen).
- EurActiv.de:** Lidegaard: We fought like lions for the Energy Efficiency Directive. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.com/energy-efficiency/lidegaard-fought-lions-energy-ef-news-513304⟩](http://www.euractiv.com/energy-efficiency/lidegaard-fought-lions-energy-ef-news-513304).
- EurActiv.de:** Nearly €8bn of EU energy savings fund lies unclaimed. 2011 [⟨URL: https://www.euractiv.com/section/energy/news/nearly-8bn-of-eu-energy-savings-fund-lies-unclaimed⟩](https://www.euractiv.com/section/energy/news/nearly-8bn-of-eu-energy-savings-fund-lies-unclaimed).
- EurActiv.de:** Oettinger: Gebäudesanierung als Priorität im EU-Haushalt. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/stadt-der-zukunft/news/oettinger-gebauedesanierung-als-prioritat-im-eu-haushalt/⟩](http://www.euractiv.de/section/stadt-der-zukunft/news/oettinger-gebauedesanierung-als-prioritat-im-eu-haushalt/).
- EurActiv.de:** Parliament battle lines drawn over energy targets. 2011 [⟨URL: http://www.euractiv.com/section/energy/news/parliament-battle-lines-drawn-over-energy-targets⟩](http://www.euractiv.com/section/energy/news/parliament-battle-lines-drawn-over-energy-targets).
- EurActiv.de:** Poland positions itself as energy efficiency champion. 2013 [⟨URL: http://www.euractiv.com/section/energy/news/poland-positions-itself-as-energy-efficiency-champion⟩](http://www.euractiv.com/section/energy/news/poland-positions-itself-as-energy-efficiency-champion).
- EurActiv.de:** Polen: Meister der Energieeffizienz? 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/polen-meister-der-energieeffizienz/⟩](http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/polen-meister-der-energieeffizienz/).
- EurActiv.de:** Schuldenkrise bremst EU-Pläne für Netzausbau. 2011 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/schuldenkrise-bremst-eu-plane-fur-netzausbau⟩](http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/schuldenkrise-bremst-eu-plane-fur-netzausbau).
- EurActiv.de:** Top official: EU unlikely to meet energy-efficiency goals. 2010 [⟨URL: https://www.euractiv.com/section/energy/interview/top-official-eu-unlikely-to-meet-energy-efficiency-goals⟩](https://www.euractiv.com/section/energy/interview/top-official-eu-unlikely-to-meet-energy-efficiency-goals).
- EurActiv.de:** UK government waters down EU energy efficiency deal. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.com/energy-efficiency/uk-government-waters-down-eu-energy-e-news-513333⟩](http://www.euractiv.com/energy-efficiency/uk-government-waters-down-eu-energy-e-news-513333).
- EurActiv.de:** Warnruf der Kommission zur Energieeffizienz-Richtlinie. 2012 [⟨URL: http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/warnruf-der-kommission-zur-energieeffizienz-richtlinie/⟩](http://www.euractiv.de/section/energie-und-klimaschutz/news/warnruf-der-kommission-zur-energieeffizienz-richtlinie/).
- EurActiv.de:** Whistleblowers: Voluntary energy savings targets met by "tricks and abuse". 2013 [⟨URL: http://www.euractiv.com/section/energy/news/whistleblowers-voluntary-energy-savings-targets-met-by-tricks-and-abuse/⟩](http://www.euractiv.com/section/energy/news/whistleblowers-voluntary-energy-savings-targets-met-by-tricks-and-abuse/).

- Eurochambres (Hrsg.):** 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. Brüssel, 2015.
- Europäische Kommission:** 2003/361/EG, Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen. Brüssel, 2003, S. 36–41.
- Europäische Kommission:** COM(2013) 225, Finanzielle Förderung der Energieeffizienz von Gebäuden. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Brüssel, 2013.
- Europäische Kommission:** COM(2013) 762, Durchführung der Energieeffizienzrichtlinie – Leitlinien der Kommission. Brüssel, 2013.
- Europäische Kommission:** KOM(2001) 428, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch. Brüssel, 2001.
- Europäische Kommission:** KOM(2003) 739, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen. Brüssel, 2003.
- Europäische Kommission:** KOM(2005) 265, Grünbuch über Energieeffizienz oder Weniger kann mehr sein. Brüssel, 2005.
- Europäische Kommission:** KOM(2006) 545, Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen. Brüssel, 2006.
- Europäische Kommission:** KOM(2007) 1, Eine Energiepolitik für Europa – Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament. Brüssel, 2007.
- Europäische Kommission:** KOM(2008) 11, Mitteilung der Kommission über die erste Bewertung der durch die Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen vorgeschriebenen nationalen Energieeffizienz-Aktionspläne. Gemeinsame Fortschritte bei der Energieeffizienz. Brüssel, 2008.
- Europäische Kommission:** KOM(2010) 623, Arbeitsprogramm der Kommission für 2011. Brüssel, 2010.
- Europäische Kommission:** KOM(2011) 109, EU-Energieeffizienzplan 2011. Brüssels, 2011.
- Europäische Kommission:** KOM(2011) 112, Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050. Brüssel, 2011.
- Europäische Kommission:** KOM(2011) 370, Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG. Brüssel, 2011.
- Europäische Kommission:** Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014. Übersicht in Zahlen. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014.

- Europäische Kommission:** Non-Paper of the services of the European Commission on Energy Efficiency Directive, 19.-20. April 2012. Brüssel, 2012.
- Europäischer Rat:** 2010/C 83/01, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Brüssel, 2010, S. 47–390.
- Europäischer Rat:** 2012/C 326/01, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bzw. Vertrag von Lissabon. Brüssel, 2012, S. 47–390.
- Europäischer Rat:** 7224/1/07 REV 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 8./9. März 2007. Brüssel, 2007.
- Europäischer Rat:** 92/75/EWG, Richtlinie des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen. Brüssel, 1992.
- Europäischer Rechnungshof:** Sonderbericht Nr. 21 2012, Kostenwirksamkeit von im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen in die Energieeffizienz. Luxemburg, 2012.
- Europäisches Parlament:** 2009/2228(INI), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Mai 2010 zur Mobilisierung der Informations- und Kommunikationstechnologien für die Erleichterung des Übergangs zu einer energieeffizienten, kohlenstoffarmen Wirtschaft. Brüssel, 2009.
- Europäisches Parlament:** 2010/2107(INI), Bericht über die Überarbeitung des Aktionsplans für Energieeffizienz. Straßburg, 2010.
- Europäisches Parlament:** 2013/2038(INI), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. September 2013 zu der Durchführung und den Auswirkungen der Energieeffizienzmaßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik. Straßburg, 2013.
- Europäisches Parlament:** A7-0265/2012, Results of vote in Parliament. Final vote 11/09/2012. 2012.
- Europäisches Parlament:** Energieeffizienz. Rolle des Europäischen Parlaments. Brüssel, 2012 (URL: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_5.7.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.7.3.pdf)).
- Europäisches Parlament:** P6 TA(2009)0278, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. Mai 2010 zu dem Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Straßburg, 2008.
- Europäisches Parlament:** P6 TC1-COD(2008)0222, Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 5. Mai 2009 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2009/.../EG des Europäischen Parlaments und

des Rates über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen. Straßburg, 2008.

**Europäisches Parlament und Rat:** 1227/2011, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts. Brüssel, 2011, S. 65–71.

**Europäisches Parlament und Rat:** 2003/87/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG. Brüssel, 2003.

**Europäisches Parlament und Rat:** 2004/8/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über die Förderung einer am Nutzwärmebedarf orientierten Kraft-Wärme-Kopplung im Energiebinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG. Straßburg, 2004, S. 50–60.

**Europäisches Parlament und Rat:** 2006/32/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates. Band (2006/32/EG), Straßburg, 2006, S. 64–85.

**Europäisches Parlament und Rat:** 2009/125/EG, Richtlinie 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. Straßburg, 2009.

**Europäisches Parlament und Rat:** 2009/28/EG, Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG. Straßburg, 2009.

**Europäisches Parlament und Rat:** 2010/30/EU, Richtlinie 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. Straßburg, 2010.

**Europäisches Parlament und Rat:** 2010/31/EU, Richtlinie des Europäischen Parlament und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Straßburg, 2010, S. 13–35.

**Europäisches Parlament und Rat:** 280/2004/EG, Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls. Straßburg, 2004.

- Europäisches Parlament und Rat:** 347/2013, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur. Straßburg, 2013.
- European Commission:** COM(2014) 520, Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy. Brüssel, 2014.
- European Commission:** MEMO/11/440, The Commission's new Energy Efficiency Directive. Brüssel, 2011.
- European Commission:** SEC(2008) 85/3, Commission staff working document, impact assessment, document accompanying the package of Implementation measures for the EU's objective on climate change and renewable energy for 2020. Brüssel, 2008.
- European Commission:** SEC(2011) 277, Energy Efficiency Plan 2011 – Impact Assessment. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission staff working document. Brüssel, 2011.
- European Commission:** SEC(2011) 779, Commission staff working paper. Impact assessment. Accompanying the document. Brüssel, 2011.
- European Commission's Joint Research Centre (Hrsg.):** Trends in global CO<sub>2</sub> emissions: 2014 Report. Den Haag, 2014.
- European Environment Agency (Hrsg.):** Trends and projections in Europe 2013. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets until 2020. Executive summary. Band Vol. 10,, Kopenhagen, 2013.
- European Environmental Bureau (Hrsg.):** Polish Coalition calls on Minister to back strong Energy Efficiency Directive. Warschau, 2011.
- European Parliament:** Energy efficiency: measures required by the proposed directive. Background, 2012, S. 1–13 (URL: [http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20120615BKG46961/20120615BKG46961\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20120615BKG46961/20120615BKG46961_en.pdf)).
- Eurostat (Hrsg.):** Energetischer Endverbrauch nach Sektor. Luxemburg, 2014 (URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdpc320&language=de>).
- Eurostat (Hrsg.):** Energieerzeugung und -verbrauch im Jahr 2013. Energieverbrauch in der EU auf das Niveau der frühen 1990er-Jahre gesunken, Pressemitteilung vom 9. Februar 2015. Luxemburg, 2015 (URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6614034/8-09022015-AP-DE.pdf>).
- Eurostat (Hrsg.):** Energieintensität der Wirtschaft. Luxemburg, 2015 (URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdec360>).



- Eurostat (Hrsg.):** Energy saving – annual data. Luxemburg, 2015 [⟨URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/ba/EU28\\_Primary\\_Energy\\_Consumption\\_-\\_2012.png⟩](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/b/ba/EU28_Primary_Energy_Consumption_-_2012.png).
- Eurostat (Hrsg.):** Energy, transport and environment indicators. Luxemburg, 2015 [⟨URL: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7052812/KS-DK-15-001-EN-N.pdf⟩](http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7052812/KS-DK-15-001-EN-N.pdf).
- Eurostat (Hrsg.):** Schlüsseldaten über Europa. Luxemburg, 2014.
- FDP-Bundestagsfraktion und Gruppe der FDP im Europäischen Parlament:** Europäische Energiepolitik. Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 05. Juli. 2011.
- Flick, Uwe:** An introduction to qualitative research. Band 5, Los Angeles: Sage, 2014.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung:** Im Gespräch: EU-Kommissar Günther Oettinger über Winfried Kretschmann, Energiepolitik und Betreuungsgeld - Ich empfehle Gelassenheit und Respekt. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. April, 2012, S. 5.
- Fraunhofer ISI/Ecofys Germany u. a. (Hrsg.):** Kosten-/Nutzen-Analyse der Einführung marktorientierter Instrumente zur Realisierung von Endenergieeinsparungen in Deutschland. Karlsruhe: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2012.
- Frenz, Walter:** Handbuch Europarecht. Berlin: Springer, 2015.
- Garrett, Geoffrey:** The politics of legal integration in the European Union. International Organization, Vol. 49, Nr. 1 1995, S. 171–181.
- Gellner, Winand/Hammer, Eva-Maria:** Policyforschung. München: Oldenbourg, 2010.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew:** Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Gerdes, Justin:** Denmark Pushes Through First-Ever EU Energy Efficiency Law. Forbes vom 18. Juni 2012.
- Giegold, Sven:** Autorenpapier Energieeffizienzrichtlinie. Berlin, 2012.
- Grande, Edgar:** Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. In **Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.):** Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 11–30.
- Grupp, Claus:** Opt-out-Klausel. In **Bergmann, Jan M. (Hrsg.):** Handlexikon der Europäischen Union. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 2011.
- Haas, Ernst B.:** The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957. Stanford: Stanford University Press, 1958.

- Hartlapp, Miriam:** Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission. Frankfurt: Campus Verlag, 2005.
- Hausman, Jerry A.:** Individual Discount Rates and the Purchase and Utilization of Energy-Using Durables. Vol. 10, 1979, S. 33–54.
- Heclo, Hugh:** Issue Networks and the Executive Establishment. In **King, Anthony (Hrsg.):** The new american political system. Washington, 1978, S. 87–124.
- Hellmann, Vanessa:** Der Vertrag von Lissabon. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten. Heidelberg: Springer, 2009.
- Hendricks, Barbara:** Perspektiven für die europäische Umweltpolitik, Rede vom 30.06.2015 auf der Diskussionveranstaltung: In die Zukunft investieren: Perspektiven für die EU-Umweltpolitik. Berlin, 2015.
- Hengst, Björn:** Fukushima und die Folgen: Fünf EU-Länder fordern europaweiten Atomausstieg. Der Spiegel vom 21. März 2011.
- Hennicke, Peter:** Ohne eine Effizienzrevolution sind nachhaltige Energiesysteme nicht realisierbar. In **Dratwa, Frederike A. (Hrsg.):** Energiewirtschaft in Europa. Im Spannungsfeld zwischen Klimapolitik, Wettbewerb und Versorgungssicherheit. Heidelberg: Springer, 2010, S. 7–21.
- Hennicke, Peter/Bodach Susanne:** Energierevolution. Effizienzsteigerung und erneuerbare Energien als globale Herausforderung. München: oekom Verlag, 2010.
- Héritier, Adrienne:** Die Koordination von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozeß und deren Ergebnis. Regulative Politik als Patchwork. MPIFG Discussion Paper 1995.
- Héritier, Adrienne:** Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen: Leske und Budrich, 1994.
- Héritier, Adrienne:** Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik. PVS-Sonderheft 24/1993, 1993, S. 432–447.
- Hirschl, Bernd:** Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Hoffmann, Stanley:** The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994. In **Hoffmann, Stanley (Hrsg.):** Obstinate or Obsolete? France, European Integration, and the Fate of Nation-State. Boulder: Westview Press, 1995, S. 71–106.

- Hollande, François; Französische Botschaft (Hrsg.):** Rede von Staatspräsident François Hollande bei der Umweltkonferenz am 14. September. Paris, 2012.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary:** Multi-level governance and European integration. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2001.
- Howlett, Michael/Ramesh M.:** Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press, 2003.
- Huber, Josef:** Ökologische Modernisierung: Zwischen bürokratischem und zivilgesellschaftlichem Handeln. In *Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland* Wiesbaden: Springer, 1993, S. 51–70.
- Institut für Demoskopie Allensbach (Hrsg.):** Eine atemraubende Wende. Die Reaktionen der Politik auf die Katastrophe von Fukushima haben die Abwendung der Deutschen von der Atomkraft beschleunigt. Allensbach, 2011.
- Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) (Hrsg.):** Energieeffizienz und Beschäftigung. Berlin, 2011.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Hrsg.):** Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report. Genf, 2014.
- International Atomic Energy Agency (IAEA) (Hrsg.):** Nuclear generation by country. Wien, 2014.
- International Atomic Energy Agency (IAEA) (Hrsg.):** Nuclear Power Reactors in the World. Wien, 2013.
- International Energy Agency (IEA) (Hrsg.):** *CO<sub>2</sub>-Emissions from Fuel Combustion, Highlights (2015 Edition)*. Paris, 2015.
- International Energy Agency (IEA) (Hrsg.):** Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency. Paris, 2014.
- International Energy Agency (IEA) (Hrsg.):** Energy Efficiency. Market Report 2014. Market Trends and Medium-Term Prospects. Paris, 2014.
- International Energy Agency (IEA) (Hrsg.):** World Energy Outlook 2012 – Zusammenfassung. Paris, 2012 (URL: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/german.pdf>).
- Irrek, Wolfgang/Thomas, Stefan:** Markttransformation und politische Instrumente. In **Pehnt, Martin (Hrsg.):** Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch. Heidelberg: Springer, 2010, S. 35–86.
- Jachtenfuchs, Markus:** Verfassung, Parlamentarismus, Deliberation. Legitimation und politischer Konflikt in der Europäischen Union. In **Landfried, Christine (Hrsg.):** Politik in einer entgrenzten Welt. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 2001, S. 71–90.

- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate:** Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In **Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.):** Europäische Integration. Opladen: Leske+Budrich, 2003, S. 15–46.
- Jacob, Klaus/Jörgens, Helge:** Wohin geht die Umweltpolitikanalyse? Eine Forschungsagenda für ein erwachsen gewordenes Politikfeld. FFU Report 02 2011.
- Jänicke, Martin:** Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In **Jänicke, Martin (Hrsg.):** Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen. Berlin: Edition Sigma, 1996, S. 9–28.
- Jänicke, Martin:** Multi-Level Reinforcement in Climate Governance. In **Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.):** Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 35–48.
- Jänicke, Martin:** Umweltinnovation als Megatrend. Zur ökologischen Modernisierung von Wirtschaft und Staat. Ökologisches Wirtschaften, Vol. 4, 2007, S. 35–38.
- Jänicke, Martin:** Umweltinnovationen aus der Sicht der Policy-Analyse: vom instrumentellen zum strategischen Ansatz der Umweltpolitik. FFU-rep 97-3 1997.
- Jänicke, Martin/Kunig, Philip u. a.:** Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz, 2003.
- Jahn, Detlef G.:** Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2013.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai:** Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In **Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus (Hrsg.):** Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 2003, S. 71–104.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai:** Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Nr. 1, S. 49–72.
- Jenkins-Smith, Hank C./Sabatier, Paul A.:** The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In **Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.):** Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993.
- Jenkins-Smith, Hank C./St. Clair, Gilbert K.:** The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework. In **Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.):** Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993.

- Jevons, William S.:** The Coal Question: An Inquiry Concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coalmines. London: Macmillan, 1865.
- Jochem, Patrick:** Definition: Fossile Energieträger. In **Winter, Eggert (Hrsg.):** Gabler Wirtschaftslexikon. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2013.
- Jones, Charles O.:** An introduction to the study of public policy. Belmont: Duxbury Press, 1970.
- Jordan, Andrew:** The European Union: an evolving system of multi-level governance or government? Policy and Politics, Vol. 29, 2001, S. 193–208.
- Jung, Yeon-Mi:** Energieeffizienzpolitik in Deutschland und Südkorea. Kraft-Wärme-Kopplung im Spannungsfeld zwischen Klimaschutz und Energiewirtschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- Kafsack, Henrick:** EU-Energiepolitik: Wut über Regelungswut. Wie mit dem Staubsauger. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Mai 2014.
- Kaiser, Robert:** Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden: Springer VS, 2014.
- Kazmierczak, Ludger:** Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft. Ehrgeiziges Polen steckt sich hohe Ziele. Tagesschau 2011.
- Kennedy, Christopher/Cuddihy, John u. a.:** The Changing Metabolism of Cities. Journal of Industrial Ecology, 11 2007, S. 43–59.
- Khazzoom, Daniel J.:** Economic Implications of Mandated Efficiency in Standards for Household Appliances. The Energy Journal, Vol. 1, 1980, S. 21–40.
- Kingdon, John W.:** Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman, 2003.
- Koch, Michael:** Die Energieeffizienzrichtlinie marktwirtschaftlich umsetzen! CuR Standpunkte, 2012, S. 147.
- Kohler-Koch, Beate:** Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, Vol. 29, 1998, S. 11–25.
- Kropp, Sabine:** Ausbruch der „exekutiven Führerschaft“? Ressourcen- und Machtverschiebungen im Dreieck von Regierung, Verwaltung und Parlament. PVS Sonderheft 37, 2006, S. 275–298.
- Kühler, Manfred:** Qualitative Sozialforschung. Ein neuer Königsweg? In **Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.):** Brauchen wir andere Forschungsmethoden? Beiträge zur Diskussion interpretativer Verfahren. Frankfurt: Scriptor, 1983, S. 9–30.
- Lamnek, Siegfried:** Qualitative Sozialforschung. Ein Lehrbuch. Weinheim/Basel: Beltz, 2010.

- Lang, Achim:** Die Evolution sektoraler Wirtschaftsverbände. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Lasswell, Harold D.:** The decision process. Seven categories of functional analysis. College Park: Bureau of Governmental Research, 1956.
- Lenschow, Andrea:** Environmental policy. Contending dynamics of policy change. In **Wallace, Helen u.a. (Hrsg.):** Policy-making in the European union. Oxford: Oxford University Press, 2005, S. 305–327.
- Liehr, Günter/Musik, Alexander:** Atomkraft in Frankreich. Südwestrundfunk Bericht vom 2. Mai 2011, 2011 (URL: <http://www.swr.de/-/id=7823414/property=download/nid=660374/1cn8uvt/swr2-wissen-20110502.pdf%29/end%7Bquote%7D>).
- Madlener, Reinhard/Alcott, Blake:** Energy Rebound and economic growth: A review of the main issues and research needs. In Proceedings of the 5th international Biennial Workshop: Advances in Energy Studies – Perspectives into Energy Future Porto Venere, 2007.
- Madlener, Reinhard/Alcott, Blake:** Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkoppelung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum unter besonderer Berücksichtigung der Systematisierung von Rebound-Effekten und Problemverschiebungen. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages. Berlin, 2011.
- Marks, Gary:** Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In **Cafruny, Alan W./Rosenthal, Glenda G. (Hrsg.):** The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder, 1993, S. 390–410.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank Kermit:** European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level-Governance. Journal of Common Market Studies, Vol. 34, 1996, S. 341–378.
- Martinsen, Renate:** Der lernende Staat als neues Paradigma der politischen Techniksteuerung. In **Martinsen, Renate/Simonis, Georg (Hrsg.):** Paradigmenwechsel in der Technologiepolitik? Opladen: Leske und Budrich, 1995.
- Maxwell, Dorothy/McAndrew, Laure u. a.:** ENV.G.4/FRA/2008/0012, Addressing the Rebound Effect, a report for the European Commission DG Environment. Ivry-sur-Seine, 2011.
- May, Judith V./Wildavsky, Aaron:** Volume editor’s introduction. In **May, Judith V./Wildavsky, Aaron (Hrsg.):** The policy cycle. Beverly Hilly: Sage, 1978, S. 10–14.
- Mayntz, Renate:** Die Implementation politischer Programme: theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. Die Verwaltung, Vol. 10, 1977, S. 51–66.

- Mayntz, Renate:** Governance im modernen Staat. In **Benz, Arthur (Hrsg.):** Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Wiesbaden, 2004, S. 65–76.
- Mayntz, Renate:** Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In **Schuppert, Gunnar F. (Hrsg.):** Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, 2006, S. 11–20.
- Mayntz, Renate:** Implementation politischer Programme. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1983.
- Mayntz, Renate:** Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung. In **Bonß, Wolfgang/Hartmann, Heinz (Hrsg.):** Entzauberte Wissenschaft. Zur Relativität und Geltung soziologischer Forschung. Göttingen: O. Schwartz, 1985, S. 65–76.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.:** Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In **Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.):** Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt: Campus, 1995, S. 39–72.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.:** Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In **Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.):** Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt: Campus, 1995, S. 9–38.
- Mayring, Philipp:** Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken. Weinheim: Beltz, 2002.
- Merten, Klaus/Teipen, Petra:** Empirische Kommunikationsforschung. Darstellung, Kritik, Evaluation. München: Oelschlaeger, 1991.
- Michel, Franz:** Die Umsetzung europäischer Energiepolitik. Eine Multiple-Stream-Analyse am Fallbeispiel der Energieeffizienzrichtlinie. Stuttgart: ibidem-Verlag, 2015.
- Mintzberg, Henry:** An Emerging Strategy of Direct Research. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, 1979, S. 582–589.
- Monopolkommission (Hrsg.):** Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten (Sondergutachten 59). Bonn, 2012.
- Müller, Ragnar:** EU-Institutionen. Das EU-Institutionengefüge im Zusammenspiel. Stuttgart: Dadalos, 2013 (URL: [http://www.dadalos-d.org/europa/grundkurs\\_4/zusammenspiel\\_eu-system.htm](http://www.dadalos-d.org/europa/grundkurs_4/zusammenspiel_eu-system.htm)).
- Nationalrat Österreich:** 72. Bundesgesetz über die Steigerung der Energieeffizienz bei Unternehmen und dem Bund (Bundes-Energieeffizienzgesetz, EEffG). Wien, 2014.
- Niedobitek, Matthias/Gruber, Joachim:** Europa – Grundlagen der Union. Berlin: De Gruyter, 2014.

- Niskanen, William A.:** Bureaucracy – servant or master? Lessons from America. London: Institute for Economic Affairs, 1973.
- Oettinger, Günther H.:** Geleitwort. In **Blesl, Markus/Kessler, Alois (Hrsg.):** Energieeffizienz in der Industrie. Berlin: Springer Vieweg, 2013.
- Oettinger, Günther H.:** Rede vor dem Europäischen Parlament am 21. September: Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung. Straßburg, 2010.
- Oevermann, Ulrich:** Die Methodologie einer objektiven Hermeneutik und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. In **Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.):** Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften. Stuttgart: Metzler, 1979.
- Ohlhorst, Dörte:** Windenergie in Deutschland. Konstellationen, Dynamiken und Regulierungspotenziale im Innovationsprozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- Ohlhorst, Dörte/Schreurs, Miranda u. a.:** Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem. In **Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.):** Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 93–104.
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (Hrsg.):** OECD-Wirtschaftsausblick. Paris, 2015.
- Ott, Konrad/Döring, Ralf:** Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. Marburg: Metropolis-Verlag, 2008.
- Patterson, Murray G.:** What is energy efficiency? Concepts, indicators and methodological issues. *Energy Policy*, Vol. 24, 1996, S. 377–390.
- Pehnt, Martin:** Energieeffizienz – Definitionen, Indikatoren, Wirkungen. In **Pehnt, Martin (Hrsg.):** Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch. Heidelberg: Springer, 2010, S. 1–34.
- Pehnt, Martin:** Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch. Heidelberg: Springer, 2010.
- Peters, Anja/Sonnberger, Marco u. a.:** Rebound-Effekte aus sozialwissenschaftlicher Perspektive – Ergebnisse aus Fokusgruppen im Rahmen des REBOUND-Projektes. Working Paper Sustainability and Innovation Vol. 5, 2012.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron:** Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Prittwitz, Volker von:** Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen: Leske+Budrich, 1990.



- Prognos (Hrsg.):** Entwicklung der Energiemärkte – Energiereferenzprognose. Projekt Nr. 57/12. Basel, 2014.
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika:** Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch. München: Oldenbourg, 2014.
- Rahmstorf, Stefan/Schellnhuber, Hans-Joachim:** Der Klimawandel. Diagnose, Prognose, Therapie. München: Beck, 2012.
- Rat der Europäischen Union:** 13917/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172(COD) vom 2. Oktober. Brüssel, 2012.
- Rat der Europäischen Union:** 6446/12, Interinstitutionelles Dossier: 2011/0172 (COD) vom 16. Februar. Brüssel, 2012.
- Rat der Europäischen Union:** 7127/12, Interinstitutional File: 2011/0172 (COD) vom 02. März. Brüssel, 2012.
- Rat der Europäischen Union:** EUCO 4/3/12 REV 3, Tagung des Europäischen Rates 1./2. März Schlussfolgerungen. Brüssel, 2012.
- Ribhegge, Hermann:** Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik. Heidelberg: Springer, 2011.
- Rosenau, James/Czempiel, Ernst O.:** Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Ross, Andreas:** Die Klima-Kanzlerin wird zur Exit-Kanzlerin. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Juli 2009.
- Sabatier, Paul A.:** Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. Politische Vierteljahresschrift, Vol. 24 1993, S. 116–148.
- Sabatier, Paul A.:** An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. Policy Sciences, Vol. 21, Nr. 1 1988, S. 129–168.
- Sabatier, Paul A.:** Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, 1987 Nr. No. 4, S. 649–692.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.:** The Advocacy Coalition Approach. An Assessment. In Theories of the policy process Boulder, 1999, S. 117–166.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.:** The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. In Policy change and learning. An advocacy coalition approach Boulder: Westview Press, 1993, S. 211–235.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (Hrsg.):** 17/4890, Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Wege zur 100 Prozent erneuerbaren Stromversorgung. Berlin: Deutscher Bundestag, 2011.

- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (Hrsg.):** Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2008.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (Hrsg.):** Zehn Thesen zur Zukunft der Kohle bis 2040. Berlin, 2015.
- Sack, Detlef:** Regieren und Governance in der BRD. Ein Studienbuch. München: De Gruyter, 2013.
- Sarcinelli, Ulrich:** Parteien und Politikvermittlung: Von der Parteien- zur Mediendemokratie? In Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur Bonn, 1998, S. 273–296.
- Saunders, Harry D.:** A view from the macro side: rebound, backfire and Khazzoom-Brookes. Energy Policy, Vol. 28, 2000, S. 439–449.
- Saunders, Harry D.:** Historical Evidence for Energy Consumption Rebound in 30 U.S. Sectors and a Toolkit for Rebound Analysts. Breakthrough Institute, 2010.
- Scharpf, Fritz W.:** Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift, Vol. 26, 1985, S. 323–356.
- Scharpf, Fritz W.:** Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske+Budrich, 2000.
- Scharpf, Fritz W.:** Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt. Köln: MPIFG, 1994.
- Scharpf, Fritz W.:** Negative und positive Integration. In **Höpner, Martin/Schäfer, Armin (Hrsg.):** Die Politische Ökonomie der europäischen Integration. Frankfurt: Campus Verlag, 2008, S. 49–88.
- Scharpf, Fritz W.:** Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie. Leviathan, Vol. 30, Nr. 1 2002, S. 65–92.
- Scharpf, Fritz W.:** Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In Planung als politischer Prozess Frankfurt: Suhrkamp, 1973, S. 7–25.
- Schmidt, Manfred G.:** Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Kröner, 2010.
- Schneider, Volker:** Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In **Bandelow, Nils C./Schubert, Klaus (Hrsg.):** Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, 2003, S. 107–145.
- Schneider, Volker:** Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Der Beispiel des Chemikaliengesetzes. In **Benz, Arthur u. a. (Hrsg.):** Zwischen Kooperation und Korruption: abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, 1992, S. 111–133.

- Schneider, Volker/Janning, Frank:** Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Schreurs, Miranda A.:** Environmental Politics in Japan, Germany and the United States. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Schreurs, Miranda A.:** The Ethical Dimension of Energy Policy Decisions: The Role of Advisory Bodies. Zeitschrift für Politikwissenschaft, Sonderband, 2013, S. 119–138.
- Schreurs, Miranda A.:** The Fukushima Nuclear Accident: Trigger of an Energie-wende in Japan? In **Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.):** Im Hürdenlauf zur Energie-wende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 429–438.
- Schreurs, Miranda A./Brunnengräber, Achim u. a.:** Endlager-Governance im internationalen Vergleich. Vorgelegt bei der 6. Sitzung der „Kommission Lagerung radioaktiver Abfallstoffe“ zum Thema „internationale Erfahrungen“. Berlin: Deutscher Bundestag, 2014.
- Schreurs, Miranda A./Papadakis, Elim:** The A to Z of the Green Movement. Historical dictionary of the green movement. Lanham: Scarecrow Press, 2009.
- Schröder, Alvin:** EU-Gipfel: Merkel jubelt über Durchbruch im Klimastreit. Der Spiegel vom 9. März 2007.
- Schultz, Stefan:** Energieeffizienz: EU-Richtlinie verfehlt Klimaschutzziel. Der Spiegel vom 13. Juni 2012.
- Schumann, Wolfgang:** Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung. Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 24), 1993, S. 394–431.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.):** Klimaneutrales Berlin 2050. Ergebnisse der Machbarkeitsstudie. Potsdam, 2014.
- Simonis, Udo E.:** Ressourcen und Schadensentkopplung. In **Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.):** Im Hürdenlauf zur Energie-wende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, S. 73–82.
- Staab, Andreas:** The European Union explained: institutions, actors, global impact. Bloomington: Indiana University Press, 2008.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.):** Größte Solarmodulhersteller weltweit nach Produktion im Jahr 2014 (in Gigawatt), Stand: 13.11.2015. Wiesbaden, 2015.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.):** Produzierendes Gewerbe. Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Kostenstruktur der Unternehmen in der Energieversorgung, Wasserversorgung, Abwasser und Abfallentsorgung, Beseitigung von Umweltverschmutzungen. Wiesbaden, 2015.

- Steinke, Ines:** Kriterien qualitativer Forschung. Ansätze zur Bewertung qualitativ-empirischer Sozialforschung. Weinheim: Juventa, 1999.
- Strohmeier, Rudolf:** Die Europäische Union. Ein Kompendium aus deutscher Sicht. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1999.
- Strübing, Jörg:** Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung für Studierende. München: Oldenbourg, 2013.
- Suck, André:** Erneuerbare Energien und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Staatliche Regulierung im Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Tews, Kerstin:** Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potenziale eines Konzepts. FFU-report Vol. 2, 2002.
- Think Tank 30 (Hrsg.):** Monitoring von Energieeffizienz: Den Rebound-Effekt messen! Hamburg, 2015.
- Thomson, Robert:** National actors in international organizations. The case of the European Commission. Comparative Political Studies, Vol. 41, 2008 Nr. 2, S. 169–192.
- Tömmel, Ingeborg:** Das politische System der EU. München: Oldenbourg, 2014.
- Turmes, Claude:** Vortrag auf der Jahrestagung des Umweltdachverbandes am 4. Oktober 2012. Wien: Umweltdachverband, 2012.
- Ulrich, Stefan:** Energiewende à la Hollande, Atompolitik in Frankreich. Süddeutsche Zeitung vom 22. Juli 2015 2015.
- Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.):** Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2014 - Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990-2012. Band Vol. 24, Dessau-Roßlau, 2014.
- Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.):** Energieeffizienz in Zahlen (Endbericht). Dessau-Roßlau, 2011.
- Union française de l'électricité (Hrsg.):** Energy Efficiency Directive - Position of the French electricity industry. Paris, 2011 (URL: [http://ufe-electricite.fr/IMG/pdf/10.\\_directive\\_efficacite\\_energetique\\_position\\_ufe\\_-\\_final\\_ang.pdf](http://ufe-electricite.fr/IMG/pdf/10._directive_efficacite_energetique_position_ufe_-_final_ang.pdf)).
- United Nations (Department of Economic and Social Affairs, Population Division):** ST/ESA/SER.A/389, Population 2030: Demographic challenges and opportunities for sustainable development planning. 2015.
- United Nations Environment Programme (UNEP):** Emerging Issues for Small Island Developing States. Results of the UNEP Foresight Process. Nairobi, 2014.

- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC):** Adoption of the Paris Agreement. Paris, 2015 (URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>).
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC):** Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. New York, 1992 (URL: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>).
- Verband für Wärmelieferung (Hrsg.):** Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG vom 22. Juni. Hannover, 2011.
- Volkens, Annette:** Zusammenfassung des PS „Policy Analyse“ Polikzyklus, Phasenheuristik. Berlin, 2003.
- Wackernagel, Mathis/Rees, William E.:** Unser ökologischer Fussabdruck. Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt. Basel: Birkhäuser, 1997.
- Wagenaar, Hendrik:** Meaning in action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis. Armonk: M.E. Sharpe, 2011.
- Warntjen, Andreas:** The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis. European Union Politics, 2008, S. 315–338.
- Weber, Max/Winckelmann, Johannes:** Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1980.
- Weible, Christopher M./Sabatier, Paul u. a.:** Themes and Variations. Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. Policy Studies Journal, Vol. 37, Nr. 1 2009, S. 121–140.
- Weizsäcker, Ernst U. von/Desha, Cheryl:** Faktor Fünf: die Formel für nachhaltiges Wachstum. München: Droemer, 2010.
- Weizsäcker, Ernst U. von/Lovins, Amory B. u. a.:** Faktor Vier: doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauchs; der neue Bericht an den Club of Rome. München: Droemer, 1995.
- Wessels, Wolfgang:** Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Wessels, Wolfgang:** Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, 1992, S. 36–61.
- West, Sarah E.:** Distributional Effects of Alternative Vehicle Pollution Control Policies. Journal of Public Economics, Vol. 88, 2004, S. 735–757.
- Westle, Bettina:** Methoden der Politikwissenschaft. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2009.
- Wiesmeth, Hans:** Umweltökonomie. Theorie und Praxis im Gleichgewicht. Berlin: Springer, 2003.

- Windhoff-Héritier, Adrienne:** Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt: Campus Verlag, 1987.
- Winter, Thomas von/Willems, Ulrich:** Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policy-Forschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, S. 9–33.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für globale Umweltfragen (WBUG):** Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme. Jahresgutachten 1995. Berlin: Springer, 1996.
- World Bank (Hrsg.):** Planning, Connecting, and Financing Cities – Now: Priorities for City Leaders. Washington, DC, 2013.
- World Commission on Environment and Development (WCED):** Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. New York, 1987.
- World Wide Fund for Nature (WWF) (Hrsg.):** WWF-Hintergrundpapier zum Entwurf der europäischen Energieeffizienz-Richtlinie. Berlin, 2011.
- World Wide Fund for Nature (WWF) u.a. (Hrsg.):** Living Planet Report 2014. Species and spaces, people and places. Gland, 2014.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.):** Definition Energieeffizienz. Wuppertal, 2008 (URL: [http://wupperinst.org/uploads/tx\\_wupperinst/energieeffizienz\\_definition.pdf](http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/energieeffizienz_definition.pdf)).
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.):** Der Rebound-Effekt. Über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz. Wuppertal, 2012.
- Ziesing, Hans-Joachim:** Monitoring der Energiewende – Ist Deutschland schon auf dem Zielpfad? In **Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.):** Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2014.