



**Institut für
Regionalforschung e.V.**
an der Universität Göttingen

Markus Krüsemann:

Energiepolitik im Wandel

*Strukturen, Akteure und Steuerungs-
formen in regionaler Perspektive*

mit einem Anhang zu sozialwissenschaftlichen
Theorien über kollektive Regulierungsprozesse



GLIEDERUNG

Vorbemerkung -----	9
1 Energiepolitik – Ziele und Rahmenbedingungen -----	11
1.1 Generelle Zielsetzung-----	11
1.2 Rahmenbedingungen: Energiepolitik im EU-Mehrebenensystem-----	13
1.2.1 <i>Europäische Union</i> -----	13
1.2.2 <i>Bundesebene</i> -----	15
1.2.3 <i>Ebene der Bundesländer</i> -----	17
1.2.4 <i>Kommunale Ebene</i> -----	18
2 Entwicklung der Energiepolitik in Deutschland -----	21
2.1 Der Wandel der Energiepolitik im Überblick-----	21
2.2 Energiepolitische Zielsetzungen des Bundes seit 2005-----	23
2.3 Das Energiekonzept 2050 der Bundesregierung vom Herbst 2010-----	24
2.4 Konturen einer neuerlichen Energiewende in Deutschland-----	27
2.5 Handlungsrahmen für den energiepolitischen Umstieg-----	29
3 Instrumente und Programme staatlicher Energiepolitik -----	35
3.1 Instrumente der Energiepolitik-----	35
3.1.1 <i>Ordnungsrechtliche Instrumente</i> -----	35
3.1.2 <i>Planerische Instrumente</i> -----	36
3.1.3 <i>Finanzielle und marktförmige Instrumente</i> -----	36
3.1.4 <i>Kooperation</i> -----	38
3.1.5 <i>Kommunikation und Information</i> -----	39
3.2 Wichtige energiepolitische Maßnahmen und Programme-----	40
4 Steuerungsformen -----	45
4.1 Energiepolitik als Staatshandeln-----	45
4.2 Governance in der Energiepolitik-----	46
5 Akteure und Interessenkonflikte -----	49
5.1 Staatliche Akteure-----	49
5.1.1 <i>Regierung und Parteien</i> -----	49
5.1.2 <i>Kommunen</i> -----	49
5.2 Wirtschaftliche Akteure-----	50
5.2.1 <i>Die Großkonzerne</i> -----	50
5.2.2 <i>Die Kleinanbieter</i> -----	52
5.2.3 <i>Die Industrie</i> -----	52
5.3 Interessenverbände und andere zivilgesellschaftliche Akteure-----	53
6 Das Politikfeld Energie in Niedersachsen -----	57
6.1 Energiepolitik in Niedersachsen 2000 bis 2011-----	57
6.2 Entwurf eines niedersächsischen Energiekonzepts 2011-----	59

6.3	Institutionelle Strukturen-----	60
6.4	Strukturen der niedersächsischen Energiewirtschaft-----	62
6.4.1	<i>Atomar-fossile Energien</i> -----	63
6.4.2	<i>Erneuerbare Energien</i> -----	65
7	Die Region als energiepolitischer Handlungsraum -----	69
7.1	Ansatzpunkte regionaler Energiepolitik-----	69
7.1.1	<i>Ökonomische Regionalisierung des Energiesystems</i> -----	70
7.1.2	<i>Politische Regionalisierung des Energiesystems</i> -----	71
7.1.3	<i>Regionale Energiekonzepte</i> -----	73
7.2.	Regionale Akteursnetze und regionales Netzwerkmanagement-----	74
7.2.1	<i>Energie-Netzwerke</i> -----	74
7.2.2	<i>Netzwerkmanagement</i> -----	75
ANHANG:	Prozesse kollektiver Regulierung -----	81
A 1	Von der unilateralen Steuerung zur interaktiven Regulierung-----	81
A 1.1	Der politikwissenschaftliche Steuerungs-begriff-----	82
A 1.2	Politische Steuerung durch den souveränen Interventionsstaat-----	83
A 1.3	Pluralistische und korporatistische Steuerungskonzepte-----	84
A 1.4	Der Abschied vom Steuerungs-subjekt: neue Steuerungs-konstellationen-----	86
A 2	Steuerung und Regulierung in der Perspektive der Policy-Analyse-----	88
A 2.1	Policy – eine von drei Politikdimensionen-----	88
A 2.2	Policies – Politik-inhalte in Politikfeldern-----	88
A 2.3	Steuerung als Prozess der Problemlösung: der Policy-Zyklus-----	90
A 2.4	Die Analyse von Policy-Netzwerken-----	91
A 3	Steuerung und Regulierung in Netzwerken-----	93
A 3.1	Netzwerke und ihre Analyse in der Übersicht-----	93
A 3.2	Eigenschaften und Strukturmerkmale von Netzwerken-----	97
A 3.3	Steuerung durch Netzwerke-----	101
A 3.4	Netzwerkmanagement und die Steuerbarkeit von Netzwerken-----	104
A 4	Governance-----	109
A 4.1	Begriffsinhalte von Governance-----	109
A 4.2	Der politikwissenschaftliche Governance-Begriff-----	111
A 4.3	Governance in erweiterter Perspektive-----	112
A 5	Regional Governance-----	119
A 5.1	Die Region als neu entdeckter Handlungsraum-----	119
A 5.2	Governance in Regionen-----	122
A 5.3	Regional Governance als Netzwerksteuerung-----	125
	Abkürzungen -----	127
	Literatur -----	129

Vorbemerkung

Die vorliegende Abhandlung über das Politikfeld der Energiepolitik in Deutschland ist das für einen erweiterten LeserInnenkreis überarbeitete Resultat einer wissenschaftlichen Zuarbeit des Instituts für Regionalforschung zu einem neuartigen Weiterbildungsprojekt der *LEB Niedersachsen* und dem *Seminar für Politikwissenschaft der Universität Göttingen* als Hochschul-Kooperationspartner. Das Ziel des Projekts lag in der Entwicklung einer wissenschaftlich basierten Weiterbildungsmaßnahme im regionalen Energiemanagement sowie in der Entwicklung und Erprobung eines entsprechenden Curriculums für eine berufsbegleitende modulare Qualifizierungsmaßnahme, der Zusatzausbildung zum/zur „Regionalen Energiemanager/in“ (siehe auch <http://regionaler-energiemanager.de/>).

Inhaltlich stellt die auf akademischem Niveau angesiedelte Qualifizierung mit Fragen des Netzwerk- und des Projektmanagements auf regionaler Ebene Themen in den Mittelpunkt der Fortbildung, die im Zuge des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der Dezentralisierung der Energieproduktion und -versorgung entscheidend an Bedeutung gewonnen haben. Weil es daher zu den zentralen Aufgaben eines Regionalen Energiemanagements gehören wird, eine professionelle Prozesssteuerung und die Moderation von regionalen Zusammenschlüssen zur gemeinsamen Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien zu gewährleisten, ist mit dem Qualifizierungsmodul „Prozessgestaltungs-Kompetenz“ ein sozialwissenschaftlich basiertes Lehrkonzept entwickelt worden, dem in der Qualifizierungsmaßnahme eine Schlüsselstellung¹ zukommt. In diesem Modul werden den Schulungsteilnehmer/innen wissenschaftlich fundierte Kenntnisse insbesondere der Politikfeldanalyse, der Gestaltung von Akteursprozessen, des Netzwerkmanagements, der Motivations- und Öffentlichkeitsarbeit sowie des Projektmanagements vermittelt.

Die Aufgabe des Instituts für Regionalforschung bestand darin, für das Modul „Prozessgestaltungs-Kompetenz“ aktuelle sozial- und politikwissenschaftliche Erkenntnisse aus den Bereichen der Politikfeldanalyse, der Netzwerkanalyse und der Analyse von (regionalen) Steuerungsformen aufzuarbeiten und als wissenschaftliche Basis für die Lehrinhalte der Zusatzausbildung zur Verfügung zu stellen.

Für den zu leistenden Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in Bildungsinhalte ist ein *zweistufiges Vorgehen* gewählt worden. So sind in einem ersten Arbeitsgang zunächst die allgemein relevanten, allerdings noch abstrakten wissenschaftlichen Erkenntnisse herausgearbeitet worden. Ziel war es, aus der Fülle der sozialwissenschaftlichen Theorien und Erklärungsmodelle die für die Weiterbildung geeigneten und benötigten Wissensinhalte zu identifizieren und einzugrenzen. Im darauf aufbauenden zweiten Arbeitsschritt sind dann zentrale Wissensinhalte konkretisiert und veranschaulichend ausgeführt worden. Ziel war es, das zur Verfügung stehende Material anwendungsbezogen, zielorientiert und praxisnah aufzubereiten. Ausgehend von den theoretisch abgesicherten, abstrakten Wissenspaketen konnten so unter der themati-

¹ Zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben müssen Regionale Energiemanager/innen zunächst über grundlegende technische und wirtschaftliche Fachkompetenzen verfügen, doch erfordert ein regionales Energiemanagement weniger den Fachspezialisten, als den übergreifend befähigten Generalisten mit interdisziplinärem, praxisnahem Querschnittswissen. In ihrer vornehmlichen Eigenschaft als Netzwerkmanager/innen benötigen Regionale Energiemanager/-innen daher vor allen Dingen die Fähigkeit zur gezielten regionalen Vernetzung relevanter Akteure auch und gerade vor dem Hintergrund neuer Akteurskonstellationen im Energiesektor. Ein hohes Maß an (sozialer) Prozessgestaltungs-kompetenz ist dafür unabdingbar.

schen Klammer der „Energiepolitik“ schulungsbegleitende Lehrinhalte entwickelt werden, die angehenden Energiemanager/innen wichtiges handlungsleitendes Hintergrundwissen für ihre spätere praktische Arbeit in den Regionen vermitteln sollen.

Für die folgende Darstellung ist die das analytische Vorgehen prägende Abfolge jedoch umgedreht worden. Zudem sind die erarbeiteten Ergebnisse auf die Interessen eines erweiterten LeserInnenkreises zugeschnitten und anders gewichtet worden. Im Zentrum der Abhandlung steht nun die Erörterung des Politikfelds der Energiepolitik, während einige zentrale Befunde der sozialwissenschaftlichen Grundlegung als Anhang für eine theoretische Vertiefung zur Verfügung stehen.

Der im *Hauptteil* vorliegende Text bietet zunächst eine allgemeine Einführung in die Energiepolitik auf den unterschiedlichen politischen Ebenen. Nach einem kurzen Abriss über die Entwicklung des Politikfeldes von den ersten expliziten bundespolitischen Zielsetzungen bis hin zu den Ansätzen der aktuellen energiepolitischen Kehrtwende folgt ein Überblick über die wichtigsten Instrumente und Programme staatlicher Energiepolitik. Nach ergänzenden Exkursen zu den energiepolitischen Steuerungsformen sowie zu den verschiedenen, auf die Energiepolitik einwirkenden Akteuren und ihren Interessen wird das Politikfeld der Energiepolitik noch einmal konkret auf der Ebene des Landes Niedersachsen abgehandelt. Mit der abschließenden Vorstellung der Region als eines eigenständigen energiepolitischen Handlungsraumes können schließlich die Konturen einer regionalen Energiepolitik umrissen werden, aus der sich auch die konkreten Ansatzpunkte für die Arbeit von Regionalen Energiemanager/innen ergeben.

Für den *Anhang* sind einzelne, theoretisch abgesicherte und inhaltlich in sich geschlossene Wissenspakete geschnürt worden, die den Erklärungszusammenhang für die oben dargelegten Strukturen und Prozesse einer kollektiven Regulierung energiepolitischer Sachverhalte im Allgemeinen und speziell auf regionaler Ebene liefern und theoretisch begründen. Auf die entsprechenden Theoriesegmente wird im Hauptteil in Form eines Verweises (→ A) hingewiesen. Der Anhang ist somit als Begleitmaterial konzipiert, das allen Interessierten die Gelegenheit bieten will, sich vertiefend in die sozialwissenschaftlichen Erklärungsmodelle zu den Möglichkeiten und Grenzen kollektiver Regulierungs- und Steuerungsprozesse, aber auch zur Beschaffenheit von Akteurstrukturen und Interaktionsprozessen im Bereich der Energiepolitik einzuarbeiten.