



Foto: FONA/photothek

Das Kopernikus-Projekt ENavi

Die Rolle der Politikwissenschaft bei der Politikberatung zur Energiewende – Die Herausforderung der Mehrebenen-Governance

Dr. Jörg Kemmerzell

Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft

- 1. Multilevel Governance – Begriff und Typen**
- 2. MLG der “Energiewende” – Probleme**
- 3. MLG der Sektorkopplung**
- 4. Koordinationsformen**
- 5. “Policy-Integration” als Leitbild**
- 6. Praxis der Sektorkopplung**

Multilevel Governance - Begriff

- Differenzierung in Ebenen, die miteinander interagieren
- MLG beschreibt politische Prozesse die Ebenen überschreiten
 - Beteiligung mehrerer Akteure an politischen Entscheidungen und Herstellung kollektiver Güter
 - Interdependente Aufgabenwahrnehmung erfordert Koordination
- MLG umfasst ebenso Koordinationsmuster, die aus den Interaktionen resultieren (Benz 2007)
 - **Verhandlungen**
 - Netzwerke
 - Wettbewerb
 - **Hierarchie**
 - **Negative Koordination**
- Berücksichtigung der horizontalen Dimension (gesellschaftliche Akteure)

Multilevel Governance - Typen

Enge Kopplung – Politikverflechtung im Deutschen Bundesstaat

- Politikmuster mit eingeschränkter Autonomie der dezentralen Entscheidungseinheiten, die gleichzeitig aber an Entscheidungen der zentralen Ebene mitwirken
 - Zwangsverhandlungen
 - Zustimmungsgesetze
 - Hierarchische PV (aufgrund von Informationsasymmetrien)
- (Zwangs-)Verhandlung als dominierender Koordinationsmodus
 - Staus Quo Orientierung
 - Tendenz zu „ineffizienten und problem-unangemessenen Entscheidungen“
- Aber auch „wechselseitige Anpassung“
 - Negative Koordination

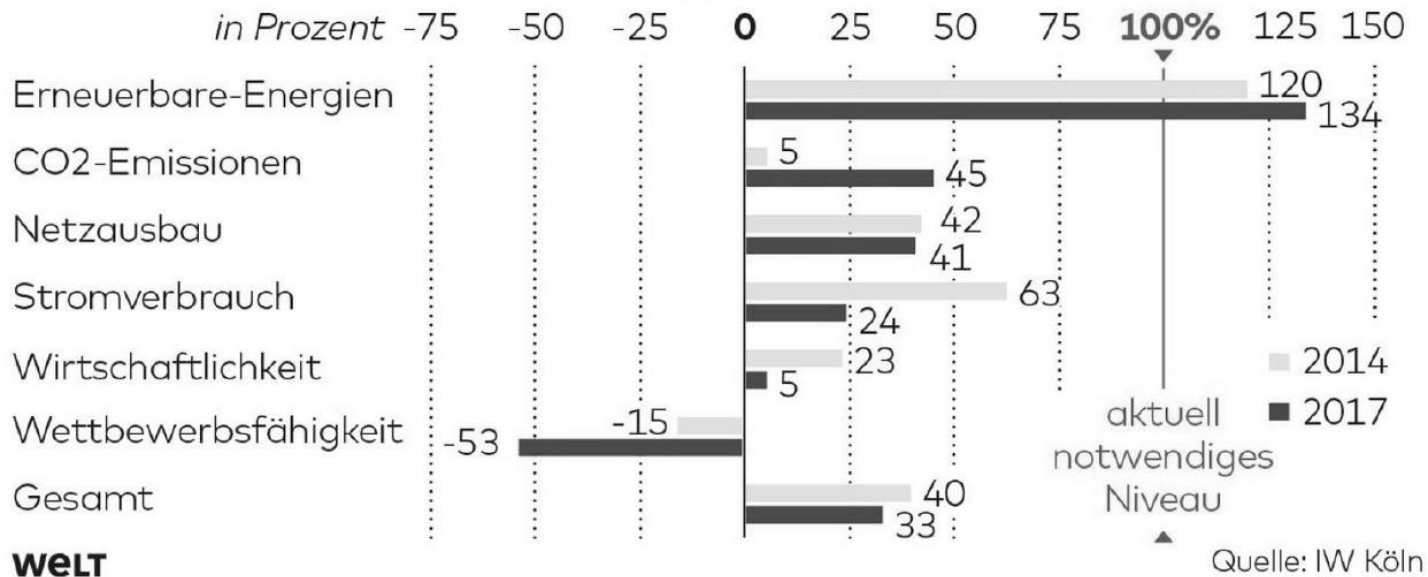
Multilevel Governance - Typen

Lose Kopplung – Europäisches Mehrebenensystem

- Klassisches Beispiel: Europäische Regionalpolitik
- „Energieunion“
 - Keine primärrechtliche Zuständigkeit der EU
 - Gemeinsame energiepolitische Ziele (festgelegt in EE-Richtlinie, Effort-Sharing Decision/Verordnung, Energieeffizienz-Richtlinie)
 - Instrumente bei fehlendem Verhandlungszwang
 - Anreize
 - Monitoring von nationalen Plänen
 - Berichtspflichten (Governance-Verordnung der Energieunion)
 - Verknüpfung mit Sanktionen bei unzureichenden Plänen („ambition-gap“) und Umsetzungsdefiziten („delivery gap“)

Fort- und Rückschritte bei der Energiewende seit 2010

Gemessen am linearen Entwicklungspfad 2010 bis 2020



WELT

Frage: Kann MLG-Analyse disparate Outcomes erklären?

Koordinationsprobleme der Energiewende

- *Niveauprobleme/Niveaufixierungsprobleme*
 - Güter und Leistungserstellung erzeugt externe Effekte
 - Optimales Maß an Leistungen wird unter- oder überschritten
- Lösung im Rahmen der Politikverflechtung?
 - Festlegung eines Instrumentariums, durch welches Beteiligte an der Politikverflechtung nicht schlechter gestellt werden
 - Distributive Politik (Externalisierung der Kosten auf Dritte)
 - Niveaufixierung berücksichtigt territoriale Sonderinteressen (negative Koordination)
- Ausbau Erneuerbarer Energien
 - Angestrebtes Niveau erreicht
 - Kosten werden „externalisiert“ (Privatverbraucher)
 - Erweiterung des MLG Schemas in horizontaler Dimension

MLG der Energiewende

- *Verteilungsprobleme*
 - Ungerechte territorial differenzierte Verteilung von Kosten und Nutzen der Leistungserbringung
 - Ausgleich gegensätzlicher Interessen notwendig (Kompensationszahlung, Koppelgeschäfte, ...)
- Lösung im Rahmen der Politikverflechtung?
 - Leistung wird nicht erbracht (Blockade)
 - Einigung auf kleinstem gemeinsamen Nenner
 - Entflechtung (Zentralisierung oder Dezentralisierung)
- Netzausbau
 - Zentralisierung, freiwilliger „Ausstieg“ der Länder aus Politikverflechtung
 - Neue Konfliktstruktur und neue Rollen („Tribun-Strategie“ einzelner Landesregierungen) halten Performanzdefizite aufrecht

Zwischenfazit

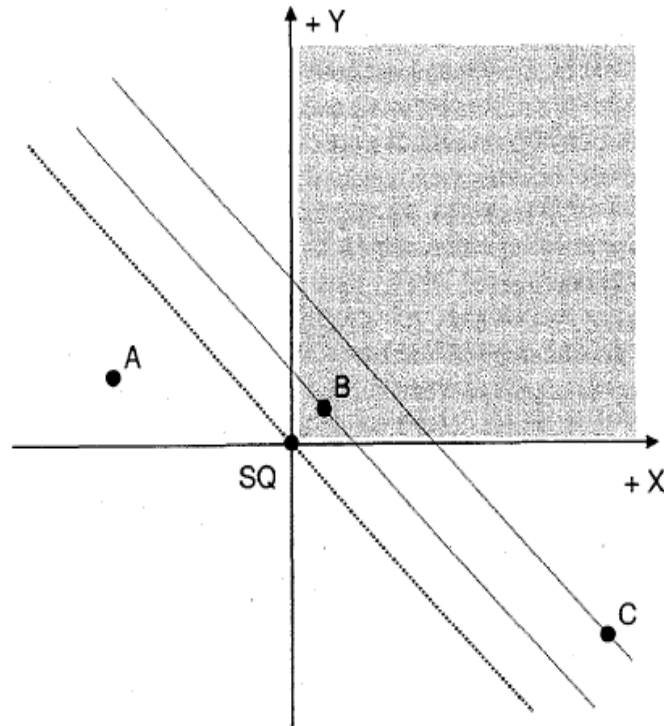
- Angesichts der Koordinationsmuster der MLG im deutschen Bundesstaat sind inkohärente Outcomes nicht überraschend
- Was sagt die MLG-Analyse zur Sektorkopplung?
- Wie können spezifische Probleme bearbeitet werden?

Sektorkopplung aus Governance Perspektive

- Sektorkopplung als Policy-Integration
- Koordination unterschiedlicher Sektoren/Politikfelder auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems
 - Sektorspezifische Administrationen
 - Sektorspezifische Interessenvertretung
 - Sektorspezifische (ökonomische und kulturelle) Pfadabhängigkeiten
 - Energiepolitik
 - Umweltpolitik
 - Verkehrspolitik
- Policy-Integration
 - Zusammenarbeit von Akteuren aus unterschiedlichen Politikfeldern
 - Lösung von Querschnittsproblemen

- *Interaktionsprobleme*
 - Entstehen aus MLG-Perspektive, wenn territoriale externe Effekte in unterschiedlichen Politikfeldern anfallen
 - Intersektorale und interterritoriale Koordination nötig
- Lösung im Rahmen der Politikverflechtung
 - Integrierte Aufgabenplanung
 - Querschnittskoordination
 - Positive Koordination
 - Problemlösen (Gütererstellung) und Verhandeln (Verteilung)
 - Sektorübergreifende Problemdefinition, an Wohlfahrtsoptimum orientiert
 - Negative Koordination
 - Übliche Form der Koordination zwischen Akteuren mit „Vetomacht“
 - Vetomöglichkeiten werden im Politikformulierungsprozess antizipiert
 - Z.B. „Mitzeichnungsverfahren“ von Ministerien

Abbildung 5.3: Negative Koordination



Scharpf 2000, S. 194

Negative Koordination

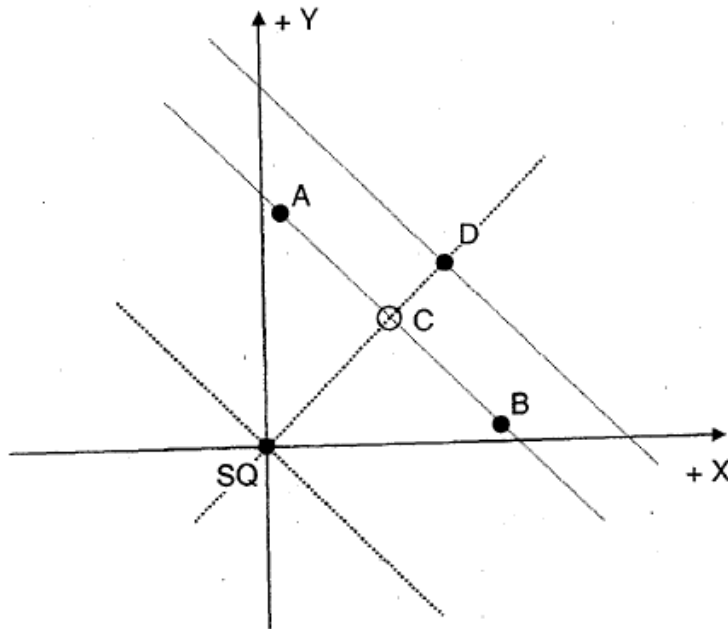
Vorteile

- Geringe Transaktionskosten
- Robuste Entscheidungen
- wenig Implementationskonflikte

Nachteile

- Schrumpfender Spielraum bei Zunahme von Akteuren
- Status Quo Orientierung
- Kein umfassender Policy-Wandel

Abbildung 6.11: Die Abhängigkeit der Produktion von der Verteilung



Scharpf 2000, S. 228

Positive Koordination

Vorteile

- Prozedurale Trennung von „Produktion“ und „Verteilung“
- hohe Akzeptanz
- Mehr Policy-Wandel möglich

Nachteile

- Hohe Transaktionskosten
- Hoher Zeitbedarf
- Konflikthafte Politikformulierung mit Rückfalloption in neg. Koordination

Policy-Integration als Leitbild

- Forschungsergebnisse zu erfolgreicher Policy Integration:
 - Schaffung „integrierender Institutionen“ (May et al. 2011)
 - Framing von Policyproblemen: Betroffenheit aller sektoraler Akteure herstellen; deren Bereitschaft zu positiver Koordination fördern (Nilsson/Nilsson 2005)
- Spezifische Erfolgsbedingungen (Jordan/Lenschow 2010)
 - Geringe Ressortautonomie
 - Föderalismus, falls kooperative Institutionen vorhanden
 - Offene Verwaltungskultur
 - Aufeinander bezogenen Einzelpolicies: „Policy Packaging“ statt „Policy Patching“ (Kern et al. 2017)

Praxis der Sektorkopplung

- Identifizierung von Vetopositionen, geschützten Interessen und sektorspezifischen Pfadabhängigkeiten
- Analyse vertikal differenzierter Zuständigkeiten
 - Kompetenzen von Ländern und Kommunen als Bereitsteller öffentlicher Güter
 - Dominierende Koordinationsmuster
 - Berücksichtigung von Interdependenzen
 - Beispiel Flächennutzung
 - Beispiel Elektrifizierung Personenverkehr
- Schaffung geeigneter Institutionen
 - Ansätze: „Plattformen“
 - Problem: geringe Entscheidungsmacht

Kontakt

Name Jörg Kemmerzell
Funktion Wissenschaftliche Mitarbeiter Kopernikus
Enavi, Arbeitspaket 5
E-Mail kemmerzell@pg.tu-darmstadt.de

TU Darmstadt – Institut für Politikwissenschaft
Landwehrstraße 48-50a
64293 Darmstadt
<https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/>

- Benz, Arthur 2007: Multilevel Governance in: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U.: Handbuch Governance, Wiesbaden: VS, S. 297-310.
- Benz, Arthur et al. 2016: Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden: Nomos.
- Jordan, Andrew/Lenschow, Andrea, 2010: Environmental policy integration: a state of the art review, in: Environmental Policy and Governance 20 (3), 147-158.
- Kern, Florian et al. 2017: Policy packaging or policy patching? The development of complex energy efficiency policy mixes, in: Energy Research & Social Science 23 (2017), S. 11-25.
- May, P. et al. 2011: Constructing Homeland Security: An Anemic Policy Regime, in: Policy Studies Journal 39 (2), S. 285-307.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R./Scharpf, F.W.: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M.: Campus.
- Nilsson, Mans/Nilsson, Lars J., 2005: Towards climate policy integration in the EU: evolving dilemmas and opportunities, in: Climate Policy 5 (3), S. 363-376.
- Scharpf, Fritz 1976: Theorie der Politikverflechtung. In: Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz (Hrsg.): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, S. 13 - 77.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier A. (Hrsg): Policy-Analyse, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 57 - 83.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske+Budrich.
- Tosun, Jale/Lang, Achim 2017: Policy integration: mapping the different concepts, Policy Studies, 38:6, S. 553-570.