

Monstadt, Jochen

Book Part

Energiepolitik und Territorialität: Regionalisierung und Europäisierung der Stromversorgung und die räumliche Redimensionierung der Energiepolitik

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Monstadt, Jochen (2007) : Energiepolitik und Territorialität: Regionalisierung und Europäisierung der Stromversorgung und die räumliche Redimensionierung der Energiepolitik, In: Gust, Dieter (Ed.): Wandel der Stromversorgung und räumliche Politik, ISBN 978-3-88838-056-3, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 186-216

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60121>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Energiepolitik und Territorialität: Regionalisierung und Europäisierung der Stromversorgung und die räumliche Redimensionierung der Energiepolitik

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Die Redimensionierung von Staatlichkeit durch Europäisierungs- und Globalisierungstendenzen der Energieversorgung
 - 2.1 Die Europäisierung der Energiewirtschaft und die Globalisierung energiebedingter Umweltprobleme
 - 2.2 Die Verlagerung von Regulierungskompetenzen auf die europäische Ebene
 - 2.3 Der Aufstieg eines Regulierungsstaates in Europa?
- 3 Regionalisierung der Energieversorgung? Die räumliche Redimensionierung der Energiepolitik der Länder und Kommunen
 - 3.1 Die Bedeutung subnationaler Politik
 - 3.2 Der Wandel energiepolitischer Steuerungsoptionen der Länder und Kommunen
 - 3.3 Die Regionalisierung der Energiewirtschaft
 - 3.4 Erste Ansätze regionalisierter Politik in der Energieversorgung
- 4 Neue Funktionsräume der Energieversorgung und das „institutional void“ öffentlicher Energiepolitik

Literatur

1 Einleitung

Eine räumliche Reorganisation moderner Gesellschaften wird in zahlreichen Wirtschaftsbereichen, in der Wissenschaft, in Kultur und Kunst, in der Politik etc. bereits seit längerer Zeit beobachtet. So agiert die Wirtschaft mehr und mehr im kontinentalen oder weltweiten Maßstab, zumindest Handel und Kapitalmärkte sind globalisiert, und die Transport- und Kommunikationssysteme sind technisch und funktionell weltumspannend. Die globalen Kapital- und Güterströme und neue Technologien zur kommunikativen und physischen Raumüberwindung haben die Bedeutung von Raum in den letzten Jahrzehnten radikal verändert und neue räumliche Strukturen geschaffen.¹ Dabei können neue räumliche Ebenen hinzukommen, wie in vielen Gesellschaftsbereichen die globale oder europäische Ebene oder neue regionale Funktionsräume. Außerdem können die Beziehungen und Gewichtungen der verschiedenen Ebenen politischer und wirtschaftlicher Organisation (lokal, regional, national, makro-regional, global) verändert werden. Dieser Wandel der räumlichen Organisation von Gesellschaften hat – auch dies ist längst keine neue Erkenntnis mehr – gravierende Auswirkungen auf die staatliche Aufgabenwahrnehmung. So verschieben sich politische

Regulierungskompetenzen und Beziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Zahlreiche Regulierungsaufgaben können heute nur noch effektiv jenseits des Nationalstaats wahrgenommen werden. Gleichzeitig verändern sich auch die innerstaatlichen Beziehungen, insbesondere zwischen der nationalen und den verschiedenen subnationalen Ebenen. So ist der Nationalstaat keineswegs immer die richtige Ebene für die Regelung lokaler und regionaler Probleme. Die zentralstaatliche und suprastaatliche Regelung sind oft ungeeignet, regionale Eigenheiten und Entwicklungspotenziale zu berücksichtigen und räumlich angepasste Problemlösungen zu finden (vgl. Benz et al. 1999). Insgesamt kommt es also zu einer räumlichen Reorganisation staatlicher Regulierung in unterschiedlichen Dimensionen, die in den sozialwissenschaftlichen Diskursen um „multi-level governance“ (Kohler-Koch; Jachtenfuchs 2004, Bache; Flinders 2004, Benz 2003), „Globalisierung“ (Häge; Schneider 2004, Grande 2001) „Europäisierung“ (Eising 2000) und um „Regionalisierung“ (Benz et al. 1999) bzw. in den Debatten der angloamerikanischen Humangeographie mit Begriffen wie „shifting geometries of power“ oder dem „jump of scale“ umschrieben wird (vgl. Swynedouw et al. 2002, Brenner 2001).

Das eigentlich Neue an diesem Phänomen der räumlichen Reorganisation ist, dass inzwischen auch die staatsnahen Energieversorgungssysteme hiervon erfasst wurden. Traditionell wurde die leitungsgebundene Energieversorgung gemeinsam mit anderen großtechnischen Infrastruktursystemen zumindest in den kontinentaleuropäischen Nationalstaaten zu den Kernaufgaben des Staates gerechnet (vgl. Monstadt i. d. Band). Lange Zeit stellte die Energieversorgung eines der letzten Refugien nationaler Industrien und Politik dar. Ihre wirtschaftsräumlichen Verflechtungen wurden nach außen weitgehend durch die territorialen Grenzen der Nationalstaaten begrenzt. Unterhalb des Nationalstaats waren lokal oder regional tätige Energieversorgungsunternehmen in Monopolgebieten tätig, die räumlich durch Demarkationsverträge eindeutig voneinander abgegrenzt waren. Zwar waren die vertraglich abgesicherten Monopolgebiete der deutschen Energiewirtschaft zu keinem Zeitpunkt völlig deckungsgleich mit der Territorialstruktur der Länder und Kommunen. Durch den hohen Anteil kommunaler Unternehmen an der Endversorgung von Stromkunden, die Vergabe lokaler Konzessionen und die Genese zahlreicher Verbundunternehmen als staatliche Elektrizitätsgesellschaften korrespondierten die wirtschaftlichen Verflechtungsräume der Energiewirtschaft jedoch in hohem Maße mit den regionalen und lokalen Gebietsterritorien. Verglichen mit anderen marktwirtschaftlichen Branchen war die staatsnahe Energieversorgung damit im nationalen wie subnationalen Kontext dadurch gekennzeichnet, dass die Wirtschaftsräume in hohem Maße mit der politisch-administrativen Territorialstruktur kongruent waren (vgl. ausführlich zur Raumstruktur der deutschen Energieversorgung: Monstadt 2000).

¹ Den folgenden Betrachtungen liegt ein Raumverständnis zugrunde, das in der politikwissenschaftlichen Raumforschung entwickelt wurde (vgl. Benz et al. 1999: 22 f.). Das herkömmliche Verständnis der Politik-, Planungs- und Verwaltungswissenschaften von Raum, das in hohem Maße durch politisch-administrative Grenzziehungen geprägt war, wird danach erweitert durch einen Raumbegriff im Sinne eines Handlungsraumes für politische, kulturelle und wirtschaftliche Beziehungen (Netzwerke), die sich im Raum abbilden (Clusterbildung). Das auf Verwaltungsbezirke und Gebietskörperschaften fokussierte Raumverständnis wird somit relativiert, indem die Raumbildung als Prozess verstanden wird, der nicht nur durch politisch-administrative Akteure, sondern zugleich durch die Interaktion von Wirtschaft, Wissenschaft, Verbänden usw. bestimmt wird.

Diese Situation scheint sich mittlerweile grundlegend zu verändern, indem die herkömmliche raumwirtschaftliche Struktur in der Energieversorgung zunehmend erodiert. Ausschlaggebend hierfür sind im Wesentlichen drei Faktoren, die sich komplex überlagern und kumulativ wirken (vgl. Monstadt 2004): Erstens wurden die Gebietsmonopole für den Wettbewerb mehrerer Anbieter geöffnet, und die Unternehmen erweitern ihre Raumbezüge bei der Akquisition neuer Kunden. Zweitens kommt es – verstärkt durch die Privatisierung zahlreicher Versorgungsunternehmen – zu einer Konzentration der Energiewirtschaft. Zahlreiche Unternehmen haben in den letzten Jahren durch Fusionen, durch Unternehmensübernahmen oder auch durch strategische Kooperationen mit anderen Unternehmen ihren wirtschaftlichen Aktionsradius über die bisherigen Gebietsabgrenzungen hinaus erweitert. Drittens weicht die herkömmliche raumwirtschaftliche Organisation auch durch die Ausdifferenzierung der Energiewirtschaft auf, etwa durch neue Branchen der ökologischen Energiewirtschaft (z. B. Energiedienstleister, Technologieunternehmen, Ökostromerzeuger und -händler) oder neue Wettbewerbsbranchen (z. B. Energiehändler, Aggregatoren, unabhängige Erzeuger).

Durch diese Entwicklungen haben sich die räumlichen Bindungen der Energiewirtschaft binnen weniger Jahre deutlich gelockert: Schon längst sind die Stadtwerke auch jenseits der kommunalen Gebietsgrenzen tätig. Viele Versorgungsunternehmen haben ihre Geschäftstätigkeit auf den regionalen und überregionalen Raum erweitert. Einige Großunternehmen agieren mittlerweile – insbesondere infolge von Fusionen und Übernahmen – auf dem europäischen und globalen Energiemarkt. Neue wettbewerbsorientierte Marktakteure im Energiehandel oder Energiedienstleistungssektor sowie neue Marktakteure der ökologischen Energiewirtschaft sind – verglichen mit den traditionellen Gebietsversorgern – nur locker räumlich gebunden. Sie orientieren sich räumlich vor allem an wirtschaftlichen Absatzgebieten und weniger an den politisch-administrativen Gebietsterritorien oder an den traditionellen Versorgungsgebieten. Auch die Energieverbraucher, die bislang an ihren lokalen bzw. regionalen Versorger gebunden waren, erweitern ihre Raumbezüge und knüpfen Marktbeziehungen im überregionalen Kontext.

Das Problem besteht darin, dass sich der politisch-administrative Handlungsraum der Nationalstaaten, ebenso wie derjenige der Länder und Kommunen, immer weniger mit den wirtschaftlichen Funktions- und Verflechtungsräumen der Energiewirtschaft deckt. Die Unternehmen agieren zunehmend außerhalb der territorialen Grenzen der Kommunen, Bundesländer und der nationalstaatlichen Politik. Sie entziehen sich damit in räumlicher Hinsicht teilweise der territorialen Einflussphäre der politischen Institutionen, die traditionell für die Gewährleistung öffentlicher Ziele der Energieversorgung zuständig sind bzw. waren. „The traditional boundaries of political space have become obsolete and the economic rationale now predominates in the extension of public services.“ (Offner 2000: 167). Darüber hinaus schaffen neue Probleme der Energieversorgung, insbesondere das globale Klimaproblem, einen Regulierungsbedarf, der nicht mehr in den Grenzen herkömmlicher politischer Räume zu bewältigen ist. Die Erweiterung bzw. Lockerung der räumlichen Bezüge der Versorgungswirtschaft und die globale Reichweite von Energieproblemen führen daher zu einer wachsenden Inkongruenz von Funktions- und Problemräumen mit der politischen Territorialstruktur.

Allgemein wird davon ausgegangen, dass die Problemlösungsfähigkeit politischer Steuerung wesentlich davon abhängt, inwieweit ihr räumlicher Zuschnitt mit den Raumbezügen wirtschaftlicher Verflechtungen bzw. anderer funktionaler Zusammenhänge kompatibel ist. Der räumliche Zuschnitt von politischen Steuerungskonzepten und -institutionen gilt also dann als funktional, wenn er weitgehend mit den Netzwerkbeziehungen der Wirtschaftsakteure und anderer Adressaten politischer Steuerung bzw. mit der räumlichen Reichweite von Problemen übereinstimmt (vgl. Benz et al. 1999, Holzinger 2002). Dementsprechend ist es angesichts der zu beobachtenden Entgrenzungsprozesse in der Energiewirtschaft sehr wahrscheinlich, dass es zu Effektivitäts- und Effizienzverlusten energiepolitischer Steuerung kommt. Voraussetzung einer effektiven Energiepolitik – so die hier vertretene These – ist daher ihre vermehrte Ausrichtung an neuen wirtschaftlichen Verflechtungsräumen bzw. an Problemräumen der Energieversorgung. In Anlehnung an Holzinger geht es also darum, optimale Regulierungssysteme zu entwickeln, die dazu beitragen, die Kongruenz zwischen funktionalen Räumen und territorialen Jurisdiktionen (wieder-)herzustellen und dynamisch zu sichern (ebd. 2002).

Die räumliche Rekonfiguration der Energieversorgung und die daraus resultierenden Anforderungen an energiepolitische Steuerung werden im Folgenden näher beleuchtet. Hierbei wird zunächst auf die Europäisierung und Internationalisierung der Energiewirtschaft eingegangen und danach gefragt, wie die energiepolitische Regulierung auf dieses Phänomen reagiert hat und welche neuen Auswirkungen diese Entgrenzungsprozesse auf staatliche Energiepolitik haben. Kommt es zu einem Aufstieg eines Regulierungsstaats in Europa und verlieren Nationalstaaten an Bedeutung in der Energiepolitik? Anschließend wird der räumliche Wandel auf der subnationalen Ebene analysiert und danach gefragt, inwieweit es zu einer Regionalisierung der Energiewirtschaft kommt. Auf welche Weise reagiert die öffentliche Energiepolitik auf diese Entgrenzungssphänomene und welche neuen Anforderungen ergeben sich an subnationale Politik in der Energieversorgung? Schließlich wird ein Fazit zu den erkennbaren Problemen öffentlicher Energiepolitik in neuen räumlichen Kontexten gezogen und der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt.

2 Die Redimensionierung von Staatlichkeit durch Europäisierungs- und Globalisierungstendenzen der Energieversorgung

Lange Zeit konnten die europäischen Nationalstaaten weitgehend souverän über Belange der Strom- und Gasversorgung entscheiden. Die Europäische Union befasste sich ursprünglich lediglich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) mit Energiefragen. Die Energieversorgung innerhalb der Europäischen Union war daher durch heterogene nationale Standards und deutliche Unterschiede der Sektororganisation geprägt. Da diese aufgrund ihrer Infrastrukturfunktion zentral für die wirtschaftliche und soziale Integration der Gemeinschaft ist, rückte die Zusammenführung der bislang primär einzelstaatlich konzipierten Versorgungssysteme jedoch zunehmend in das Interesse europäischer Politik. Allerdings waren die Strom- und Gasversorgung zunächst kein Bestandteil der Binnenmarktstrategie der Europäischen Union. Stattdessen blieb es bei Projekten, welche die technischen Voraussetzungen für einen transnationalen Handel mit Energie schaffen sollten. Mit dem Ausbau der transeuropäischen Energienetze sollte diesem Bedarf Rechnung getragen werden und ein grenzüberschreiten-

der Austausch erleichtert werden. Auch die europäische Umweltpolitik hatte zunächst kaum Einfluss auf die Energieversorgung der Mitgliedsländer. Zwar engagierte sich die Europäische Umweltpolitik ab den Achtzigerjahren vermehrt bei der Bekämpfung von grenzüberschreitenden Luftverschmutzungen und setzte Emissionsstandards durch. Die institutionellen Strukturen der Energiewirtschaft wurden hierdurch jedoch kaum verändert.

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht war die Energieversorgung im Gegensatz zur überwiegenden Zahl der in den Welthandel eingebundenen Branchen von der Internationalisierung bzw. Globalisierung lange Zeit allenfalls indirekt betroffen, nämlich durch ihre Einbindung in globale Rohstoff- und Technologiemarkte oder durch die Effekte der Globalisierung auf die Nachfrage von Infrastrukturdienstleistungen. Bis vor wenigen Jahren existierten keine transnationalen Netzwerkkonzerne oder gar Global Player der Energiewirtschaft. Der Handel mit Energie über die nationalen Grenzen hinweg spielte in Deutschland und den größeren europäischen Ländern abgesehen von den Primärenergiemärkten keine nennenswerte Rolle. Allenfalls zum Ausgleich von Lastspitzen in der Stromversorgung bestanden Kooperationen der europäischen Verbundunternehmen.

Seit den Neunzigerjahren werden die nationalstaatliche Souveränität der Energiepolitik und das Definitionsmonopol nationaler Politik über die Gemeinwohlinteressen in der Energieversorgung zunehmend angegriffen. Mit der Ausdehnung des europäischen Binnenmarktprojekts auf die Energieversorgung, der Internationalisierung der Energiewirtschaft, aber auch durch neue Umweltprobleme sinkt die Steuerungseffizienz nationalstaatlicher Politik. Einerseits entstehen völlig neue Regulierungsbedarfe auf europäischer Ebene, um einen funktionsfähigen Energiebinnenmarkt überhaupt erst herzustellen und auf Dauer zu stabilisieren („market-making regulation“). Andererseits sind die Nationalstaaten bei der Regulierung sozialer und ökologischer Belange der Energieversorgung („market-correcting regulation“), wie der Minderung grenzüberschreitender und globaler Umweltprobleme sowie der Gewährleistung der Versorgungssicherheit und Daseinsvorsorge, zunehmend überfordert. Sowohl bei der marktschaffenden Wettbewerbsregulierung als auch bei der Durchsetzung gemeinwohlorientierter, „marktfremder“ Ziele gewinnt die europäische Ebene an Bedeutung.

2.1 Die Europäisierung der Energiewirtschaft und die Globalisierung energiebedingter Umweltprobleme

Im Gegensatz zu den meisten Wirtschaftsbranchen waren die Internationalisierung von Marktakteuren, die internationale Kapitalverflechtung und der internationale Handel in der Elektrizitätswirtschaft wenig vorangeschritten. Erst mit den Initiativen der Europäischen Kommission für einen Energiebinnenmarkt ab Ende der Achtzigerjahre, mit der Verabschiedung der Binnenmarkttrichtlinien für den Strommarkt (1997) und für den Gasmarkt (1998) und mit der Novellierung der europäischen Binnenmarktgesetzgebung für den Strom- und Gasmarkt im Jahr 2002 nehmen die ökonomische Verflechtung und Harmonisierung der nationalen Versorgungssysteme auf dem europäischen Markt spürbar zu.² Da die Expansionsmöglichkeiten in den meisten Heimatmärkten für die Versorgungsunternehmen weitgehend ausge-

² Vgl. die Richtlinie 96/92/EG und 98/30/EG sowie KOM (2002) 304.

schöpft sind, richten sich die großen Energiekonzerne zunehmend europäisch aus und versuchen, Größenvorteile im Wettbewerb zu realisieren und Wachstumsdefizite im Inland zu kompensieren. Diese Expansionsbestrebungen schlagen sich jedoch weniger in der Zunahme des grenzüberschreitenden Handels mit Strom und der internationalen Verflechtung von Stromhandelsmärkten nieder. Während die Einfuhr von Gas aufgrund der begrenzten einheimischen Ressourcenvorräte in den meisten Mitgliedsländern seit jeher notwendig war, hat der grenzüberschreitende Stromhandel in den meisten Mitgliedsländern allenfalls schwach zugenommen. So stagniert der grenzüberschreitende Stromaustausch in Deutschland seit Jahren auf niedrigem Niveau. Im Jahr 2004 wurden ungefähr 44 Mrd. kWh eingeführt bzw. 51,5 Mrd. kWh ausgeführt, das entspricht 8,9 % bzw. 10,4 % der deutschen Netto-Stromerzeugung (vgl. VDEW 2005: 9). Bereits im Jahr 1994 lagen die Importe bei 8,3 %, die der Exporte bei 7,8 % der Netto-Stromerzeugung (ebd.).

Die Internationalisierung der Energiewirtschaft findet stattdessen vor allem über die wachsenden Kapitalverflechtungen auf dem europäischen und internationalen Strommarkt statt (vgl. Green 2005). Die bis Ende der neunziger Jahre national geprägten Energiemärkte werden immer stärker von wenigen transnational agierenden Unternehmen dominiert. So zählen mittlerweile der französische Energiekonzern Electricité de France (EdF) durch seine Beteiligungen an der EnBW und weiteren Unternehmen sowie der schwedische Konzern Vattenfall Europe durch die Übernahme der Bewag, HEW, VEAG und LAUBAG zu den Marktführern auf dem deutschen Strommarkt. Hinzu kommen Akquisitionen ausländischer Konzerne im Bereich kommunaler Energieversorger. Daneben sind innerhalb weniger Jahre auch deutsche Stromversorger, insbesondere die Marktführer RWE und e.on, auf ausländische Märkte expandiert (vgl. Green 2005). Im Zuge einer massiven Fusions- und Übernahmewelle wurden inzwischen Milliardenbeträge investiert, allein im Jahr 2001 umfasste die Investitionssumme der sieben führenden europäischen Energieunternehmen in Unternehmensaufkäufe und Kapitalbeteiligungen über 40 Mrd. Euro (Monstadt 2004: 202). Die drei europäischen Marktführer EdF, e.on und RWE haben neben ihrem wirtschaftlichen Engagement in allen Bereichen der leitungsgebundenen Energieversorgung mittlerweile auch eine führende Rolle in anderen Infrastrukturmärkten, wie der Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallentsorgung und der Telekommunikation. Mit einem Marktanteil von über 40 % an der europäischen Stromerzeugung und diversen Kapitalbeteiligungen an Infrastrukturunternehmen außerhalb Europas positionieren sich diese drei Marktführer zunehmend für den Wettbewerb auf einem globalen Strom- und Infrastrukturmärkte. Es ist davon auszugehen, dass der Konzentrationsprozess auf den europäischen und globalen Energiemärkten noch längst nicht abgeschlossen ist. Ebenfalls ist zu erwarten, dass sich die Expansion der größten europäischen Stromkonzerne in das Gas- und Wassergeschäft fortsetzt.

Mit der Oligopolisierung der internationalen Infrastrukturmärkte, der Expansion von multinationalen Netzwerkunternehmen und internationalen strategischen Allianzen wachsen zugleich die Interdependenzen nationalstaatlicher Politik erheblich an. Die transnational ausgerichteten Energiekonzerne entziehen sich in räumlicher Hinsicht, aber auch angesichts einer wachsenden Marktmacht und Organisationsfähigkeit zunehmend der Einflussphäre von national ausgerichteter Politik (McGowan 1999). In dem Maße, wie ein europäischer Energiebinnenmarkt realisiert werden soll und wie transnationale Kapitalverflechtungen der Versorgungswirtschaft weiterhin zunehmen, sinkt die Steuerungsfähigkeit und -effizienz von

national ausgerichteten Politiken. Sowohl bei der Definition von Wettbewerbsregeln (z. B. zum Netzzugang, zur Entflechtung etc.) als auch bei der Fusionskontrolle und anderen kartellrechtlichen Aufgaben trifft nationale Politik zunehmend an Grenzen, und es besteht eine erhöhte Nachfrage nach effektiven europäischen oder gar globalen Regulierungsinstitutionen.

Neben der Internationalisierung von Märkten vermindert auch der grenzüberschreitende bzw. globale Charakter zahlreicher energiebedingter Umweltprobleme die Leistungsfähigkeit nationalstaatlich ausgerichteter Politik. So lassen sich die grenzüberschreitenden Luftverschmutzungen, insbesondere aber die globalen Klimafolgen der Energieversorgung nicht mehr allein national mindern. Zwar verbleiben auch im globalen Klimaschutz vielfältige Spielräume und Anforderungen für Maßnahmen auf der nationalen und subnationalen Ebene. Besonders marktfähige Lösungen im Klimaschutz, wie die Wärmedämmung von Gebäuden, die Abwärmenutzung in der Industrie, Tempolimits etc. bedürfen in der Regel keiner internationalen Abstimmung. Demgegenüber müssen zahlreiche Maßnahmen im Klimaschutz notwendigerweise international abgestimmt werden, um Trittbrettfahrer-Verhalten einzelner Staaten(-gruppen) bei der Übernutzung der Erdatmosphäre zu minimieren. Ohne völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen über Emissionsminderungsziele und -strategien sowie ohne Monitoringfasilitäten und Regulierungsinstitutionen, welche die Einhaltung etablierter Regeln überprüfen, durchsetzen und Zielverfehlungen sanktionieren, sind Erfolge im globalen Klimaschutz sehr unwahrscheinlich. Daneben gibt es zahlreiche Klimaschutzmaßnahmen, die zwar nicht zwingend international abgestimmt werden müssen, wo eine Koordination jedoch vorteilhaft ist. Hierzu zählt u. a. die Einführung von Energiesteuern, Umweltabgaben und Emissionszertifikaten, von denen zwar „first-mover-advantages“ für innovationsorientierte Wirtschaftsbranchen ausgehen können. Zugleich sind mit ihnen strukturpolitische Weichenstellungen in der Energiewirtschaft und in wichtigen Nachfragesektoren verbunden, die Wettbewerbsnachteile für energieintensive Industrien bewirken können. Nationale Politiken bewegen sich hierbei in den Grenzen dessen, was innerhalb des internationalen Standortwettbewerbs als vertretbar und durchsetzbar gilt.

Die effektive Bewältigung von Aufgaben im globalen Klimaschutz zwingt daher zu einer Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Ebene supranationaler Institutionen und in zwischenstaatliche Verhandlungssysteme. Klimapolitische Problemlösungen können nur noch in verflochtenen Mehrebenensystemen erarbeitet werden, in denen Nationalstaaten zwar eine wichtige Scharnierrolle übernehmen. Allerdings müssen bestimmte regulative Entscheidungskompetenzen und Steuerungsaufgaben an inter- und supranationale Politik abgegeben werden, und die Nationalstaaten sind auf europäischer und internationaler Ebene zunehmend in Verhandlungssysteme eingebunden. In diesen werden institutionelle Vorkehrungen vereinbart, um Trittbrettfahrer-Verhalten einzelner Staaten zu minimieren. Zugleich sollen umweltpolitische Strategien international gebündelt und durch regulative Marktvorgaben harmonisiert werden (z. B. durch das Kyoto-Protokoll, das europäische Klimaschutzprogramm, den europäischen Emissionshandel etc.).

Sowohl die Globalisierung von ökologischen Folgeproblemen als auch die Internationalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen in der Energieversorgung schaffen einen Regulierungsbedarf, der durch nationalstaatliche Kompetenzen nicht mehr gedeckt ist. Es entstehen neue Funktionsräume der Energieversorgung, die weit über die territorialen Grenzen der

Nationalstaaten hinausreichen. Die nationale Souveränität in der Energie- und Umweltpolitik ist hierdurch zumindest in Teilbereichen zur Disposition gestellt und die Nachfrage nach politischen Regulierungsinstitutionen auf der europäischen und globalen Ebene erhöht sich.

2.2 Die Verlagerung von Regulierungskompetenzen auf die europäische Ebene

Innerhalb der letzten zweieinhalb Jahrzehnte hat nicht nur das Ausmaß von regelungsbedürftigen Sachverhalten der Energie- und Umweltpolitik, bei denen die Nationalstaaten an Grenzen ihrer eigenen Handlungsfähigkeit stoßen, deutlich zugenommen. Vielmehr sind die Nationalstaaten auch faktisch zunehmend in internationale Zusammenhänge der Energiepolitik eingebunden. Die Nationalstaaten verhandeln vermehrt mit anderen Staaten bzw. suprastaatlichen Organisationen über energiepolitische Belange und geben bestimmte Steuerungskompetenzen an suprastaatliche Einrichtungen ab. Diese Inter- bzw. Denationalisierung energierelevanter Politik hängt unter anderem mit der Etablierung internationaler Regime zum Schutz des Klimas zusammen. Internationale Organisationen, die Nationalstaaten, wissenschaftliche Organisationen und diverse Nicht-Regierungsorganisationen engagieren sich in internationalen Verhandlungssystemen seitdem für globale Regulierungsmechanismen im Klimaschutz, z. B. völkerrechtliche Vereinbarungen über Emissionsminderungsziele, Monitoringfaszilitäten und die Festlegung von Sanktionsmechanismen (vgl. Breitmeyer; Zürn 2003, Beisheim 2004). Auch wenn die Etablierung internationaler Regime im Klimaschutz weitreichende Folgen für nationalstaatliche Energiepolitik hat, wird die räumliche Redimensionierung von Staatlichkeit derzeit vor allem durch Europäisierungsprozesse vorangetrieben. So wurden die Steuerungskompetenzen der europäischen Politik in der Energieversorgung innerhalb des letzten Jahrzehnts kontinuierlich erweitert. Das betrifft vor allem die europäische Binnenmarktpolitik in der Energieversorgung, aber auch die Institutionalisierung der europäischen Klimapolitik (vgl. im Folgenden Monstadt 2004: 217-223):

Die Europäische Kommission wurde zunehmend zum Schlüsselakteur der Marktöffnungspolitik nicht nur in der Energieversorgung, sondern in nahezu allen großtechnischen Systemen der Infrastrukturversorgung (vgl. Monstadt i. d. Band). Hierbei blieb die europäische Liberalisierungspolitik mit den Energiebinnenmarktrichtlinien aus den Jahren 1997 und 1998 zunächst darauf beschränkt, Mindestanforderungen für eine Liberalisierung und Harmonisierung der Energiemärkte zu definieren. Bei deren nationaler Umsetzung wurden den Mitgliedstaaten weitreichende nationale Regelungsspielräume eingeräumt, und die Europäische Kommission konnte zunächst nur moderate und inkrementelle Marktreformen durchsetzen (vgl. Eising 2000, Schmidt 1998). Dagegen wurden die regulativen Standards der Energiemarktöffnung mit der Verabschiedung der europäischen Richtliniennovelle zur Vollendung des Binnenmarktes für Strom und Gas und der Netzzugangsverordnung im Jahr 2002 deutlich ausgebaut: So hat die Kommission in ihrer Initiative zur Weiterentwicklung des Erdgas- und Strombinnenmarktes (KOM (2002) 304) ihre Vorstellungen zur vollständigen Öffnung der Energiemärkte konkretisiert und regulative Anforderungen hinsichtlich des Marktöffnungsgrades, der Entflechtung der Unternehmensbereiche, der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und der Überwachung des diskriminierungsfreien Netzzugangs gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzen können. Dies hatte beispielsweise in Deutschland zur Folge, dass das bisherige Netznutzungsregime, das sich auf eine Kombination aus verbandlicher Selbstregulierung mit einer lediglich subsidiären Wettbewerbsaufsicht stütz-

te, grundlegend reformiert werden musste.³ Daneben führt besonders die europäische Netzzugangsverordnung zu deutlichen Souveränitätsverlusten nationaler Wettbewerbsregulierung (vgl. KOM (2002) 304). Nicht nur im Bereich des grenzüberschreitenden Stromhandels, sondern auch bei der Regulierung des Netzzugangs und der Netznutzungsentgelte innerhalb der Mitgliedsländer wurden weitreichende Entscheidungskompetenzen auf die Kommission und ein Regulierungskomitee von Vertretern der Mitgliedstaaten verlagert. Auch im Kartellrecht, insbesondere bei der Fusionskontrolle, ist zu beobachten, dass der Stellenwert europäischer Politik wächst, und die europäischen Kartellbehörden bei immer mehr kartellrechtlichen Entscheidungen zu beteiligen sind. Schließlich hat die Europäische Gemeinschaft ihre Bemühungen in den letzten Jahren auch beim Ausbau der transeuropäischen Elektrizitäts- und Gasnetze, die eine wesentliche Voraussetzung für einen europäischen Energiebinnenmarkt darstellen, intensiviert.

Daneben zeichnet sich seit den Neunzigerjahren auch eine Gemeinschaftspolitik im Klimaschutz ab. Allerdings geschah dies zunächst ausschließlich in Form einer „Klimaaußenpolitik“: So nahm die Europäische Union seit der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 eine Vorreiterrolle in den internationalen Klimaverhandlungen ein. Im Rahmen der Vertragsstaatenkonferenzen zur Klimarahmenkonvention war es wesentlich der Koalition der Mitgliedsländer der EU mit der Europäischen Kommission zu verdanken, dass es zur Verabschiedung des Kyoto-Protokolls 1997 kam.⁴ Demgegenüber blieb die klimapolitische Regulierung innerhalb der EU zunächst weitgehend den Mitgliedsländern überlassen. Allenfalls leicht durchsetzbare Instrumente, insbesondere förderpolitische Instrumente oder Auflagen, kamen zum Tragen (vgl. Böckem 1998).

Als Ende der Neunzigerjahre immer deutlicher wurde, dass es ohne zusätzliche klimapolitische Maßnahmen im Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls eher zu einem Anstieg oder allenfalls zu einer Stabilisierung der Klimagasemissionen kommt (KOM (2001) 580: 4),⁵ kündigte die Europäische Kommission im Jahr 2000 einen Gemeinschaftsrahmen im Klimaschutz an. In einem europäischen Programm für Klimaänderungen wurde von der Kommis-

³ So wurde die deutsche Verbändevereinbarung, durch welche die Bedingungen zum Netzzugang von verschiedenen Energie- und Wirtschaftsverbänden festgelegt wurden, trotz entgegengesetzter Interessen der deutschen Bundesregierung auf Druck der Kommission zugunsten einer unabhängigen Regulierungsbehörde abgeschafft.

⁴ Das auf der dritten Vertragsstaatenkonferenz 1997 verabschiedete Kyoto-Protokoll verpflichtet die Industrieländer als die Hauptverantwortlichen des Treibhauseffekts erstmals vertraglich zur Reduktion ihrer Emissionen. Die Europäische Union, deren Mitgliedsländer ca. ein Viertel der Treibhausgase der Industriestaaten ausstoßen, hat sich im Zuge dessen völkerrechtlich verbindlich verpflichtet, die gewichteten Emissionen der sechs wichtigsten Treibhausgase bis zum Zeitraum 2008 bis 2012 – im Allgemeinen gegenüber 1990 – um insgesamt 8 % zu reduzieren. Die Ratifizierung des Klimaprotokolls durch die EU erfolgte im Jahr 2002 durch Beschluss der Umweltminister der Staaten der Europäischen Union sowie der nationalen Parlamente ihrer Mitgliedstaaten.

⁵ Zwar sind die gesamten Treibhausgasemissionen in der EU 15 zwischen 1990 und 2001 um 2,3 % (CO₂-Äquivalente) gesunken. Die Minderung wurde aber zu mehr als 80 % bereits von 1990 bis 1995 realisiert und ist in hohem Maße auf den ökonomischen Strukturwandel in den neuen Ländern in Deutschland und den Brennstoffwechsel von Kohle zu Erdgas in Großbritannien in diesem Zeitraum zurückzuführen. Ohne Deutschland und Großbritannien stiegen die Treibhausgasemissionen in der EU von 1990 bis 2000 sogar um nahezu 8 % an (Ziesing 2002).

sion eine Strategie zum europäischen Klimaschutz erarbeitet. In diesem Paket von Maßnahmen wurden zum einen europäische Richtlinien für Mindesteffizienzanforderungen an Endverbrauchsgeräte, für die Förderung des Energienachfragemanagements und der Kraft-Wärme-Kopplung sowie eine Kampagne zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit vorgeschlagen (KOM (2001) 580). Zum anderen wurde in einem Grünbuch für die Einführung eines EU-internen Systems für den Emissionshandel in den Bereichen Energie und industrielle Großanlagen plädiert. Noch im Jahr 2001 wurde eine EU-Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen verabschiedet, die den Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien in der Europäischen Union von etwa 14 % im Jahr 1997 auf über 22 % bis zum Jahr 2010 erhöhen soll. Darüber hinaus haben sich die EU-Umweltminister im Dezember 2002 auf den Richtlinienvorschlag der Kommission geeinigt, ab dem Jahr 2005 in den Handel mit Schadstoffzertifikaten für die Emission von CO₂ einzusteigen. Schließlich wurden von der Kommission Initiativen zur Harmonisierung der Energiebesteuerung, zur Steigerung der Endenergieeffizienz und zur Förderung von Energiedienstleistungen ergriffen (vgl. ausführlich Monstadt 2004: 116-123).

Zusammenfassend ist zu beobachten, dass die europäische Energiepolitik seit den Neunzigerjahren ihre Steuerungskompetenzen in der Wettbewerbsregulierung und im Klimaschutz kontinuierlich erweitert hat. Diese Europäisierung der Energiepolitik verändert die Kompetenzen und formalen Entscheidungsverfahren der Nationalstaaten. Kein Mitgliedstaat ist heute mehr in der Lage, eine autonome, von der europäischen Ebene unabhängige Energiepolitik zu verfolgen. Allerdings lassen sich hierbei deutliche Unterschiede zwischen der Wettbewerbspolitik und der Umweltpolitik feststellen: Während der Harmonisierung im Bereich der Wettbewerbs- und Marktöffnungspolitik hohe Priorität eingeräumt wird, ist die Regulierung gemeinwirtschaftlicher Belange der Energieversorgung bislang überwiegend an die Mitgliedstaaten verwiesen. Trotz zahlreicher klimapolitischer Initiativen der Europäischen Kommission und des Parlaments dominieren im Bereich der europäischen Klimapolitik auch weiterhin förderpolitische Instrumente oder Instrumente mit einem geringen rechtlichen Verpflichtungscharakter für die Mitgliedstaaten, z. B. Zielwerte, Berichtspflichten und prozedurale Vorgaben. Direkte Eingriffe in die Marktstruktur der Mitgliedstaaten sind im Bereich der Klimapolitik, aber auch in der Verbraucherpolitik oder bei Politiken zur Vermeidung regionaler Disparitäten bislang die Ausnahme.

2.3 Der Aufstieg eines Regulierungsstaates in Europa?

Wie in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigt wurde, führen sowohl die multinationale Ausrichtung vieler Versorgungsunternehmen und die Einführung des europäischen Energiebinnenmarktes als auch die Globalisierung energiebedingter Umweltprobleme dazu, dass die Steuerungsfähigkeit und Steuerungseffizienz nationaler Energiepolitik sinken. Die Notwendigkeit, den traditionell nationalstaatlichen Handlungsrahmen der Energiepolitik zu erweitern und suprastaatliche Regulierungsinstitutionen aufzubauen, gilt daher mittlerweile als weitgehend unumstritten. Dementsprechend hat sich seit den Neunzigerjahren der Trend verfestigt, dass wichtige Entscheidungen der Energiepolitik über regulative Markt Vorgaben der Energieversorgung auf europäischer Ebene getroffen werden. Bereits Mitte der Neunzigerjahre wurde daher diagnostiziert, dass die energiepolitische Souveränität der Nationalstaaten hierdurch zumindest in Teilbereichen untergraben wird und dass es im Infrastruktur-

bereich zum „Aufstieg eines Regulierungsstaates in Europa“ komme (Majone 1994, 1997, McGowan; Wallace 1996).⁶ Allerdings werden die These vom Aufstieg eines europäischen Regulierungsstaats und die Diagnose vom Bedeutungsverlust der Nationalstaaten in der Infrastrukturversorgung inzwischen differenzierter betrachtet. Neuere Untersuchungen zur Arbeitsteilung zwischen nationaler und europäischer Regulierung belegen, dass sich die Durchsetzung einheitlicher europäischer Regelungen generell als höchst voraussetzungs-voll erweist (vgl. Eberlein 2000: 101 f.). Aufgrund der divergierenden nationalen Interessen und der institutionellen Hürden einer Konsensfindung auf europäischer Ebene werden europäische Regelungen häufig blockiert oder deren Durchsetzung verlangsamt. Allerdings muss hierbei stark nach Politikfeldern differenziert werden (vgl. ebd.):

So sind die Voraussetzungen europäischer Regulierung bei der Marktöffnungspolitik andere als im Rahmen umweltpolitischer Regulierung. Insbesondere Scharpf (1996, 1997) hat darauf hingewiesen, dass die Durchsetzung von europäischen Politiken zur Öffnung nationaler Märkte relativ geringen Restriktionen unterworfen ist. Die Gründe hierfür sieht er in der supranationalen Eigendynamik des Binnenmarktprojektes und den vereinfachten Entscheidungsverfahren für binnenmarktgesetzliche Gesetzesvorhaben. Außerdem seien die fiskalischen Restriktionen und die Widerstände der Mitgliedstaaten bei effizienzverbessernden, marktschaffenden Politiken vergleichsweise gering (ebd.). Liberalisierungspolitiken können daher relativ erfolgreich von der zuständigen Wettbewerbsdirektion vorangetrieben werden. Im Gegensatz zur Binnenmarktgesetzgebung, deren Entscheidungsverfahren im Ministerrat lediglich dem Prinzip qualifizierter Mehrheitsentscheidungen unterliegen, erfordern umweltpolitische Vorschriften, die überwiegend steuerlicher Art sind oder welche die allgemeine Struktur der Energieversorgung eines Mitgliedstaates erheblich berühren, eine einstimmige Beschlusslage aller Mitgliedstaaten. Das trifft auf die meisten wirksamen Regelungen im Klimaschutz zu, z. B. eine einheitliche europäische Ressourcenbesteuerung oder verbindliche europäische Marktvorgaben zur Förderung erneuerbarer Energien, der KWK und effizienzorientierter Energiedienstleistungen. Im Unterschied zu vielen produkt- oder mobilitätsbezogenen Regelungen im Umweltschutz, die vereinfachten Entscheidungsregeln unterliegen, ist der Konsensbedarf für marktkorrigierende Maßnahmen der Klimapolitik sehr hoch. Hier divergieren die Interessen der Mitgliedstaaten häufig stark, sodass einer einheitlichen Regulierung im Klimaschutz auf europäischer Ebene enge Grenzen gesetzt sind. Gerade bei strukturpolitisch relevanten Regelungen, die wie die meisten wirksamen Maßnahmen im Klimaschutz mit direkten Auswirkungen auf den Standortwettbewerb und die Produktionsbedingungen verbunden sind, stehen aufgrund des starken ökonomischen Gefälles zwischen den Mitgliedstaaten „die divergierenden Interessen typischerweise so sehr im Vordergrund, dass gemeinsame Standards entweder blockiert werden, oder nur

⁶ Nach Majone wandelt sich der Staat vom Unternehmer zu einem neutralen Schiedsrichter des Wettbewerbs, der die Einhaltung von Marktregeln überwacht; dabei komme der europäischen Ebene der Regulierung eine immer größere Bedeutung zu. Das eigentlich als Deregulierungsprojekt initiierte Binnenmarktprojekt habe paradoxerweise zu einer deutlichen Re-Regulierung auf europäischer Ebene geführt. Vor dem Hintergrund amerikanischer Erfahrungen mit staatlicher Regulierung argumentiert er, dass die weitere Liberalisierung die Expansion von europäischer Marktregulierungstätigkeit zur Folge habe, die überwiegend durch unabhängige, nicht-majoritäre Regulierungsagenturen wahrgenommen werde (Majone 1994, 1997).

durch teure Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte konsensfähig gemacht werden können“ (Scharpf 1996: 117).

Diese Einschätzung deckt sich mit dem empirisch zu beobachtenden Trend: So ist im Bereich der energiebezogenen Liberalisierungspolitik eine deutliche Zunahme der Regulierungstätigkeit auf europäischer Ebene festzustellen. Nicht nur im Bereich des grenzüberschreitenden Stromhandels, sondern auch bei der Regulierung des Netzzugangs und der Netznutzungsentgelte innerhalb der Mitgliedsländer wurden weitreichende Entscheidungskompetenzen der Wettbewerbspolitik auf die Kommission und ein Regulierungskomitee von Vertretern der Mitgliedstaaten verlagert. Zunehmend ist in der wettbewerbspolitischen Regulierung eine Arbeitsteilung zwischen nationaler und europäischer Regulierung zu beobachten. So werden die Entscheidungen über regulative Standards des Wettbewerbs („rule-making“) immer weniger im nationalen Kontext getroffen, sondern werden vermehrt auf die europäische Ebene verlagert. Den Nationalstaaten verbleibt damit zunehmend die Aufgabe des „Monitoring und Enforcement“, d. h. sie kontrollieren die Regeleinhaltung und sanktionieren Regelverstöße (vgl. Czada; Lütz 2003: 30). Die Souveränität der Nationalstaaten in der Energiepolitik wird insofern spürbar geschwächt. Allerdings nehmen die Nationalstaaten innerhalb der politischen Mehrebenenstrukturen eine wichtige Rolle als „Knotenpunkte“ ein, „an denen Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse mit anderen Staaten und Marktteilnehmern zusammenlaufen“ (Czada; Lütz 2003: 30).

Zwar ist auch die Klimapolitik durch diverse Aktivitäten von internationalen Organisationen, den Nationalstaaten, der Wissenschaft und von privatwirtschaftlichen Akteuren auf europäischer und globaler Ebene gekennzeichnet. Allerdings sind die faktische Regulierungsdichte und die Regulierungstiefe bislang vergleichsweise gering. Das betrifft nicht nur die globale Klimapolitik, deren Regelungsoutput begrenzt ist, obwohl seit nunmehr nahezu zwei Jahrzehnten und auf mittlerweile zehn Vertragsstaatenkonferenzen der Klimarahmenkonvention über globale Regulierungsmechanismen im Klimaschutz, wie völkerrechtliche Vereinbarungen über Emissionsminderungsziele, Monitoringfaszilitäten und über die Festlegung von Sanktionsmechanismen verhandelt wird.⁷ Auch auf europäischer Ebene bleibt die Klimapolitik bislang überwiegend auf Maßnahmen mit relativ geringem Verbindlichkeitsgrad begrenzt. Eine effektive umweltpolitische Marktregulierung bleibt bislang die Ausnahme, und ein regulativer Rahmen muss überwiegend subsidiär in den Mitgliedstaaten definiert werden. Gleiches gilt für andere Gemeinschaftspolitiken zur Gewährleistung von Diensten von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse („services public“ oder „services of general interest“). Hier werden allenfalls allgemeine Leitbilder und relativ unverbindliche Ziele auf europäischer Ebene formuliert (vgl. KOM (2003) 270, KOM (2004) 374), die Konkretisierung und Durchsetzung dieser Gemeinwohlbelange bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen.

⁷ So stand die Ratifizierung der „United Nations Framework Convention on Climate Change“ (1992) und deren Konkretisierung im Kyoto-Protokoll zwölf Jahre später noch immer zur Disposition und konnte erst im Herbst 2004 durch den Beitritt Russlands besiegelt werden. Ob die Ratifizierung auch zu einer effektiven Umsetzung der Vereinbarungen und darüber hinaus zu einer Umweltentlastung führen wird, hängt von den anstehenden Verhandlungen über wirksame Kontrollmechanismen und -verfahren ab, kann aber längst noch nicht als sicher gelten.

Angesichts der institutionellen Bedingungen europäischer Entscheidungsfindung kann die Regulierung sozialer und ökologischer Belange der Energieversorgung mit den wachsenden wirtschafts- und umweltpolitischen Interdependenzen kaum Schritt halten. Auf absehbare Zeit ist daher keine durchgängige Europäisierung staatlicher Regulierung in diesen Bereichen zu erwarten. Wahrscheinlicher ist, dass durch europäische Politik auch weiterhin vor allem Nischenmärkte gefördert, moderate und inkrementale Marktkorrekturen durchgesetzt sowie Gemeinschaftsziele, Berichtspflichten und prozedurale Anforderungen definiert werden.⁸ Angesichts der Schwierigkeiten europäischer Konsensfindung im Klimaschutz und bei der Regelung anderer sozialer und ökologischer Belange werden aller Voraussicht nach auch künftig bedeutende Spielräume für national variable Muster der Marktregulierung bleiben (vgl. Eberlein 2000: 103). Ein wesentlicher Teil der Steuerungsverantwortung für umwelt- und sozialpolitische Marktkorrekturen wird auch weiterhin auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt sein.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass die Realisierung des europäischen Energiebinnenmarktes und neue ökologische Probleme der Energieversorgung die nationale Souveränität in der Energieversorgung zumindest in Teilbereichen zur Disposition stellt. Die Steuerungsfähigkeit und Steuerungseffizienz nationaler Energiepolitik wird damit vermindert. Zwar bleiben die Nationalstaaten weiterhin maßgebliche Entscheidungsträger der Energiepolitik. Sie verfügen mit ihrem Steuermonopol nach wie vor über einen privilegierten Zugang zu finanziellen Ressourcen, ihr einzigartiger institutioneller Apparat ermöglicht die effektive Implementation kollektiv verbindlicher Entscheidungen, und ihre Institutionen haben eine weit größere legitimatorische Bindungskraft als internationale Organisationen und Regime (Grande 2001: 15). Allerdings verlieren die Nationalstaaten ihre bisherige Autarkie in der Energiepolitik. Sie sind vermehrt in überstaatliche Zusammenhänge eingebunden und geben bestimmte Kompetenzen an suprastaatliche Einrichtungen ab. Mit der Integration der europäischen Märkte und der Globalisierung von Umweltproblemen erhöht sich die Nachfrage nach europäischen und globalen Regulierungsinstitutionen. In vielen Fällen erlauben es nur diese, Externalitäten nationaler Politiken zu korrigieren und Transaktionskosten einzelstaatlichen Handelns zu senken. Allerdings erhöht die Verlagerung von Entscheidungen auf die europäische und insbesondere auf die globale Ebene auch das Risiko, dass Entscheidungsverfahren durch Partikularinteressen einzelner Mitgliedsländer blockiert und effektive Problemlösungen über lange Zeiträume verzögert werden. Betroffen von solchen Entscheidungsblockaden ist unter den gegenwärtigen vor allem die Regulierung sozialer und ökologischer Belange der Energieversorgung, insbesondere der Klimaschutz. Während die europäische Wettbewerbspolitik die Schaffung eines europäischen Energiebinnenmarktes und

⁸ Die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems kann jedoch als ein Signal gewertet werden, dass der Druck zur Ausweitung europäischer Regulierung im Klimaschutz angesichts der erheblichen Zielverfehlungen in den meisten Mitgliedsländern künftig zunehmen wird. Auch Héritier verweist darauf, dass die Durchsetzungschancen von europäischer Regulierung im Bereich der „services publics“ künftig eher steigen werden, auch wenn Marktöffnungspolitiken nach wie vor favorisiert werden. Die Ursachen für diesen Bedeutungsgewinn sieht sie in der Dynamik sektorübergreifender Politikformulierung und den wachsenden Verhandlungszwängen, den wachsenden Mitbestimmungsmöglichkeiten des (eher liberalisierungskritischen) Europäischen Parlaments und dem wachsenden Widerstand von Mitgliedstaaten gegenüber Marktöffnungspolitiken (Héritier 2001: 28).

die Europäisierung der Energiewirtschaft vergleichsweise effektiv vorantreiben konnte, ist der Regelungoutput der europäischen (und globalen) Klimapolitik bislang begrenzt. Der Aufbau effektiver politischer Regulierungsinstitutionen im Klimaschutz und der Daseinsvorsorge hinkt damit den wachsenden ökonomisch-ökologischen Interdependenzen der Nationalstaaten deutlich hinterher. Es kommt daher zu einem Regulierungsvakuum. Dieses kann angesichts der begrenzten Steuerungseffizienz der Nationalstaaten auf einem liberalisierten Energiebinnenmarkt und bei der Bewältigung globaler Umweltprobleme auf nationalstaatlicher Ebene auch nur begrenzt aufgefüllt werden.

3 Regionalisierung der Energieversorgung? Die räumliche Redimensionierung der Energiepolitik der Länder und Kommunen

Auch wenn zahlreiche Fragen zur Denationalisierung staatlicher Regulierung bzw. zur arbeitsteiligen Organisation von nationaler und supranationaler Politik keineswegs als beantwortet gelten können, bleiben in der aktuellen Diskussion vor allem die räumlichen Strukturen subnationaler Politik unterbelichtet. Zwar wird in allen Studien zum Wandel staatlicher Steuerung auf den Mehrebenencharakter der Energie- und Klimapolitik hingewiesen. Trotz Betonung der Mehrebenenproblematik wird der Wandel auf subnationaler Ebene der Energie- und Klimapolitik aus den Untersuchungen jedoch regelmäßig ausgeklammert (vgl. Coen; Héritier 2006, Eberlein 2000, Eising 2000, Grande; Eberlein 2000, Schneider 1999). Mit Ausnahme von ersten empirischen Untersuchungen, welche den Wandel städtischen Infrastrukturmanagements untersuchen (vgl. Moss 1998 und 2001, Guy et al. 2001, Graham; Marvin 2001, Monstadt 2004, Monstadt; Schlippenbach 2005) bzw. Analysen, welche mögliche Veränderungen für die kommunale Politik beschreiben (vgl. Libbe et al. 2002, Trapp et al. 2002), liegen fundierte Analysen bislang kaum vor.⁹

Verwunderlich erscheint dieses Forschungsdefizit besonders in föderalistischen Systemen wie dem deutschen, wo die ökonomische Regulierung und die Gewährleistung öffentlicher Interessen der Energieversorgung traditionell vor allem auf Steuerungsleistungen der Länder und Kommunen basierten. So sind nicht nur die öffentliche Wirtschaftsförderung sowie die Innovations- und Technologiepolitik dezentral organisiert und in hohem Maße auf die regionale Ebene ausgerichtet. Es lag traditionell auch überwiegend im Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen, öffentliche Interessen der Energieversorgung durchzusetzen, z. B. über die Investitions-, Preis- und Kartellaufsicht der Länder, über öffentliche Beteiligungen der Länder und Kommunen an Versorgungsunternehmen, über die kommunale Vergabe von Konzessionen oder über planungs- und förderpolitische Instrumente (vgl. Monstadt 2004: 77-81). Auch die deutsche Klimapolitik basierte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wesentlich auf dem Engagement und den Handlungskapazitäten von Ländern und Kommunen, während auf nationaler Ebene bis zum rot-grünen Regierungswechsel kaum wirkungs-

⁹ Zwar wurde eine Bestandsaufnahme der klimapolitischen Programmatiken der Länder und der instrumentellen Schwerpunktsetzungen durchgeführt, ohne allerdings die institutionellen Bedingungen zu berücksichtigen und wenigstens den Versuch einer Bewertung von Erfolgsfaktoren zu wagen. Die Privatisierung und Liberalisierung der Energieversorgung werden in der Studie fast vollständig ignoriert (vgl. Blechschmidt et al. 2001).

volle Initiativen ergriffen wurden. Selbst wenn die Bedingungen staatlichen Handelns in der Energieversorgung auf Ebene der Länder und Kommunen mittlerweile einem radikalen Wandel unterzogen wurden, ist kaum davon auszugehen, dass die subnationale Energie- und Klimapolitik überflüssig wird. Allerdings trifft die Diagnose vom Aufstieg zum Regulierungsstaat in der Energieversorgung (vgl. Abschnitt 2.3) auf die subnationale Ebene nicht zu. Während die Bemühungen der nationalen bzw. europäischen Politik intensiviert werden können, die Energiemärkte über Preise, Rechtsetzung und Wettbewerbsaufsicht zu regulieren, sind die Möglichkeiten einer rechtlichen bzw. fiskalischen Regulierung durch subnationale Politik begrenzt. Ebenfalls verfehlt wäre es, anzunehmen, dass der Regulierungsprozess strikt arbeitsteilig zu organisieren wäre, wobei die europäische und nationale Politik für die Rechtsetzung und -konkretisierung, die Länder und Kommunen für die Rechtsdurchsetzung durch Aufsichtsverfahren und Sanktionierung von Regelverstößen zuständig wären. Es stellt sich daher die Frage, welchen Beitrag die Länder und Kommunen zur Gewährleistung öffentlicher Interessen der Energieversorgung leisten können, und inwieweit Prozesse der räumlichen Redimensionierung staatlicher Steuerung auch auf subnationaler Ebene zu beobachten sind.

3.1 Die Bedeutung subnationaler Politik

Wenn angesichts der Europäisierung der Energiewirtschaft und der Globalisierung von Umweltproblemen selbst der Nationalstaat als eine räumlich zu eng bemessene Organisation politischer Herrschaft gilt, erscheint die Auseinandersetzung mit der subnationalen Ebene zunächst anachronistisch. Dieser Eindruck bestätigt sich, wenn die „market-making-regulation“ betrachtet wird, zu der regionale und lokale Politik allenfalls marginal beitragen können. Zwar werden Verstöße der Energiewirtschaft gegen das Kartellverbot oder missbräuchliche Verhaltensweisen auch weiterhin von den Kartellbehörden der Länder verfolgt, allerdings nur sofern die Wirkung dieser Regelverstöße auf ein Bundesland begrenzt bleibt. Auf funktionierenden Wettbewerbsmärkten mit bundes- bzw. europaweit agierenden Unternehmen und einer Ausweitung des grenzüberschreitenden Stromhandels ist hiervon jedoch immer seltener auszugehen. Spätestens mit der geplanten nationalen Regulierungsbehörde für den Energiemarkt ist zu erwarten, dass die Regulierungskompetenzen der Landeskartellbehörden im Strom- und Gassektor weiter beschnitten werden und die föderale Struktur der deutschen Kartellregulierung zugunsten zentralstaatlicher Regulierungssysteme modifiziert wird.

Demgegenüber bleiben die Länder und Kommunen auch weiterhin im Rahmen der „market-correcting-regulation“ in der Verantwortung, d. h. der marktkorrigierenden Regulierung zur Durchsetzung von ökologischen Zielen bzw. Zielen der Daseinsvorsorge, wie der Versorgungssicherheit, der flächendeckenden Erbringung von Energiedienstleistungen bzw. dem gleichberechtigten Zugang aller Bürger zu Energiedienstleistungen. Besonders im Rahmen der ökologischen Modernisierung der Energieversorgung kommt den Ländern und Kommunen eine zentrale Bedeutung zu. Diese erschließt sich nicht allein aus den formalen Verpflichtungen des Subsidiaritätsprinzips oder der Dezentralität der historisch gewachsenen Versorgungsstrukturen in Deutschland. Für die stärkere Beachtung der subnationalen Politik ebene spricht vor allem die Einsicht, dass die Innovationsbedingungen der Energiewirtschaft nicht ausschließlich von der zentralen Ebene des Nationalstaates oder der EU aus geplant und implementiert werden können. So kann dezentrale Politik eine Entlastungsfunktion ge-

genüber nationalstaatlicher und europäischer Politikgestaltung und Akzeptanzgewinnung bieten. Ihre Aufgabe ist es weniger, Märkte über Preise zu beeinflussen oder per Rechtsetzung zu steuern. Vielmehr besteht ihre Aufgabe darin, Lücken nationaler und europäischer Steuerung zu kompensieren, Ausweichstrategien der Steuerungsadressaten entgegenzuwirken und die örtlichen Besonderheiten, Engpässe und Entwicklungspotenziale angemessen zu berücksichtigen und umweltpolitische Problemlösungen mit einem wirtschaftlichen Nutzen zu verbinden (vgl. mit Bezug zu anderen Politikfeldern: Batt 1994: 209 f., Fichter; Kujath 2000: 215 f., Fürst 1993: 302).

Gerade weil es bei der klimaverträglichen Umgestaltung von Energieversorgungssystemen nicht um den Aufbau eines zentralistischen Techniksystems geht, sondern um dessen Ergänzung durch dezentrale Energieanlagen und Inselsysteme einerseits und um dessen Optimierung durch rationelle und sparsame Energienutzung andererseits, laufen die wirtschaftlichen Umstrukturierungs- und Innovationsprozesse in räumlich differenzierter Weise ab. Räumlich verortete Ausgangsvoraussetzungen – z. B. die Qualifikation des regionalen Arbeitskräftepotenzials, die Ausstattung mit einer Kommunikations-, Technik- und Netzinfrastruktur, die regionale energiewirtschaftliche und energietechnische Spezialisierung, die Quantität und Qualität der regionalen Nachfrage energierelevanter Produkte und die Unterstützung (bzw. Sanktionierung) unternehmerischer Aktivitäten durch institutionelle Arrangements in der Politik (vgl. Heeg 2001: 47) – bestimmen maßgeblich die Innovationsfähigkeit und -richtung der Energiewirtschaft vor Ort. Hierbei betont die regionalwissenschaftliche Forschung, dass dezentrale Politik eher als Politik auf anderen Ebenen dazu beitragen kann, endogene Innovations- und Entwicklungspotenziale zu aktivieren und zur Entfaltung zu bringen (vgl. stellvertretend Benz et al. 1999, Heeg 2001, Cooke et al. 2004). Dies bedeutet, dass vor Ort eher Anschlüsse an traditionelle, vorstrukturierte energiewirtschaftliche Domänen, Technikinfrastrukturen und territoriale Kompetenzen und Spezialisierungen gefunden werden können. Das Wissen über örtliche Besonderheiten, energierelevante Wirtschaftsinteressen und die spezifischen örtlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten kann von dezentraler Politik dazu eingesetzt werden, ökologische Modernisierungsprozesse voranzubringen und spezifische wirtschaftliche Entwicklungspotenziale zu mobilisieren. Die größere Ortsnähe ermöglicht nicht nur, ein präziseres Bild von regionalen Stärken und Schwächen energiewirtschaftlicher Infrastrukturen zu entwerfen. Sie gestattet es auch, Engpässe und Probleme frühzeitig zu erkennen und entsprechend flexibel zu reagieren.

Da im Zuge der Liberalisierung der Energiewirtschaft nicht nur die Konkurrenz zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Energiestandorten zunimmt, wird es zu einer zentralen Aufgabe dezentraler Politik, die Wettbewerbsfähigkeit einer Region zu verbessern, indem die raumspezifischen (endogenen) Kompetenzen und Kenntnisse gestärkt werden. Dies kann beispielsweise geschehen, indem Zusammenschlüsse lokaler Akteure, gemeinsame Anstrengungen in Forschung und Entwicklung oder gemeinsame Marktexplorationen durch dezentrale Politik gefördert werden. Insgesamt geht es darum, den Marktübergang umweltverträglicher Energietechnologien und effizienzorientierter Energiedienstleistungen durch dezentrale Organisationshilfen und Infrastrukturangebote zu unterstützen sowie die Errichtung dezentraler Energieanlagen und die effiziente Nutzung von Energie räumlich zu koordinieren.

3.2 Der Wandel energiepolitischer Steuerungsoptionen der Länder und Kommunen

Die Einführung von Wettbewerb und die Veräußerung von öffentlichen Unternehmen (-sbeteiligungen) in der Energieversorgung führen dazu, dass die Leistungstiefe im öffentlichen Sektor abnimmt. Die energiewirtschaftlichen Infrastrukturleistungen werden vermehrt privatwirtschaftlich erbracht. Besonders auf Ebene der Länder und Kommunen, die in Deutschland lange Zeit die Hauptverantwortung für die Gewährleistung öffentlicher Interessen der Energieversorgung getragen haben, kommt es zu markanten Veränderungen. Der Rückzug aus öffentlicher Wirtschaftstätigkeit, die Auflösung der Gebietsmonopole und der Abbau zahlreicher Aufsichtsbefugnisse schwächen die traditionellen Instrumente der Länder und Kommunen, die zur Steuerung in der Energieversorgung gemäß der öffentlichen Interessenslage zur Verfügung standen. Folgende Gründe sprechen für Erosion herkömmlicher Steuerungsoptionen der Länder und Kommunen (vgl. Monstadt 2004: 223-228):

Abbau von Kontroll- und Aufsichtsverfahren der Länder

Die Kontroll- und Aufsichtsverfahren der Länder, die zur Durchsetzung energie- und umweltpolitischer Ziele anvisiert wurden (Schneider 1999, Monstadt 1997), sind durch die Abschaffung der Investitionsaufsicht und der kartellrechtlichen Sonderregelungen abgebaut worden. Die staatliche Kontrolle der Investitionen ist nach neuer Rechtslage nicht mehr vorgesehen. Auch eine staatliche Aufsicht über die Tarifikundenpreise ist im Wettbewerb zahlreicher Anbieter nur eingeschränkt möglich und sinnvoll. Zwar relativiert sich der Abbau von Einflussmöglichkeiten, wird in Betracht gezogen, dass die staatliche Aufsichtstätigkeit der Länder ohnehin nur eingeschränkt wirksam war (ebd.). Dennoch verfügten die in den Wirtschaftsministerien angesiedelten Aufsichtsbehörden zumindest über Verhandlungsressourcen, die durch die Reformen geschwächt wurden.

Abbau kommunaler Regelungsspielräume über die Vergabe von Konzessionen

Die energiepolitische Einflussnahme der Kommunen über die Vergabe von Konzessionsverträgen wird künftig erschwert. Noch in den Neunzigerjahren wurde der Abschluss von Konzessionsverträgen zwischen den Kommunen und den Gebietsversorgern teilweise mit umweltpolitischen Auflagen verknüpft (z. B. Anforderungen an das Nachfragemanagement bzw. an die Art der Stromerzeugung). Nach neuer Rechtslage wird das kommunale Versorgungsgebiet für Wettbewerb geöffnet, und der Betrieb von Netzen, für den kommunale Wegegebühren entrichtet werden, soll von den Unternehmensbereichen der Stromerzeugung und des -vertriebs entflochten werden. Dies hat zur Folge, dass die Energieverbraucher nunmehr Strombezugsverträge mit überregional agierenden Unternehmen abschließen können, deren umweltpolitisches Engagement von den Netzbetreibern, mit denen Konzessionsverträge abgeschlossen werden, nicht zu beeinflussen ist. Außerdem bewirkt die Entwicklung des Netzbetriebs zu einem autonomen Unternehmensbereich, dass über die Netzbetreiber keine Auflagen für die Stromerzeugung und für den Stromvertrieb gemacht werden können.

Privatisierung öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher EVU

Zahlreiche Länder und Kommunen haben innerhalb der letzten Jahre ihre Anteile an Energieunternehmen veräußert (Monstadt 2004: 165-172). Die öffentlichen Unternehmen wurden dadurch in überregionale Unternehmen integriert bzw. zumindest von diesen gelenkt. Öffentliche Interessen der Länder und Kommunen können nicht mehr durch die (Neu-)Ausrichtung eigener Wirtschaftsaktivitäten bzw. über aktienrechtliche Steuerungsmöglichkeiten von Unternehmen per Aufsichtsrat oder per Ausübung von Mehrstimmrechten realisiert werden. Energiepolitische Ziele der Gebietskörperschaften lassen sich gegenüber den Versorgungsunternehmen in der Regel nur noch dann durchsetzen, wenn diese mit ihren wirtschaftlichen Interessen kompatibel sind.

Kompetitive Ausrichtung kommunaler Energieversorgungsunternehmen

Selbst in den Fällen, in denen die Kommunen weiterhin kommunale Versorgungsunternehmen betreiben, führt der Konkurrenzdruck dazu, dass sich die Chancen autonomer Energiepolitiken verringern und Wettbewerbskriterien die Richtung der Unternehmenspolitik vorgeben. Die Möglichkeiten, über Stadtwerke auf das unternehmerische Nachfragemanagement, die Förderung erneuerbarer Energien und der KWK Einfluss zu nehmen, sinken im Wettbewerb.

Finanzkrise der Länder und Kommunen

Neben der Finanzkrise des Bundes haben sich seit dem Jahr 2001 auch die Haushaltsfehlbeträge der Länder drastisch erhöht. Zwar fällt die Neuverschuldung der Kommunen deutlich geringer aus als die des Bundes und der Länder. Allerdings sind auch hier die Investitionsausgaben dramatisch zurückgegangen, allein zwischen 1992 und 2000 um mehr als ein Viertel (Vesper 2002: 160). Da zahlreiche Ausgabenposten der Länder und Kommunen kurzfristig kaum zu beeinflussen sind oder starken politischen Widerstand auslösen, stehen für öffentliche Investitionen (u. a. in die wirtschaftsnahe Infrastruktur, in die Umwelt- und Innovationsförderung) nur sehr begrenzte Mittel zur Verfügung. Die Durchsetzung öffentlicher Ziele der Energieversorgung kann damit immer weniger mittels öffentlicher Subventionen und Förderprogramme erfolgen, vielmehr erhöht sich der Druck zur Einbindung privaten Kapitals.

Die beschriebenen Entwicklungen führen dazu, dass politische Ziele der Energieversorgung im lokalen und regionalen Kontext nur in Ausnahmefällen hoheitlich gegenüber der Energiewirtschaft bzw. relevanten Nachfragesektoren durchgesetzt oder durch eine staatliche Investitions- und Versorgungsplanung gewährleistet werden. Ebenso verliert die direkte Leistungserbringung mittels staatlicher und kommunaler Träger durch die Privatisierung öffentlichen Eigentums und öffentlicher Leistungen an Bedeutung. Dieser Verlust an Einflussmöglichkeiten im regulativen Bereich, im Bereich der traditionellen Versorgungsplanung und der direkten staatlichen Leistungserbringung kann nur kompensiert werden, indem sich die regionale Energiepolitik neu ausrichtet und ihre Steuerungsressourcen überprüft. Hierbei muss sich regionale Energie- und Klimapolitik stärker als früher dem Maßstab der Wettbewerbsfähigkeit unterordnen. Die Investitionsentscheidungen der Energieunternehmen erfolgen auf liberalisierten Märkten primär nach betriebswirtschaftlichen und immer weniger nach regional- und strukturpolitischen Kriterien. Energiepolitisch durchsetzbar sind daher in

erster Linie nur noch diejenigen Projekte und Maßnahmen, die unter den gegebenen Marktbedingungen die Wettbewerbsfähigkeit der Energieunternehmen erhöhen (bzw. diese zumindest nicht beeinträchtigen) oder die zur Kostentlastung von Energieverbrauchern beitragen.

Das Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit transformiert die herkömmlichen Steuerungsformen staatlicher Kontrolle bzw. staatlicher Eigenleistungen in kooperative und marktorientierte Formen der Interaktion staatlicher, kommunaler und gesellschaftlicher Akteure. Entgegen regulatorischen Ansätzen liegen die Spielräume, auf die Energieversorgung lokal bzw. regional Einfluss zu nehmen, künftig wohl primär in der Etablierung positiver Anreize und „enabling structures“ für private Investoren (z. B. durch die Bildung von Kompetenzzentren oder die Förderung von regionalen Vermarktungsstrategien und Vernetzungsinfrastrukturen zwischen Wissenschaft und Energiewirtschaft etc.) sowie in freiwilligen Vereinbarungen mit den Versorgungsunternehmen und relevanten Nachfragesektoren. Darüber hinaus eröffnen sich den öffentlichen Gebietskörperschaften neue marktorientierte (Ver-)Handlungsspielräume zur Durchsetzung öffentlicher Interessen der Energieversorgung. In ihrer Rolle als Großkunde im regionalen Energiemarkt können sie durch eigene Nachfrage den Energiedienstleistungs- und Ökostrommarkt stimulieren und den Abschluss von Strombezugsverträgen an soziale und ökologische Kriterien knüpfen. Nicht zuletzt eröffnen sich Steuerungsmöglichkeiten über die Einflussnahme auf die regionalwirtschaftlichen Standortfaktoren, um (innovative) Energieunternehmen regional zu binden und den Marktübergang und die Vernetzung ökologischer Innovateure systematisch zu unterstützen.

3.3 Die Regionalisierung der Energiewirtschaft

Die Liberalisierung und Privatisierung der Energieversorgung sowie die Ausdifferenzierung neuer Energiebranchen und Dienstleistungsmärkte bewirken, dass die konventionellen Raumbezüge der Energiewirtschaft erheblichen Veränderungen unterliegen. So erweitern die Versorgungsunternehmen ihre Geschäftstätigkeit auf den überregionalen, teilweise sogar europäischen und globalen Energiemarkt. Besonders die großen europäisch oder global ausgerichteten Energieunternehmen agieren zunehmend in transnationalen Bahnen. Sie gehen transnationale Kooperationsprojekte ein, nutzen diese Beziehungen als Informationspool und lösen sich von ihrer bisherigen regionalen Basis. Doch auch die neuen wettbewerbsorientierten Marktakteure im Energiehandel, im Energiedienstleistungssektor und in der ökologischen Energiewirtschaft unterliegen lediglich lockeren räumlichen Bindungen. Sie orientieren sich räumlich vor allem an wirtschaftlichen Absatzgebieten bzw. günstigen räumlichen Produktionsbedingungen und weniger an der politischen Territorialstruktur bzw. an den traditionellen Versorgungsgebieten.

Trotz unverkennbarer Tendenzen einer Erweiterung der Raumbezüge der Energiewirtschaft ist – auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen in anderen Wirtschaftssektoren – nicht davon auszugehen, dass ein europäischer Wettbewerb dazu führen wird, dass die energiewirtschaftlichen Akteure ihre räumlichen Bindungen vollständig aufgeben. So zählt es inzwischen zur Standardthese der Globalisierungsdebatte, dass die zunehmende Konkurrenz auf liberalisierten internationalen Märkten und die räumliche Erweiterung von ökonomischen und politischen Beziehungen keineswegs dazu führt, dass eine Orientierung der poli-

tischen und wirtschaftlichen Akteure auf regionale Räume vollständig aufgegeben wird. Beobachtet wird die Herausbildung regionaler Netzwerke, die zu einer sozialen (Rück-)Bindung der Wirtschaftsbeziehungen beitragen, Aktivitäten öffentlicher und privater Akteure koordinieren, Transaktionskosten für alle Akteure reduzieren, Vertrauen schaffen und soziale Konflikte minimieren. Der fortschreitende Prozess weltweiter Arbeitsteilung und Standortkonkurrenz einerseits, die Rückbindung wirtschaftlicher Interaktionen in sozial überschaubare, regionale Strukturen andererseits sind daher nicht als Widerspruch zu verstehen, sondern als zwei Seiten einer Medaille (vgl. Benz et al. 1999; Kohler-Koch 1998 b).

Auch in der Energiewirtschaft lässt sich die These vom „Tandem von Europäisierung und Regionalisierung“ (Kohler-Koch 1998b: 231) stützen. Erste empirische Studien zeigen, dass eine wachsende räumliche Ausdehnung der Märkte für Energie- und Infrastrukturdienstleistungen mit einer Vertiefung und Intensivierung regionalwirtschaftlicher Beziehungen zusammenfällt (vgl. Graham; Marvin 1997: 115, 2001, Monstadt 2004: 226-231). Die Öffnung der europäischen Energiemärkte und die Erfordernisse eines ökologischen Strukturwandels erzeugen einen Problemdruck, der die ökonomischen Prozesse neben den großräumigen Vernetzungen in sozial überschaubare Strukturen einbettet. Diese räumliche Rückbindung verläuft jedoch weniger in den Grenzen herkömmlicher Verwaltungseinheiten oder in klar abgrenzbaren Wirtschaftsräumen. Zwar beeinflussen die historisch gewachsenen Versorgungsgebiete und die territoriale Organisation von Ländern und Kommunen nach wie vor die räumliche Strukturierung in der Energieversorgung. Die wirtschaftlichen Verflechtungen, d. h. die Reichweite von Interaktionen der öffentlichen, halböffentlichen und privaten Unternehmen der Versorgungs- und Dienstleistungswirtschaft sowie der Konsumenten lassen sich räumlich jedoch immer weniger in festen Grenzen abbilden. Es bilden sich „Energiereregionen“¹⁰ heraus, deren räumliche Struktur weniger durch die Festlegung von Grenzen, sondern primär aus sozialen Verflechtungen hervorgeht (vgl. Benz et al. 1999: 22 ff.). Ein solcher ökonomischer Regionalisierungsprozess lässt sich in der Energieversorgung u. a. anhand folgender Indikatoren belegen:

- Um einen integrierten Vertrieb von Strom, Gas, Wasser und anderen Infrastrukturleistungen sowie eine größere Kundenorientierung und -nähe zu gewährleisten, teilen deutschlandweit agierende Verbundunternehmen ihr Versorgungsgebiet in Regionalgesellschaften auf und entwickeln regionsspezifische Vertriebsstrategien. Beispielsweise hat der RWE Energy-Konzern sechs regionale Energiegesellschaften in Deutschland gegründet. Jede der Regionalgesellschaften integriert den Vertrieb, bestimmte Querschnittsfunktionen und Kundenservices, den Betrieb der Verteilnetze und Netzservices sowie Betrieb und Instandhaltung für die Sparten Strom- und Gasversorgung sowie das regionale Wasserge-

¹⁰ Die Region wird im Folgenden verstanden als räumliche Handlungsebene zwischen Nationalstaat und kommunalen Gebietskörperschaften (vgl. auch Fußnote 1). Im Unterschied zu einem Verständnis von Regionen als für Zwecke der Verwaltung, Planung, Raumordnung etc. geschaffenen Gebietskörperschaften, die mit formellen politisch-institutionellen Eigenkompetenzen ausgestattet sind, werden Regionen im Folgenden als Raum im Sinne eines sozialen Interaktionszusammenhangs interpretiert, den die unterschiedlichen ökonomischen, sozialen und politischen Akteure und Organisationen innerhalb eines „physischen“, geographischen Raumes bilden.

schäft unter einem Dach. Mit dieser neuen Struktur soll eine möglichst hohe Kundennähe gewährleistet und die Zusammenarbeit mit Stadtwerken und Vertriebspartnern verbessert werden.

- Zur Stärkung ihrer Wettbewerbsposition knüpfen Stadtwerke und regionale Versorger strategische Allianzen, die überwiegend in räumlicher Nähe erfolgen. So sind seit der Energiemarktliberalisierung zahlreiche Stadtwerkskooperationen entstanden. Beispielsweise gründeten die Stadtwerke von Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach eine gemeinsame Gesellschaft für den Stromeinkauf. In Niedersachsen schlossen sich zum selben Zweck über 160 Städte und Gemeinden zusammen. In Baden-Württemberg bündelten 75 Stadtwerke ihren Strombedarf. Durch solche regionalen Allianzen konstituieren sich neue regionale Verflechtungsstrukturen, die auf die Bündelung von Interessen und Marktmacht, das Erzielen von Preisrabatten beim Stromeinkauf vom Vorlieferanten, die Professionalisierung betrieblicher Abläufe und die optimale Ausnutzung der vorhandenen Infrastruktur angelegt sind. Die Formen und Ausgestaltungen von Kooperationen reichen von losen Formen der Zusammenarbeit über gemeinsame Gesellschaften, strategische Allianzen und Beteiligungen bis hin zu Fusionen. Die Zahl der strategischen Kooperationen aller Art, die von der VDEW erfasst wurden, beläuft sich auf rund 80 mit mehr als 500 beteiligten Unternehmen (VDEW 2002: 10). Befragungen von Stadtwerken haben ergeben, dass die regionale Nähe zu den Kunden, die Präsenz vor Ort und die Kooperation mit anderen Stadtwerken in räumlicher Nähe zu den zentralen Erfolgsfaktoren der Unternehmen gehören (Ernst & Young, VDEW 2003).
- Neben den Verteilerunternehmen organisieren sich auch Endverbrauchergruppen zu regionalen Einkaufsgemeinschaften. Ziel dieser – teilweise über Verbände, Kammern oder spezialisierte Energiedienstleister (so genannte Aggregatoren) organisierten – Allianzen ist es, günstigere Preiskonditionen, bestimmte zusätzliche Dienstleistungen und in ersten Fällen auch ökologische Standards für den Energiebezug auszuhandeln. Während größere Konzerne ihren Energieeinkauf in vielen Fällen bundesweit zentralisiert haben, haben sich kleinere Abnehmer in vielen Fällen zu lokalen bzw. regionalen Stromeinkaufsgemeinschaften (Gewerbezentren, Einzelhändler, Gaststättenverband) zusammengeschlossen. Teilweise bündeln auch Kammern den Stromeinkauf ihrer regionalen Mitgliedsunternehmen, um als Großverbraucher günstigere Preise auszuhandeln (z. B. einige Landwirtschaftskammern). Auch kommunale Gebietskörperschaften sowie kleine und mittlere Unternehmen unterschiedlicher Branchenzugehörigkeit schließen sich im regionalen Kontext zusammen.
- Die Ausdifferenzierung von Dienstleistungsangeboten zur Energieeinsparung und zu anderen Zwecken erfolgt vorwiegend im regionalen Kontext. Dies betrifft einerseits die angestammten Gebietsversorger, die dazu übergehen, ihre Wertschöpfungskette durch neue Dienstleistungen zu verlängern und Kunden zu binden, indem sie (zumeist durch ausgegründete Tochterunternehmen) kundennahe Serviceleistungen anbieten und ihre Kunden bei der Lösung spezifischer energiebezogener Probleme unterstützen. Andererseits agieren auch die meisten Energieagenturen, Energiedienstleistungsunternehmen und Ingenieurgesellschaften im regionalen Kontext, wo sie Beratungs-, Consulting- und Contracting-Leistungen oder die Übernahme der kompletten Energieversorgung für industrielle und öffentliche Großkunden anbieten. Die räumliche Nähe zu den Kunden und die

Nutzung vorhandener regionaler Kommunikationsstrukturen stellen dabei einen Wettbewerbsvorteil dar.

- Auch dezentrale Energieanbieter schließen sich teilweise regional zusammen (z. B. BHKW-Betreiber in Berlin, regionale Verbände der ökologischen Energiewirtschaft), und es bilden sich neue Anbieter-Kunden-Beziehungen und regionale Technologiecluster (z. B. aus Unternehmen der Solar- oder Windenergiewirtschaft, relevante Dienstleistern, F&E-Akteuren).
- Ein überwiegender Teil der Verbrauchergruppen nutzt die Möglichkeit eines Anbieterwechsels bislang nicht und zieht die Beibehaltung des regionalen Anbieters den Unsicherheiten überregionaler Märkte vor. Gleichmaßen konzentrieren sich auch die Wirtschaftsaktivitäten vieler EVU auf die Stabilisierung vorhandener Kundenbeziehungen in den bisherigen Absatzgebieten.

Auch wenn die räumlichen Veränderungsprozesse höchst unterschiedlich ausfallen, ist insgesamt festzustellen, dass die raumstrukturierende Wirkung der Verwaltungsbezirke und Gebietskörperschaften mit dem Abbau regulativer Einflussmöglichkeiten der Länder und Kommunen und der Öffnung der Gebietsmonopole für Wettbewerb abnimmt. Im Gegenzug gewinnen durch die Liberalisierung neue Funktions- und Verflechtungsräume der Energiewirtschaft an Bedeutung. Diese Funktionsräume emanzipieren sich zunehmend von den politisch-administrativen Raumeinheiten bzw. den traditionellen Versorgungsgebieten.

3.4 Erste Ansätze regionalisierter Politik in der Energieversorgung

Durch die aufgezeigten wirtschaftlichen Entgrenzungsprozesse deckt sich die territorial organisierte Verteilung von politisch-administrativen Zuständigkeiten immer weniger mit Verflechtungsräumen energiewirtschaftlicher Akteure, denen gegenüber öffentliche Regulierungsansprüche geltend gemacht werden. Hiermit verstärken sich auch auf subnationaler Ebene die Inkongruenzen zwischen den wirtschaftlichen Funktionsräumen und den öffentlichen Gebietsterritorien, was zu neuen Problemen der Kompatibilität energiepolitischer Steuerung führt. Öffentliche Regulierungsansprüche können nur noch eingeschränkt innerhalb der herkömmlichen territorialen Grenzen der Länder und Kommunen geltend gemacht werden.

Die aktuellen Entwicklungen erfordern daher Anpassungsleistungen hinsichtlich des räumlichen Bezugspunktes von energierelevanten Politiken. Energiepolitische Aufgaben lassen sich nicht mehr in jedem Fall effektiv innerhalb klar umrissener Verwaltungseinheiten bzw. eindeutig definierter Versorgungsgebiete bearbeiten. Vielmehr kann die Handlungsfähigkeit dezentraler Politik erhöht werden, wenn diese den laufenden wirtschaftlichen Regionalisierungsprozessen Rechnung trägt und wenn sie sich an der Reichweite sozioökonomischer Interaktionszusammenhänge und Verdichtungsräume orientiert. Hierbei geht es nicht in erster Linie um die Schaffung und Abgrenzung neuer Gebietseinheiten, die Verlagerung von Zuständigkeiten zwischen Ebenen oder die Ausdifferenzierung neuer politisch-administrativer Institutionen auf Ebene der Region.

Vielmehr geht es im Rahmen einer Regionalisierungspolitik darum, die regionalen Wirtschaftsbeziehungen der Versorgungswirtschaft, der Gebietskörperschaften und Verbraucher-

allianzen gezielt für politische Problemlösungsprozesse zu nutzen und mit Aktivitäten regionaler Akteure in Wissenschaft, Kammern, Verbänden sowie anderen Wirtschaftsakteuren zu integrieren. Dies umfasst den Aufbau von interkommunalen Kooperationen und strategischen Formen der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen staatlichen (EU, Nationalstaat, Länder), kommunalen und privaten Akteuren. Diese neuen Formen regionaler Zusammenarbeit können einerseits dazu dienen, die Regionen ökonomisch weiterzuentwickeln und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Andererseits können regionale Formen der Zusammenarbeit zu umweltpolitischen Problemlösungen beitragen, indem sie für die Diffusion ökologischer Innovationen (z. B. im Energiedienstleistungsbereich, in der Solarwirtschaft, in der Technologieförderung) genutzt werden. Ein zentraler Unterschied zu herkömmlichen Ansätzen der Energie- und Umweltpolitik der Länder und Kommunen besteht darin, dass regionalisierte Politik in der Energieversorgung auch, aber nicht nur staatliche Politik ist. In Anlehnung an Heinze et al. (1997: 320) haben Regionalisierungsstrategien in der Energiepolitik ein Objekt – die Region – und eine Vielzahl von Subjekten (Europäische Kommission, Staat, Kommunen, Energieunternehmen, Verbrauchssektoren, Gewerkschaften, Verbände, Kammern u. a.). Sie zielen auf eine Integration der energierelevanten Politikfelder ab und versuchen, regionale Akteure zu aktivieren und zu integrieren.

Die Aufwertung der regionalen Ebene bedeutet nicht, dass die Energie- und Klimapolitik der Länder bzw. die der Kommunen an Bedeutung verlieren. Zahlreiche Steuerungsaufgaben, wie die Aufstellung und Umsetzung von Plänen und Programmen (u. a. Flächennutzungs-, Raum-, Energie- und Klimaschutzplanung), die Vergabe von Fördermitteln, das Energiemanagement öffentlicher Liegenschaften, die Implementation energiesparrechtlicher Vorschriften, die Kontrolle von Stadtwerken, die Preis- und Kartellaufsicht etc. verbleiben in den territorialen Zuständigkeiten von Politik und Verwaltung. Auch die politische Konsensfindung und Herstellung politischer Legitimität bleiben an die formalen Institutionen der Länder und Kommunen gebunden. Dennoch stößt die territoriale Organisation der Länder und Kommunen beim Aufbau von wirtschaftsnahen Infrastrukturen zur Förderung der Energiedienstleistungswirtschaft und anderer innovativer Energie- und Technologiebranchen, bei der Beeinflussung regional bzw. überregional ausgerichteter Energieunternehmen und bei der Bündelung der Energienachfrage umso deutlicher an strukturelle Grenzen, je mehr wirtschaftliche Verflechtungen die Gebietsterritorien überschreiten. Selbst bei den formal an territoriale Zuständigkeit gebundenen Aufgaben wie der Aufstellung von Plänen und Programmen, der Vergabe von Fördermitteln etc. erscheint es sinnvoll, die Einbindung der Gebietskörperschaft in einen regionalen Kontext stärker als bislang zu berücksichtigen und die Abstimmung zwischen benachbarten Ländern und Kommunen zu verbessern.

Auch wenn die ökonomische Regionalisierung empirisch nachweisbar ist und die politische Aufwertung der Region daher steuerungstheoretisch eine hohe Plausibilität genießt, ist eine Regionalisierung energierelevanter Politiken noch wenig fortgeschritten. Erste Ansätze einer solchen Aufwertung der regionalen Ebene sind jedoch erkennbar:

- Kommunen und Länder entwickeln gemeinsam regionale Leitbilder und institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit in der Energie- und Klimapolitik. Beispiele hierfür sind die „Klimaschutzregionen“ Elbe-Elster, Hessisches Ried, Kiel und Hannover, die „Solarhauptstadt Berlin“ bzw. die „Solarregionen“ Freiburg, Bonn, Oberrhein, Nordhessen, Freisinger Land, Sächsische Schweiz und Rhein-Neckar, die Windenergieregionen Ostfriesland oder

Elbe-Weser, die „Energieregionen“ Nürnberg, Weiz-Gleisdorf, Lausitz oder Emscher-Lippe oder die „Ergieländer“ Nordrhein-Westfalen und Brandenburg. Diese Regionen versuchen ein regionales Kompetenz- und Spezialisierungsprofil in der Rohstoff- und Energiegewinnung, in der Technologie- und Innovationsproduktion etc. herauszubilden und zu kommunizieren. Durch die Konzentration auf regionale Kernkompetenzen versuchen sie, Wettbewerbsvorteile zu erzielen und regionale Kräfte zu bündeln.

- Durch die Gründung von über 20 regionalen Energie- und Klimaschutzagenturen wird von der europäischen Politik, den Ländern und z. T. auch den Kommunen versucht, umweltverträgliche und rationelle Formen der Energieversorgung und -nutzung durch privatwirtschaftliche Trägermodelle im regionalen Kontext zu fördern. In unterschiedlicher Konstellation sind öffentliche Gebietskörperschaften (zumeist die Bundesländer), die Energiewirtschaft sowie Banken an den Agenturen beteiligt. Das Aufgabenspektrum der regionalen Energieagenturen erstreckt sich von der Erstellung von Fern- und Nahwärmekonzepten, der Entwicklung von Energiedienstleistungsangeboten, dem Management von Betreibermodellen durch Drittmittelfinanzierung, der energetischen Optimierung von Bauleitplänen, dem Energiemanagement für Kommunen, der Erstellung von Energiekonzepten für Unternehmen und Kommunen, der Initiierung von Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen bis hin zur Beratung von Ministerien und Landtagen, Kommunen und Parteien.
- Durch regionale Kompetenzzentren und die strategische Förderung regionaler Innovationsnetzwerke aus Energietechnologie- und/oder Energiedienstleistungsunternehmen sowie anderen öffentlichen und privaten Akteuren wird von den Ländern und Kommunen auf die Umsetzung von Klimazielen und auf die ökonomische Entwicklung von Regionen hingewirkt. Netzwerke wie das Energieforum Bayern, die Landesinitiative Zukunftsenergien und das Energienetzwerk in Nordrhein Westfalen, das Berliner Kompetenzzentrum für Zukunftsenergien, die Energiestiftung Schleswig-Holstein oder das Centrum für Energietechnologie Brandenburg versuchen, in jeweils spezifischer Weise darauf hinzuwirken, die regionale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu stärken, die staatliche Technologieförderung zu unterstützen und innovative Energieunternehmen regional zu binden. Ihr Ziel ist es, die regionalen Standortfaktoren zu pflegen bzw. auszubauen und ein Forum vor Ort zu organisieren, das einen Informationsaustausch und eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen ermöglicht. Die regionalen Kompetenzzentren und Netzwerke können den Zugang zu Marktinformationen erleichtern und den Marktübergang innovativer Unternehmen durch Qualifizierungs-, Beratungsdienstleistungen und andere Managementleistungen aktiv unterstützen.
- Darüber hinaus haben sich in den letzten Jahren zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften zu regionalen Einkaufsgemeinschaften zusammengeschlossen, um den Energieverbrauch zentral zu erfassen und als Großkunde Sonderkonditionen mit den Versorgungsunternehmen auszuhandeln. So hat der niedersächsische Städte- und Gemeindebund für knapp 180 Kommunen und Wasserverbände überwiegend aus Niedersachsen, aber auch aus Brandenburg und Sachsen-Anhalt Zentralbündelverträge über ein Volumen von ca. 250 Mio. kWh Strom europaweit ausgeschrieben. Die Einsparungen gegenüber dem Preisniveau von 1998 betragen ca. 30 %. Der Bayerische Gemeindetag hat ebenfalls die

Interessen seiner Mitgliedsgemeinden gebündelt. Abgeschlossen wurde eine Rahmenvereinbarung mit der e.on AG und regionalen Energieversorgern. Ziel war es u. a., regionale Strompreisdiskrepanzen zu vermeiden. Neben wettbewerbsfähigen Strompreisen für kommunale Einrichtungen waren weitere Verhandlungspunkte auch die Versorgungssicherheit, der Service vor Ort bzw. die Kundenbetreuung sowie der Umweltschutz. Auch das Land Berlin hat durch die Einrichtung einer zentralen Energiewirtschaftsstelle, welche die Energieverbräuche der öffentlichen Liegenschaften zentral erfasst und über spezielle Bezugskonditionen mit regionalen Energieanbietern verhandelt, erhebliche Einsparungen realisieren können. Die Ausschreibungen wurden an ökologische Auflagen geknüpft, wodurch seit dem Jahr 2004 der Ökostromhändler Lichtblick den Zuschlag erhielt, der seitdem einen Teil der Versorgung öffentlicher Liegenschaften in Berlin übernommen hat.

Die beschriebenen regionalen Initiativen zur Förderung von energiewirtschaftlichen und technologischen Innovationen und Einsparung öffentlicher Ressourcen sind von ihrer Organisationsform, ihrem Institutionalierungsgrad, ihren Raumbezügen und ihren politischen Zielen höchst heterogen und bislang nicht systematisch untersucht. Vielfach handelt es sich um durch Bundes- und EU-Mittel kofinanzierte Initiativen der Länder. Auch wenn die wesentlichen Impulse von den Gebietskörperschaften ausgehen, ist den Initiativen gemein, dass die hervorgerufenen Interaktionseffekte und Funktionszusammenhänge über kommunale Grenzen bzw. über die Grenzen der Bundesländer hinwegreichen, und dass die geschaffenen Strukturen und Vernetzungen regional wirksam werden. Die Aktivitäten lassen sich kaum in den herkömmlichen territorialen Grenzen abbilden, sondern orientieren sich primär an regionalen Funktionszusammenhängen.

Insgesamt ist festzustellen, dass regionale Initiativen der Energiepolitik deutlich zugenommen haben. So wurde in der Klimapolitik vermehrt darauf gesetzt, die Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energieträgern nicht allein durch staatliche Träger, sondern durch die Unterstützung profitorientierter Energieagenturen, anderer Energiedienstleister, innovativer Technologieunternehmen und kleiner und mittelständischer Strom- und Wärmeerzeuger voranzubringen, die zumeist im regionalen Kontext agieren. Diese erste Tendenz zur regionalen Ausrichtung politischer Initiativen hat sich im Zuge der Energiemarktliberalisierung deutlich verstärkt. Gerade weil der Abbau von Arbeitsplätzen in der Energiewirtschaft ebenso wie der Zuwachs neuer Arbeitsplätze im Energiehandel und -vertrieb sowie in anderen neuen Energiebranchen regional ungleichmäßig verteilt ist, verschärfen die Liberalisierungsprozesse und die Ausdifferenzierung neuer Marktteilnehmer auch den Wettbewerb zwischen den Regionen. Im Zuge des verschärften energiewirtschaftlichen Standortwettbewerbs konkurrieren Wirtschaftsstandorte zunehmend miteinander um Direktinvestitionen, Arbeitsplätze und um die Bindung bzw. Neuansiedlung lukrativer Versorgungs- und Dienstleistungsbranchen der Energiewirtschaft. Aufgrund der regionalwirtschaftlichen Bedeutung der Energiewirtschaft liegt eine Verbesserung der Standortattraktivität im wirtschaftspolitischen Interesse der Länder und Kommunen. Zugleich hängt der umweltpolitische Erfolg der Länder und Kommunen und ihre Fähigkeit zur Förderung energietechnischer und wirtschaftlicher Innovationen im Zuge öffentlicher Haushaltskrisen immer stärker davon ab, inwieweit es gelingt, private Direktinvestitionen zu binden und innovative Energieunternehmen anzusiedeln. Die Länder und Kommunen sind daher zur Realisierung ihrer wirtschafts-

und umweltpolitischen Ziele zunehmend darauf angewiesen, die regionale Standortattraktivität für energiewirtschaftliche Investoren zu optimieren und die Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaftsregionen systematisch durch aktive Standort- und Strukturpolitiken zu stärken.

Trotz des erhöhten Drucks zur regionalen Zusammenarbeit in der Klimapolitik und Standortpolitik ist der überwiegende Teil der politischen Förderinitiativen jedoch weiterhin territorial ausgerichtet. So sind regionale Leitbilder in der Energieversorgung und im Klimaschutz bislang ebenso die Ausnahme wie die Definition von regionalen Kompetenzprofilen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Ländern bzw. Kommunen bei der Technologie- und Innovationsförderung sowie Strukturpolitik. Die ökonomischen Verflechtungen und Funktionszusammenhänge im Raum werden damit von politischen Initiativen bislang kaum abgebildet und wirtschafts- und umweltpolitische Potenziale regionaler Initiativen im energiewirtschaftlichen Standortwettbewerb kaum ausgeschöpft. Die Effizienz und Effektivität der Energie-, Klima- und Technologie- und Strukturpolitik der Länder und Kommunen wird dadurch vermindert.

4 Neue Funktionsräume der Energieversorgung und das „institutional void“ öffentlicher Energiepolitik

Die Liberalisierung und Privatisierung der Energieversorgung, aber auch die neuen grenzüberschreitenden und globalen Umweltprobleme der Energieversorgung führen in ihren kumulativen Wirkungen zu einer tief greifenden Redimensionierung des politischen und wirtschaftlichen Raumes der Energieversorgung. Bislang ist ein Ende dieser räumlichen Rekonfiguration in der Energieversorgung keineswegs erkennbar, im Gegenteil wird die Transformationsdynamik künftig wohl eher zu- als abnehmen: Weitreichende energiepolitische Reforminitiativen der EU, vor allem die Intensivierung des Wettbewerbs durch den Umbau der Netznutzungsregime, aber auch die Intensivierung des europäischen Handels mit Emissionszertifikaten und der steigende klimapolitische Handlungsdruck werden mittel- bis langfristig den räumlichen Wandel der Energiemärkte noch beschleunigen und vertiefen. Gleiches gilt für die eigendynamische Entwicklung der Energiemärkte, wo weitere Konzentrations- und Internationalisierungsprozesse wahrscheinlich sind, zugleich aber neue energiewirtschaftliche Marktakteure weiterhin an Bedeutung gewinnen. Durch diese Entwicklungen verschieben sich die räumlichen Ebenen und Radien von Produktion und Handel in der Energiewirtschaft sowie von der politischen Regulierung auf radikale Weise, dass von einer neuen Geographie der Energieversorgung gesprochen werden kann (vgl. Monstadt; Nauermann 2005). Diese Veränderungen können mit den Worten von Brenner als Prozess der „reterritorialisation, (...) re-configuration and re-scaling of forms of territorial organisation“ (Brenner 1999: 431) beschrieben werden.

Diese räumliche Redimensionierung der Energieversorgung erscheint insbesondere dann problematisch, wenn die Entgrenzung energiewirtschaftlicher Zusammenhänge und die Herausbildung neuer Raumstrukturen der Energiemärkte sowie die räumliche Reichweite politischer Probleme wie des globalen Klimawandels nicht mit der Schaffung reorganisierter politischer Räume bzw. mit der Reichweite von Regulierungsregimen synchronisiert ist. Eine solche Inkongruenz der Funktions- bzw. Problemräume mit der territorialen Organisation energierelevanter Politik schränkt die politische Handlungsfähigkeit ein und vermindert die Durchsetzungschancen öffentlicher Interessen der Energieversorgung. Wie in den vorange-

gangenen Abschnitten gezeigt wurde, ist dies in der Energieversorgung der Fall: So reagieren politische Institutionen der Energie- und Umweltpolitik auf den unterschiedlichen Ebenen nur verzögert auf die räumliche Redimensionierung der Energieversorgung. Zwar haben sich globale Regime im Klimaschutz herausgebildet, und vor allem auf europäischer Ebene hat sich innerhalb des letzten Jahrzehnts ein markanter Institutionalisierungsprozess der energierelevanten Marktöffnungs- und Klimapolitik vollzogen. Allerdings hinkt der Aufbau effizienter politischer Institutionen in der Klimapolitik, aber auch bei anderen Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge den wachsenden ökonomisch-ökologischen Interdependenzen hinterher. Das Dilemma besteht darin, dass dieses Regulierungsvakuum in der Energieversorgung auch durch nationalstaatliche Kompetenzen nur eingeschränkt aufgefüllt werden kann. Durch die Herausbildung neuer Funktions- und Problemräume infolge der wachsenden ökonomischen Verflechtung auf einem europäischen Energiebinnenmarkt und der Globalisierung von Umweltproblemen sinkt die Steuerungsfähigkeit und -effizienz der Nationalstaaten. Es kommt daher zu einem „institutional void“ (vgl. Hajer 2003: 175), d. h. es fehlen sowohl eindeutige Regeln und Normen, aus denen gefolgert werden kann, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, vor allem aber fehlen mit Durchsetzungsmacht versehene Organisationen, welche einen effektiven Maßnahmenvollzug garantieren könnten.

Ähnliche Prozesse zeichnen sich auch auf der subnationalen Ebene ab. Durch die Aufhebung der Gebietsmonopole, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die energie-wirtschaftlichen Restrukturierungsprozesse bilden sich neue regionalwirtschaftliche Funktions- und Verflechtungsräume heraus, die sich immer weniger mit der territorial organisierten Verteilung politisch-administrativer Zuständigkeiten decken. Dies geht einher mit dem markanten Abbau regulativer Einflussmöglichkeiten über die Institutionen der Energieaufsicht, Konzessionsverträge oder über öffentliche Unternehmen. In der Folge lassen sich öffentliche Regulierungsansprüche in der Energieversorgung nur noch eingeschränkt innerhalb der Länder- und Gemeindegrenzen geltend machen. Um Vorteile im verstärkten Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze in der Energiewirtschaft mit der Durchsetzung umweltpolitischer Ziele der Energieversorgung zu verbinden, ist eine vermehrte regionale Ausrichtung der Energiepolitik daher unentbehrlich. Von ersten Ansätzen regionalisierter Politik abgesehen, hinkt jedoch auch hier der Aufbau von Institutionen den wachsenden Interdependenzen der Gebietskörperschaften innerhalb einer Region deutlich hinterher. Im Unterschied zur europäischen Politikebene geht es auf regionaler Ebene jedoch weniger um die Schaffung von mit Durchsetzungsmacht versehenen Institutionen bzw. die Kompetenzzuweisung an eine funktional adäquatere Handlungsebene. Mit regionalisierter Politik sollte vielmehr angestrebt werden, die Politik der Länder und Kommunen regional zu koordinieren, die öffentlich-private Zusammenarbeit zu organisieren und die ökologische und wirtschaftliche Entwicklung von Regionen voranzutreiben.

Zusammenfassend stellt die „Überwindung der zunehmenden Inkongruenz zwischen den Ausbreitungsräumen von Regulierungsmaterien und den territorialen Grenzen“ (Holzinger 2001: 178) mittlerweile ein ernsthaftes Problem funktionaler Energiepolitik dar, und dies sowohl auf europäischer/globaler wie auf regionaler Ebene. Künftige raumwissenschaftliche Forschung muss sich daher vermehrt der Frage widmen, wie die notwendige räumliche Redimensionierung der Energiepolitik organisiert werden kann, d. h. wie die territoriale Organisation von Energiepolitik stärker an der Ausdehnung funktionaler Räume der Energie-

wirtschaft ausgerichtet werden kann. Dies setzt allerdings vertiefte Kenntnisse zu den sich herausbildenden Funktionsräumen der Energieversorgung voraus, die nur durch weitere Forschung zur Internationalisierung und Regionalisierung der Energiewirtschaft gewonnen werden können. Darüber hinaus muss weiter geklärt werden, in welchen Fällen funktionale Regulierungsräume eher durch die Verlagerung von bestimmten Steuerungskompetenzen auf funktional adäquatere Handlungsebenen erreicht werden können bzw. in welchen Fällen eine optimierte (und institutionell abgestützte) Kooperation von Staaten bzw. subnationalen Gebietskörperschaften sich als vorteilhaft erweist.

Literatur

- Bache, I.; Flinders, M. (ed.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- Batt, H.-L. (1994): *Kooperative regionale Industriepolitik. Prozessuales und institutionelles Regieren am Beispiel von fünf regionalen Entwicklungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland*. Peter Lang, Frankfurt a. M. u. a.
- Beisheim, M. (2004): *Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotenzial – am Beispiel Klimapolitik*. Leske & Budrich, Opladen.
- Benz, A. (2003): *Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union*. In: Markus Jachtenfuchs; Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*. (2. Auflage), Leske & Budrich: Opladen, S. 317-351.
- Benz, A. et al. (Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D.) (1999): *Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven*. Leske & Budrich, Opladen.
- Blechschmidt, K. et al. (Penschke, A.; Herbert, W.) (2001): *Instrumente und Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer zum Klimaschutz. Band 1: Analyseband. Studie i. A. des Umweltbundesamtes (Forschungsbericht 298 41 339)*, Kiel.
- Böckem, A. (1998): *The Political Economy of Climate Policy-making in the EU*. In: *Intereconomics*, vol. 33 (1998), S. 260-273.
- Breitmeier, H.; Zürn, M. (2003): *Die sozialwissenschaftliche Erforschung der internationalen Klimapolitik: Bestandsaufnahme und Ausblick*. In: Hake, J.-F.; Hüttner, K. L. (Hrsg.): *Klimaschutz und Klimapolitik: Chancen und Herausforderungen*. Schriften des Forschungszentrums Jülich, Reihe Umwelt, Band 35, Jülich, S. 1-25.
- Brenner, N. (1999): *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union*. In: *Urban Studies*, vol. 36, pp. 431-451.
- Brenner, N. (2001): *The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration*. In: *Progress in Human Geography*. 25,4 (2001), pp. 591–614.
- Coen, D.; Héritier, A. (eds.) (2006): *Refining Regulatory Regimes. Utilities in Europe*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), Northampton (USA).
- Cooke, P. et al. (Heidenreich, M.; Braczyk, H.-J.) (eds.) (2004): *Regional Innovation systems: the role of governance in a globalized world*. 2nd edition. Routledge, London/New York.
- Czada, R.; Lütz, S. (2003): *Einleitung – Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik*. In: Czada, R.; Lütz, S.; Mette, S. (Hrsg.): *Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik (Reihe Grundwissen Politik, Band 28)*. Leske und Budrich, Opladen, S. 13-33.
- Eberlein, B. (2000): *Regulierung und Konstitution von Märkten in Europa*. In: Czada, R.; Lütz, S. (Hrsg.): *Die politische Konstitution von Märkten*. Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 89-106.
- Eising, R. (2000): *Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland*. Leske & Budrich, Opladen.

- Fichter, H.; Kujath, H.-J. (2000): Regionalisierungsstrategie für ein nachhaltiges Ressourcen- und Stoffstrommanagement der Stadtregion Berlin. In: Abgeordnetenhaus von Berlin (13. Wahlperiode): Zukunftsfähiges Berlin. Anlagenband zum Bericht der Enquête-Kommission des Abgeordnetenhaus (Abgeordnetenhaus-Drucksache 13/4030), S. 191-258.
- Fleming, P. D.; Webber, P. H. (2004): Local and regional greenhouse gas management. In: *Energy Policy* 32 (2004), pp. 761-771.
- Fürst, D. (1993): Raum – Die politikwissenschaftliche Sicht. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Heft 3, S. 293-315.
- Graham, S.; Marvin, S. (1994): Cherry picking and social dumping: utilities in the 1990s. In: *Utilities Policy*, vol. 4, no. 2, pp. 113-119.
- Graham, S.; Marvin, S. (2001): *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Routledge, London/New York.
- Grande, E. (2001): Die neue Unregierbarkeit. Globalisierung und die Grenzen des Regierens jenseits des Nationalstaats. Arbeitspapier Nr. 2/2001 des Lehrstuhls für Politische Wissenschaft, TU München.
- Grande, E.; Eberlein, B. (2000): Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. In: Czada, R.; Wollmann, H. (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre deutsche Einheit*. Leviathan-Sonderheft 19, Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 631-650.
- Green, R. (2005): Electricity liberalisation in Europe – how competitive will it be? In: *Energy Policy* (in press).
- Guy, S. et al. (Marvin, S.; Moss, T.) (2001): Contesting Networks. In: Guy, S.; Marvin, S.; Moss, T. (eds.): *Urban Infrastructure in Transition. Networks, Buildings, Plans*. Earthscan, London, pp. 197-206.
- Guy, S. et al. (Graham, S.; Marvin, S.) (1996): Privatized Utilities and Regional Governance: The New Regional Managers? In: *Regional Studies* 30, no. 8, pp. 733-739.
- Häge, F. M.; Schneider, V. (2004): Hauptachsen staatlicher Redimensionierung: Die Rolle von Europäisierung und Globalisierung. In: Schneider, V.; Tenbrücken, M. (Hrsg.): *Der Staat auf dem Rückzug. Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*. Campus, Frankfurt/New York, S. 280-313.
- Hajer, M. (2003): Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. In: *Policy Sciences* 36, pp.175-195.
- Heeg, S. (2001): *Politische Regulation des Raums: Metropolen – Regionen – Nationalstaat*. Edition Sigma, Berlin.
- Heinze, R. G. et al. (Strünck, C.; Voelzkow, H.) (1997): Die Schwelle zur globalen Welt. Silhouetten einer regionalen Modernisierungspolitik. In: Bullmann, U.; Heinze, R. G. (Hrsg.): *Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven*. Leske & Budrich, Opladen, S. 317-346.
- Héritier, A. (2001): *The Politics of Public Services in European Regulation*. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter“ Nr. 2001/1, Bonn.
- Holzinger, K. (2002): Optimale Regulierungsräume für Europa. Flexible Kooperation territorialer und funktionaler Jurisdiktionen. In: Landfried, C. (Hrsg.): *Politik in einer entgrenzten Welt*. Verlag Wissenschaft und Politik, S. 153-180.
- Kohler-Koch, B. (Hrsg.) (1998a): *Regieren in entgrenzten Räumen (PVS Sonderheft 29)*. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Kohler-Koch, B. (1998b): Leitbilder und Realität der Europäisierung der Regionen. In: Kohler-Koch, B.; Jouve, B.; Negrier, E. (Hrsg.): *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Leske & Budrich, Opladen, S. 231-276.
- Kohler-Koch, B.; Jachtenfuchs, M. (2004): Multi-Level Governance. In: Wiener, A.; Diez, Th. (ed.): *European Integration Theory*. Oxford University Press, Oxford, pp. 97-115.
- KOM (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2001) 580 (endg.): Mitteilung der Kommission über die Durchführung der ersten Phase des Europäischen Programms zur Klimaänderung (ECCP), 23.10.2001, Brüssel.

- KOM (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2002) 304 (endg.): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 98/30/EG über Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und den Erdgasbinnenmarkt. / Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel. 07.06.2002, Brüssel.
- KOM (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2003) 270 (endg.): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. 21.05.2003, Brüssel.
- KOM (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2004) 374 (endg.): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. 12.05.2004, Brüssel.
- Levi-Faur, D. (2004): On the „Net Impact“ of Europeanisation: The EU's Telecoms and Electricity Regimes Between the Global and the National. In: *Comparative Political Studies*, vol. 37, no. 1, pp. 3-29.
- Libbe, J. et al. (Tomerius, S.; Trapp, J. H. (Hrsg.)) (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. *Difu-Beiträge zur Stadtforschung* 37, Berlin.
- Majone, G. (1994): Paradoxes of Privatization and Deregulation. In: *Journal of Public Policy* 13, S. 53-69.
- Majone, G. (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. In: *Journal of Public Policy*, vol. 17, no 2, pp. 139-167.
- McGowan, F. (1999): The internationalisation of large technical systems: dynamics of change and challenges to regulation in electricity and telecommunications. In: Coutard, O. (ed.): *The governance of large technical systems*. Routledge, London/New York, pp. 130-148.
- McGowan, F.; Wallace, H. (1996): Towards a European Regulatory State. In: *Journal of European Public Policy* 3, pp. 560-576.
- Monstadt, J. (1997): Energiepolitik im Wandel zur Nachhaltigkeit? Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung. *Berliner Beiträge zu Umwelt und Entwicklung*, Bd. 14, TU Berlin.
- Monstadt, J. (2000): Die deutsche Energiepolitik zwischen Klimavorsorge und Liberalisierung. Räumliche Perspektiven des Wandels. *Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial Nr. 271*, Hannover.
- Monstadt, J. (2004): Die Modernisierung der Stromversorgung. Regionale Energie- und Klimapolitik im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess. *Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden*.
- Monstadt, J.; Naumann, M. (2005): *New Geographies of Infrastructure Systems. Spatial Science Perspectives and the Socio-Technical Change of Energy and Water Supply Systems in Germany*. netWORKS-Papers 10, Berlin.
- Monstadt, J.; Schlippenbach, U. v. (2005): Privatisierung und Kommerzialisierung als Herausforderung regionaler Infrastrukturpolitik. Eine Untersuchung der Berliner Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung. *Networks Paper Nr. 20*, Berlin
- Moss, T. (1998): Neue Managementstrategien in der Ver- und Entsorgung europäischer Stadtregionen. Perspektiven für den Umweltschutz im Zuge der Kommerzialisierung und Neuregulierung. In: Kujath, H.-J.; Moss, T.; Weith, T. (Hrsg.): *Räumliche Umweltvorsorge. Wege zu einer Ökologisierung der Stadt- und Regionalentwicklung*. Edition Sigma, Berlin, S. 211-240.
- Offner, J.-M. (2000): 'Territorial deregulation': local authorities at risk from technical networks. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no. 1, pp. 165-182.
- Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt vom 19.12.1996 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L027 vom 30.01.1997, S. 20).
- Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt vom 22.06.1998 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L204 vom 21.07.1998).

- Scharpf, F. W. (1996): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration. Leske & Budrich, Opladen, S. 109-140.
- Scharpf, F. W. (1997): Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. In: *Journal of European Public Policy* 4, pp. 520-538.
- Schmidt, S. K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Campus: Frankfurt a. M.
- Schneider, J.-P. (1999): Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation. Eine vergleichende Untersuchung zur Reform des britischen, US-amerikanischen, europäischen und deutschen Energierechts. Nomos: Baden-Baden.
- Swyngedouw, E. et al. (Page, B.; Kaika, M.) (2002): Achieving Participatory Governance: Sustainability and Policy Innovation in a Multi-Level Context. Crosscutting Issues in the Water Sector. School of Geography and the Environment, University of Oxford. Economic Geography Working Paper Series WPG 02-13.
- VDEW (Verband der Elektrizitätswirtschaft e.V.) (2002): Jahresbericht 2001. Energiethemen gemeinsam kommunizieren. Frankfurt a. M.
- VDEW (Verband der Elektrizitätswirtschaft e.V.) (2005): VDEW Jahresbericht 2004: Energiepolitische Ziele in Einklang bringen. Frankfurt a. M.
- Vesper, D. (2002): Kommunale Handlungsspielräume in allokationstheoretischer und finanzwissenschaftlicher Perspektive. In: Libbe, J.; Tomerius, S.; Trapp, J. H. (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. *Difu-Beiträge zur Stadtforschung* 37, Berlin, S. 151-174.
- Ziesing, H.-J. (2002): Internationale Klimaschutzpolitik vor großen Herausforderungen. In: *Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Berlin, Nr. 34/2002 (<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/02-34-1.html>, 29.01.2005).