

Energieeffizienzpolitik als Beitrag zum Klimaschutz

Analyse der Umsetzung der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland (Bereich Wohngebäude)

Der Fakultät Kulturwissenschaften der Leuphana Universität Lüneburg

zur Erlangung des Grades Doktorin der Philosophie – Dr. phil. –

vorgelegte Dissertation von

Julia Verlinden,

geb. 18. Januar 1979 in Bergisch Gladbach

eingereicht am 07. Mai 2012

Erster Gutachter: Prof. Dr. Thomas Saretzki

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Peter Hennicke

Dritter Gutachter: PD Dr. Ulrich Smeddinck

Tag der Disputation: 26. November 2012

Zusammenfassung

Nachhaltige Energieversorgung spielt eine wichtige Rolle für den Klimaschutz. Dabei gehört die Steigerung der Energieeffizienz zu den zentralen Elementen einer Energiewende. Die vorliegende Fallstudie beschäftigt sich intensiv mit einem in der Policy Analyse bisher vernachlässigten Politikfeld: der Energieeffizienzpolitik.

In Deutschland wird viel Energie dazu gebraucht, um Gebäude zu heizen. Hier existieren große wirtschaftliche Effizienzpotentiale. Die EU sieht darin eine „Schlüsselrolle“ und fordert von ihren Mitgliedstaaten mit der Richtlinie 2002/91/EG Rahmenbedingungen für energieeffizientere Gebäude.

Mit Ansätzen der EU-Implementationsforschung und der Politikfeldanalyse untersucht die Arbeit den Implementationsprozess dieser Richtlinie zwischen 2003 und 2010 in Deutschland und beschreibt die formale und praktische Effektivität des Ergebnisses mithilfe neu entwickelter kontextspezifischer Kriterien. Eine detaillierte Prozess-Analyse identifiziert relevante Faktoren, die das politische Ergebnis beeinflusst haben.

Formal hat Deutschland die EU-Gebäude-Richtlinie größtenteils implementiert. Doch einige Anforderungen sind verspätet oder unbefriedigend *praktisch* implementiert worden. Eine wichtige Ursache der Verzögerung waren inhaltliche Differenzen zwischen den politischen Ressorts. An der öffentlichen Debatte beteiligten sich starke Befürworter beider Seiten, die den Prozess zusätzlich beeinflussten. Für den Vollzug der Energieeinsparverordnung (EnEV) sind die Bundesländer zuständig; ihre Kontrolle der energetischen Mindeststandards bei Bestandsgebäuden ist jedoch nicht befriedigend. Es gibt kaum Daten zu der Frage, ob neu gebaute oder sanierte Gebäude den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Ursachen für den mangelhaften Vollzug liegen im Zielkonflikt zwischen ambitionierter Klimaschutzpolitik auf der einen und Bürokratieabbau auf der anderen Seite. Hier war der Bundesrat, der behördliche Stichproben ablehnte, entscheidender Akteur. Die Verzögerungen und die ineffektive praktische Implementation der Richtlinie in Deutschland waren Resultat politischer Auseinandersetzungen. Es gab also keine institutionellen oder administrativen Probleme bei der Implementation im engeren Sinne, wie sie Implementationsdefizite in anderen Fällen erklären.

Abschließend werden konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt, wie die Bundesregierung eine effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie gewährleisten (u.a.

bessere formale Implementation des Energieausweises und der Heizungsinspektion sowie effektivere Durchsetzung der EnEV durch Stichprobenkontrollen) und erfolgreich gegen Widerstände von Interessengruppen durchsetzen kann (z.B. indem sie Pro-Effizienz-Interessenkoalitionen stärkt und neben dem Ordnungsrecht auch begleitende Instrumente weiterentwickelt, beispielsweise finanzielle Anreize sowie Information und Beratung, auch um mit dem gängigen Missverständnis aufzuräumen, die EnEV sei freiwillig).

Abstract

Sustainable energy supply plays an important role for climate protection. Enhancing energy efficiency is one of the key elements of the proclaimed energy transition. This case study deals with energy efficiency policy, a policy field that has been widely neglected by policy analysis so far.

In Germany, much energy is used to heat buildings. Thus, heating of buildings holds a great economic potential for energy efficiency measures. The European Union sees energy efficiency policies related to heating of buildings as „a key factor“ in this field. Its Energy Performance of Buildings Directive (EPBD, 2002/91/EG) provides a framework demanding more energy efficient buildings in its member states.

This study uses approaches of EU implementation research and policy analysis to examine the process of implementation of the EPBD in Germany between 2003 and 2010. New context specific criteria are developed to describe the formal transposition and practical application of this directive. A detailed process analysis identifies relevant factors influencing the political results of its implementation.

Formally, Germany has implemented most of the regulations required by the EPBD. However, some requirements have not been implemented in due time. Moreover, in terms of *practical* implementation, results have not always been satisfying. Important reasons for the delay were factual differences between the departments of the different ministries involved in the process. Strong supporters of both sides took part in the public debate and thus influenced the process further. The responsibility for the enforcement of the German Energy Saving Ordinance (Energieeinsparverordnung (EnEV)) is assigned to the federal states. However, their control of minimum energy performance requirements in existing buildings is not satisfactory. Concerning the question of whether or not new or renovated buildings meet legal requirements, very few reliable data sets are available. The deficient enforcement can be explained by a target conflict between ambitious climate policy on the one hand and the intent to reduce bureaucracy on the other hand. The Bundesrat (the second (federal) parliamentary body of Germany) was a key player, as it opposed random controls by the authorities as an instrument of enforcing compliance with the regulations required by the directive.

Late and ineffective practical EPBD implementation measures in Germany were results of political contestation. Therefore, in this case, the implementation deficits cannot be explained by institutional or administrative problems as in other studies of EU implementation research.

How should the federal government act to ensure an effective implementation of the EPBD? Concrete recommendations derived from this study suggest organizing a better formal transposition of energy performance certificates and inspection of boilers, plus effective enforcement through random controls by local authorities. In addition, the study provides advice on how to defend these measures in spite of opposition by interest groups: by strengthening pro-energy-efficiency-coalitions and by further developing joining instruments besides regulatory law: like financial incentives, information and consulting. These measures could also help to avoid the misconception that the EnEV was voluntary.

Geleitwort

Die Steigerung der Energieeffizienz ist eine der zentralen Herausforderungen der Energiewende – neben dem Ausstieg aus der Atomenergie, dem Ausbau erneuerbarer Energien und der Stromnetze sowie der Forschung und Entwicklung, z.B. im Bereich Elektromobilität und Energiespeicher. Die Energieeffizienz spielt eine Schlüsselrolle für Klimaschutz und Versorgungssicherheit. Um etwa das Ziel der Bundesregierung zu erreichen, den Primärenergieverbrauch in Deutschland bis 2050 zu halbieren, gilt es auch, bisher ungenutzte Effizienzpotentiale in Gebäuden auszuschöpfen. Je niedriger unsere Energienachfrage, desto weniger Anlagen erneuerbarer Energien benötigen wir – auch das spart Ressourcen.

Die deutsche Energieeffizienzpolitik hat Frau Verlinden anhand der EU-Gebäude-Richtlinie und deren Umsetzung in Deutschland untersucht. Die Veröffentlichung ihrer Dissertation passt hervorragend zu einem der diesjährigen Schwerpunkte des Umweltbundesamtes: „Bauen und Wohnen“¹ und leistet zugleich einen wichtigen Beitrag zur politikwissenschaftlichen Forschung, die sich bisher kaum mit dem Politikfeld Energieeffizienz beschäftigt.

Die vorliegende Arbeit ist zwischen 2008 und 2012 in Kooperation mit dem UBA entstanden. Zahlreiche Kolleginnen und Kollegen erteilten fachliche Auskunft oder standen für Diskussionen zur Verfügung. Der UBA-Kollege PD Dr. Ulrich Smeddinck hat das dritte Gutachten zur Dissertation verfasst. Mit Promotionen qualifizieren sich unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiter, intensivieren die Zusammenarbeit und den Austausch mit Universitäten und bereichern unsere Eigenforschung.

Energie- und Umweltpolitik muss europäisch gedacht, aber vor Ort umgesetzt werden. Das stellen die Kolleginnen und Kollegen, die für den Vollzug zahlreicher Gesetze zuständig sind, tagtäglich fest. Die vorliegende Arbeit veranschaulicht das Wechselspiel zwischen der EU und ihren Richtlinien einerseits und der Umsetzung dieser Politik in den Mitgliedstaaten andererseits. Der Implementationsprozess, also die Integration von EU-Politik in nationale Regelungskontexte, ist eine aktuelle Herausforderung politi-

¹ Umweltbundesamt 2013: *Häuser für morgen und übermorgen. Ein zentraler Sektor für Klima- und Flächenschutz, Energiewende und Gesundheit*. in: Schwerpunkte 2013. Jahrespublikation des Umweltbundesamtes, <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4405.html>, S. 20ff.)

scher Steuerung. Hier beeinflussen beispielsweise Pfadabhängigkeiten und Zeitfenster den Erfolg der rechtlichen Umsetzung von EU-Richtlinien.

Die politikwissenschaftliche Forschung im inter- und transdisziplinären wissenschaftlichen Kontext ist von besonderer Relevanz für das Umweltbundesamt. Eine notwendige Vorarbeit für erfolgreiche wissenschaftlich fundierte Politikberatung ist es, politische Prozesse nachzuvollziehen sowie Hemmnisse und Zielkonflikte zu identifizieren.

Die Dissertation von Julia Verlinden ergänzt auf hervorragende Art und Weise die aktuelle UBA-Forschung zu Techniken, Hemmnissen, ökonomischen Anreizen und der Weiterentwicklung von Rechtskonzepten zur Gebäudesanierung und dem Ziel des klimaneutralen Gebäudebestands bis 2050.

Dessau, Juni 2013

Dr. Harry Lehmann

Vorwort

Diese Arbeit ist eine leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertation, welche 2012 von der Fakultät Kulturwissenschaften der Leuphana Universität Lüneburg angenommen wurde. Erstgutachter war Prof. Dr. Thomas Saretzki, Zweitgutachter Prof. Dr. Peter Hennicke und Drittgutachter PD Dr. Ulrich Smeddinck. Ihnen danke ich herzlich für ihre kritische, engagierte und motivierende Betreuung sowie für viele wertvolle Anregungen.

Der Heinrich Böll Stiftung gilt mein besonderer Dank für die materielle und ideelle Unterstützung meines Promotionsprojekts. Zu danken habe ich auch meinem Arbeitgeber, dem Umweltbundesamt, für den produktiven Arbeitsrahmen.

Auch gegenüber den zahlreichen Personen in verschiedenen Funktionen in Politik und Verbänden, die sich unermüdlich mit dem scheinbar so sperrigen Thema „Gebäudeenergieeffizienz“ beschäftigen und mir Rede und Antwort standen, möchte ich meine Wertschätzung ausdrücken.

Bedanken möchte ich mich außerdem bei allen mir freundschaftlich verbundenen Menschen, die mich auch bei diesem Projekt unterstützt haben: MitstreiterInnen von der Leuphana, insbesondere bei meiner Peergroup und den Verantwortlichen aus dem Mentoring-Projekt der Universität, den StipendiatInnen und MitarbeiterInnen der Heinrich Böll Stiftung, bei zahlreichen KollegInnen aus dem Umweltbundesamt sowie bei meiner Familie.

Ich freue mich über Rückmeldungen zu meiner Arbeit und weiteren Austausch zur Fortentwicklung von Energieeffizienzpolitik und deren Beitrag zum Klimaschutz.

Lüneburg, Juni 2013

Julia Verlinden

Inhaltsübersicht

1	Einleitung.....	1
1.1	Ausgangslage: Einführung in das Thema.....	1
1.2	Forschungsstand zu Energieeffizienzpolitik und Implementationsforschung.....	6
1.3	Fragestellung und Erkenntnisinteresse.....	8
1.4	Forschungsansatz und Aufbau der Arbeit.....	10
2	Problemstruktur des Politikfelds Wohngebäudeenergieeffizienz.....	15
2.1	Energieeffizienz: Begriffsklärungen.....	16
2.2	Materielle Herausforderungen der Wohngebäudeenergieeffizienzpolitik.....	21
2.3	Zusammenfassung.....	42
3	EU-Gebäude-Richtlinie: Entstehung, Inhalte und Implementation.....	45
3.1	Entstehungsprozess.....	47
3.2	Inhalte der Gebäude-Richtlinie: Anforderungen an die Mitgliedstaaten.....	54
3.3	Überblick über die Implementation in den Mitgliedsstaaten.....	58
4	Untersuchungsdesign.....	67
4.1	Analytischer Fokus der Forschungsfrage.....	69
4.2	Konzeptioneller Rahmen.....	71
4.3	Implementation von EU-Richtlinien: Begriffsklärungen.....	80
4.4	Forschungsansatz und methodisches Vorgehen.....	84
4.5	Zusammenfassung.....	89
5	Forschungsstand: Beschreiben und Erklären von EU- Implementationsergebnissen.....	91
5.1	Kriterien für effektive Implementation.....	91
5.2	Erklärungsansätze für EU-Implementationsergebnisse im Mitgliedstaat.....	98
6	Analyseraster.....	121
6.1	Kriterien für effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie.....	121
6.2	Entwicklung eines Analyserahmens zur Untersuchung der Einflussfaktoren.....	130
7	Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland.....	141
7.1	Deutschlands Präferenzen während des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene.....	141
7.2	Überblick über den Implementationsprozess in Deutschland.....	146
7.3	Überwachung der deutschen Implementation durch die EU.....	151
8	Beschreibung des Implementationsergebnisses der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland.....	153
8.1	Berechnungsmethode (Artikel 3).....	155
8.2	Mindestanforderungen an neue Gebäude (Artikel 4 und 5).....	159
8.3	Prüfen von alternativen Systemen (Artikel 5).....	167
8.4	Mindestanforderung an bestehende Gebäude, die renoviert werden (Artikel 6).....	176

8.5	Energieausweise (Artikel 7)	192
8.6	Inspektion von Heizkesseln (Artikel 8).....	204
8.7	Inspektion von Klimaanlage(n) (Artikel 9).....	218
8.8	Zusammenfassung	221
9	Analyse der Einflussfaktoren im Implementationsprozess.....	225
9.1	Analyse formale Implementation: Verzögerung Energieausweis für Bestandsgebäude....	227
9.2	Analyse praktische Implementation: Vollzugsprobleme bei Anforderungen an bestehende Gebäude.....	290
9.3	Zusammenfassung	343
10	Diskussion der Ergebnisse	349
10.1	Fazit und Reflexion der Fallstudienanalyse	349
10.2	Reflexion der Vorgehensweise.....	358
11	Politische Handlungsempfehlungen	361
11.1	Maßnahmen für eine effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland.....	362
11.2	Zu empfehlendes Vorgehen bei der Umsetzung der Maßnahmen.....	366
11.3	Empfehlungen an EU-Gremien zur effektiven Implementation der Gebäude-Richtlinie	371
11.4	Generelle Empfehlungen an die Bundesregierung zur EnEV für erfolgreiche Gebäudeenergieeffizienzpolitik	372
11.5	Generelle Empfehlungen für erfolgreiche Gebäudeenergieeffizienzpolitik.....	375
12	Zusammenfassung und Ausblick.....	377
	Quellenverzeichnis.....	385

Inhalt

Tabellenverzeichnis	XV
Abbildungsverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage: Einführung in das Thema	1
1.2 Forschungsstand zu Energieeffizienzpolitik und Implementationsforschung	6
1.3 Fragestellung und Erkenntnisinteresse	8
1.4 Forschungsansatz und Aufbau der Arbeit.....	10
Teil I – Hintergrund des betrachteten Gegenstandsbereichs	13
2 Problemstruktur des Politikfelds Wohngebäudeenergieeffizienz.....	15
2.1 Energieeffizienz: Begriffsklärungen.....	16
2.1.1 Technisches und ökonomisches Verständnis von Energieeffizienz sowie relevante Kennzahlen	16
2.1.2 Relevanz von Energieeffizienz für eine nachhaltige Entwicklung.....	18
2.1.3 Definition von Energieeffizienz in der EU-Gebäude-Richtlinie	20
2.2 Materielle Herausforderungen der Wohngebäudeenergieeffizienzpolitik	21
2.2.1 Klimatische Bedingungen in Deutschland	22
2.2.2 Daten zu Wohngebäuden und Energie in Deutschland	23
2.2.2.1 Entwicklung von Wohnfläche, Bevölkerung und Energiebedarf für Raumwärme	23
2.2.2.2 Energieverbrauch und Energiemix im Wohngebäudebereich	26
2.2.2.3 Klimarelevanz sowie Potentiale für Energieeffizienz und Klimaschutz	28
2.2.2.4 Anzahl und Struktur der Wohngebäude.....	31
2.2.2.5 Haushaltsstrukturen: demografischer Wandel und Auswirkungen auf Energieverbrauch	32
2.2.2.6 Eigentums- und Mietverhältnisse	33
2.2.2.7 Energiepreise für Raumwärme	35
2.2.2.8 Gebäudealtersstruktur und energetischer Zustand	36
2.2.2.9 Energetische Sanierungsrate	39
2.2.2.10 „Nutzer- Investor-Dilemma“	41
2.3 Zusammenfassung	42
3 EU-Gebäude-Richtlinie: Entstehung, Inhalte und Implementation	45
3.1 Entstehungsprozess.....	47
3.1.1 Agenda-Setting	47
3.1.2 Politikformulierung und Entscheidung.....	49
3.1.3 Zusammenfassung	53
3.2 Inhalte der Gebäude-Richtlinie: Anforderungen an die Mitgliedstaaten	54
3.3 Überblick über die Implementation in den Mitgliedsstaaten	58
3.3.1 Unterstützung und Überwachung der Implementation durch die EU	59
3.3.2 Implementationsperformanz und Vertragsverletzungsverfahren	61
Teil II - Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion.....	65
4 Untersuchungsdesign.....	67

4.1	Analytischer Fokus der Forschungsfrage.....	69
4.2	Konzeptioneller Rahmen	71
4.2.1	Policy Analyse.....	71
4.2.2	EU-Implementations- und Europäisierungsforschung	74
4.2.3	Mehrebenenpolitik-Forschung	78
4.3	Implementation von EU-Richtlinien: Begriffsklärungen.....	80
4.4	Forschungsansatz und methodisches Vorgehen.....	84
4.4.1	Qualitative Politikanalyse.....	84
4.4.2	Einzelfallstudie	85
4.4.3	Prozess-Analyse	86
4.4.4	Methodisches Vorgehen bei Datenerhebung und -auswertung: Dokumentenanalyse	87
4.5	Zusammenfassung	89
5	Forschungsstand: Beschreiben und Erklären von EU- Implementationsergebnissen	91
5.1	Kriterien für effektive Implementation.....	91
5.1.1	Formale Implementation	92
5.1.2	Praktische Implementation	94
5.2	Erklärungsansätze für EU-Implementationsergebnisse im Mitgliedstaat.....	98
5.2.1	Überblick und historische Entwicklung der Erklärungsansätze aus der EU- Implementationsforschung	99
5.2.2	Konzept „World of Compliance“	104
5.2.2.1	World of Law Observance.....	106
5.2.2.2	World of Domestic Politics.....	109
5.2.2.3	World of Transposition Neglect	114
5.2.2.4	World of Dead Letters	115
5.2.2.5	Zusammenfassung	116
5.2.3	Empirische Erkenntnisse zur Erklärung der Implementationseffektivität der EU- Gebäude-Richtlinie.....	116
6	Analyseraster.....	121
6.1	Kriterien für effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie.....	121
6.1.1	Kriterien für effektive formale Implementation	122
6.1.2	Kriterien für effektive praktische Implementation	123
6.1.2.1	Praxistauglichkeit für Politikadressaten.....	124
6.1.2.2	Administrative Rahmenbedingungen	126
6.1.2.3	Effektiver Vollzug	127
6.1.3	Zusammenfassung	128
6.2	Entwicklung eines Analyserahmens zur Untersuchung der Einflussfaktoren	130
6.2.1	Zu untersuchende Einflussfaktoren aus der „World of Domestic Politics“.....	132
6.2.2	Weitere Faktoren: Hintergrundvariablen.....	137
	Teil III – Fallstudie: Empirische Bestandsaufnahme und Analyse	139
7	Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland	141
7.1	Deutschlands Präferenzen während des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene....	141
7.2	Überblick über den Implementationsprozess in Deutschland.....	146
7.2.1	Formale Umsetzung.....	148
7.2.2	Praktische Umsetzung	150
7.3	Überwachung der deutschen Implementation durch die EU	151
8	Beschreibung des Implementationsergebnisses der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland	153

8.1	Berechnungsmethode (Artikel 3).....	155
8.1.1	Formale Umsetzung.....	155
8.1.2	Praktische Umsetzung	156
8.1.3	Zusammenfassung	158
8.2	Mindestanforderungen an neue Gebäude (Artikel 4 und 5).....	159
8.2.1	Formale Umsetzung.....	159
8.2.2	Praktische Umsetzung	161
8.2.3	Zusammenfassung	164
8.3	Prüfen von alternativen Systemen (Artikel 5)	167
8.3.1	Formale Umsetzung.....	168
8.3.2	Praktische Umsetzung	171
8.3.3	Zusammenfassung	174
8.4	Mindestanforderung an bestehende Gebäude, die renoviert werden (Artikel 6)	176
8.4.1	Formale Umsetzung.....	176
8.4.2	Praktische Umsetzung	183
8.4.3	Zusammenfassung	190
8.5	Energieausweise (Artikel 7).....	192
8.5.1	Formale Umsetzung.....	193
8.5.2	Praktische Umsetzung	195
8.5.3	Zusammenfassung	202
8.6	Inspektion von Heizkesseln (Artikel 8)	204
8.6.1	Formale Umsetzung.....	204
8.6.2	Praktische Umsetzung	211
8.6.3	Zusammenfassung	215
8.7	Inspektion von Klimaanlagen (Artikel 9)	218
8.7.1	Formale Umsetzung.....	218
8.7.2	Praktische Umsetzung	219
8.7.3	Zusammenfassung	220
8.8	Zusammenfassung	221
9	Analyse der Einflussfaktoren im Implementationsprozess.....	225
9.1	Analyse formale Implementation: Verzögerung Energieausweis für Bestandsgebäude	227
9.1.1	Überblick Implementationsprozess EnEV 2007.....	229
9.1.2	Fokussierung der Fallanalyse	233
9.1.3	Inhaltliche Streitpunkte zu Energieausweisen.....	237
9.1.4	Positionen relevanter Akteure im Prozess zur EnEV 2007	240
9.1.4.1	Präferenzen der Entscheidungsträger.....	240
9.1.4.2	Positionen Politikadressaten	245
9.1.4.3	Positionen weiterer Akteure.....	251
9.1.4.4	Zusammenfassung	255
9.1.5	Prozess-Analyse: In welcher Situation haben Akteure Verzögerungen verursacht?	258
9.1.5.1	Abstimmung des Referentenentwurfs zwischen Ministerien, begleitet von öffentlicher Debatte (April bis Oktober 2006).....	259
9.1.5.2	Bundesrat entscheidet, Ausweispflicht um sechs Monate zu verschieben (April bis Juni 2007)	271
9.1.6	Analyse ausgewählter Erklärungsansätze und Einflussfaktoren	276
9.1.6.1	Veto-Player: Bundesrat und Bundesminister.....	279
9.1.6.2	Grad der Zustimmung zur Richtlinie durch Entscheidungsträger (abweichende Präferenzen)	280
9.1.6.3	Interest Group Pressure und Politiktraditionen.....	282
9.1.6.4	Windows of Opportunity	286
9.1.6.5	Zusammenfassung	288
9.1.7	Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse.....	288

9.2	Analyse praktische Implementation: Vollzugsprobleme bei Anforderungen an bestehende Gebäude	290
9.2.1	Fokussierung Fallanalyse	292
9.2.2	Entwicklung der Anforderungen an Bestandsgebäude und Instrumente für praktische Implementation	296
9.2.2.1	Chronologischer Ablauf der Verabschiedung der EnEV 2009	299
9.2.2.2	Inhaltliche Streitpunkte zur praktischen Implementation	301
9.2.3	Positionen relevanter Akteure im Prozess zur EnEV 2009	305
9.2.3.1	Präferenzen der Entscheidungsträger.....	305
9.2.3.2	Positionen weiterer Akteure.....	323
9.2.4	Analyse ausgewählter Erklärungsansätze und Einflussfaktoren	327
9.2.4.1	Institutional misfit als Ursache für Akteursinteressen.....	330
9.2.4.2	Veto-Player: Bundesrat.....	331
9.2.4.3	Issue Saliency: EnEV konkurriert mit anderen energiepolitischen Maßnahmen.....	334
9.2.4.4	Interest Group Pressure: Kein „Pull“ für effektiven Vollzug	336
9.2.4.5	Zusammenfassung	341
9.2.5	Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse.....	342
9.3	Zusammenfassung	343
Teil IV – Fazit der Untersuchung		347
10	Diskussion der Ergebnisse	349
10.1	Fazit und Reflexion der Fallstudienanalyse	349
10.1.1	Erkenntnisse zur Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland.....	349
10.1.2	Erkenntnisse zum Politikfeld Energieeffizienz im Wohngebäudebereich	352
10.1.3	Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der EU-Implementationsforschung.....	356
10.2	Reflexion der Vorgehensweise	358
11	Politische Handlungsempfehlungen	361
11.1	Maßnahmen für eine effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland	362
11.2	Zu empfehlendes Vorgehen bei der Umsetzung der Maßnahmen	366
11.3	Empfehlungen an EU-Gremien zur effektiven Implementation der Gebäude-Richtlinie.....	371
11.4	Generelle Empfehlungen an die Bundesregierung zur EnEV für erfolgreiche Gebäudeenergieeffizienzpolitik	372
11.5	Generelle Empfehlungen für erfolgreiche Gebäudeenergieeffizienzpolitik	375
12	Zusammenfassung und Ausblick.....	377
Quellenverzeichnis.....		385

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ansätze zur Reduktion des Wärmeenergiebedarfs in Gebäuden	20
Tabelle 2: Entwicklung in Deutschland: Wohnfläche, Bevölkerung und Energieverbrauch von 1990 bis 2010	24
Tabelle 3: Entwicklung in Deutschland: Energieverbrauch und -intensität für Raumwärme von 1995 bis 2006	25
Tabelle 4: Energiemix für Raumwärme 2010	28
Tabelle 5: Bewohnte Wohnungen nach Gebäudetyp und Eigentumsverhältnis 2010.....	34
Tabelle 6: Chronologie der Entstehung der EU-Gebäude-Richtlinie 2001-2003.....	54
Tabelle 7: Detail-Forschungsfragen und empirisches Vorgehen	70
Tabelle 8: Europäischer Policy Cycle: Zusammenspiel von EU- und nationaler Ebene im politischen Prozess	77
Tabelle 9: Definitionen Output, Impact, Outcome.....	83
Tabelle 10: Signifikante Einflussfaktoren bei EU-Implementation	103
Tabelle 11: Worlds of Compliance nach Falkner et al.	106
Tabelle 12: World of Law Observance: Erklärungsansätze und Einflussfaktoren.....	109
Tabelle 13: World of Domestic Politics: Erklärungsansätze und Einflussfaktoren	113
Tabelle 14: World of Transposition Neglect: Erklärungsansätze und Einflussfaktoren	115
Tabelle 15: World of Dead Letters: Erklärungsansätze und Einflussfaktoren	116
Tabelle 16: Kriterien für die Bewertung der Implementationseffektivität der Gebäude-Richtlinie	129
Tabelle 17: Analyseraster für die Identifikation relevanter Einflussfaktoren im Fallbeispiel ..	134
Tabelle 18: Hintergrundvariablen für Analyse des Implementationsprozesses	138
Tabelle 19: Formale und praktische Implementation von Artikel 3.....	158
Tabelle 20: Formale und praktische Implementation von Artikel 4 und 5.....	166
Tabelle 21: Formale und praktische Implementation von Artikel 5.....	175
Tabelle 22: Formale und praktische Implementation von Artikel 6.....	191
Tabelle 23: Formale und praktische Implementation von Artikel 7.....	203
Tabelle 24: Formale und praktische Implementation von Artikel 8.....	217
Tabelle 25: Formale und praktische Implementation von Artikel 9.....	221
Tabelle 26: Chronologischer Ablauf: Verabschiedung EnEV 2007	233
Tabelle 27: Gegenüberstellung Positionen Bundesregierung und Bundesrat	243
Tabelle 28: Gegenüberstellung Positionen Interessengruppen und politisches Ergebnis	257
Tabelle 29: Relevante Einflussfaktoren bei verspäteter Einführung von Energieausweisen im Gebäudebestand	289
Tabelle 30: Chronologischer Ablauf: Verabschiedung der EnEV 2009	300
Tabelle 31: Instrumente praktischer Implementation in der Debatte zur EnEV 2009 sowie Positionen der Akteure	304

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Endenergieverbrauch der einzelnen Sektoren in Deutschland.....	3
Abbildung 2: Entwicklung Wohnfläche und Raumwärmebedarf in Deutschland	25
Abbildung 3: Energieträger bei der Beheizung, abhängig von Wohngebäudetyp	27
Abbildung 4: Anteil Wohngebäudeklassen 2006 sowie zu erwartende Verkäufe und Neuvermietungen	32
Abbildung 5: Entwicklung der Energiepreise privater Haushalte.....	35
Abbildung 6: Entwicklung der gesetzlichen energetischen Anforderungen an Neubau und Baupraxis.....	39
Abbildung 7: Forschungsfrage und Untersuchungsdesign.....	68
Abbildung 8: Begriffsdefinitionen und Untersuchungsfokus.....	81
Abbildung 9: The Pull-and-Push Model	112
Abbildung 10: Einflussfaktoren auf nationale Implementation der Gebäude-Richtlinie	119
Abbildung 11: Analyseraster für die Erklärung der Implementation der Gebäude-Richtlinie..	136
Abbildung 12: Chronologie Implementationsprozess und –ergebnisse in Deutschland	148
Abbildung 13: Verzögerungsmomente und –ursachen bei der Implementation des Energieausweises für den Bestand	235
Abbildung 14: Motives for non-compliance	236
Abbildung 15: Positionen relevanter Akteure und Zusammenhang mit Implementationsverzögerung	256
Abbildung 16: Theoretische Erklärungsansätze und zu untersuchende Einflussfaktoren bei Verzögerung des Implementationsergebnisses	278
Abbildung 17: Analysefokus Kapitel 9.2.....	291
Abbildung 18: Theoretische Erklärungsansätze und zu untersuchende Einflussfaktoren bei mangelnder praktischer Implementation.....	329
Abbildung 19: Positionen relevanter Akteure und Zusammenhang mit Vollzugsdefiziten.....	342

Abkürzungsverzeichnis

AGEB	Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen
Art.	Artikel
BAK	Bundesarchitektenkammer
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
1. BImSchV	1. Bundesimmissionsschutzverordnung bzw. „Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen)“
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BSI	Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft
BPIE	Buildings Performance Institute Europe
CEN	European Committee for Standardization
dena	Deutsche Energie-Agentur
DENEFF	Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz
Destatis	Statistisches Bundesamt
DG TREN	Directorate-General for Transport and Energy (EU-Generaldirektion Verkehr und Energie)
DIBt	Deutsches Institut für Bautechnik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DMB	Deutscher Mieterbund
DNR	Deutscher Naturschutzring
DUH	Deutsche Umwelthilfe
DWD	Deutscher Wetterdienst
EID	Energiepassinitiative Deutschland
EnEG	Energieeinsparungsgesetz bzw. „Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden“
EnEV	Energieeinsparverordnung bzw. „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden“
ENVI	Umweltausschuss des europäischen Parlaments
EP	Europäisches Parlament
EPBD	Energy Performance of Buildings Directive (EU-Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden)

EPC	Energy Performance Certificates/ Energy Performance Certification (schemes)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GD	Generaldirektion (der EU-Kommission)
GdW	GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
IFEU	Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg
IEA	Internationale Energieagentur
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IEKP	Integriertes Energie- und Klimaschutzprogramm (der Bundesregierung von 2007)
IÖW	Institut für ökologische Wirtschaftsforschung
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ITRE	Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie (Industry, Trade, Research and Energy) des europäischen Parlaments
IWU	Institut Wohnen und Umwelt
KfW	KfW Bankengruppe
KOM	Kommission der europäischen Gemeinschaften/ Europäische Kommission
kW	Kilowatt
kWh	Kilowattstunde
MJ	Megajoule
MS	Mitgliedstaat (der Europäischen Union)
Mt	Megatonnen
NABU	Naturschutzbund Deutschland
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PJ	Petajoule
qm	Quadratmeter
Rat	Rat der Europäischen Union („Ministerrat“)
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
RL	(EU-)Richtlinie
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
UBA	Umweltbundesamt
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband
WSchVO	Wärmeschutzverordnung bzw. „Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden“
WWF	World Wildlife Fund for Nature
ZIV	Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks – Zentralinnungsverband

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage: Einführung in das Thema

Wächst der weltweite Energiebedarf weiter wie bisher und ändert sich der Energie-Mix nicht, sind die Tragfähigkeitsgrenzen unseres Ökosystems bald erreicht und die fossilen Energieressourcen in einigen Generationen aufgebraucht. Eine effizientere und sparsamere Nutzung von Energie sowie der Ausbau erneuerbarer Energien gelten daher als die entscheidenden Säulen einer „Energiewende“², also für eine zukunftsfähige und klimaschonende Energiepolitik (u.a. Hennicke/Fischedick 2007, Hennicke 2010: 9, Greenpeace 2009, Bundesregierung 2011b: 2). Denn ohne signifikante Effizienzsteigerungen hätten erneuerbare Energien lediglich den Stellenwert additiver Energiequellen, die nur einen Teil des *zusätzlichen* Energiebedarfs decken. Fossile Energieträger wie Kohle, Erdgas und Öl würden nicht Schritt für Schritt ersetzt. Das ist jedoch dringend geboten, um CO₂-Emissionen zu reduzieren und die Auswirkungen des Klimawandels abzumildern (vgl. u.a. IPCC 2007, UBA 2007a). Die politisch angestrebte *Entkopplung von Energieverbrauch und Wirtschaftswachstum* gelingt noch nicht in dem Maße, wie sie klimapolitisch notwendig sowie gleichzeitig technisch und wirtschaftlich machbar wäre. Es gibt enorme Potentiale für wirtschaftlich rentable Emissionsminderungen, schließlich ist „[d]ie beste Energieressource [...] jene, die nicht gebraucht wird – auch wenn regenerative Energiequellen genutzt werden“ (Hennicke et al. 2010: 101). Hierfür ist es nötig, den energiepolitischen Fokus von einer „reinen ‚Angebotssicherungspolitik‘“ auf umfassendere Strategien zu richten, die insbesondere auch die Nachfrageseite berücksichtigen (Saretzki 2001: 217).

Die Europäische Union (EU) verfolgt mit ihrer Energiepolitik drei Schwerpunkteziele (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2006: 20):

- *Nachhaltigkeit* (z.B. die Energienachfrage „zur Eindämmung des Klimawandels und zur Verbesserung der örtlichen Luftqualität“ begrenzen),

² Der Begriff „Energie-Wende“ wurde erstmals 1980 in einer Studie des Öko-Instituts verwendet: Dieser „Alternativ-Bericht“ untersuchte, ob es technisch und wirtschaftlich möglich sei, die Bundesrepublik Deutschland langfristig mit ausreichend Energie zu versorgen, ohne Atomenergie und Erdöl einzusetzen (Krause et al. 1980). Inzwischen (spätestens seit der Atom-Katastrophe von Fukushima im Frühjahr 2011) ist das rhetorische Ziel der Energiewende parteiübergreifender Konsens und Bestandteil deutscher Regierungsbeschlüsse.

- *Wettbewerbsfähigkeit* (z.B. Investitionen in alternative Energien und Effizienz fördern, „Begrenzung der Auswirkungen höherer internationaler Energiepreise auf Wirtschaft und Bürger in der EU“, „Beibehaltung der europäischen Führungsposition im Bereich der Energietechnologien“) sowie
- *Versorgungssicherheit* (z.B. Abhängigkeit von Energieimporten verringern durch Reduzierung der Nachfrage und Diversifizierung des Energieträgermixes).

Um diese Ziele zu erreichen, bieten sich insbesondere die großen technisch, finanziell und politisch realisierbaren Potentiale von Energieeffizienzsteigerung sowie der Wechsel zu erneuerbaren Quellen für die Bereitstellung von Wärmeenergie für *Gebäude* an (vgl. u.a. IPCC 2007: 22). Gebäude sind verantwortlich für ca. 40 % des Endenergieverbrauchs und etwa 36 % der CO₂-Emissionen in der EU (European Commission 2010d, Piebalgs 2008: 14)³. Sie spielen damit eine „Schlüsselrolle“ für eine erfolgreiche europäische Energie- und Klimapolitik (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 2). Besonders relevant ist die *Sanierung bestehender Wohngebäude*, deren Energiebedarf noch ungleich höher ist als der von Neubauten. Es ist technisch möglich, einen Altbau durch Sanierung auf den Energiewert eines modernen Niedrigenergiehauses zu bringen. Bis zu 80 % des heutigen Energiebedarfs eines Bestandsgebäudes lässt sich durch energetische Modernisierung einsparen (dena 2011c). Konsequente energiepolitische Maßnahmen im deutschen Wohngebäudebestand könnten bis zum Jahr 2020 den Endenergieverbrauch im Bereich Raumwärme und Warmwasser im Vergleich zu 2005 um etwa ein Fünftel und den Treibhausgasausstoß um etwa 31 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente⁴ senken (Knoche et al. 2009: 72, Bundesregierung 2011a: 149-150). Längerfristig werden durch „konsequente Komplettsanierung des Gebäudebestands“ gar Einsparungsmöglichkeiten von 60 % des Raumwärme-Endenergieverbrauch angenommen (Öko-Institut et al. 2010: 7).

³ Der Wärmemarkt insgesamt (dazu gehört z.B. auch Prozesswärme in der Industrie) beruht in Deutschland „überwiegend auf endlichen fossilen Energieträgern und ist für 40 % der energiebedingten CO₂-Emissionen verantwortlich“ (Knoche et al. 2009: 72). Allerdings lassen sich verschiedene Wirtschaftssektoren oder Konsumbereiche und deren Anteile am Energieverbrauch oder an Treibhausgasemissionen aufgrund der komplexen Zusammenhänge, unterschiedlichen Systemabgrenzungen und teils dürftiger Datenlage nicht immer vergleichen. Mehr dazu in Kapitel 2.2.2.

⁴ Dies sind etwa 3 % aller Treibhausgase, bzw. 4 % der CO₂-Emissionen in Deutschland, Stand 2009 (UBA 2011a). Ausführlicher zu den Potentialen in Kapitel 2.2.2.

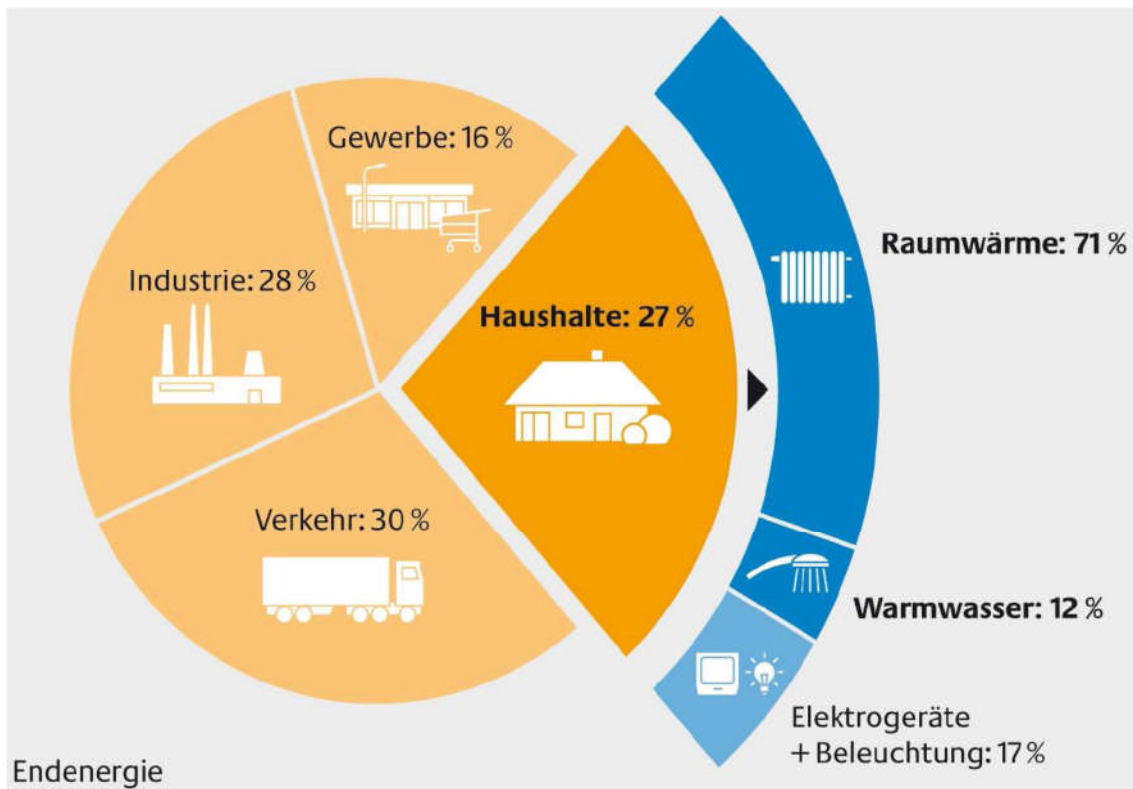


Abbildung 1: Endenergieverbrauch der einzelnen Sektoren in Deutschland (dena 2011e)

Dieses Potential in der energetischen Wohngebäudesanierung wird in Deutschland jedoch nicht ausgeschöpft. Obwohl am Energieverbrauch der privaten Haushalte die für Raumwärme benötigte Energie den größten Anteil hat (AGEB 2011a: 18, vgl. Abbildung 1), werden viele Gebäude nur unzureichend, andere gar nicht energetisch saniert. Bisherige Effizienzgewinne wurden außerdem zum Teil dadurch kompensiert, dass die Wohnfläche insgesamt – bei stagnierender bzw. schrumpfender Bevölkerung – weiter wächst und beheizt wird.

Eine immer wichtigere Rolle für die Energie- und Klimapolitik – auch in der nationalen Politikgestaltung – spielt die Europäische Union (EU).⁵ Zur „Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden“ hat sie eine Richtlinie erarbeitet (2002/91/EG, im Folgenden „Gebäude-Richtlinie“), die im Januar 2003 in Kraft getreten ist (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003). Die Richtlinie soll als „key EU legislation“ (Elsberger

⁵ Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags im Jahr 2009 ist die EU formal Rechtsnachfolgerin der EG. Im Folgenden werden auch alle Vorgänge, die vor dieser Zeit liegen und somit streng genommen zur „ersten Säule“ der EU zählen – also vertraglich der Europäischen Gemeinschaft zugeordnet sind und somit als „EG“-Richtlinie oder -Prozesse bezeichnet werden müssten – allgemein mit „EU“ umschrieben. Dies entspricht der bisherigen Entwicklung der umgangssprachlichen Bezeichnung, die bereits Jahre vor dem Lissabon-Vertrag EG mit EU abgelöst hat, selbst wenn juristisch beide Begriffe zum Zeitpunkt des Untersuchungsgegenstands noch unterschiedliche Bedeutungen hatten. (Ausführlicher zu den „drei Säulen“ der EU und den spezifischen Funktionen der EG vgl. u.a. Thomas/Wessels 2006.)

2009: 4) einen zentralen Beitrag dazu leisten, die Klimaschutz- und energiepolitischen Ziele der EU zu erreichen (vgl. auch European Commission 2010d). Sie enthält Anforderungen an ihre Mitgliedstaaten hinsichtlich

- einer Methode zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden,
- der Prüfung von Alternativen (beispielsweise Einsatz erneuerbarer Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung) vor dem Bau größerer Gebäude,
- Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz neuer Gebäude,
- Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz bestehender Gebäude, die einer größeren Renovierung unterzogen werden,
- Energieausweisen für Gebäude und
- regelmäßiger Inspektionen von Heizungs- und Klimaanlage.

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, der Richtlinie bis Januar 2006 nachzukommen, indem sie diese in geeignete nationalstaatliche Rechtsvorschriften umsetzen (Implementation). Doch zwischen der Verabschiedung einer europäischen Richtlinie und dem Inkrafttreten nationaler Regelungen vergehen oft viele Jahre. Währenddessen finden nationale „Anpassungsprozesse“ statt, also Abstimmungen zwischen Politikressorts, Parlament, Interessengruppen und anderen politischen Ebenen (im föderalen System Deutschlands ist z.B. oft der Bundesrat beteiligt – so auch bei der Implementation der Gebäude-Richtlinie). Ob die Mitgliedstaaten letztlich die Anforderungen der Richtlinie effektiv umsetzen, bleibt wissenschaftlich und im politisch-administrativen Prozess zu evaluieren. So berichtet der damalige Energie-Kommissar Andris Piebalgs im Jahr 2008, dass viele Mitgliedstaaten die Gebäude-Richtlinie „trotz der Bestrebungen der Kommission, die Umsetzung mit unterstützenden Begleitmaßnahmen zu beschleunigen“, bisher noch nicht vollständig national implementiert hätten (Piebalgs 2008: 14).⁶ Dabei habe den Prozess auch verzögert, dass mehrere Mitgliedstaaten ihre eigene Politik den EU-Anforderungen aufwändig anpassen mussten. Die Kommission, die die Implementation der Mitgliedstaaten überwacht, hat mehrere Vertragsverletzungsverfahren⁷ eingeleitet (Piebalgs 2009: 19).

⁶ Ausführlicher zu den unterstützenden Maßnahmen vgl. Kapitel 3.3.

⁷ Bei der Verurteilung eines EU-Mitgliedsstaats wegen mangelnder Implementation einer Richtlinie drohen diesem empfindliche Geldstrafen (zu Vertragsverletzungsverfahren und möglichen Sanktionen vgl. Kapitel 3.3 sowie u.a. Kommission der europäischen Gemeinschaften 2007: 24).

Die vorliegende Arbeit analysiert die politischen Prozesse zur Gebäudeenergieeffizienz im EU-Mitgliedstaat Deutschland. Neben Fragen hinsichtlich der konkreten materiellen Ausgestaltung der Energieeffizienzpolitik berührt der Untersuchungsgegenstand „EU-Gebäude-Richtlinie“ dabei auch grundsätzliche Forschungsbereiche wie die generelle Analyse von Implementationsprozessen und -performanz der EU-Mitgliedstaaten. Die adäquate Umsetzung von EU-Politik in allen 27 Mitgliedstaaten gilt als „gewaltige Herausforderung“ (Beichelt 2009: 94) und verläuft bisher nur zum Teil zufriedenstellend. Es gibt vier relevante Probleme:

- a) Mitgliedstaaten informieren die EU nicht über ihre Umsetzung („*non-communication*“),
- b) Mitgliedstaaten setzen die Anforderungen *verspätet* in nationales Recht um,
- c) Mitgliedstaaten setzen die Anforderungen *nicht korrekt oder nicht vollständig* um und
- d) Mitgliedstaaten gewährleisten *keinen effektiven Vollzug* in der Praxis.

Im Jahr 2009 erfolgte nach Angaben der Europäischen Kommission etwa die Hälfte aller nötigen Umsetzungen verspätet (Europäische Kommission 2010d: 3). Diese (weiterhin) hohe Zahl hält die Kommission für „Besorgnis erregend“, auch wenn es in jüngster Zeit zu besseren Umsetzungsquoten kam als noch vor einigen Jahren (Europäische Kommission 2010d: 4). Erst Mitte der 1980er Jahre wurde die Implementation europäischer Umweltpolitik überhaupt als Problem thematisiert (Knill 2008: 162). Zunächst gab es wenige Erkenntnisse über das Zustandekommen unterschiedlicher Implementationsergebnisse und die jeweils relevanten Einflussfaktoren. Heute liegen zahlreiche Erklärungsansätze vor, doch relevant sind nicht zuletzt fallspezifische Konstellationen. So betont z.B. Beichelt, dass Probleme bei der EU-Implementation weniger auf technische Ursachen zurückgehen. Vielmehr lägen diese häufig „an politisch in Kauf genommenen oder sogar gewollten Nichterfüllungen von Normen und Entscheidungen der EU-Ebene“ (Beichelt 2009: 94). Insofern gilt es, auch die Hintergründe des spezifischen Politikfeldes bei der Analyse zu betrachten.

Bei der empirischen Bestandserhebung ist zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission meist nur prüfen kann, ob die *formale* Implementation (die Integration der EU-Anforderungen in den nationalen Rechtsrahmen) im Mitgliedstaat rechtzeitig und vollständig erfolgt ist. Die Kommission beurteilt also weniger, ob die Anforderungen an

die Politikadressaten auch tatsächlich durchgesetzt werden, z.B. inwiefern die Vollzugskontrolle gewährleistet ist. Diese *praktische* Umsetzung ist jedoch relevant für eine effektive Implementation von EU-Politik in den Mitgliedstaaten. Ebenso wie bei Bundes- oder Landesgesetzen hängt der tatsächliche Erfolg eines politischen Programms neben der Wahl des Instruments auch von den Kapazitäten der Verwaltung und ihren Sanktionsmöglichkeiten ab (zur Debatte um Vollzugsdefizite der Umweltpolitik vgl. u.a. SRU 2007, Wolff et al. 2008). Insofern ist die Untersuchung einer konkreten EU-Richtlinie mit dem Ziel, politische Prozesse nachzuvollziehen und zu analysieren, ein wichtiger Beitrag sowohl für die EU-Implementationsforschung als auch für das energie- und klimapolitisch relevante Feld der Gebäudeenergieeffizienz, zu dem es bisher kaum politikwissenschaftliche Forschung in Deutschland gibt.

1.2 Forschungsstand zu Energieeffizienzpolitik und Implementationsforschung

Mit Energieeffizienz befassen sich aus der technischen Perspektive die Ingenieurs- und Naturwissenschaften (z.B. Pehnt 2010b). Als politisches Handlungsfeld wurde der Energieeffizienz bisher vergleichsweise wenig wissenschaftliches Interesse entgegengebracht. Das Feld der Energiepolitik ist groß und bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Wirtschafts-, Technologie-, Forschungs-, Klima-, Umwelt-, Außen-, Europa- und Entwicklungspolitik⁸. Allgemeine Einführungen in die *Energiepolitik*⁹ liegen z.B. von Hennicke/Bodach (2010), Reiche et al. (2005) und Creutzig/Goldschmidt (2008) vor. Die deutsche Energiepolitik analysiert z.B. Saretzki (2001). Energiepolitik der EU beschreiben u.a. Geden/Fischer (2008), Pollak et al. (2010) sowie insbesondere aus juristischer Sicht Schulenberg (2009) und Wüstemann (2011). Spezifischere politikwissenschaftliche Analysen mit Fokus auf einzelne energiepolitische Fragestellungen gibt es z.B. zur Atompolitik und zu den erneuerbaren Energien. Während in den letzten Jahren

⁸ Dabei wurde Energiepolitik „zunächst primär als sektorale Wirtschaftspolitik verstanden und auch so betrieben. Zu einem programmatisch und institutionell ausdifferenzierten eigenständigen Politikfeld wurde sie eigentlich erst mit der ‚Energiekrise‘ von 1973“ (Saretzki 2001: 197). Die Überschneidung mit anderen relevanten Politikfeldern ist insbesondere seit den 1980er Jahren durch „immer stärkere Verflechtungen mit der Umweltpolitik“ offensichtlich: „Ökologische Folgen und Risiken der Energiewirtschaft werden zu einem öffentlich diskutierten Problem, das die Energiepolitik nicht länger ignorieren kann.“ (Saretzki 2001: 208)

⁹ Nicht selten liegt der Schwerpunkt energiepolitischer Veröffentlichungen explizit auf dem Elektrizitätssektor – hier zeigt sich, dass im deutschen Sprachgebrauch „Energie“ und „Strom“ oft synonym verwendet werden, was zu Missverständnissen führen kann (ausführlicher dazu in Kapitel 2).

zahlreiche ausführliche Studien zur Erneuerbaren-Energien-Politik im Stromsektor veröffentlicht wurden, die konkret auf Hemmnisse und Erfolgsfaktoren sowie auf relevante Akteure in diesem Politikfeld eingehen (z.B. Reiche 2002, Reiche 2004, Scheer 2005, Hirschl 2008, Dagger 2009), liegen bisher weniger detaillierte Policy Analysen zur deutschen oder europäischen Energieeffizienzpolitik vor. So analysieren Hennicke (2010 sowie 1999) und Thomas (2007) in ihren Publikationen politische und ökonomische Rahmenbedingungen von Energieeffizienzpolitik. Vorschläge zur systematischen Erschließung der Energieeffizienzpolitik bieten auch die Beiträge von Irrek/Thomas (2010), Laumanns (2005) und Verlinden (2008). Das sich entwickelnde Energieeffizienzrecht wird ebenfalls seit kurzem intensiver untersucht und bietet auch für politikwissenschaftliche Fragestellung hilfreiche Analysen (vgl. hierzu Schomerus et al. 2008 und Britz 2010). Eine relativ aktuelle und ausführliche Analyse der deutschen Energiepolitik vor dem Hintergrund des komplexen europäischen Mehrebenensystems liegt zur Erneuerbaren-Energien-Politik (Hirschl 2008), jedoch noch nicht zur Energieeffizienzpolitik vor.

Wie europäische Richtlinien im Nationalstaat umgesetzt werden, wie sich Implementationsergebnisse beschreiben lassen, welche Rahmenbedingungen hilfreich oder hemmend sein können, ist Forschungsinteresse der politikwissenschaftlichen *EU-Implementationsforschung*. So betrachten Studien aus diesem Forschungsbereich eingehend die Implementationsergebnisse von EU-(Umwelt- und Energie-)Politik in Mitgliedstaaten und entwickeln Thesen der Implementationsforschung weiter, jedoch ohne explizit energieeffizienzpolitische Fragestellungen zu untersuchen. Dazu gehören beispielsweise Studien zur Biotechnologie- und Gasbinnenmarkt-Richtlinie in den Niederlanden (Mastenbroek 2007), zum Emissionshandel in Deutschland, Spanien, Großbritannien und Tschechien (Aufenanger 2012) sowie zu verschiedenen arbeits- und sozialpolitischen Richtlinien in zahlreichen EU-Staaten (Falkner et al. 2005).¹⁰

Zu spezifischen *Implementationsergebnissen der Gebäude-Richtlinie* in den Mitgliedstaaten liegen einige (überwiegend deskriptive) Veröffentlichungen vor: Ein Bericht skizziert alle Implementationsergebnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten (RICS 2009) und ist damit eine Ergänzung für die durch das Internetportal der Europäischen Kom-

¹⁰ Die hier genannten sowie weitere Studien der Implementationsforschung werden in der ausführlichen Darstellung des Forschungsstands (Kapitel 5) sowie in der Konzeption des Analyserasters (Kapitel 6) erneut aufgegriffen.

mission „Build Up“ zur Verfügung gestellten „Country Reports“, die VertreterInnen der jeweiligen Mitgliedstaaten erstellen und regelmäßig aktualisieren (Concerted Action Energy Performance of Buildings 2011). Einige Forschungsprojekte beschäftigen sich mit Einzelaspekten der Gebäude-Richtlinie: So untersuchen zwei Studien explizit die Implementation der Energieausweise in allen 27 bzw. in 12 der EU-Mitgliedstaaten (Andaloro et al. 2010 sowie BPIE 2010), eine dritte evaluiert die sogenannte Alternativenprüfung nach Artikel 5 der Richtlinie (Joosen et al. 2009) und eine weitere vergleicht u.a. die energetischen Mindestanforderungen in den verschiedenen Staaten sowie Aspekte zur Vollzugskontrolle (ASIEPI project 2010). Diese Studien schlagen teils für die Gebäude-Richtlinie spezifische Kriterien für eine effektive Implementation vor und *beschreiben* die (überwiegend formalen) Implementationsergebnisse. Sie *erklären* jedoch nicht befriedigend, wie diese spezifischen Implementationsergebnisse in den Mitgliedstaaten zustande kamen.¹¹

Insgesamt besteht im Politikfeld Energieeffizienzpolitik auf nationaler wie auf europäischer Ebene weiterhin hoher Forschungsbedarf. Die vorliegende Arbeit kann durch die fokussierte Fallanalyse einen Beitrag zum Ausschnitt „Gebäudeenergieeffizienzpolitik“ leisten, zu Erkenntnissen über politische Prozesse, zentralen Debatten, relevante Instrumente und Akteure sowie deren Interessen auf nationaler Ebene.

1.3 Fragestellung und Erkenntnisinteresse

In dieser Arbeit steht die deutsche Energieeffizienzpolitik im Bereich Wohngebäude¹² im Mittelpunkt, und zwar speziell die effektive Implementation der EU-Richtlinie zur Gebäudeenergieeffizienz vor dem Hintergrund des Mehrebenensystems.¹³ Damit wird ein Beitrag dazu geleistet, Erfolgsbedingungen und Restriktionen für effektive Implementation von EU-Richtlinien aus dem Bereich der Klima- und Energiepolitik zu erfassen. Hierzu liegen zwar verschiedene Thesen und Erklärungsansätze vor. Doch weder

¹¹ Auf das analytische Vorgehen und konkrete Ergebnisse dieser Studien gehen Kapitel 5, 8 und 9 ein.

¹² Auch wenn sich die EU-Gebäude-Richtlinie nicht ausschließlich auf Wohngebäude bezieht, fokussiert die vorliegende Untersuchung darauf.

¹³ Effizienz und Effektivität sind voneinander abzugrenzen: „Während Effektivität allgemein das Verhältnis von erreichtem zu definiertem Ziel unter Einsatz aller Mittel bezeichnet, ist für die Effizienz ein möglichst geringer Mitteleinsatz relevant. Effektivität beschreibt die Wirksamkeit, Effizienz die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit.“ (Pehnt 2010a: 2) Die analysierte *Implementationseffektivität* meint demnach die Wirksamkeit der Politik, die *Energieeffizienz* vielmehr den rationellen Einsatz von Energie.

gibt es klare und politikfeldübergreifende *Kriterien für Implementationseffektivität*, was dazu führt, dass es selbst bei der *Beschreibung* von Implementationsergebnissen zu unterschiedlichen Einschätzungen kommt. Noch gibt es sichere Erkenntnisse über Kausalzusammenhänge, um Implementationsergebnisse abhängig von begleitenden Faktoren eindeutig *erklären* zu können. Dabei ist es – neben wissenschaftlichem Erkenntnisinteresse – auch für die zukünftige praktische Gestaltung nationaler und europäischer Energiepolitik relevant, welche Rahmenbedingungen und welches Akteurshandeln die effektive Implementation einer Richtlinie fördern oder hemmen, denn eine zügige und korrekte Umsetzung von EU-Politik in den Mitgliedstaaten ist für die Erreichung politischer Ziele essentiell. In Deutschland ist es bei der Implementation der Gebäude-Richtlinie zu Verzögerungen und weiteren Umsetzungsproblemen gekommen. Daher lautet die *Forschungsfrage: Welche Faktoren haben eine effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland gehemmt?*

Um diese Frage beantworten zu können, müssen zunächst weitere Fragen geklärt werden:

- Was sind *Kriterien* für eine effektive Implementation der Gebäude-Richtlinie?
- Wie (effektiv) wurde die Gebäude-Richtlinie (im Bereich Wohngebäude) in Deutschland implementiert?
- Welche Faktoren *erklären* dieses Implementationsergebnis?

Dabei steht eine ausführliche Beschreibung und Bewertung des Implementationsergebnisses sowie die intensive Analyse des Implementationsprozesses in Deutschland von 2003 bis 2010 im Mittelpunkt. Die zu erklärende, *abhängige Variable* ist das politische Ergebnis (Output) der Gebäude-Richtlinie in Deutschland, also die Integration der Richtlinien-Anforderungen in den deutschen rechtlichen Kontext. Überwiegend werden hierzu die Inhalte der zwischen 2002 und 2010 in Kraft getretenen Fassungen der Energieeinsparverordnung (EnEV), aber auch Aspekte der 1. Bundesimmissionsschutzverordnung (1. BImSchV) sowie des Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes (EEWärmeG) untersucht. Die Faktoren, die den Implementationsprozess und die politische Debatte um die EnEV beeinflusst haben, bilden die *unabhängigen Variablen* und *erklären*

jene konkreten Implementationsergebnisse.¹⁴ Die Ergebnisse leisten damit nicht nur einen Beitrag zur Forschung im Politikfeld Energieeffizienzpolitik, sondern auch zur EU-Implementationsforschung.

1.4 Forschungsansatz und Aufbau der Arbeit

Als *Einzelfallstudie* wird eine *qualitative Politikanalyse* durchgeführt. Dabei stehen Konzepte aus der *Policy-Analyse*, der *EU-Implementationsforschung* und der *Mehrebenensystempolitik-Forschung* als konzeptioneller Forschungsrahmen zur Verfügung (vgl. Kapitel 4). Die Datenerhebung und –auswertung erfolgt mithilfe der *Dokumenten-Inhaltsanalyse* von relevanten Primärdokumenten aus dem politischen Prozess.

Der erste Teil der Arbeit beleuchtet den thematischen Hintergrund. Zunächst wird in die materielle Ebene des Politikfelds *Wohngebäudeenergieeffizienzpolitik* in Deutschland eingeführt (Kapitel 2). Wie *EU-Richtlinien* grundsätzlich entstehen und umgesetzt werden, welche Anforderungen die EU-Gebäude-Richtlinie enthält und wie der Prozess auf EU-Ebene ablief, stellt Kapitel 3 dar. Anschließend wird das Untersuchungsdesign ausführlich vorgestellt (Kapitel 4). Dann geht die Arbeit auf den *aktuellen Forschungsstand* der EU-Implementationsforschung zu möglichen Determinanten (Kriterien für effektive Implementation sowie Einflussfaktoren, die das Implementationsergebnis erklären können) im Bereich Umwelt- und Energiepolitik ein (Kapitel 5). Darauf aufbauend werden in einem *Analyseraster* (Kapitel 6) kontextspezifische Kriterien für die effektive Implementation der Gebäude-Richtlinie entwickelt, um das konkrete Implementationsergebnis in der empirischen Bestandsaufnahme zu *beschreiben* und somit die Implementationseffektivität zu *bewerten*. Dabei lässt sich zwischen der formalen (rechtzeitige, vollständige und korrekte Integration in den regulativen Kontext) und der praktischen Umsetzung (korrekte Anwendung, adäquate administrative Strukturen) unterscheiden (vgl. u.a. Knill 2008: 165). Außerdem werden Thesen für mögliche Einflussfaktoren aus dem aktuellen Stand der Forschung (weiter) entwickelt, die das konkrete Implementationsergebnis in Deutschland *erklären* können.

¹⁴ Um eine ausreichende Detailtiefe bei der Analyse zu erreichen, wird nicht des gesamte Implementations-Output der Gebäude-Richtlinie in Deutschland anhand von potentiell relevanten Einflussfaktoren untersucht, sondern exemplarisch auf zwei Aspekte fokussiert (vgl. Kapitel 1.4).

Den zweiten, empirischen Teil der Arbeit bildet die Fallstudie zur Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland. Zunächst wird ein Überblick über den Implementationsprozess gegeben (Kapitel 7). Anschließend werden die formalen und praktischen deutschen Implementationsergebnisse ausführlich beschrieben und mit den Anforderungen aus der Gebäude-Richtlinie verglichen (Kapitel 8). Im nächsten Schritt wird der Implementationsverlauf mithilfe der *Prozess-Analyse* erfasst: Weil sich das Forschungsinteresse auf die *Hemmnisse* bei der Implementation bezieht, werden zwei problematische Teilaspekte des Implementationsergebnisses für eine Detailanalyse ausgewählt, um herauszufinden, *warum* die effektive Implementation gescheitert ist. Zum einen wird untersucht, warum es bei der Einführung des Energieausweises für Bestandsgebäude zu *Verspätungen* kam. Zum anderen stellt die Analyse dar, warum die *praktische* Implementation der Mindestanforderungen an Bestandsgebäude nicht effektiv gestaltet wurde. Hier werden jeweils relevante Einflussfaktoren identifiziert (Kapitel 9).

Der dritte Teil schließt die Arbeit ab. Hier geht es darum, die Forschungsergebnisse und deren Zusammenhänge vor dem Hintergrund des Politikfeldes reflektiert zu diskutieren und ein Fazit zu ziehen: Welche neuen Erkenntnisse hat die Arbeit sowohl für den Fall der Gebäude-Richtlinie als auch für die EU-Implementationsforschung insgesamt generiert (Kapitel 10)? Außerdem werden politische Handlungsempfehlungen abgeleitet (Kapitel 11), die Arbeit zusammengefasst und in einem Ausblick offene Fragen für weitere Forschung formuliert (Kapitel 12).

Das fokussierte *politikwissenschaftliche* Vorgehen dient der Bearbeitung der spezifischen Forschungsfrage dieser Arbeit, denn die Anwendung dieses methodischen Rahmens eignet sich für den Zweck, das Implementationsergebnis der Gebäude-Richtlinie in Deutschland und den Implementationsprozess zu untersuchen.

Um umfassende politische Empfehlungen für die Gebäudeenergieeffizienzpolitik insgesamt zu formulieren, ist jedoch eine breitere Betrachtung durch weitere, auch interdisziplinäre Forschung wünschenswert. Insbesondere die Anwendung von Methoden und Erkenntnissen aus der Ökonomie, Bauphysik, Ingenieurwissenschaft, Verhaltenspsychologie und Kommunikationswissenschaft unterstützen bei der Analyse und Problemlösung in diesem komplexen Politikfeld. Wo erforderlich, wurden relevante Erkenntnisse aus den genannten Disziplinen auch in diese Arbeit integriert.

Teil I –

Hintergrund des betrachteten Gegenstandsbereichs

2 Problemstruktur des Politikfelds Wohngebäudeenergieeffizienz

Bevor es zur Vorstellung des Untersuchungsgegenstands (Kapitel 3) und zur spezifischen Darlegung des Untersuchungsdesigns sowie des Analyserasters (Kapitel 4-6) kommt, sollen zunächst die energie- und wohnungspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland erläutert werden. Dazu gehören z.B. technische und ökonomische Hintergründe sowie deren spezifische Problemstruktur. Diese klimapolitischen und damit gesellschaftlichen Herausforderungen sind primärer Anlass für das hier vorliegende Forschungsinteresse. Die Hintergründe sind außerdem relevant, um sie in der detaillierten politikwissenschaftlichen Analyse der Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland (Kapitel 8 und 9) einordnen zu können.

In dieser Arbeit wird von Energieeffizienzpolitik bzw. Wohngebäudeenergieeffizienzpolitik als eigenem Politikfeld gesprochen. Je nach Forschungsinteresse wird unterschiedliches unter einem „Politikfeld“ verstanden, und dieses abstrakte Feld kann enger oder weiter gesteckt sein. In dieser Arbeit gilt die Forschungsprämisse, dass der *Kontext des Politikfeldes als erklärende Variable* relevant sein kann (vgl. hierzu Schneider/Janning 2006: 216), was für die in Kapitel 9 dargestellte Analyse von entscheidender Bedeutung ist. Dabei spielen die Positionen, Interessen und Konstellationen der Akteure, auch vor dem Hintergrund der materiellen Herausforderungen (wie z.B. Klimawandel) und anderen technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, eine Rolle. Für die Untersuchung der Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland ist weniger eine trennscharfe Abgrenzung des Politikfeldes notwendig (z.B. zu denen anderer umwelt-, wirtschafts- oder energiepolitischer Problemfelder), sondern vielmehr die Identifizierung des relevanten Kontextes für den spezifischen Implementationsprozess.¹⁵ Deswegen wird im Folgenden nicht die Breite der verschiedenen Policies dargestellt, die dem Politikfeld Energieeffizienz insgesamt zugeordnet werden können, sondern die konkreten für die Implementation der untersuchten Richtlinie im Wohngebäudebereich relevanten materiellen Kontexte.

¹⁵ Beispielsweise gibt es auch unterschiedliche Einschätzungen, ob die Erneuerbare-Energien-Politik (als der Energieeffizienz verwandte energiepolitische Thematik) in Deutschland ein eigenes Politikfeld darstellt (vgl. die Darstellung dieser Debatte in Hirschl 2008: 36-37). Hirschl verwendet lieber den Begriff der *Policy-Arena*, ähnlich wie Saretzki, der – verweisend auf Kitschelt 1983 – die Kohle-, Öl-, Gas-, Strom- oder Atompolitik als „politische Arenen“ bezeichnet (Saretzki 2001: 197). Demgegenüber sprechen Reiche (2004) und Dagger (2009) explizit vom *Politikfeld* Erneuerbare Energien.

Hierfür sollen zunächst relevante Begriffe rund um das technisch-gesellschaftliche Konzept der „Energieeffizienz“ definiert werden (Kapitel 2.1). Anschließend geht es darum, Herausforderungen im Politikfeld Wohngebäudeenergieeffizienz darzustellen (Kapitel 2.2), dazu gehören beispielsweise aktuelle Daten zum Gebäudebestand in Deutschland: Welche Problemstruktur stellt sich im Wohngebäudebereich dar? Was sind relevante wohnungs- und energiewirtschaftliche sowie demografische Daten, also wie sehen die materiellen Rahmenbedingungen aus? Welche Entwicklungen gab es in den letzten Jahren und was sind zukünftige Trends bei Gebäuden und deren Energieversorgung in Deutschland?

Welche Akteure das Politikfeld bestimmen, sowie deren spezifischen Interessen, Positionen und Strategien werden unmittelbar im Zusammenhang mit der spezifischen Analyse in Kapitel 9 dargelegt.

2.1 Energieeffizienz: Begriffsklärungen

Energie wird weltweit gebraucht und in verschiedener Weise bereitgestellt. Dazu gehört nicht nur der Stromsektor, sondern auch der Wärmemarkt und der Verkehrsbereich. Oft wird im Deutschen der allgemeinere Begriff Energie verwendet, wenn tatsächlich nur die spezifischere Elektrizität gemeint ist. So regelt beispielsweise das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ausschließlich die Einspeisung und Vergütung von regenerativ produziertem Strom. Die Verwendung der Begriffe sollte also stets geprüft werden, insbesondere im alltäglichen Sprachgebrauch von Medien und politischen Akteuren.

Obwohl die Energie zur Bereitstellung von Wärme in Wohngebäuden in dieser Arbeit im Mittelpunkt steht, gelten die folgenden Begriffsklärungen zur Energieeffizienz für andere Anwendungsbereiche gleichermaßen.

2.1.1 Technisches und ökonomisches Verständnis von Energieeffizienz sowie relevante Kennzahlen¹⁶

Unter Energieeffizienz versteht man, „dass eine Energiedienstleistung mit einem Minimum an Energieeinsatz bereitgestellt wird“ (Laumanns 2005: 191). Diesem „ökonomi-

¹⁶ Einzelne Teile dieses Abschnitts wurden in einer früheren Version bereits von der Autorin veröffentlicht (Verlinden 2008), hier überarbeitet und aktualisiert.

schen Prinzip“ liegt zu Grunde, „dass zur Erreichung eines bestimmten Nutzens – beispielsweise erwünschte Eigenschaften, Dienstleistungen oder Produkte – der Einsatz von unnützen Mitteln minimiert wird“ (Pehnt 2010a: 1-2). Für das Beispiel der Dienstleistung von Wärme in Wohngebäuden hieße das also, dass möglichst wenig Energierohstoffe eingesetzt werden sollten, die die Umwelt belasten, und dass derjenige Energieeinsatz verringert werden soll, der finanzielle Kosten verursacht.

Energieeffizienzsteigerungen lassen sich auf der Seite der Erzeugung und auf der Seite des Verbrauchs erzielen. So kann der verbesserte Wirkungsgrad eines Kraftwerks dafür sorgen, dass mit gleichem Ressourceneinsatz mehr Energie bereitgestellt werden kann, die an VerbraucherInnen geliefert wird. Diese wiederum können mit der zur Verfügung gestellten Energie möglichst effiziente Geräte betreiben: Beispielsweise lässt sich die gewünschte Helligkeit in Räumen ebenso durch energieintensive wie durch energieeffiziente Leuchtkörper gewährleisten (vgl. hierzu auch ausführlich Pehnt 2010a: 3-4).

Unter dem Begriff *Energiesparen* werden sämtliche Maßnahmen zusammengefasst, die zu einem geringeren Energieverbrauch führen: Demnach ist „die Erhöhung der Energieeffizienz eine Teilmenge des Energiesparens“ (Pehnt 2010a: 4). Neben *Effizienzmaßnahmen* auf der Angebots- oder Nachfrageseite kann auch die Reduktion der Energieinanspruchnahme die Umweltauswirkungen reduzieren – indem durch *Suffizienz* (Definition s. Kapitel 2.1.2) auf eine Energiedienstleistung insgesamt oder teilweise verzichtet wird. Das geschieht zum Beispiel, indem eine kleinere Wohnung gewählt wird und der Wärmeenergiebedarf aufgrund der geringeren Wohnfläche niedriger ist. Oder wenn die Raumtemperatur um ein paar Grad Celsius reduziert wird, und die BewohnerInnen einen Pullover tragen.

Als volkswirtschaftlicher Indikator von Energieeffizienz gilt die Energieproduktivität. Die *Energieproduktivität* einer Volkswirtschaft berechnet sich anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Relation zum Energieeinsatz in Megajoule (MJ): BIP als output/MJ Primärenergieverbrauch als input. Ein Anstieg der Energieproduktivität bedeutet also, dass pro Energieeinheit ein höheres BIP erwirtschaftet wird. Wenn der Energieverbrauch langsamer steigt als das BIP (oder der Energieverbrauch gar stagniert oder sinkt), spricht man von einer *Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch* (vgl. z.B. Geden/Fischer 2008: 107).

Des Weiteren muss bei der Darstellung und Interpretation von Gebäudeenergie­daten zwischen *Energieverbrauch* und *Energiebedarf* unterschieden werden: Der Energiebedarf ist der errechnete *theoretische* Bedarf, der von bauphysikalischen Rahmenbedingungen eines Gebäudes sowie der jeweiligen Heizungs- und/oder Kühltechnik abhängt. Demgegenüber stellt der Verbrauch die *gemessene* Energiemenge (wie beispielsweise auf der jährlichen Heizkostenrechnung) dar und ist (neben den energetischen Eigenschaften des Gebäudes) vom Nutzerverhalten (z.B. Lüftungsverhalten, gewählte Raumtemperatur) sowie von der Witterung während der Messperiode abhängig. Die unterschiedlichen Berechnungs- und Darstellungsmethoden wurden in der Debatte um die Einführung der Energieausweise für Bestandsgebäude in Deutschland sehr intensiv diskutiert (mehr dazu in Kapitel 8 und 9).

Zu unterscheiden sind weiterhin *Primär-* und *Endenergiewerte*: Während erstere den Input zu Beginn der Energieerzeugung beschreiben (z.B. den Energiewert der Brennstoffe, bevor sie in einem Kraftwerk verbrannt werden), bezeichnet die Endenergie als Output die Verwendung (beispielsweise von Strom) bei den EndverbraucherInnen. Zwischen Input und Output entstehen Verluste beispielsweise durch den Transport in Leitungen (Übertragungsverluste) aber auch durch schlechte Wirkungsgrade in Kraftwerken oder bei verbrauchenden Geräten (Umwandlungsverluste).

2.1.2 Relevanz von Energieeffizienz für eine nachhaltige Entwicklung

Auf die Relevanz von Energieeffizienz als tragende Säule einer nachhaltigen Energie- und Klimapolitik wurde bereits in der Einleitung hingewiesen. Scheer weist zusätzlich auf die komplexen Wechselwirkungen und die sich selbst verstärkenden Effekte zwischen der Förderung erneuerbarer Energien und dem Energiesparen hin: „Je geringer der tatsächliche Bedarf, desto müheloser ist die Substitution konventioneller durch erneuerbare Energie, weil die jeweils zu ersetzende Energiemenge kleiner ist. Solche ‚Effizienzansätze‘ beschleunigen also den Energiewechsel.“ (Scheer 2005: 67)

Dabei ist ein niedrigerer Energiebedarf nicht ausschließlich (und auch nicht automatisch) durch bessere Effizienz zu erreichen¹⁷. Auch die beiden strategischen Ansätze von

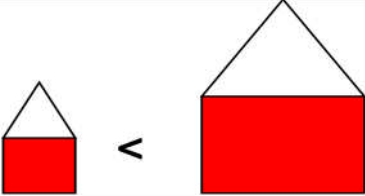

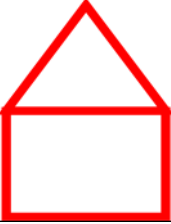
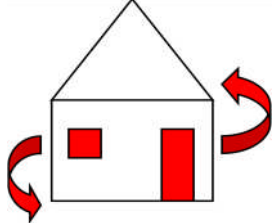
¹⁷ *Relative* Energieeffizienzverbesserungen (beispielsweise der technisch reduzierte Energiebedarf eines Produkts) kann durch sogenannte *Rebound-Effekte* kompensiert werden. Darunter wird die „Mehrnachfrage aufgrund einer Produktivitätssteigerung“ verstanden (Santarius 2012: 3). Das heißt, dass nach Effi-

Suffizienz und Konsistenz können dazu beitragen, dass *absolut* weniger Energie benötigt wird: Während die Effizienz ein verbessertes Input-Output-Verhältnis zum Ziel hat, geht es bei der Suffizienz vielmehr um eine *Reduktion* umweltbelastenden Verhaltens insgesamt (vgl. oben). Die Konsistenz schließlich forciert *anderes*, an ökologische Zusammenhänge angepasstes Wirtschaften, beispielsweise durch die Substitution von Kohle- durch Windenergie (vgl. zu diesen „komplementären Säulen einer Nachhaltigkeitsstrategie“ Pehnt 2010a: 19-20 sowie Kleinhüchelkotten 2005: 53-55).

So lässt sich ein niedrigerer Wärmeenergiebedarf in Gebäuden ebenfalls mithilfe unterschiedlicher Ansätze erreichen: durch Reduzierung des beheizten Wohnraums (Suffizienzstrategie), durch eine effizientere Heizungsanlagentechnik, durch Dämmung der Gebäudehülle oder durch Reduktion der Verluste bei der Lüftung. Tabelle 1 stellt die unterschiedlichen Herangehensweisen dar. Bei der Ermittlung von Kennzahlen sind sowohl die absoluten Daten (z.B. einer Volkswirtschaft) als auch relative Zahlen (z.B. pro Person) relevant, etwa für Vergleiche mit anderen Staaten oder zeitliche Entwicklungen und Trends in einem Land. In der Debatte um Klimaschutz ist außerdem nicht zu vernachlässigen, dass mithilfe der Konsistenz-Strategie, also z.B. durch die Substitution eines klimarelevanten Brennstoffs (wie Kohle oder Öl) durch einen weniger klimarelevanten (z.B. Erdgas oder Holz-Pellets) ein Beitrag zu nachhaltiger Energiepolitik geleistet wird, obwohl Energie dabei nicht notwendigerweise effizienter eingesetzt wird.

zizienzsteigerungen diese kompensiert werden oder insgesamt gar *mehr* Energie verbraucht wird, weil das Produkt nun häufiger genutzt wird, oder eingespartes Geld für *andere* energieverbrauchende Geräte oder Tätigkeiten eingesetzt wird: „Unauflösbar bleibt [...] der inhärente Widerspruch zwischen verbesserter Energieeffizienz und dem bislang dennoch steigenden Gesamtenergieverbrauch. Die angestrebte 'Entkopplung' von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch gelingt bislang nur unzureichend.“ (Geden/Fischer 2008: 107, vgl. ausführlicher zum Rebound-Effekt im Energiebereich auch Brookes 1990, Brookes 2000 und Pehnt 2010a: 5-7 sowie insbesondere auch im Zusammenhang mit der Wachstumsdebatte Santarius 2012). Bezeichnend ist, dass zwar der *Energiebedarf pro qm Wohnfläche* in Deutschland zwischen 1995 und 2006 gesunken ist, jedoch die Gesamtwohnfläche (und insbesondere die pro-Kopf-Wohnfläche) gestiegen und damit der *absolute* Energieverbrauch für Raumwärme zwischen 1995 und 2006 nur wenig gesunken ist (vgl. Kapitel 2.2.2.).

Tabelle 1: Ansätze zur Reduktion des Wärmeenergiebedarfs in Gebäuden
(eigene Darstellung)

Aspekte der Energieeinsparung bzw. Energieeffizienz	relevante Stellschrauben
Wie viel Wärme bzw. Kälte wird benötigt?	Größe des beheizten bzw. gekühlten Wohnraums 
Wie wird Wärme bzw. Kälte erzeugt?	Heiz- und Anlagentechnik: <ul style="list-style-type: none"> • Brennstoff • Kraft-Wärme-Kopplung • hydraulische Einstellung • Dämmung von Heizungs- und Warmwasserrohren 
Wie bleibt Wärme bzw. Kälte im Gebäude?	Dämmung Gebäudehülle: <ul style="list-style-type: none"> • Fenster • Fassade • Dach • Keller 
Wie viel Wärme bzw. Kälte geht bei Frischluftzufuhr verloren?	Lüftung: <ul style="list-style-type: none"> • automatisch • mit Wärmerückgewinnung • manuell (Nutzerverhalten) 

2.1.3 Definition von Energieeffizienz in der EU-Gebäude-Richtlinie

Unter „Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes“ wird laut Artikel 2 der Gebäude-Richtlinie verstanden: „die Energiemenge, die tatsächlich verbraucht oder veranschlagt wird, um den unterschiedlichen Erfordernissen im Rahmen der Standardnutzung des Gebäudes (u.a. etwa Heizung, Warmwasserbereitung, Kühlung, Lüftung und Beleuchtung) gerecht zu werden“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 67). Die Richtlinie betrachtet also nur die Energie, die während der Nutzung des Gebäudes benötigt wird.

Der Begriff *Gesamtenergieeffizienz* kann verwirren, da dieser theoretisch auch weitere Energieflüsse des Gebäudelebenszyklus umfassen könnte: Eine Energiebilanz über die

komplette Lebensdauer eines Gebäudes würde zusätzlich die „graue Energie“ betrachten, die während der Errichtung bzw. des Rückbaus des Gebäudes notwendig ist, sowie die Energie für Förderung und Produktion von Baustoffen, also all jene Energie, die „indirekt“ im Gebäude steckt. Doch die vorliegende Richtlinie beschäftigt sich ausschließlich mit der Energieeffizienz während der Phase der Gebäudenutzung.

Die EU-Gebäude-Richtlinie setzt mit ihren Instrumenten vor allem an drei Punkten an: effiziente Heizungs- und Verteiltechnik, Alternativenprüfung vor Baubeginn (z.B. Einsatz erneuerbarer Energien oder effizienter Kraftwärmekopplung) sowie Wärmeschutz der Gebäudehülle.

2.2 Materielle Herausforderungen der Wohngebäudeenergieeffizienzpolitik

Im Folgenden werden Daten zur materiellen und diskursiven Ebene des Politikfelds aufbereitet, um diese im Gesamtkontext der anschließenden Analyse des Implementationsprozesses einordnen zu können: Welche konkreten Aspekte der Energieversorgung im Wohngebäudebestand erzeugen politischen Handlungsdruck und führen ggf. dazu, dass Energieeffizienz im Zusammenhang mit umwelt- und klimapolitischen Zielen thematisiert wird? Hierbei sind zwei Gesichtspunkte zentral: zum einen der energetische Zustand der Wohngebäude, deren Energieversorgungs- und Eigentümerstruktur sowie zum anderen die klimatischen Bedingungen in Deutschland, die das Heizen oder Kühlen in Wohngebäuden notwendig machen. Letztere sind kaum zu beeinflussen, hierzu werden lediglich die wichtigsten Fakten zusammengetragen (Kapitel 2.2.1). Doch welche Gebäude wir in Deutschland (angesichts der vorgegebenen klimatischen Bedingungen) bauen und bewohnen, ist gestaltbar. Deswegen soll es in Kapitel 2.2.2 ausführlicher darum gehen, die derzeitige Wohngebäudestruktur darzustellen: Wie steht es um Energiemix und Klimarelevanz dieses Sektors in Deutschland? Wie gestalten sich die Eigentumsverhältnisse von Wohnraum, wie alt sind die Wohngebäude, wie hoch ist ihre Sanierungsquote? Wie haben sich Energiepreise entwickelt? Dies können relevante Sachverhalte für die Analyse der Implementation der Gebäude-Richtlinie sein.

Energetische Gebäudesanierung ist nicht nur für den Klimaschutz relevant: Je moderner und energiesparender Bestandsgebäude sind, desto attraktiver sind sie für NutzerInnen und umso weniger notwendig erscheint der Neubau – zumal aufgrund des prognostizierten soziodemographischen Wandels der künftige Wohnraumbedarf in vielen Regionen

Deutschlands mit den bestehenden Gebäuden ohnehin bereits mehr als gedeckt ist (UBA 2007b). Werden weniger neue Gebäude errichtet, sondern vorrangig die bereits (vor allem in den Siedlungskernen) bestehenden modernisiert, lassen sich Fläche, Infrastruktur (beispielsweise Straßen, Abwasserleitungen, Telefonnetze) und Baumaterial einsparen. Dies ist ein entscheidender Beitrag zur Ressourcenschonung und zur Erhöhung der Rohstoffproduktivität in Deutschland (UBA 2010a).

2.2.1 Klimatische Bedingungen in Deutschland

Die klimatischen Rahmenbedingungen in Deutschland sind entscheidend dafür, wie Gebäude gebaut, gedämmt, gelüftet und beheizt bzw. gekühlt werden müssen, um die Bedürfnisse der BewohnerInnen nach angenehmen Temperaturen sowie ausreichend Frischluft zu erfüllen. Hier stehen zahlreiche technische Lösungen zu unterschiedlichen Kosten zur Verfügung.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern spricht man in Deutschland von einer etwa siebenmonatigen Heizperiode (ca. Oktober bis April). Das heißt, während der Sommermonate brauchen die Gebäude nicht geheizt zu werden und es findet in der Regel nur eine Erwärmung von Trinkwasser statt. Die künstliche Kühlung mithilfe von Klimaanlage während der wärmeren Sommermonate findet in Deutschland in Wohngebäuden bisher kaum statt (in Nichtwohngebäuden allerdings immer mehr).

Die klimatischen Bedingungen sind des Weiteren für die Berechnung von Energiedaten relevant: Um langjährige Vergleiche zu ermöglichen, werden die Energieverbräuche für Statistiken „temperaturbereinigt“. Auch bei der Erstellung von Energieausweisen kann auf die sogenannten Klimafaktoren des Deutschen Wetterdienstes zurückgegriffen werden, die „sowohl die Temperaturverhältnisse während eines Berechnungszeitraumes als auch die klimatischen Verhältnisse in Deutschland“ berücksichtigen (DWD 2011).¹⁸

¹⁸ „Durch die Anwendung des Klimafaktors wird erreicht, dass die Energieverbrauchskennwerte verschiedener Berechnungszeiträume und von Gebäuden in verschiedenen klimatischen Regionen Deutschlands zumindest überschlägig vergleichbar sind. Ein Klimafaktor ist eine Maßzahl, die sich auf einen Zeitraum von 12 Monaten bezieht. Der Deutsche Wetterdienst berechnet Klimafaktoren flächendeckend für ganz Deutschland und stellt standortbezogene Klimafaktoren für jede Postleitzahl [...] zur Verfügung.“ (DWD 2011)

2.2.2 Daten zu Wohngebäuden und Energie in Deutschland

Im Folgenden werden die Daten zum Wohngebäudebestand und dessen Energieverbrauch dargestellt, die vor dem Hintergrund der Forschungsfrage dienlich erscheinen.

2.2.2.1 Entwicklung von Wohnfläche, Bevölkerung und Energiebedarf für Raumwärme

Zwischen 1990 und 2010 ist die absolute Wohnfläche in Deutschland etwa zehnmal so stark gewachsen wie die Bevölkerung. Seit 2003 nimmt die Bevölkerung ab (vgl. Kapitel 2.2.2.5), während die Wohnfläche weiter steigt. Damit ist die durchschnittliche Wohnfläche pro Person mit 42,8 qm in 2010 so hoch wie nie zuvor in Deutschland (vgl. Tabelle 2).

In der Regel wird bewohnte Fläche in Deutschland etwa sieben Monate im Jahr beheizt (vgl. Kapitel 2.2.1). Insofern sorgen Energieeffizienzmaßnahmen zwar für einen geringeren *relativen* Energiebedarf pro qm Wohnfläche (sogenannte *Energieintensität*), doch sowohl der Energiebedarf *pro Person* als auch der *absolute* Energieverbrauch für Raumwärme sinken aufgrund der höheren genutzten Fläche nicht in gleichem Maße (vgl. Tabelle 3 und Abbildung 2, allerdings ist in der Abbildung nicht der Energieverbrauch dargestellt, sondern der Raumwärmebedarf). Das bedeutet, bisherige relative Effizienzgewinne werden durch Zunahme der Wohnfläche teilweise kompensiert und tragen schließlich nur in geringem Maße zum Klimaschutz bei (vgl. Tabelle 3; zum Widerspruch zwischen verbesserter Energieeffizienz und dennoch steigendem Gesamtenergieverbrauch vgl. u.a. Geden/Fischer 2008: 107).

Tabelle 2: Entwicklung in Deutschland: Wohnfläche, Bevölkerung und Energieverbrauch von 1990 bis 2010

(eigene Darstellung, Daten aus Destatis 2011b: 5-7 , Destatis 2012e: 12, AGEB 2011b: 9)

	1990	2000	2010	Veränderung 1990- 2000	Veränderung 2000- 2010	Veränderung 1990- 2010
Wohnfläche absolut in qm	2 774 304 000	3 245 487 000	3 496 358 000	+ 17,0 %	+ 7,7 %	+ 26,0 %
Bevölkerung (Jahresende)	79 753 200	82 259 500	81 751 600	+ 3,1 %	- 1,1 %	+ 2,5 %
Wohnfläche/ Person in qm ¹⁹	34,8	39,5	42,8	+ 13,5 %	+ 8,4 %	+ 23,0 %
Endenergiever- brauch privater Haushalte ab- solut (nicht temperaturbe- reinigt, ²⁰ in PJ ²¹)	2 383	2 584	2583	+ 8,4 %	- 0,0 %	+ 8,4 %

Der Energieverbrauch im Wohngebäudebereich schwankte in den letzten 20 Jahren: Während der *absolute* Energieverbrauch für Raumwärme in privaten Haushalten in den 1990er Jahren noch (temperaturbereinigt) anstieg, ging er zwischen 2000 und 2006 um insgesamt ca. 11 % zurück, auch die Energieintensität nahm ab (vgl. Tabelle 3). Das Statistische Bundesamt erklärt diese Entwicklung sowohl mit „gebäude- und heizungstechnischen Verbesserungen“ als auch mit Änderungen des Nutzerverhaltens, „z.B. Einsparungen durch Absenkung der Raumtemperaturen“. Insbesondere dass der Energiebedarf pro qm Wohnfläche zwischen 2000 und 2006 mit 16 % stark gefallen ist, sei „ein Indiz dafür, dass die Haushalte auf die hohen Preissteigerungen bei der Heizungsenergie

¹⁹ Die hier verwendeten Daten des statistischen Bundesamtes sind anhand der langjährigen Fortschreibung des Gebäudebestands ermittelt (letzte Totalzählung 1987 für die alten bzw. 1995 für die neuen Bundesländer) und können ungenau sein, weil Abgang und Zubau nicht immer zeitnah erfasst werden: z.B. können u.U. auch Wohnflächen von leer stehenden Gebäuden in die Summe der zur Verfügung stehenden Wohnfläche mit einfließen. Der tatsächliche durchschnittliche Wert der *bewohnten* (und beheizten) Fläche pro Person könnte deshalb leicht abweichen. Der zuletzt durchgeführte Mikrozensus aus dem Jahr 2006 beispielweise ermittelt eine durchschnittliche Wohnfläche pro Person von 42,9 qm (Destatis 2008a: 10), während die langjährige Fortschreibung für dasselbe Jahr auf einen Wert von 41,6 qm kommt (Destatis 2010a: 6). Die generelle Entwicklung lässt sich anhand dieser Daten dennoch ablesen.

²⁰ An anderer Stelle weist die AGEB auf die für das Jahr 2010 „im Vorjahresvergleich wesentlich“ kühlere Witterung hin (AGEB 2011c: 17). Zum Vergleich: Im Jahr 2009 verbrauchten die privaten Haushalte insgesamt 2476 PJ Energie (AGEB 2011c: 18), also 4,2 % weniger als noch im Jahr 2000, aber 4 % mehr als 1990. Zum temperaturbereinigten Energieverbrauchs der Haushalte für Raumwärme vgl. Tabelle 3.

²¹ Zahlen enthalten nicht nur Energie für Raumwärme, sondern sämtliche Energieverbräuche der Haushalte (auch Strom für Elektroanwendungen etc.). Ein Petajoule (PJ) entspricht rund 278 Millionen Kilowattstunden (kWh) (BMWi 2010: 55).

mit deutlichen Einsparungen reagiert haben“ (Destatis 2008c). Zwischen den Jahren 2007 und 2008 stieg der absolute Verbrauch dann wieder leicht an (plus 2,5 %). Insgesamt lag der *absolute* Wert für Raumwärmeenergie in privaten Haushalten von 2008 aber 3,3 % unter dem von 1995 (Destatis 2010b: 83-84).

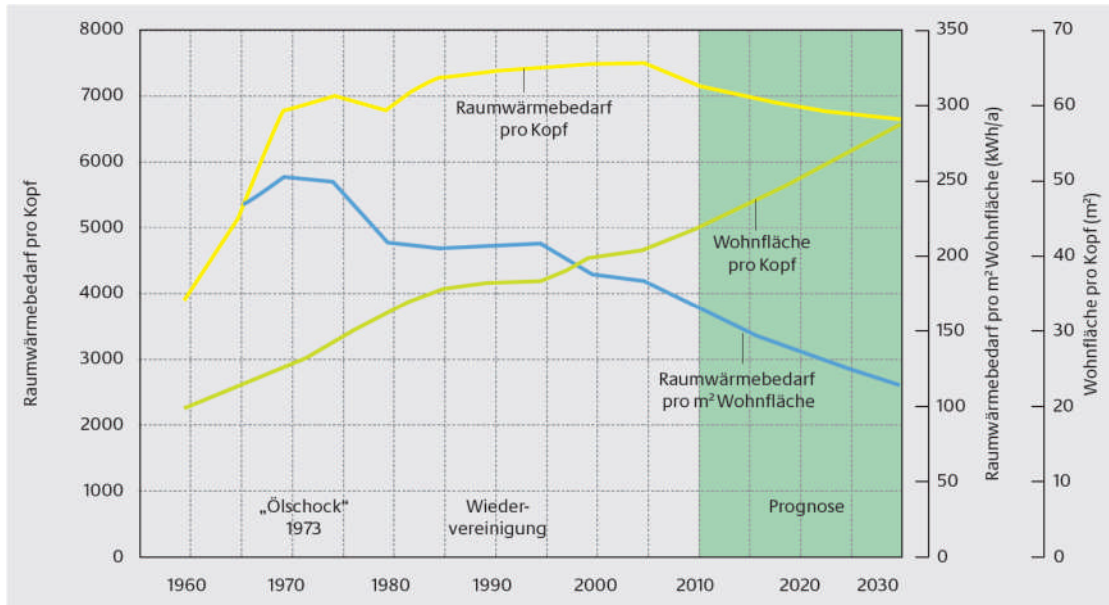


Abbildung 2: Entwicklung Wohnfläche und Raumwärmebedarf in Deutschland
(Ebert et al. 2010: 10)

Der Raumwärmeendenergieverbrauch betrug im Jahr 1998 noch durchschnittlich 200 kWh pro qm Wohnfläche, 2007 waren es nur noch 161 kWh pro qm (Öko-Institut et al. 2010: 7).²² Die durchschnittliche Energieintensität für Raumwärme in Deutschland ist aber angesichts der zur Verfügung stehenden Technik weiterhin viel zu hoch.

Tabelle 3: Entwicklung in Deutschland: Energieverbrauch und -intensität für Raumwärme von 1995 bis 2006
(Destatis 2008b: 9-12)

	1995	2000	2006	Veränderung 1995-2006
Energieverbrauch für Raumwärme in Wohngebäuden absolut (temperaturbereinigt, in PJ)	1 930	2 121	1 884	- 2,4 %
Energieintensität für Raumwärme (temperaturbereinigt, in kWh/qm)	189,1	192,9	161,8	- 14,4 %

²² Zum Vergleich: Ein zwischen 2002 und 2009 errichteter Neubau durfte einen maximalen Heizenergiebedarf von jährlich 40 bis 70 kWh pro qm Wohnfläche haben (s.u.), der seit vielen Jahren auf dem Markt verfügbare „Passivhaus“-Standard benötigt gar nur 10 bis 15 kWh Heizwärme pro qm (Feist 2002: 3).

2.2.2.2 Energieverbrauch und Energiemix im Wohngebäudebereich

Es gibt unterschiedliche Abgrenzungen der energieverbrauchenden Sektoren in Deutschland. Meist wird unterschieden zwischen den Nachfragesektoren Industrie, Verkehr, Haushalte und als viertem Sektor „Gewerbe, Handel, Dienstleistungen“. Dabei haben die ersten drei Sektoren einen ähnlich hohen Anteil am Gesamtendenergieverbrauch in Deutschland (vgl. Abbildung 1). Alle vier Sektoren benötigen Energie für unterschiedliche Bereiche: mechanische Energie (37 %), Raumwärme (30 %) und Prozesswärme (21 %) sind – über alle vier Sektoren gemittelt – die relevantesten Anwendungen (BMW 2011: 13). Für diese Forschungsarbeit ist insbesondere der Energieverbrauch für Raumwärme in privaten Haushalten, also in Wohngebäuden interessant. Dieser macht etwa zwei Drittel des gesamten deutschen Raumwärmeanteils aus (Troge 2007: 26).

In Haushalten wird Energie nicht nur für Raumwärme, sondern auch für Warmwassererzeugung und Haushaltsgeräte benötigt (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**Abbildung 1 in Kapitel 1.1). Dabei hat sich der relative Anteil innerhalb der letzten 15 Jahre in Deutschland nur wenig verändert: In den Jahren 1995 bis 2010 betrug der Anteil für Raumwärme zwischen 71 und 76 % des gesamten Endenergieverbrauchs der Haushalte, während der Energieanteil für Warmwasser 12 bis 14 % ausmachte (Daten 1995-2006 aus Destatis 2008b: 9, Daten 2009-2010 aus AGE 2011c: 18). Dies verdeutlicht, dass der Stromverbrauch für Beleuchtung, Kochen, Kühlen und weitere Elektrogeräte einen vergleichsweise geringen Anteil am Gesamtenergiebedarf eines Durchschnittshaushalts hat.

Im Jahr 2009/2010 ergaben repräsentative Befragungen durch das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) und das Bremer Energie Institut folgende Beheizungsstruktur im Wohnbereich: 73 % der Wohnungen sind an eine Block- oder Zentralheizung angeschlossen, 12 % beziehen Fernwärme, 9 % betreiben eine Wohnungsheizung („Etagenheizung“) und 6 % der Wohnungen haben Einzelraumheizungen.²³ Zu den verschiedenen Energieträgern gewann man folgende Erkenntnisse: ca. 54 % der Wohnungen werden mit Gas geheizt, 27 % mit Öl, 12 % mit Fernwärme, 4 % mit Biomasse, 4 % mit Strom und 1 %

²³ Die Mikrozensus-Erhebung 2010 ergab ein ganz ähnliches Bild: 71 % der bewohnten Wohnungen waren ausgestattet mit einer Zentralheizung, 13 % mit einer Fernheizung, 9 % mit Etagenheizung und 7 % mit Einzel-/Mehrraumöfen (Destatis 2012a: 32).

mit Kohle (Diefenbach et al. 2010: 82).²⁴ Dabei stellt sich die Beheizungsstruktur in den verschiedenen Gebäudetypen etwas unterschiedlich dar, wie Abbildung 3 zeigt.

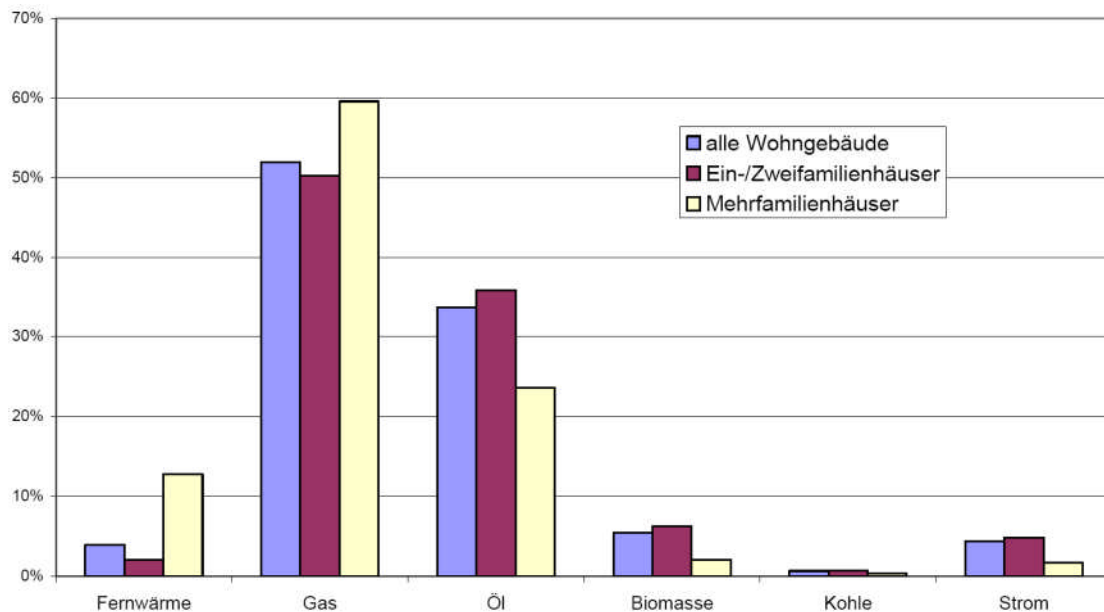


Abbildung 3: Energieträger bei der Beheizung, abhängig von Wohngebäudetyp
(Diefenbach et al. 2010: 83)

Für eine strategische Klimapolitik ist aber nicht nur relevant, wie viele Wohneinheiten mit welcher Heizungsart (z.B. Ölheizung oder Fernwärmesystem) ausgestattet sind, sondern auch, wie sich der Energiemix darstellt. Darunter versteht man den Energieträgeranteil am Gesamtenergievolumen für Raumwärme (vgl. auch Tabelle 4). Denn der Energieverbrauch der jeweiligen Heizung ist abhängig von ihrem Wirkungsgrad, den bautechnischen Eigenschaften sowie der Größe des Gebäudes, der Personenzahl und des Nutzerverhaltens. Hinzu kommt, dass z.T. auch mehrere Energieträger und/oder Heizungssysteme parallel eingesetzt werden (wie beispielsweise Kaminholzöfen oder Solarthermieanlagen als Unterstützung zur Gaszentralheizung). Der *Energiemix* für *Raumwärme* in Haushalten in Deutschland wird in Tabelle 4 dargestellt. Gestiegen ist seit 1996 der Anteil von Gas (von 40 % in 1996) und erneuerbaren Energien (von 4 %), während der Anteil von Öl (von 42 %) und Kohle (von 4 %) zum Teil deutlich zurückging (Öko-Institut et al. 2010: 66).

²⁴ Die Daten der Mikrozensus-Erhebung vom Statistischen Bundesamt aus dem Jahr in 2010 nehmen hinsichtlich der „überwiegend verwendete[n] Energieart der Beheizung“ in bewohnten Gebäuden folgende Daten an: 48,6 % Gas, 28,1 % Öl, 13,1 % Fernwärme, 4,0 % Strom, 3,5 % Holz, 0,8 % Kohle, 0,7 % Erwärme, je 0,1 % Biogas und Sonnenwärme (Destatis 2012a: 32).

Tabelle 4: Energiemix für Raumwärme 2010

(eigene Darstellung, Daten: AGEb 2011c: 18, Öko-Institut et al. 2010: 101, UBA 2010b: 53)

Energie-Anwendungsbereiche in privaten Haushalten									
	Raumwärme						Warmwasser	Kochen, Beleuchtung, Kühlen etc.	
	74 %						12 %	14 %	
Energiemix	44 % Gas	26 % Öl	15 % Erneuerbare	9 % Fernwärme	4 % Strom	3 % Kohle	(s. Text)	Strom-Energiemix	
Anteil energiebedingter CO ₂ -Emissionen Deutschlands ²⁵	13 %						3 %		

Im Jahr 2010 unterschied sich der Energiemix für die *Erwärmung von Wasser* im Bereich Haushalte – auch aufgrund der Verbreitung von elektrischen Durchlauferhitzern – etwas von dem für Raumwärme: Gas 50 %, Öl 20 %, Strom 23 %, Fernwärme 4 % und Erneuerbare 4 % (AGEb 2011c: 18). Dabei nahm der Anteil von Öl in den letzten Jahren ab, während der Anteil von Gas und Strom zunahm (AGEb 2011a: 17).

2.2.2.3 Klimarelevanz sowie Potentiale für Energieeffizienz und Klimaschutz

Die hohe Bedeutung des Wohngebäudebereichs für den Energieverbrauch in Deutschland insgesamt wurde bereits thematisiert. Auch dessen Anteil am Klimawandel ist entsprechend relevant: Absolut war der Raumwärmebereich in privaten Haushalten im Jahr 2007 für 112 Megatonnen (Mt) CO₂-Emissionen verantwortlich, Warmwasser machte zusätzlich 26 Mt aus (Öko-Institut et al. 2010: 101). Das waren etwa 13 % bzw. 3 % der gesamten energiebedingten CO₂-Emissionen Deutschlands (eigene Berechnung, vgl. auch Tabelle 4 und UBA 2010b: 53), im Jahr 2000 waren es noch 141 Mt für Raumwärme und anteilig 16 % der deutschen CO₂-Emissionen (Warmwasser kaum verändert bei 27 Mt und 3 %; Öko-Institut et al. 2010: 101, UBA 2010b: 53). Das bedeutet, dass der Wärmebereich der privaten Haushalte in sieben Jahren einen gewissen Beitrag zur Reduzierung der klimarelevanten Emissionen beigetragen hat.

Hierfür gibt es mehrere relevante Faktoren: die absolute Menge des Wärmebedarfs in den Gebäuden (neben der Dämmqualität der Gebäudehülle auch abhängig von der be-

²⁵ Angaben für 2007, eigene Berechnung (Daten aus oben genannten Quellen).

heizten Wohnfläche insgesamt sowie von individuellen Bedürfnissen der BewohnerInnen), die technische Effizienz (Wirkungsgrad der Heiz- und Anlagentechnik) und schließlich die Auswahl des Brennstoffs. Die verschiedenen Energieträger verursachen jeweils unterschiedliche CO₂-Emissionen pro kWh. Während Braunkohlebriketts 100 Tonnen CO₂ freisetzen, um 1 Terajoule (TJ) Energie zu erzeugen, und leichtes Heizöl pro TJ für 74 Tonnen CO₂-Emissionen verantwortlich ist, entstehen bei der Verwendung von Erdgas nur 56 Tonnen CO₂-Emissionen pro TJ (UBA 2010b: 523-524).

Insofern ist die Verschiebung im Energiemix weg von Kohle und Öl hin zu erneuerbaren Energien und Gas im Wärmebereich (vgl. oben) eine positive Entwicklung für den Klimaschutz. Doch im Vergleich zum Stromsektor, wo die erneuerbaren Energien im Jahr 2011 bereits 20 % beitrugen, beläuft sich der erneuerbare Anteil im *Wärmebereich insgesamt* (nicht nur bei privaten Haushalten, sondern auch in den Sektoren Industrie sowie Gewerbe, Handel und Dienstleistungen) erst auf ca. 10 % (BMU 2012;: 3).²⁶ Dabei ist die Biomasse mit 91 % „die dominierende Größe im Bereich der Wärmebereitstellung aus erneuerbaren Energien“ (BMU 2012;: 9).

Der *relative* Indikator „kg CO₂ pro zur Verfügung gestellter Raumwärme für einen qm Wohnfläche im Jahr“ ist kontinuierlich gesunken, zwischen 1996 und 2007 um insgesamt 16 % von durchschnittlich 46 kg auf 34 kg CO₂/qm (Öko-Institut et al. 2010: 102). Doch trotz dieses Fortschritts ist weiterhin ein erhebliches technisch realistisches sowie wirtschaftlich rentables Potential für eine Reduktion von CO₂-Emissionen im Wohngebäudebereich vorhanden: sowohl durch Effizienzmaßnahmen als auch durch die Substitution von fossilen Energieträgern durch erneuerbare Energien. Der aktuelle Raumwärme-Endenergieverbrauch könnte durch „konsequente Komplettsanierung des Gebäudebestands“ um 60 % gesenkt werden (Öko-Institut et al. 2010: 7). Das sind also fast 12 % des gesamtdeutschen Endenergieverbrauchs und rund 8 % der energiebedingten CO₂-Emissionen, die sich demnach allein im Gebäudebestand reduzieren ließen. Bei dieser Schätzung handelt es sich um das technisch machbare Potential: Um es auszuschöpfen, müssten an Millionen Gebäuden teils intensive Baumaßnahmen durchgeführt werden, die entsprechend Zeit kosten.

²⁶ Zum Vergleich: In Österreich und Schweden wurden 2008 mit Hilfe der erneuerbaren Energien bereits über 30 % bzw. sogar über 60 % des nationalen Gesamtwärmebedarfs (inkl. Industrie und der anderen Sektoren) bereitgestellt, davon zum größten Teil mit Biomasse. Islands Wärme-Energiemix besteht zu fast 40 % aus Geothermie (IEA/OECD 2010: 342).

Eine (teilweise) Substitution des danach weiterhin notwendigen Brennstoffs durch erneuerbare Energien könnte einen zusätzlichen entscheidenden Beitrag zum Klimaschutz leisten. Bis zum Jahr 2020 hält das Umweltbundesamt (UBA) immerhin bereits eine Reduzierung um 19 % des Endenergiebedarfs (bzw. 27 % der klimarelevanten Emissionen) für Raumwärme und Warmwasser in Wohngebäuden im Vergleich zum Verbrauch im Jahr 2005 für realistisch, wofür jedoch sehr rasch zahlreiche politische Maßnahmen erfolgen müssten, um Anreize richtig zu setzen (Bundesregierung 2011a: 149-150). Dabei wird angenommen, dass folgende zwei Maßnahmen die größten Einzelbeiträge liefern: a) die Stärkung des Vollzugs der Energieeinsparverordnung mit 5 Millionen Tonnen CO₂ und b) der schnelle Austausch alter Heizkessel mit fast 3 Millionen Tonnen CO₂ (Bundesregierung 2011a: 148). Beide Maßnahmen entsprechen Zielen der EU-Gebäude-Richtlinie und sind Bestandteil der weiteren Analyse in dieser Arbeit.

Für die gesamte EU ging der damalige Energiekommissar im Jahr 2008 von einem Einsparpotential von 25 % im Gebäudebereich aus – und zwar bis zum Jahr 2020: „Dies hieße, dass der Gesamtendenergieverbrauch der EU um rund 11 Prozent allein im Gebäudesektor gesenkt werden könnte.“ Die Realisierungschancen sieht er optimistisch, denn „in keinem anderen energienutzenden Bereich gilt die sogenannte ‚Win-win-Situation‘ mehr als im Gebäudebereich“ (Piebalgs 2008: 14).

So kommt eine McKinsey-Studie zu dem Schluss, dass der Gebäudebereich sich im Vergleich zu anderen energiekonsumierenden Sektoren weltweit dadurch auszeichnet, dass a) die Treibhausgas-Vermeidungskosten²⁷ vergleichsweise gering sind – sie bieten von allen Sektoren die höchsten negativen Kosten bzw. Gewinne, b) die anfänglichen Investitionskosten jedoch vergleichsweise hoch sind und c) das weltweite Gesamtpotential im Vergleich zu anderen Sektoren im Mittelfeld liegt (McKinsey & Company 2009: 18). Hier existieren also große wirtschaftliche und gesellschaftliche Chancen. Selbst

²⁷ Unter Treibhausgas-Vermeidungskosten versteht man die finanziellen Mittel, die investiert werden müssten, um für die gleiche (Energie-)Dienstleistung weniger klimarelevante Emissionen zu produzieren. Beispielsweise sind die CO₂-Vermeidungskosten durch Effizienzsteigerungen im Gebäudebereich tatsächlich keine Kosten, sondern die Investitionen dort werfen durch niedrigere Betriebskosten langfristig Gewinn ab, während für die Technik von CCS (Carbon Capture and Storage) hohe Kosten pro „eingelagerter“ Tonne CO₂ entstehen (McKinsey & Company 2009: 7). Mit diesem ökonomischen Modell wird argumentiert, wie sich der Klimawandel weltweit am volkswirtschaftlich „günstigsten“ bekämpfen lässt: Im Rahmen des Emissionshandels werden deswegen auch zahlreiche Projekte in Entwicklungsländern finanziert, wo es vergleichsweise günstiger ist, mit einfachen Maßnahmen CO₂ einzusparen, als beispielsweise in einem neuen Gas-Kraftwerk in Deutschland, wo rein technisch kaum noch zusätzliche Effizienzsteigerungen möglich sind oder diese nur noch mit extrem kostspieligen Investitionen zu realisieren sind.

wenn die Aufbringung der hohen Investitionssumme zunächst eine Herausforderung darstellt, sind die langfristigen Renditen attraktiv (McKinsey & Company 2009: 18). Doch diese Potentiale werden aus Sicht der Analysten derzeit (noch) nicht gehoben, weil die Anreize falsch gesetzt seien, Informationslücken existieren und die Kreditzinsen eine hohe Hürde darstellen (McKinsey & Company 2009: 104).

Auch eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamts sieht die deutschen Potentiale im Gebäudebestand in dessen Größe und hohem derzeitigen Energiebedarf sowie vor allem in dem „über die Jahre akkumulierten Rückstau bei der Anpassung [...] an moderne Standards der Dämm- und Heiztechnik.“ (Schade et al. 2009: 68)

2.2.2.4 Anzahl und Struktur der Wohngebäude

Im Jahr 2010 gab es in Deutschland gut 18 Millionen Wohngebäude, in diesen standen insgesamt 39,5 Millionen Wohneinheiten mit durchschnittlich 87 qm zur Verfügung. 83 % (gut 15 Millionen) der Wohngebäude waren Ein- und Zweifamilienhäuser mit durchschnittlich 135 qm Wohnfläche. Die mehr als 3 Millionen Mehrfamilienhäuser boten fast 21 Millionen Wohnungen (Destatis 2011b: 13). Der hohe Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern, insbesondere der freistehender Gebäude, wirkt sich auch auf den Energieverbrauch pro qm aus, denn diese weisen im Vergleich zu kompakten Mehrfamilienhäusern „einen besonders hohen spezifischen Heizwärmebedarf auf“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 7).

In einer Studie von 2005 prognostizierte das Institut für Energie- und Umweltforschung (IFEU), dass im Jahr 2006 etwa 380 000 Gebäude verkauft und Wohnungen in 1 735 000 Gebäuden neu vermietet würden (vgl. Abbildung 4). Das ist für die Debatte um den Energieausweis für Bestandsgebäude von Relevanz, wie Kapitel 9 zeigen wird.

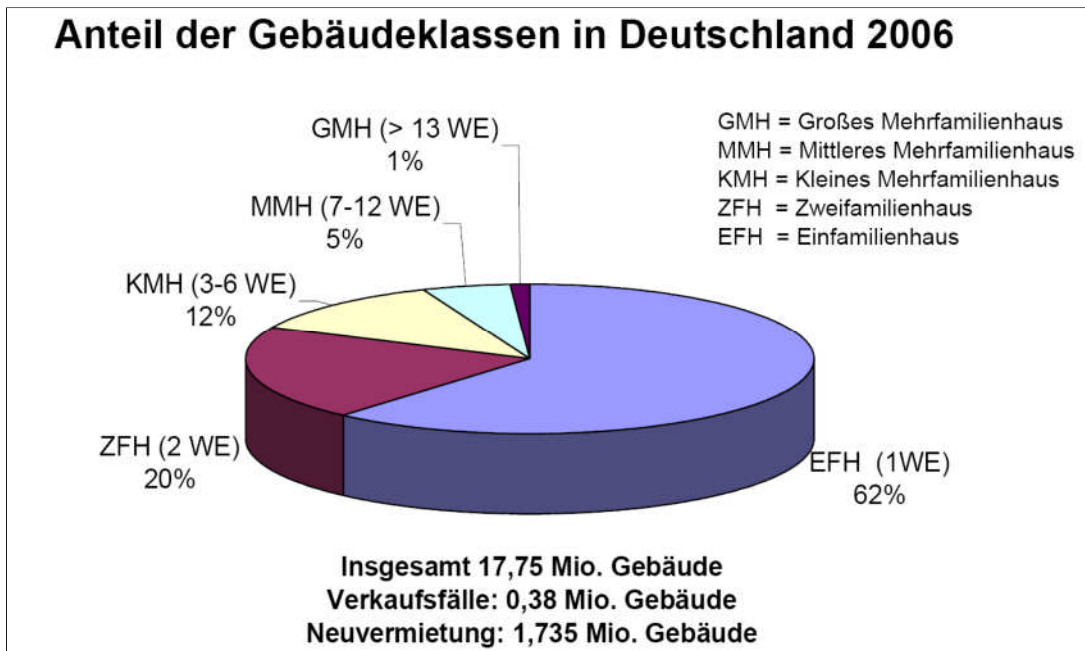


Abbildung 4: Anteil Wohngebäudeklassen 2006 sowie zu erwartende Verkäufe und Neuvermietungen

(Bremer Energie Institut 2005, zitiert in Hertle et al. 2005: 11)

2.2.2.5 Haushaltsstrukturen: demografischer Wandel und Auswirkungen auf Energieverbrauch

Das Bevölkerungswachstum in Deutschland stagnierte Ende der 1990er Jahre, seit 2003 nimmt die Bevölkerung ab (Destatis 2012e: 12). Dieser Trend soll Prognosen zufolge langfristig anhalten. Hierzu gibt es verschiedene Vorausberechnungen, wie stark die Bevölkerungszahl in den kommenden 50 Jahren schrumpft²⁸ und in welchen Regionen dies mehr oder weniger zu erwarten ist.

Die Zahl der Haushalte hingegen wächst in Deutschland kontinuierlich (im Zeitraum zwischen 1995 und 2009 um 10 %), während die durchschnittliche Zahl der Personen pro Haushalt abnimmt: Der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte ist im betrachteten Zeitraum gewachsen, während 2009 nur noch 26 % der Haushalte (1995 = fast 33 %) aus mindestens drei Personen bestanden (Destatis 2012b, Destatis 2008b: 12). Je größer ein Haushalt, desto weniger Energie wird *pro Person* für Raumwärme verbraucht – nicht zuletzt, weil hier in der Regel pro Haushaltsmitglied (im Vergleich zu Ein- und Zweipersonen-Haushalten) weniger Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung steht (vgl. Destatis 2008b: 12). Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass die Zahl der

²⁸ Die Annahmen für 2060 gehen von minus 21 % bis minus 14 % im Vergleich zu 2008 aus (Destatis 2011a).

Haushalte insgesamt bis 2025 weiter wächst (um ca. eine Million Haushalte, bzw. um 2,3 % im Vergleich zu 2009), sowie dass der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte auch langfristig weiter zunimmt: für 2030 werden 81 % angenommen. Während im Jahr 1995 die durchschnittliche Haushaltsgröße noch bei 2,21 Personen und in 2009 bei 2,04 Personen lag, werden für das Jahr 2030 im Durchschnitt 1,88 Personen pro Haushalt angenommen (Destatis 2012b, Destatis 2008b: 12).

2.2.2.6 Eigentums- und Mietverhältnisse

Im europäischen Vergleich auffallend ist die hohe Mietquote in Deutschland: 2010 wohnten ca. 47 % der EinwohnerInnen zur Miete, so viel wie in keinem anderen Land der EU-27. Der Anteil der MieterInnen in der EU-27 hat zu diesem Zeitraum bei 29 % gelegen, in den neuen EU-Mitgliedstaaten liegt der Wert nur bei 14 % (vgl. Eurostat 2012). Die Eigentümerquote²⁹ ist in Deutschland bis 2010 auf 47 % angestiegen (Destatis 2012a: 13). Im Jahr 2006 wurden knapp 16 Millionen Wohneinheiten von EigentümerInnen selbst genutzt (KfW Bankengruppe 2008: 124), bis 2010 stieg die Anzahl auf 16,5 Millionen an (Destatis 2012a: 18).

Für Deutschland gilt: Wer Wohnraum besitzt, ist überwiegend EigentümerIn von Ein- und Zweifamilienhäusern (81 %), wer zur Miete wohnt, der wohnt am ehesten in einem Mehrfamilienhaus mit drei und mehr Wohnungen pro Gebäude (80 %, vgl. Tabelle 5, Destatis 2012a: 18-20). Damit unterscheidet sich Deutschland von anderen EU-Ländern dadurch, dass hier Wohneigentum und Einfamilienhaus zum Synonym geworden sind, während der Markt in Ländern mit höherer Wohneigentumsquote eine größere Bandbreite des zu erwerbenden Wohnraums aufweist, z.B. auch kleinere und einfachere Wohnungen anbietet (empirica. Qualitative Marktforschung. Stadt- und Strukturforschung 2009: 14).

²⁹ „Eigentümerquote: Anteil der vom Eigentümer selbst bewohnten Wohnungen an allen bewohnten Wohnungen in Wohngebäuden.“ (Destatis 2012c), hier werden also nicht die Einwohneranteile in Miete bzw. Eigentum ermittelt, sondern der Status der Wohnung – unabhängig von der Größe des darin lebenden Haushalts.

Tabelle 5: Bewohnte Wohnungen nach Gebäudetyp und Eigentumsverhältnis 2010
(eigene Darstellung, Daten: Destatis 2012a: 18-30)

	Wohnungen insgesamt	Davon in Wohngebäuden mit...			
		1 Wohnung (Einfamilien- haus)	2 Wohnungen (Zweifamilien- haus)	3-6 Woh- nungen	7 und mehr Wohnungen
	in 1 000	in %			
Eigentümerwohn- einheiten	16 494	57	24	10	9
Mietwohneinheiten	19 595	6	14	30	50

Neben selbst genutztem Wohneigentum gibt es drei wichtige Gruppen, die Wohnraum besitzen. Als VermieterInnen treten demnach a) private Kleinvermieter, b) öffentliche oder gemeinnützige Einrichtungen (z.B. Genossenschaften, Kommunen) oder c) privatwirtschaftlich arbeitende Einrichtungen (Wohnungsunternehmen) auf. Zum Stichtag 30. Juni 2006 gehörten 14,5 Millionen Mietwohnungen privaten Kleinvermietern, weitere 4,6 Millionen der öffentlichen Hand, Genossenschaften oder Kirchen und 4,1 Millionen Wohneinheiten wurden privatwirtschaftlich professionell gewerblich vermietet (KfW Bankengruppe 2008: 125). Dabei hat sich diese Eigentumsstruktur zwischen 1998 und 2006 stark verändert: Während die öffentlichen Eigentümer ihre Bestände um über 20 % reduziert haben, ist die Zahl der Wohnungen von Kleinvermietern und Selbstnutzern, insbesondere aber von privatwirtschaftlichen VermieterInnen (plus 15 %), gestiegen (KfW Bankengruppe 2008: 131). Die Veräußerungen von zuvor öffentlich betriebenen Wohnungsbeständen haben vor allem finanzielle Motive:

„Bund, Länder und Kommunen streben an, ihren Schuldenstand zu reduzieren bzw. fehlende laufende Einnahmen durch Einnahmen aus dem Verkauf der Wohnungsbestände zu kompensieren. Auch wird die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände häufig mit dem Argument gefordert, dass öffentliche Verwaltungen weniger effizient arbeiten als private Eigentümer. Gegner der Privatisierung führen dagegen an, dass kommunale Unternehmen mehr für die Stadtentwicklung leisten als private.“ (KfW Bankengruppe 2008: 132)

Der nach wie vor vergleichsweise hohe Mietanteil in Deutschland erfordert ein besonderes Augenmerk auf das sogenannte Mieter-Investor-Dilemma, auf das in den Kapiteln 8 und 2.2.2.10 noch näher eingegangen wird. Untersuchungen dieses Dilemmas helfen, strukturelle Probleme einer effektiven Gebäudeenergieeffizienzpolitik zu identifizieren.

2.2.2.7 Energiepreise für Raumwärme

Die *Energiepreise* sind seit Ende der 1990er Jahre besonders stark gestiegen (vgl. Abbildung 5). Insbesondere Gas (plus 89 %), flüssige Brennstoffe (plus 161 %) und Fernwärme (plus 89 %) haben sich zwischen 1995 und 2007 verteuert (Destatis 2008b: 7).

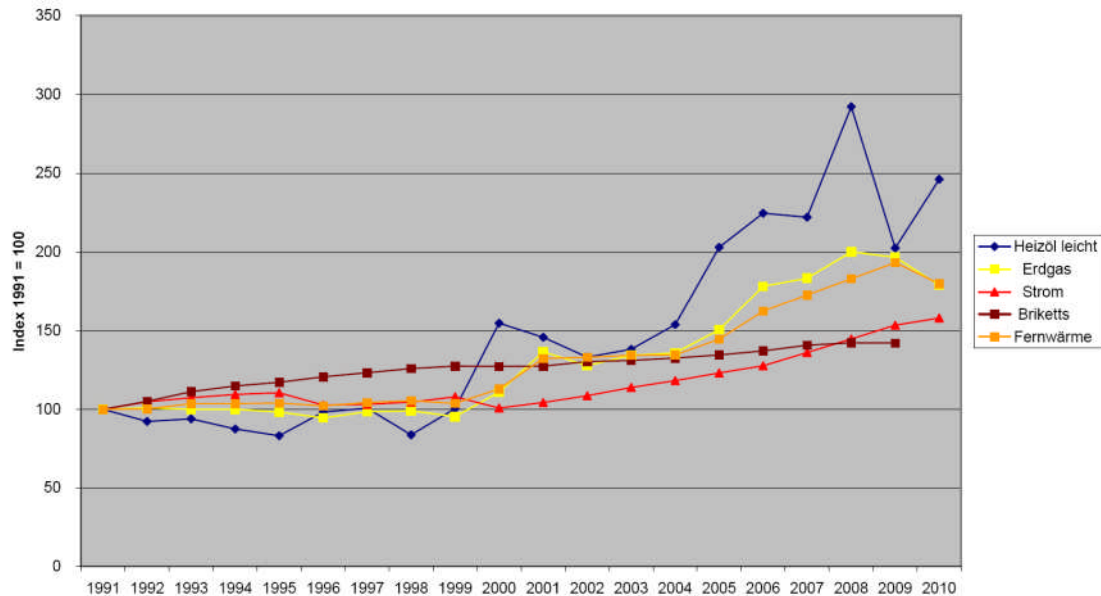


Abbildung 5: Entwicklung der Energiepreise privater Haushalte
(BMWi 2011: 39)

Auch die *Ausgaben* privater Haushalte für Energie haben sich erhöht, im Zeitraum von 1995 bis 2007 um knapp 61 %, dabei erfolgte „fast 90% dieses Anstiegs [...] seit dem Jahr 2000. Je Haushalt sind die Energiekosten seit 2000 um rund 51% gestiegen“ (Destatis 2008b: 7). Im Jahr 2007 gaben die Haushalte fast 61 Milliarden Euro für Strom, Gas, flüssige und feste Brennstoffe sowie Fernwärme aus (Destatis 2008b: 7). Der Anteil, den die Wohnenergiekosten an den Gesamt-Konsumausgaben der privaten Haushalte im Inland ausmachen, ist zwischen 1995 und 2007 von 3,7 auf 4,7 % gestiegen: von 1033 auf 1556 Euro jährlich (Destatis 2008b: 7). Die durchschnittlichen jährlichen Kosten der privaten Haushalte für Wärmeenergie *pro qm Wohnfläche* sind zwischen 1990 und 2010 um 82 % gestiegen (von 6,32 auf 11,48 € BMWi 2012: 28)³⁰ – und das, *obwohl* der durchschnittliche Wärmebedarf *pro qm* in dem Zeitraum aufgrund von Effizienzsteigerungen um etwa ein Fünftel gesunken ist (vgl. Abbildung 2). Die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben für Raumwärme, Wassererwärmung und Strom lagen somit 2010 bereits bei 130 € pro Haushalt, während sie 1990 noch 69 €

³⁰ Die relativen Kosten für Raumwärme sind somit deutlich stärker gestiegen als die Kraftstoffkosten für eine Fahrleistung von 100 km: Diese stiegen um 33 % von 5,02 € im Jahr 1990 auf 6,67 € im Jahr 2009 (BMWi 2012: 28).

betrogen (BMWi 2012: 28). So gewinnt das Thema der Energieeffizienz auch immer stärker an sozialer Relevanz:

„Dringlich ist die Reduzierung besonders des fossilen Energiebedarfs im Wärmemarkt auch deshalb, weil in weiten Teilen der Bevölkerung die Heizkosten nicht mehr oder nur noch unter schmerzlichem Verzicht anderer Konsumabgaben getragen werden können und sich gleichzeitig die Erkenntnis und Angst verbreitet hat, dass kurzfristige Versorgungsengpässe bei der fossilen Energieversorgung entstehen können.“ (Schulte 2007: 47)

Während die *absolut* verbrauchten *Mengen* an Wohnenergie (inkl. Strom) zwischen 1995 und 2007 fast konstant geblieben sind³¹, „sind die gestiegenen Ausgaben für Wohnenergie fast ausschließlich auf die Preiserhöhungen zurückzuführen“ (Destatis 2008b: 8). Dieser Energiepreisanstieg erklärt aus Sicht des Statistischen Bundesamtes den reduzierten Energieverbrauch für Raumwärme (vgl. Kapitel 2.2.2.1).³²

2.2.2.8 Gebäudealtersstruktur und energetischer Zustand

1995 war (mit über 500 000 Wohneinheiten, die in diesem Jahr neu gebaut wurden) der Höhepunkt der Wohngebäudebautätigkeit nach der Wiedervereinigung erreicht (Destatis et al. 2008: 222)³³: Seitdem werden jährlich immer weniger neue Wohnungen in Deutschland fertiggestellt, zuletzt (2010) waren es knapp 160 000 Wohneinheiten jährlich (Destatis (gemeinsames Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder) 2012). Dabei ist das „historisch niedrige Niveau der Fertigstellungen [...] Folge des Nachfragerückgangs, dem seinerseits das Abflauen der Zuzüge aus den osteuropäischen Ländern und vom Osten in den Westen Deutschlands in der ersten Hälfte der 90er-Jahre zu Grunde liegt“. Als weitere Ursache wird die nach 1995 zurückgegangene Wohnungsbauförderung genannt (KfW Bankengruppe 2008: 122).

³¹ Während der Energieverbrauch für Raumwärme sank (vgl. oben), ist der *Stromverbrauch* in den Haushalten zwischen 1996 und 2007 absolut gestiegen – insbesondere für Kochen (plus 26 %) und Elektrogeräte (plus 24 %), während der Aufwand für Beleuchtung nahezu konstant blieb (Öko-Institut et al. 2010: 64).

³² Allerdings sind auch die Strompreise gestiegen, ohne dass die VerbraucherInnen hier mit Einsparungen reagiert hätten. Stattdessen ist der private Stromverbrauch weiter gestiegen. Eventuell haben die erhöhten Strompreise jedoch einen *noch* stärkeren Anstieg des Energieverbrauchs in diesem Bereich verhindert.

³³ Seit Bestehen der Bundesrepublik gab es den Höhepunkt Anfang der 70er Jahre: mehr als 700 000 Wohneinheiten (sowohl in Wohngebäuden als auch Wohneinheiten in überwiegend als Nichtwohngebäude genutzte Gebäuden) wurden damals jährlich fertig gestellt (KfW Bankengruppe 2008: 122).

Während es einerseits zwar über den faktischen Energieverbrauch für Raumwärme und Wassererwärmung Daten gibt, lässt sich andererseits schwer feststellen, wie der energetische *Zustand* der Gebäude tatsächlich ist: Es existiert nur eine recht dünne Datenlage darüber, wie viele Gebäude bisher in welcher Qualität energetisch saniert wurden, wie hoch die aktuelle Sanierungsrate ist, wie viel Energie durch Sanierungen eingespart wird und wie hoch die noch ungenutzten Effizienzpotentiale sind. „Eine Zeitreihe mit statistisch gesicherten Daten zum energetischen Zustand des Gebäudebestands ist nicht verfügbar.“ (Öko-Institut et al. 2010: 7)

Weitere Erkenntnisse zum aktuellen Gebäudebestand wird der im Mai 2011 deutschlandweit durchgeführte und in den folgenden Jahren ausführlich auszuwertende Zensus bringen.³⁴ Doch auch unabhängig von den erwarteten Ergebnissen gibt es einige statistische Anhaltspunkte: Von den oben bereits beschriebenen 39 Millionen Wohneinheiten in Deutschland befinden sich 87 % in Gebäuden, die bis 1990 errichtet wurden.³⁵ 74 % der existierenden Wohneinheiten wurden gar vor 1979 errichtet, also vor dem Inkrafttreten der ersten Wärmeschutzverordnung, die spezifische energetische Anforderungen an neue Gebäude enthielt (Daten aus 2010, Destatis 2012d).

Aus den jährlich veröffentlichten Erhebungen des Schornsteinfegerhandwerks wird deutlich, dass etwa 24 % aller im Jahr 2010 betriebenen Öl-Heizkessel und 16 % der betriebenen Gasheizungen in Deutschland (z.T. deutlich) älter als 20 Jahre waren (eigene Berechnung, Zahlen aus ZIV 2011: 14). Außerdem hätten in den letzten Jahren auch weiterhin EigentümerInnen beim Heizungsaustausch einen Niedertemperaturkessel installiert – ein Heizungssystem, das einen geringeren Wirkungsgrad als der bereits weit verbreitete Brennwertkessel aufweist und somit nicht dem Stand der Technik entspricht (Weiß/Dunkelberg 2010: 85).

Mit dem Ziel, vorliegende Datenlücken zu schließen, befragte das IWU gemeinsam mit dem Bremer Energie Institut im Jahr 2010 im Rahmen eines Forschungsprojekts in einer repräsentativen Stichprobe 7 500 GebäudeeigentümerInnen, bzw. -VerwalterInnen sowie 400 SchornsteinfegerInnen (Diefenbach et al. 2010):

³⁴ „Erste Ergebnisse werden 18 Monate nach dem Stichtag, also im November 2012 vorliegen. Die detaillierten Auswertungen folgen [...] ab Mai 2013.“ (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011)

³⁵ Und zwar betrifft dieser Anteil gleichermaßen die Gebäude in den alten und neuen Bundesländern.

„Betrachtet man den Wohngebäude-Altbau mit Baujahr bis 1978 [...], so zeigt sich, dass hier in der Vergangenheit grob gesprochen ein Modernisierungsfortschritt beim Wärmeschutz von 25 bis 30 % erreicht wurde. Diese Zahl ist als ein statistischer Durchschnittswert zu verstehen, der vereinfachender Weise aus allen Gebäuden in der Stichprobe mit nachträglichen Wärmeschutzmaßnahmen an der Gebäudehülle hochgerechnet wurde. Dabei wurden vollständige und teilweise Dämmungen von Außenwand, Dach/Obergeschossdecke, Fußboden/Kellerdecke und der Einbau von Wärmeschutzverglasung entsprechend ihrem überschlägig ermittelter [sic!] Beitrag zur Heizwärmeersparung angerechnet. Umgekehrt ist also pauschal gesprochen bei 70 % bis 75 % der Gebäudehülle im Altbau noch keine Verbesserung des Wärmeschutzes erfolgt.“ (Diefenbach et al. 2010: 12)

Dabei würden sich die einzelnen Bauteile deutlich unterscheiden: Zwar hätten inzwischen über 70 % der Dächer- und Obergeschossdecken eine Dämmung, doch seien nur etwa ein Drittel der Fassaden und Kellerdecken bzw. Erdgeschossfußböden gedämmt (Diefenbach et al. 2010: 45, vgl. hierzu auch Rathert 2011: 4).³⁶

Einig sind sich vorliegende Quellen, dass bisher noch nicht ausreichend saniert wurde, um die klima- und energiepolitischen Ziele zu erreichen, denn die Energieverbräuche in diesem Sektor sind weiterhin höher als nötig (vgl. z.B. Diefenbach et al. 2010: 13, Freitag 2006, Öko-Institut et al. 2010: 7, Piebalgs 2008: 14). Dabei sei es aus Sicht des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) prioritär, eine zügige „Durchsanie- rung“ auf EnEV 2009-Niveau des gesamten Bestands zu erreichen, anstatt einzelne Spitzensanierungen mit höheren Standards (Weiß/Vogelpohl 2010: 11).

Die energetischen Anforderungen an neu zu errichtende Gebäude in Deutschland wurden seit Ende der 1970er Jahre schrittweise verschärft. Der Energieverbrauch und somit auch die monatlichen Energieebenkosten eines Neubaus von 2009 oder jünger betragen in der Regel nur einen Bruchteil von den Werten eines mittelmäßig oder gar nicht modernisierten Altbaus (vgl. Abbildung 6). Außerdem ist seit Inkrafttreten des Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetzes (EEWärmeG) in 2009 der anteilige Einsatz von erneuerbaren Energieträgern beim Neubau Pflicht (Deutscher Bundestag 2008) und hilft so, die CO₂-Emissionen im Gebäudebereich weiter zu reduzieren.

³⁶ Die Tatsache, dass eine Dämmung vorhanden ist, ist weiterhin mit Unsicherheiten behaftet und ermöglicht nur eingeschränkt Aussagen über den Gebäudezustand. So sagt dies nichts darüber aus, wann und in welcher Qualität die Dämmung angebracht wurde. Teils würde sich hier inzwischen eine erneute Sanierung mit besserem Dämmstandard rentieren.

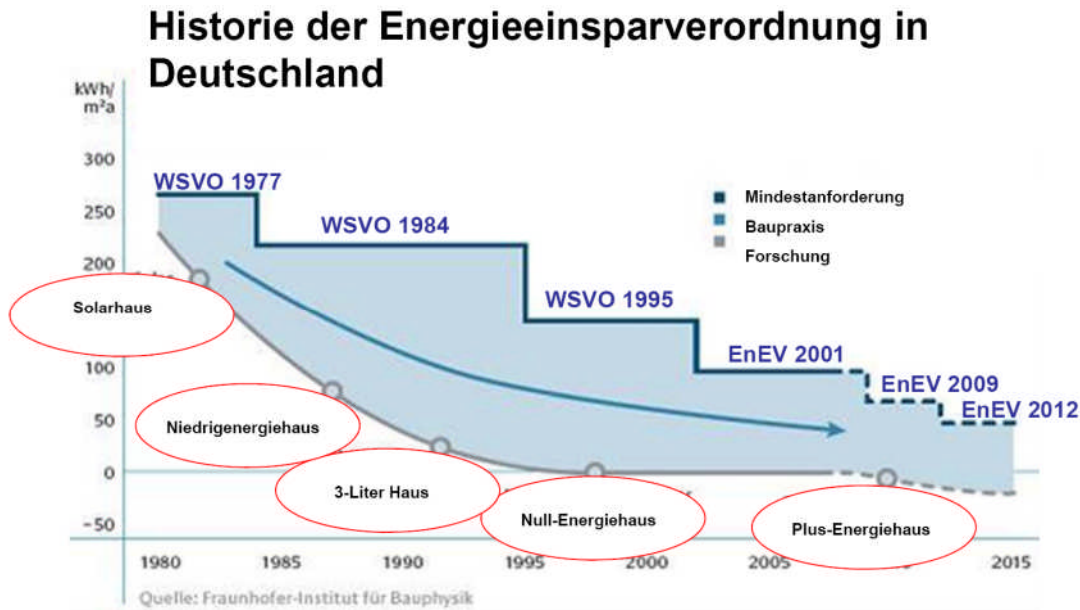


Abbildung 6: Entwicklung der gesetzlichen energetischen Anforderungen an Neubau und Baupraxis
(Rathert 2011: 8)

2.2.2.9 Energetische Sanierungsrate

Unter der energetischen Sanierungsrate (oder -quote) versteht man den Anteil der jährlich energetisch modernisierten Gebäude (gemittelt über alle Bauteile der Gebäudehülle, also z.B. energetische Sanierung des Dachs, von Fenstern oder Fassade). Dieser Wert wurde für Deutschland zuletzt von der IWU-Studie geschätzt, die Ende 2010 veröffentlicht wurde:

„Berechnet man [...] auf Basis der in den Jahren 2005 bis 2008 durchgeführten Wärmeschutzmaßnahmen die jährliche Modernisierungsrate für bis 1978 errichtete Altbauten, so erhält man [...] einen Wert von etwa 1,1 %/a [...] Bis zu einer – rein hypothetischen – vollständigen Modernisierung des Altbaubestandes würde es bei einer Beibehaltung dieser Rate noch etwa 65 bis 70 Jahre, also mindestens etwa bis zum Jahr 2075 dauern.“
(Diefenbach et al. 2010: 12)

Zu einer ähnlichen Prognose kommt das IÖW: „Wenn weiterhin im selben Tempo wie in den letzten Jahren saniert wird, sind im Jahr 2020 immer noch weniger als 45 Prozent aller Fassaden von Ein- und Zweifamilienhäusern gedämmt; erst im Jahr 2080 wären dagegen alle Fassaden mit einer Dämmung versehen.“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 7) Problematisch sei insbesondere, dass weiterhin Sanierungen stattfänden, ohne überhaupt Dämmmaßnahmen zu integrieren: „Dadurch haben die Eigentümer/ innen den Zeitpunkt für eine vergleichsweise kostengünstige energetische Sanierung für viele Jahre oder gar

Jahrzehnte verpasst“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 7) – und in vielen Fällen ist dies sogar regelwidrig, wie die Analyse der Energieeinsparverordnung noch zeigen wird.

In dem vom IWU betrachteten Zeitraum 2005 bis 2008 ging (im Vergleich zur Periode 2000 bis 2004) die Anzahl der Modernisierungen von Außenfassade, Dach- und Kellerdecken bei denjenigen Gebäuden, die früher als 1978 gebaut wurden, gar zurück:

„In der Periode 2000 - 2004 wurden durchschnittlich pro Jahr an 1,28 % der Altbauten Wärmedämmmaßnahmen bei der Außenwand durchgeführt. Berücksichtigt man den gedämmten Flächenanteil, so ergibt sich der entsprechende Anteil der jährlich gedämmten Außenwandfläche (bezogen auf die gesamte Außenwandfläche im Bestand) zu 1,01 %. [...] Betrachtet man die jüngsten Zahlen aus der Periode 2005 - 2008 im Einzelnen – hier für den Altbau mit Baujahr bis 1978 – so ergeben sich bei der Außenwanddämmung jährliche Modernisierungsraten (flächengewichtet) von ungefähr 0,83 %/a, bei der Dach-/Obergeschossdeckendämmung von 1,5 %/a und bei der Kellerdeckendämmung von 0,31 %/a, jeweils mit relativ großen Fehlerbandbreiten. Gegenüber der Periode 2000 – 2004 ist ein merklicher Rückgang zu verzeichnen.“ (Diefenbach et al. 2010: 70)

Diese Differenzierung verschiedener energetischer Sanierungen findet kaum Eingang in die politische Debatte. Hier wird meist pauschal von einer aktuellen energetischen Sanierungsrate von 1 % gesprochen, dabei wird auch kaum unterschieden zwischen Sanierungen von Gebäuden, die *vor* oder *nach* 1978 errichtet wurden. Ziel sei es, laut des Energiekonzepts der Bundesregierung von September 2010, „die [energetische] Sanierungsrate für Gebäude [...] von derzeit jährlich weniger als 1 % auf 2 % des gesamten Gebäudebestands [zu] verdoppel[n]“ (BMU/BMWi 2010: 5).

Selbst wenn die aktuelle Quote in der Argumentation oft nicht genannt wird (der methodischen Schwierigkeiten der Ermittlung sind sich viele Quellen bewusst), so sind sich doch viele Akteure einig, dass ein „Sanierungsstau“ vorliege und die Rate verdoppelt werden müsse (vgl. z.B. Ornth 2010: 4), denn „bei Koppelung an den regulären Erneuerungszyklus [müsste sie] realistischerweise bei etwa 2,5 % liegen“ (UBA 2009: 27). Außerdem ließe sich „mit einer vollständigen energetischen Sanierung der Altbauten bis zum Jahr 2050 [...] der Heizwärmebedarf bis dahin um die Hälfte reduzieren“ (Troge 2007: 26).

Das heißt, die normalerweise notwendigen Maßnahmen im Erneuerungszyklus eines Gebäudes finden zwar statt, werden aber gleichzeitig nicht genutzt, um energetische Verbesserungen zu erzielen: „Im Durchschnitt werden pro Jahr nur 2,5 % der Gebäude saniert. Doch nicht einmal bei der Hälfte dieser Sanierungen wird die Wärmedämmung

gleich mit gemacht.“ (Troge 2007: 26) So geht die IWU-Studie beispielsweise davon aus, dass bei etwa 9 % der durchgeführten Dachneueindeckungen die Gelegenheit *nicht* genutzt werde, gleichzeitig den Wärmeschutz zu verbessern. Außerdem werden etwa 25 % der Ausbauten des Dachgeschosses von Altbauten ohne gleichzeitige Dämmmaßnahmen durchgeführt, z.T. weil hier bereits vor dem Ausbau Maßnahmen stattgefunden haben (Diefenbach et al. 2010: 76). Dabei lohnen sich „Investitionen in Energiesparteknik [...] für Hauseigentümer vor allem, falls ohnehin eine Sanierung fällig ist“ (Troge 2007: 26). Hinsichtlich der Heizungsverteilungen „hat bei rund 75 % der Ein-/Zweifamilienhäuser und bei rund 85 % der Mehrfamilienhäuser noch keine Verbesserung der Wärmedämmung stattgefunden“ (Diefenbach et al. 2010: 93).

Die Erneuerungsrate der Heizungen sieht im Vergleich zu den Maßnahmen des Wärmeschutzes (z.B. neue Fenster, Dämmung Dach oder Fassade) nur *etwas* besser aus: So liegt „die jährliche Rate der Heizungsmodernisierung, [...] bei 2,8 % [...] Diese Zahl berücksichtigt alle ab 2005 neu eingebauten Heizungen in Wohngebäuden, die bis 2004 errichtet wurden.“ (Diefenbach et al. 2010: 89) Und selbst bei diesen neuen Heizungen, wird nicht immer der aktuelle Stand der Technik installiert, wie man z.B. an den oben erwähnten Niedertemperaturkesseln sieht.

2.2.2.10 „Nutzer- Investor-Dilemma“

Als eine Ursache für die unbefriedigend niedrige Sanierungsrate des Gebäudebestands in Deutschland wird das sogenannte „Nutzer-Investor-Dilemma“ gesehen. Demnach seien VermieterInnen in der Regel nicht bereit, in eine energetische Sanierung zu investieren, wenn von den sinkenden Heizkosten nur die MieterInnen profitieren. InvestorInnen und NutzerInnen sind demnach verschiedene Personen – das führt zu einem Dilemma mit Marktversagen, denn so unterbleiben rechnerisch rentable Verbesserungen des Gebäudebestands:

„Ein Beispiel für das „Investor-Nutzer-Dilemma“ ist die oftmals mangelnde Bereitschaft von Vermietern, eine alte ineffiziente Heizungsanlage gegen eine moderne Anlage auszutauschen. Eine moderne, effizientere Heizungsanlage würde den Energieverbrauch und die Heizkosten senken. Von den geringeren Heizkosten würde jedoch in erster Linie der Mieter und nicht der Vermieter profitieren, der die Investitionskosten tragen müsste.“ (UBA 2010a: 48)

Andererseits kann so argumentiert werden, dass ein energetisch modernisiertes Gebäude auf dem Markt eine höhere Miete erzielen kann als ein schlecht gedämmtes. Rechtlich steht es der/dem VermieterIn zu, die Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhöhen bzw. nach § 559 des Bürgerlichen Gesetzbuches bis zu 11 % der Kosten der Modernisierung auf die jährliche Miete umzulegen. Inwiefern er/sie diese Miete dann auf dem Markt durchsetzen kann, also ob MieterInnen bereit sind, diesen Preis zu zahlen, hängt zum einen generell von Angebot und Nachfrage auf dem regionalen Wohnungsmarkt ab und zum anderen von der bewussten Nachfrage für sanierte Wohnungen durch MieterInnen.

Das Umweltbundesamt schlägt vor, dass Kommunen „die wärmetechnische Beschaffenheit eines Gebäudes als Kriterium in den Mietspiegel aufnehmen und so verbindliche ‚ökologische Mietspiegel‘ einführen“. In Darmstadt z.B. gibt es bereits einen solchen und dieser habe „dazu geführt, dass Vermieter von energetisch sanierten Gebäuden einen signifikanten Aufschlag von durchschnittlich 0,37 Euro pro m² auf die Kaltmiete [...] nehmen konnten“ (UBA 2010a: 49, Angaben beziehen sich auf den Mietspiegel 2003, siehe auch Darmstadt 2003, in 2008 wurde eine Neufassung des Darmstädter Mietspiegels veröffentlicht). Weitere Instrumente, um dieses Dilemma politisch zu regeln sind:

- a) Energiebedarfsausweise für mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt,
- b) energetische Mindestanforderungen im Fall einer Bestandssanierung,
- c) Nachrüstpflichten (unabhängig von geplanten Renovierungen, z.B. Pflicht zum Austausch der Heizkessel, sobald diese ein bestimmtes Alter erreicht haben) sowie
- d) finanzielle Anreize zur Sanierung (z.B. Förderprogramme der KfW Bankengruppe).

Die ersten drei Punkte sind Bestandteil der EnEV und werden in Kapitel 8 ausführlich diskutiert.

2.3 Zusammenfassung

Es lässt sich nach Betrachtung der Problemstruktur dieses Politikfeldes festhalten, dass

- der Raumwärmebedarf für Wohngebäude einen relevanten Anteil am deutschen Gesamtendenergieverbrauch und den CO₂-Emissionen hat,

- der Unterschied des Energiebedarfs eines Altbaus im Vergleich zum Neubau beim Faktor 10 liegen kann,
- im Bestand weiterhin große Potentiale für Energieeffizienz und für Substitution der Energieträger durch erneuerbare Energien existieren,
- diese Potentiale technisch und wirtschaftlich realisierbar wären, doch bisherige politische Anreize nicht ausreichen bzw. Informationsdefizite vorliegen,
- der Schwerpunkt politischer Bemühungen also im Bestand liegen sollte,
- unterschiedliche Herausforderungen im selbstgenutzten Wohneigentum oder im vermieteten Bestand existieren.

3 EU-Gebäude-Richtlinie: Entstehung, Inhalte und Implementation

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehen Implementationsergebnis und -prozess der EU-Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden in Deutschland. Bei der Analyse der formalen und praktischen nationalen Umsetzung ist es hilfreich, auch die Hintergründe dieser Richtlinie und die Abläufe auf EU-Ebene zu kennen. Es geht daher in diesem Kapitel um das Agenda Setting, die Politikformulierung und die Entscheidung zur Gebäude-Richtlinie sowie um beteiligte Akteure auf europäischer Ebene (Kapitel 3.1). Des Weiteren beschreibt dieses Kapitel die konkreten Inhalte der EU-Gebäude-Richtlinie und deren Anforderungen an die Mitgliedstaaten (Kapitel 3.2). Diese stellen die relevanten Parameter für die Soll-Ist-Untersuchung der Implementationseffektivität im weiteren Verlauf dieser Arbeit dar (Kapitel 8). Außerdem wird erläutert, wie die Implementation in den Mitgliedstaaten durch die EU-Kommission (KOM) unterstützt und überwacht wird (Kapitel 3.3). Zunächst jedoch wird kurz dargestellt, welche spezifischen Herausforderungen die Implementation von EU-Richtlinien für die Mitgliedstaaten grundsätzlich darstellen.

Die Gesetzgebung in der EU kennt Primär- und Sekundärrecht. Das primäre Gemeinschaftsrecht besteht aus den Gründungsverträgen und späteren Änderungen durch völkerrechtliche Verträge, zuletzt wurde im Dezember 2007 der „Vertrag von Lissabon“ unterzeichnet. Dieser trat nach Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten im Dezember 2009 in Kraft. Das Sekundärrecht bedient sich verschiedener Rechtsquellen, die in Artikel 288³⁷ (ehemals Art. 249 des EG-Vertrags) definiert sind: Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Während EU-Verordnungen in allen Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, ist eine Richtlinie „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“ (Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2010: 171-172).

In der Praxis seien die Richtlinien allerdings oft „derart detailliert, dass dem nationalen Gesetzgeber kaum ein Spielraum bei der Umsetzung in nationales Recht bleibt“ (Haller 2008: 42). Diese Einschätzung trifft für die Gebäude-Richtlinie nicht zu, wie im weite-

³⁷ Die hier und im Folgenden genannten Angaben beziehen sich auf die nach Lissabon konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2010).

ren Verlauf dieser Arbeit nachzuvollziehen sein wird: Gerade *weil* einige Anforderungen allgemein gehalten waren und den Mitgliedstaaten Spielräume boten, gab es in Deutschland lange inhaltliche Debatten über die angemessene Form der Umsetzung dieser Richtlinie (vgl. Kapitel 8 und 9), was zu Verzögerungen führte.

Im Folgenden werden die Abläufe und Akteure der Europäischen Rechtsetzung speziell im Fall von Richtlinien vorgestellt (Kapitel 3.1). Dabei gehen der Implementation im Mitgliedstaat – nach dem Modell des Policy Cycles³⁸ – mehrere Phasen voraus: Agenda Setting, Politikformulierung und Entscheidung. Diese Phasen finden nicht ausschließlich auf EU-Ebene und auch nicht zwingend chronologisch statt. Vielmehr lassen sich im europäischen Mehrebenensystem verschiedene Entscheidungsschritte und -ebenen beschreiben. Dabei sind viele Akteure in mehreren Phasen des politischen Prozesses beteiligt. Demnach werden Entscheidungen europäischer Politik „im Zusammenspiel einer großen Anzahl von Akteuren getroffen [...] Diese Zahl erhöht sich noch, bedenkt man, dass eine Vielzahl von Interessengruppen versucht, Einfluss auf die Akteure zu nehmen.“ (Bongardt 2007: 54) Dabei agieren diese zahlreichen Akteure in mehreren „Arenen“, „wobei sich diese wechselseitig unterstützen oder auch wechselseitig stören können. Der Begriff Arena bezeichnet einen Handlungszusammenhang von Akteuren, der durch Institutionen und die sich darin bildenden Interaktionskonstellationen definiert ist.“ (Benz 2009: 50, ausführlicher zum Mehrebenensystem in Kapitel 4.2.3)

So werden nationale Gremien und Verwaltungen z.B. bereits in der Phase der Politikformulierung und Entscheidungsfindung auf EU-Ebene beteiligt, damit die neuen Anforderungen sie nicht im Rahmen der nationalen Gesetzgebung überraschen und deren Umsetzung sie womöglich überfordern. Doch auch aufgrund ihres breiten Fachwissens werden die Verwaltungen der Mitgliedstaaten in den meisten Phasen der europäischen Politikgestaltung einbezogen: So sind beispielsweise deutsche VerwaltungsmitarbeiterInnen bereits während der Vorbereitung und der Verabschiedung von EU-Recht in europäischen Sachverständigengruppen und Ausschüssen beteiligt und begleiten anschließend auch die Umsetzung in sogenannten Komitologie-Ausschüssen. Sie arbeiten dabei jeweils mit unterschiedlichen EU-Organen zusammen: Die Kommission ist das relevanteste Gremium während des Agenda-Settings und der Politikformulierung, für die Entscheidung werden zusätzlich der Ministerrat und das Europäische Parlament relevant

³⁸ Mehr zum Policy Cycle in Kapitel 4.2.1.

und in der Phase der Durchführung ist schließlich wieder die Kommission Hauptakteur (Thomas/Wessels 2006: 25). Auf die generellen Abläufe bis zum Beschluss einer EU-Richtlinie sowie ganz speziell auf die Gebäude-Richtlinie geht Kapitel 3.1 ein.

3.1 Entstehungsprozess

Im Folgenden wird mit Hilfe der Phasen des Policy Cycles dargestellt, wie die „Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden“ entstanden ist. Anschließend wird der chronologische Ablauf in einem tabellarischen Abschnitt zusammengefasst (Kapitel 3.1.3). Der politische Prozess wird an dieser Stelle insoweit skizziert, wie es für die anschließende Analyse des nationalen Implementationsergebnisses und dessen Effektivität relevant erscheint. Dabei liegt ein besonderer Fokus auf den Abläufen in den verschiedenen EU-Gremien sowie auf inhaltlichen Konflikten während des Entstehungsprozesses. Diese können erste Indizien dafür sein, ob eine effektive Implementation realistisch erscheint oder eher schwer umzusetzen sein wird. Die konkrete Rolle Deutschlands (z.B. im Ministerrat) wird dann im Rahmen der Fallstudie in Kapitel 7.1 dargestellt. So ließen sich womöglich bereits vor Verabschiedung der Richtlinie entscheidende Weichen stellen, um eine effektive Implementation zu fördern oder zu hemmen. Dabei könnten sowohl die inhaltliche Ausgestaltung der Richtlinie relevant sein als auch der Prozessablauf (z.B. wenn Bedenken von nationalen umsetzenden Behörden angehört und berücksichtigt wurden).

3.1.1 Agenda-Setting

Problemwahrnehmung und Agenda-Setting sind Voraussetzungen für politische Programmgestaltung und Entscheidung. Dabei lassen sich öffentliche und politische Agenda unterscheiden: Erstere umfasst Massenmedien und Fachöffentlichkeit, letztere die Themensetzung im politisch-administrativen System. Dabei kann die politische Agenda weiter differenziert werden in a) die informale Agenda in der politischen Arena insgesamt und b) die konkrete formale Agenda der politischen Entscheidungsinstanzen (wie Regierung, Parlament) (Jann/Wegrich 2003: 83). Das Agenda-Setting kann also grundsätzlich von staatlichen oder nicht-staatlichen Akteuren betrieben werden. Das sogenannte *Initiativrecht* hinsichtlich der formalen Agenda auf EU-Ebene und der Einbringung eines Vorschlags in das Gesetzgebungsverfahren steht allerdings grundsätzlich nur

der EU-Kommission zu (Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2010: 172), lediglich in Einzelfällen kann seit Inkrafttreten des sogenannten Lissabon-Vertrags davon abgewichen werden. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Gebäude-Richtlinie war der Lissabon-Vertrag jedoch noch nicht in Kraft.

Während des Agenda-Settings spielen die Mitgliedstaaten bereits eine relevante Rolle, denn die Kommission agiert „nicht im luftleeren Raum [...] sondern [wird] von Mitgliedstaaten, Interessengruppen und anderen Akteuren in ihrem Agenda setting beeinflusst“ (Beichelt 2009: 49-50). Nach dem „Subsidiaritätsprinzip“ soll die Kommission nur dann gemeinsames EU-Handeln vorschlagen, „wenn sie der Ansicht ist, dass ein Problem dadurch wirksamer gelöst werden kann als durch nationale, regionale oder lokale Maßnahmen.“ (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2007: 23) Eine Harmonisierung der Energieeffizienzpolitik bei Gebäuden ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung der europäischen Klimaschutzziele und kann bei der Energieversorgungssicherheit helfen. Dabei stand (Gebäude-)Energieeffizienz schon viele Jahre vor Beratung der hier im Mittelpunkt stehenden Gebäude-Richtlinie auf der politischen Agenda: Die EU begann bereits Anfang der 1990er Jahre mit ihren Bemühungen, den Energieverbrauch im Gebäudesektor zu reduzieren (Euractiv.com 2010). So nimmt die Gebäude-Richtlinie auch auf vorherige politische Entscheidungen Bezug, wie z.B. auf die „Richtlinie 93/76/EWG zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung“ (Ratsbeschluss vom 13. September 1993).³⁹ Nach dieser Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten Programme zur Energieeffizienz für den Gebäudebereich entwickeln und durchführen sowie hierüber Bericht erstatten (Europäischer Rat 1993). Diese Richtlinie habe zwar bereits „zu ersten wichtigen Ergebnissen“ geführt, so die Begründung in der Gebäude-Richtlinie von 2002, es sei jedoch nun zusätzlich zur Richtlinie 93/76/EWG ein ergänzendes Rechtsinstrument erforderlich, „um konkrete Maßnahmen im Hinblick auf das große ungenutzte Potential für Energieeinsparungen und die bedeutenden Unterschiede zwischen den Erfolgen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet festzulegen“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 65). Außerdem verweist die Gebäude-Richtlinie darauf, dass der Rat im Jahr 2000 in seiner Schlussfolgerung den Aktionsplan der Kommission zur Verbesserung der Energieeffizienz gebilligt und „spezifische Maßnahmen für den Gebäudebereich“ gefordert

³⁹ Diese Richtlinie (englisch SAVE abgekürzt) wurde 2006 durch die „Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen“ ersetzt (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2006).

habe (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 65). Das Agenda-Setting der EU-Gebäude-Richtlinie war also zu einem großen Teil die konsequente Weiterentwicklung bestehender EU-Energieeffizienzpolitik.

3.1.2 Politikformulierung und Entscheidung

Während der Phase der Politikformulierung werden unterschiedliche Handlungsalternativen diskutiert und konkrete Vorschläge für Ziele, Strategien, Instrumente, Zuständigkeiten und ggf. Finanzierung gemacht. Dabei spielen die verschiedenen Interessen der zahlreichen Akteure, deren individuelle Problemwahrnehmung und spezifischen Lösungsansätze eine wichtige Rolle.

Der genaue Ablauf des Entscheidungsverfahrens wird in Artikel 294 des Vertrags zur Arbeitsweise der EU beschrieben (ehemals Art. 251 EG-Vertrag) (Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2010: 173-175): Den ersten Aufschlag macht die EU-Kommission (vgl. oben). Hierfür erarbeitet das Personal in den Generaldirektionen (GD) einen spezifischen Vorschlag für das Gesetzgebungsverfahren: Zu Beginn des Politikformulierungsprozesses lädt die GD verschiedene Stakeholder zu umfangreichen Konsultationen ein, dazu gehören sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure. Auf dieser Grundlage erarbeitet die zuständige Generaldirektion einen ersten Vorschlag, der gemeinsam mit anderen (fachlich betroffenen) GD erörtert wird, bevor der fertige Vorschlag auf die Tagesordnung einer Kommissionssitzung gelangt (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2007: 24-25). Diese Vorschläge erhalten dann „nach ‚Annahme‘ durch die Kommission auf ihrer wöchentlichen Sitzung offiziellen Status“ (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2007: 24). Die Kommission gilt als „*the key player at the stage of policy formulation*“, da ihr Regulierungsansatz später von anderen Akteuren kaum noch grundsätzlich geändert werden kann und bei der Implementation von den Mitgliedsstaaten übernommen werden muss (Sbragia 2000: 298).

Federführung bei der Formulierung der Gebäude-Richtlinie hatte die Generaldirektion Verkehr und Energie (Directorate-General for Transport and Energy, DG TREN),⁴⁰ zuständige Kommissarin für Verkehr und Energie war damals die Spanierin Loyola de

⁴⁰ Die Generaldirektion Energie und Verkehr (engl. DG TREN) wurde 2010 in zwei Generaldirektionen aufgeteilt: Nun gibt es eine GD Energie (engl. Abk. DG ENER) und eine GD Mobilität und Verkehr (engl. Abk. DG MOVE) (Europäische Kommission 2010a).

Palacio (Europäische Kommission o.J.). Nach Annahme einer Initiative durch die Kommission stehen weitere Entscheidungsprozesse an. Denn im sogenannten institutionellen Dreieck gibt es neben der Kommission noch zwei weitere Beschlussfassungsorgane: das Europäische Parlament (EP) sowie der Rat der Europäischen Union (Rat), der die Mitgliedstaaten vertritt. Im Rat treten die jeweils zuständigen nationalen FachministerInnen zusammen, weshalb er auch als „Ministerrat“ bezeichnet wird. Im Fall der Gebäude-Richtlinie verhandelte der „Rat der Europäischen Union zu Verkehr, Telekommunikation und Energie“. An den beiden Sitzungen, auf denen die Richtlinie beraten wurde, nahmen für Deutschland jeweils die Bundeswirtschaftsminister Müller (Juni 2002) und Clement (November 2002) teil (Rat der Europäischen Union 2002a, Rat der Europäischen Union 2002b). Welche Mehrheit im Rat erforderlich ist, um einen Vorschlag anzunehmen, ist abhängig vom Politikfeld und in den Verträgen geregelt, meist reicht eine qualifizierte Mehrheit⁴¹ - so auch im Fall der Gebäude-Richtlinie.

Außerdem wird das EP eingebunden – je nach Thema im „Verfahren der Zusammenarbeit“, im „Zustimmungs-“ oder im „Mitentscheidungsverfahren“. Letzteres ist mittlerweile das „Standardverfahren“ und gewährt dem Parlament eine gleichwertige Stellung neben dem Rat. Es wird vor allem bei Entscheidungen aus Politikfeldern wie Umwelt, Binnenmarkt, Verkehr, Bildung, Gesundheit und Kultur angewandt (Fontaine 2007: 19). Insbesondere durch Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags hat sich die Anzahl der Politikbereiche, in denen das Mitentscheidungsverfahren angewandt wird, erhöht. Die Gebäude-Richtlinie wurde vor dem Lissabon-Vertrag verhandelt und ebenfalls im Mitentscheidungsverfahren beschlossen (vgl. Europäische Kommission o.J.).

Für die Beratung im EP überweist der/die ParlamentspräsidentIn mit Erhalt des Schreibens der Kommission den Richtlinienvorschlag an die fachlich zuständigen Parlamentsausschüsse für die weitere Beratung. Im Fall der Gebäude-Richtlinie war der Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie (Industry, Trade, Research and

⁴¹ Qualifizierte Mehrheit heißt, dass mindestens 255 von 345 Stimmen (73,9 %) zusammenkommen müssen, wobei jeder Mitgliedstaat grob eine von seiner Bevölkerungsgröße abhängige Stimmenanzahl im Rat hat (Deutschland hat z.B. 29 Stimmen), allerdings werden die kleinen Staaten proportional bevorzugt. Eine weitere Bedingung ist eine Mehrheit der Mitgliedstaaten (also derzeit 14 von 27). Außerdem kann jeder Mitgliedstaat prüfen lassen, ob die abgegebenen Ja-Stimmen mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der EU entsprechen (Fontaine 2007: 18). In Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Steuerpolitik wird einstimmig entschieden. Das neue System aus dem Lissabon-Vertrag, die sogenannte „doppelte Mehrheit“ wird erst im Jahr 2014 im Rat der Europäischen Union eingeführt. Diese ist erreicht, wenn 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen, die gemeinsam mindestens 65 % der europäischen Bevölkerung auf sich vereinen.

Energy, ITRE)⁴² federführend, zusätzlich beriet der Umweltausschuss (ENVI) über den Vorschlag der Kommission (Europäisches Parlament 2001). Der federführende Ausschuss benennt einen BerichterstatterIn, welcher im Anschluss an die Ausschussberatung dem Parlamentsplenum in einer ersten Lesung zum Richtlinienvorschlag berichtet. In diesem Bericht sind dann auch Anmerkungen der anderen Ausschüsse enthalten, die zum Vorschlag der Kommission beraten haben. Nach dieser Aussprache stimmt das Parlament über den Vorschlag ab. Dabei kann es den Vorschlag auch mit Änderungen billigen oder ganz ablehnen. Im Fall der Gebäude-Richtlinie forderte das Parlament mehrere Änderungen.

Wenn Rat und/oder Parlament Änderungswünsche zum Vorschlag der Kommission haben und diese vom jeweils anderen Gremium nicht mitgetragen werden, wird der Vermittlungsausschuss einberufen. Neben VertreterInnen des Rats und des Parlaments nimmt die Kommission am Vermittlungsverfahren teil und hat dabei die Aufgabe, auf eine Annäherung der Standpunkte von Rat und Parlament hinzuwirken (Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2010: 173-175).

Im Fall der Gebäude-Richtlinie gab es sowohl vom Rat als auch vom Parlament verschiedene Änderungswünsche zum Vorschlag der Kommission. Deswegen reichte der formale Entscheidungsprozess von der Annahme des Vorschlags durch die Kommission im Mai 2001 bis zur Zustimmung der überarbeiteten Fassung von Rat und Parlament im November 2002. Der chronologische Ablauf wird in Kapitel 3.1.3 dargestellt. Das EP setzte beispielsweise nach seiner ersten Lesung durch, dass es detaillierte Ausnahmeregelungen zur Energieausweispflicht gibt. Außerdem brachte das Parlament erfolgreich ein, dass die Ausweise unter bestimmten Bedingungen für das gesamte Gebäude erstellt werden dürften und die Notwendigkeit, für jede Wohnung einen eigenen Ausweis zu erstellen, entfiel (Europäisches Parlament 2001: 17-18). Des Weiteren erreichte das Parlament die Festlegung eines Prüfauftrags in der Richtlinie, dass die Kommission die Richtlinie nach fünf Jahren evaluiert und ggf. Änderungen vorschlägt (Europäisches Parlament 2001: 20-21).

Der Rat sorgte mit seinen Änderungswünschen für eine längere Gültigkeit der geplanten Energieausweise: Diese sollten nicht fünf, sondern jeweils für zehn Jahre genutzt wer-

⁴² Heute heißt der Ausschuss lediglich noch „Industrie, Forschung und Energie“ (Stand: April 2012).

den können, bevor sie erneuert werden müssen (Rat der Europäischen Union 2002c: 3). Außerdem setzte er durch, dass die Definition dessen, was „größere Renovierungen“ sind, von den einzelnen Mitgliedstaaten entschieden werden sollte. Dabei geht es darum, die Voraussetzung dafür festzulegen, wann auch im Gebäudebestand spezifische energetische Mindeststandards erreicht werden müssen (Rat der Europäischen Union 2002c: 3). Hier war der Rat mit dem EP einer Meinung (Europäisches Parlament 2001: 17). Vom Rat abgelehnt wurde hingegen z.B. der Änderungswunsch des Parlaments aus der ersten Lesung, dass es für die Erstellung der Energieausweise eine EU-weite einheitliche Methode geben solle (Europäisches Parlament 2001: 19), da dieser Änderungsantrag „zu detailliert“ sei (Rat der Europäischen Union 2002c: 5). Auch der Vorschlag des Parlaments, im Begründungstext der Richtlinie auf den Vorteil des Grundsatzes der individuell nach Verbrauch ermittelten Heizungskostenabrechnungen hinzuweisen (Europäisches Parlament 2001: 10), wurde im Juni 2002 vom Rat nicht akzeptiert (Rat der Europäischen Union 2002c: 5). Unter anderem diesen letzten Punkt brachte das Parlament in der zweiten Lesung erneut ein. Die Kommission kam schließlich zu dem Schluss, dass dieser Änderungsantrag des Parlaments zu akzeptieren sei, da dieser Erwägungsgrund mit den Zielen der Richtlinie in Einklang stünde (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2002).

Besonders relevant war außerdem die Debatte um die Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten. Während die Kommission in ihrem ersten Vorschlag von den Mitgliedstaaten erwartete, dass diese die Richtlinie bis Ende 2003 umsetzen, war es Parlament und Rat wichtig, hier eine „angemessene“ längere Frist zu setzen: Das Parlament schlug zunächst vor, die Frist auf drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie zu setzen, bzw. für Energieausweise im Bestand zwei zusätzliche Jahre zu gewähren (Europäisches Parlament 2001: 22, Europäisches Parlament 2001: 17-18). Der Rat wollte jedoch *vier Jahre zusätzliche* Frist, die nicht nur für die Energieausweise gewährt werden sollte, sondern auch für die Inspektionen von Heizungen und Klimaanlage (Rat der Europäischen Union 2002c: 4). Diese Zeiträume hielt die Kommission angesichts ihrer „Ziele einer effektiven Steuerung des Energiebedarfs“ für viel zu lang (Europäische Kommission 2002). Der Kompromiss-Vorschlag vom EP lautete schließlich „drei plus drei“ (Europäisches Parlament 2002: 10) und wurde sowohl von der Kommission (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2002: 4) als auch vom Rat akzeptiert.

Die endgültige Entscheidung fiel am 25. November 2002 im Ministerrat in Brüssel, nachdem die Kommission ihre Stellungnahme zur Position des EP weitergeleitet hatte. Damals hatte Dänemark die Ratspräsidentschaft inne. An diesem Tag wurde die Richtlinie (und damit alle Änderungen des Parlaments aus der zweiten Lesung und die Unterstützung dieser Punkte durch die Kommission) ohne weitere Aussprache angenommen (Rat der Europäischen Union 2002b). Somit konnte die Richtlinie am 16. Dezember 2002 von Rat und EP unterzeichnet werden und Anfang Januar 2003 in Kraft treten.

Der Entscheidungsprozess im Ministerrat ist für die Forschungsfrage dieser Arbeit am ehesten relevant: Hinweise darauf, wie sich Deutschland positioniert hat, können helfen, das Implementationsergebnis zu erklären. Hierauf geht das Kapitel 7.1 ein.

3.1.3 Zusammenfassung

Tabelle 6 fasst den mehrjährigen Entstehungs- und Verhandlungsprozess der Gebäude-Richtlinie zusammen.

Tabelle 6: Chronologie der Entstehung der EU-Gebäude-Richtlinie 2001-2003
(vgl. Europäische Kommission o.J.)

	Datum	Akteurshandeln		
2001	11.05.	KOM nimmt Richtlinien-Vorschlag der GD TREN an		
	14.05.	Übermittlung an Rat und EP: Kommission schlägt beiden Gremien Richtlinie vor		
	17.05.	EP-Präsidentin überweist an Ausschüsse ITRE (Federführung) & ENVI		
	29.05.	ITRE-Ausschuss benennt als Berichterstatter den Spanier Alejo Vidal-Quadras Roca (Fraktion der Europäischen Volkspartei/ Christdemokraten)		
	18.09.	ITRE berät Richtlinien-Vorschlag	parallel: „Wirtschafts- und Sozialausschuss“ sowie „Ausschuss der Regionen“ beraten	
	05.11.			ENVI berät Entwurf der Stellungnahme: die Spanierin Cristina Garcia-Orcoyen Tormo (Fraktion der Europäischen Volkspartei/ Christdemokraten) wird als „Verfasserin der Stellungnahme“ benannt (am 21.11. einstimmig angenommen)
	20.11.			
	03.12.			
	04.12.			
	18.12.	ITRE nimmt „Entwurf einer legislativen Entschließung“ an (44 Stimmen dafür, 2 dagegen, 2 Enthaltungen)		
19.12.	ITRE-Bericht wird eingereicht			
2002	06.02.	Stellungnahme des EP in der ersten Lesung: „Legislative Entschließung“ und „Standpunkt“ des EP (fordert Änderungen am RL-Entwurf) Standpunkt der KOM zum Änderungsantrag des EP 1. Lesung		
	16.04.	Geänderter Vorschlag in der KOM angenommen -> Übermittlung an EP und Rat		
	07.06.	Gemeinsamer Standpunkt vom Rat angenommen		
	11.06.	Gemeinsamer Standpunkt von KOM angenommen -> Übermittlung an EP und Rat		
	10.10.	Stellungnahme EP 2. Lesung: erneut werden Änderungen gefordert Standpunkt der KOM zu Änderungsanträgen der 2. Lesung		
	15.11.	KOM nimmt Änderungen des EP aus 2. Lesung an -> Übermittlung an Rat und EP		
	25.11.	Annahme des Rats in 2. Lesung		
	16.12.	Unterzeichnung durch Rat und EP		
2003	04.01.	Inkrafttreten der Richtlinie (Veröffentlichung im Amtsblatt)		

3.2 Inhalte der Gebäude-Richtlinie: Anforderungen an die Mitgliedstaaten

Die Richtlinie umfasst die Begründung, 17 Artikel und einen Anhang. Artikel 1 nennt die Ziele der Richtlinie, Artikel 2 enthält Begriffsbestimmungen. Von den Mitgliedstaaten konkret umzusetzende Anforderungen finden sich in den Artikeln 3 bis 10. Diese werden im Folgenden einzeln vorgestellt. Artikel 11 bis 17 behandeln die Aufgaben des Ausschusses, der zur Überprüfung der Richtlinie eingesetzt wird (mehr dazu in Kapitel

3.3.1), geplante Anpassungen der Richtlinie sowie die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten und ihr Inkrafttreten.

Von den Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie verschiedene politische Instrumente nutzen, um die Gesamtenergieeffizienz in Gebäuden zu verbessern. So setzt die Richtlinie vor allem auf Regulierung und Information (vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 2-3). Die Richtlinie schreibt z.B. vor, dass die Staaten ordnungsrechtliche Mindeststandards bezüglich des Energiebedarfs für neue Gebäude einführen sollen (Artikel 4). Des Weiteren sind Energieausweise für eine verbesserte Transparenz auf dem Wohnungsmarkt vorgesehen (Artikel 7). Vorgeschriebene regelmäßige Inspektionen mit Ratschlägen für Betreiber sollen mittelfristig zu einem Austausch von ineffizienten Heizungs- und Kühlsystemen führen (Artikel 8 und 9). Die Richtlinie stellt also sehr unterschiedliche Anforderungen an die Mitgliedstaaten – sowohl verschiedene materielle Inhalte als auch einen diversifizierten Instrumenten-Mix. Im Folgenden sollen die konkreten Anforderungen der Richtlinie kurz vorgestellt werden (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003), die in Kapitel 8 noch ausführlicher interpretiert und beschrieben werden:

Artikel 3 „Festlegung einer Berechnungsmethode“

Die Mitgliedstaaten sollen auf nationaler oder regionaler Ebene eine Methode zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz⁴³ anwenden. Hierzu legt die Richtlinie im Anhang einen groben allgemeinen Rahmen fest. Dieser Rahmen wird regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre überprüft.

Artikel 4 „Festlegung von Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz“

Es sollen Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden festgelegt werden. Dabei kann zwischen neuen und bestehenden Gebäuden und unterschiedlichen Gebäudekategorien unterschieden werden. Die Anforderungen sind regelmäßig zu überprüfen (mindestens alle fünf Jahre) und erforderlichenfalls anzupassen. Dabei können die Mitgliedstaaten auch einzelne Gebäudegruppen von diesen Anforderungen aus-

⁴³ Unter der „Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes“ wird im Zusammenhang mit der Richtlinie laut Artikel 2 die Energiemenge verstanden, „die tatsächlich verbraucht oder veranschlagt wird, um den unterschiedlichen Erfordernissen im Rahmen der Standardnutzung des Gebäudes (u. a. etwa Heizung, Warmwasserbereitung, Kühlung, Lüftung und Beleuchtung) gerecht zu werden.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 67, vgl. hierzu auch Kapitel 2.1.3)

nehmen (z.B. bestimmte Baudenkmäler oder Gebäude, die für Gottesdienste genutzt werden, sowie provisorische Gebäude).

Artikel 5 „Neue Gebäude“

Die Mitgliedstaaten sollen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass neue Gebäude die energetischen Mindestanforderungen (vgl. Artikel 4) erfüllen. Bei neuen Gebäuden von mehr als 1000 qm Nutzfläche sollen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Einsetzbarkeit von alternativen Systemen vor Baubeginn berücksichtigt wird (z.B. Kraft-Wärme-Kopplung, dezentrale Energieversorgung mit erneuerbaren Energieträgern).

Artikel 6 „Bestehende Gebäude“

Es soll sichergestellt werden, dass Gebäude mit mehr als 1000 qm Nutzfläche, die einer größeren Renovierung unterzogen werden, festgelegte energetische Mindestanforderungen erfüllen, sofern dies technisch, funktionell und wirtschaftlich realisierbar ist.

Artikel 7 „Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz“

Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass bei Bau, Verkauf oder Vermietung von Gebäuden ein Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz vorgelegt wird. Die Gültigkeitsdauer des Energieausweises darf zehn Jahre nicht überschreiten. VerbraucherInnen muss ein Vergleich und eine Beurteilung der Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes möglich sein. Dem Ausweis sind Empfehlungen für die Verbesserung der Energieeffizienz beizufügen. Die Energieausweise von öffentlichen Gebäuden sind an gut sichtbarer Stelle anzubringen.

Artikel 8 „Inspektion von Heizkesseln“

Die Mitgliedstaaten haben zwei Alternativen:

- a) Sie treffen Maßnahmen, dass Heizkessel mit einer Nennleistung von 20 bis 100 kW, die mit nicht erneuerbaren flüssigen und festen Brennstoffen befeuert werden, regelmäßig fachmännisch inspiziert werden. Heizkessel mit mehr als 100 kW sind mindestens alle zwei Jahre zu untersuchen (nur bei Gasheizkesseln kann diese Frist auf vier Jahre verlängert werden). Bei Heizkesseln mit mehr als 20 kW, die älter als

15 Jahre sind, solle eine einmalige Inspektion der gesamten Heizungsanlage erfolgen. Dabei beraten Fachleute die NutzerInnen zu einem Austausch der Kessel und/oder Veränderungen am Heizungssystem.

- b) Sie treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die NutzerInnen Ratschläge zu ihrem Heizungssystem erhalten (s.o.). Die Gesamtauswirkung dieses Ansatzes sollte im Wesentlichen die gleiche sein wie bei Anwendung der Alternative a). Mitgliedstaaten, die diese Option wählen, berichten der Kommission alle zwei Jahre über die Gleichwertigkeit ihres Ansatzes.

Artikel 9 „Inspektion von Klimaanlage“

Klimaanlagen mit einer Nennleistung von mehr als 12 kW sind einer regelmäßigen Inspektion zu unterziehen, die die Prüfung des Wirkungsgrads und der Anlagendimensionierung im Verhältnis zum Kühlbedarf des Gebäudes umfasst. Auch hier sollen die NutzerInnen Ratschläge für mögliche Verbesserungen erhalten.

Artikel 10 „Unabhängiges Fachpersonal“

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass qualifiziertes, unabhängiges Fachpersonal die Energieausweise sowie die begleitenden Empfehlungen erstellt und die Inspektion von Heizkesseln und Klimaanlage durchführt. Dies können selbständige UnternehmerInnen oder Angestellte von Behörden oder privaten Stellen sein.

Artikel 15 „Umsetzung“

Die Mitgliedstaaten haben Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um der Richtlinie spätestens am 4. Januar 2006 nachzukommen. Die erlassenen Vorschriften müssen sie der Kommission unverzüglich mitteilen. Falls qualifiziertes und/oder zugelassenes Fachpersonal nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht, können die Mitgliedstaaten für die vollständige Anwendung der Artikel 7 (Energieausweis), 8 und 9 (Inspektionen Heizung und Klimaanlage) eine zusätzliche Frist von drei Jahren in Anspruch nehmen. In dem Fall ist der Kommission dies unter Angabe der Gründe und mit einem Zeitplan für die weitere Umsetzung der Richtlinie mitzuteilen.

3.3 Überblick über die Implementation in den Mitgliedsstaaten

Wie bereits erwähnt, sind Richtlinien ein indirektes Rechtsetzungsinstrument des europäischen Gemeinschaftsrechts mit gestufter Verbindlichkeit: Das Ziel ist bindend, aber die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, wie sie es erreichen. Im Grundsatz sollen Richtlinien zu einer Rechtsangleichung der Mitgliedstaaten führen – unter Berücksichtigung der nationalen Rechtssysteme. Adressaten sind also die Mitgliedstaaten selbst, die die Inhalte der Richtlinie innerhalb einer gesetzten Frist zielkonform in nationalem Recht verankern sollen. Dies ist mitunter ein zeitaufwändiger und komplexer Prozess und es kann nötig werden, (insbesondere für eine effektive praktische Implementation) neue administrative Arrangements und Vollzugsmechanismen einzuführen (Sbragia 2000: 305).

Eine EU-Richtlinie muss in den Mitgliedstaaten nicht „eins zu eins“ umgesetzt werden. Es ist also nicht zwangsläufig ein neues Gesetz erforderlich, das sich mit den Inhalten der Richtlinie befasst, sondern diese Inhalte können auch in den bereits bestehenden nationalen Regelungskontext integriert werden (z.B. in geltende nationale Gesetze oder Verordnungen). Dabei können ggf. auch weitere Aspekte überarbeitet werden, die aus Sicht der gesetzgebenden Akteure im Rahmen einer Gesetzesrevision sowieso (unabhängig von der Implementationspflicht der EU-Richtlinie) fällig sind. In Deutschland führt letzteres jedoch oft dazu, dass die Umsetzung länger dauert, weil dadurch insgesamt mehr Abstimmungsprozesse während der nationalen Politikformulierung nötig werden. Sollte das nationale Recht bereits den Vorgaben der Richtlinie entsprechen, sind keine Aktivitäten des Mitgliedstaats erforderlich, außer der Mitteilung an die Kommission.

Im Prozess der Politikformulierung und Entscheidung auf nationalstaatlicher Ebene „bleiben die EU-Institutionen formal weitgehend ausgeschlossen.“ Doch dieselben Regierungen, die auf EU-Ebene verhandelt haben,⁴⁴ agieren nun im eigenen Land im Rahmen der Implementation. Allerdings ist deren Handeln nicht zwangsläufig „auch über die Ebenen hinweg konsistent“ (Beichelt 2009: 50). Die Mitgliedstaaten sind nicht nur für die formale Umsetzung in den nationalen Kontext zuständig, sondern müssen auch die korrekte praktische Implementation gewährleisten. Diese findet innerhalb der

⁴⁴ Sofern es zwischenzeitlich keinen Regierungswechsel gab.

eigenen nationalen Vollzugsstruktur statt – mit all ihren bekannten Problemen (dazu mehr in Kapitel 4.2 und 9.2, vgl. auch Demmke 2003/2004: 96).

Relevant ist des Weiteren, dass in Deutschland oft die jeweiligen Landesbehörden für den konkreten Vollzug der politischen Programme zuständig sind. Hier übernehmen also „zunehmend nationale, vor allem auch regionale und kommunale Beamte [...] den ‚Dienst‘ der Gemeinschaft“ (Thomas/Wessels 2006: 119, vgl. auch Beichelt 2009: 91). Verantwortlich gegenüber der EU ist jedoch allein die Bundesregierung:

„Ungeachtet der Implementierungsfunktion der Länder ist es jedoch der Bund, der die Implementation in Deutschland gegenüber Brüssel verantwortet, wobei die fristgemäße Umsetzung formal in der Zuständigkeit des jeweils zuständigen Bundesministeriums liegt. Anders ausgedrückt: Der Bund hat die Formulierung des Output – der gesetzlich normierten Politikergebnisse – selbst in der Hand und kann gewissermaßen entscheiden, wie nahe er an die Grenzen des im Zweifelsfall vor dem EuGH Einklagbaren geht. Der Outcome – die Gesamtheit der realen Politikergebnisse – wird dagegen durch die Länder entscheidend mitbestimmt, ohne dass diese (europa)rechtlich für ihre Umsetzungsentscheidungen belangt werden können.“ (Beichelt 2009: 235)

Im Fall der Gebäude-Richtlinie gab es also zahlreiche Anforderungen an die Mitgliedstaaten, für deren nationale Umsetzung drei bzw. sechs Jahre Zeit eingeräumt wurde. Während einige Staaten seit langem ähnliche Instrumente nutzten, wie von der Richtlinie vorgesehen, um die Energieeffizienz in Gebäuden zu erhöhen, war die Zahl der neuen politischen Herausforderungen für andere Länder ungleich höher.

3.3.1 Unterstützung und Überwachung der Implementation durch die EU

Nach der Verabschiedung von politischen Programmen ist die Arbeit für die EU-Organe noch nicht erledigt: Die Kommission ist weiterhin „Hüterin der Verträge“ und auch dafür zuständig, die korrekte Implementation von Richtlinien in den Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu überwachen. Diese „Kontrolle, ob auf der nationalen Ebene das vorab in Brüssel Beschlossene auch eingehalten wird, findet dann [...] formal in einem Wechselspiel von EU- und nationaler Ebene statt“ (Beichelt 2009: 49-50).

Bei der Überwachung der effektiven Implementation der Richtlinien ist nicht vorrangig, dass im Mitgliedstaat der Wortlaut der Anforderungen umgesetzt wird, sondern dass auch tatsächlich der Zweck der Richtlinie berücksichtigt wird. Das heißt, dass die Anforderungen an die Politikadressaten von diesen auch befolgt werden (ausführlich zur Definition von formaler und praktischer Implementation in Kapitel 4.3 sowie 5.1). Um

die Implementation zu unterstützen, stehen der Kommission verschiedene Mittel zur Verfügung. So prüft sie beispielsweise die von den Mitgliedstaaten übermittelten Implementationsergebnisse (Rechtstexte und weitere Dokumente). Problematisch findet Demmke z.B. in dem Zusammenhang, dass die Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich über ihre Maßnahmen berichten – sofern sie das überhaupt tun (Demmke 2003/2004: 102). Dies kann eine verlässliche Bewertung des jeweiligen Implementationsstatus sowie einen Vergleich der Umsetzungsergebnisse in den verschiedenen Mitgliedstaaten erschweren.

Die Kommission kann auch aktiv „in den Mitgliedstaaten alle erforderlichen Auskünfte einholen und Nachforschungen anstellen“ um ihrer Kontrollfunktion nachzukommen (Knill 2008: 92). Insofern mangelt es der Kommission weniger an Rechten gegenüber den Mitgliedstaaten als vielmehr an Kapazitäten innerhalb der jeweiligen GD (die der Kommission in dieser Sache zuarbeiten), um die Umsetzung ausreichend und umfassend zu kontrollieren (vgl. Knill 2008: 166), dies betrifft in besonderer Weise die Kontrolle der praktischen Implementation. Für die Gebäude-Richtlinie besteht das Personal in der GD ENER aus lediglich drei Vollzeitstellen (Holl 2011b).

Deswegen ist die Kommission vielmehr „in starkem Maße von den Informationen abhängig, die ihr seitens der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden“. Dabei kommen die Mitgliedstaaten ihren umfassenden Berichts- und Auskunftspflichten nicht regelmäßig nach (Knill 2008: 166). Die Kommission ist daher auch darauf angewiesen, Beschwerden von BürgerInnen oder Verbänden nachzugehen, die eine Missachtung von EU-Recht beklagen. So hat sich in Europa mit der Zeit ein Kontroll-System herausgebildet, an dem sich auch Verbände beteiligen, die die Implementationsbemühungen der Mitgliedstaaten kritisch begleiten (Marks et al. 2009: 322).

Die Kommission wird bei der Kontrolle der Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts von sogenannten Komitologie-Ausschüssen⁴⁵ oder anderen Gremien unterstützt, in denen sie mit nationalen (Fach-)VertreterInnen zusammenarbeitet. Die Einsetzung eines Ausschusses ist in der Gebäude-Richtlinie laut Artikel 14 vorgesehen, er nennt sich „Energy Demand Management Committee (Buildings Formation)“ und setzt sich beispielsweise aus VertreterInnen von Ministerien und der Ständigen Vertretung

⁴⁵ Die Arbeit der Komitologie-Ausschüsse ist mit Tagesordnungen und Beschlüssen im Internet öffentlich nachzuvollziehen (European Commission 2011).

der Länder in Brüssel zusammen. Dieser Ausschuss⁴⁶ kontrolliert auf einer politischen Ebene die Arbeit der sogenannten “Concerted Action“, welche eher fachlich-technisch zusammenarbeitet (Commission of the European Communities 2008: 80). Hier treffen dann VertreterInnen von nachgeordneten Behörden zusammen, die jeweils in ihren Mitgliedsstaaten mit der Umsetzung betraut wurden.

Daneben schafft die EU weitere Rahmenbedingungen, um die Ziele der Gebäude-Richtlinie zu forcieren und speziell auch deren effektive Implementation zu gewährleisten. So richtete die Kommission 2009 ein Internetportal („The BUILD UP initiative“) ein, auf dem sich zahlreiche Informationen zum Thema Energieverbrauch in Gebäuden finden lassen. Hier werden Forschungsergebnisse, Informationen zu Fachveranstaltungen und Praxisbeispielen ebenso zur Verfügung gestellt wie Nachrichten zu aktuellen thematisch relevanten politischen Entscheidungen und Hinweise für Gebäudeeigentümer. Dieses Portal soll die Mitgliedstaaten bei der Implementation der Gebäude-Richtlinie unterstützen (European Commission 2009a).⁴⁷ Des Weiteren beschäftigen sich Forschungsprojekte aus dem „Intelligent Energy Europe Programme“ mit Themen der Gebäude-Richtlinie (Commission of the European Communities 2008: 80).

3.3.2 Implementationsperformanz und Vertragsverletzungsverfahren

Wenn die Anforderungen der Richtlinie nicht in die nationale Rechtsetzung integriert werden, spricht man von einem Implementationsdefizit. Hier ist zu unterscheiden zwischen Umsetzungsverweigerung, nicht rechtzeitiger Umsetzung und inhaltlich fehlerhafter Umsetzung (Bartholmes et al. 2008: 28).

Auch Deutschland setzt nicht alle EU-Richtlinien rechtzeitig und korrekt um: Zwar liegt Deutschland mit 99,55 % inzwischen an der Spitze der Länder, die der Kommission über ihre Implementationsbemühungen wie vorgesehen Bericht erstatten (Stand: November 2009). Doch dieser Wert kann nur als erstes Indiz gelten, er ermöglicht keine umfassende Aussage über den Implementationserfolg im jeweiligen Mitgliedsstaat. Der

⁴⁶ Für Deutschland nehmen z.B. VertreterInnen vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) sowie vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) teil (vgl. European Commission 2010c, European Commission 2010a, European Commission 2009b).

⁴⁷ Vorgänger des Portals war die Internetseite <http://www.buildingsplatform.org>: “In order to inform the stakeholders and the general public on the actions of the Commission, the Buildings Platform [...] was further upgraded” (Commission of the European Communities 2008: 80).

Durchschnitt aller Mitgliedsstaaten für diesen Indikator lag zum gleichen Zeitpunkt bei 99,25 % (European Commission 2009c). Im Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion Energie und Transport erreichte Deutschland zum Stichtag einen Wert von 98,13 % (European Commission 2009d).⁴⁸

Die Kommission kann bei einer unzureichenden Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Bei einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) kann dieser Sanktionen gegen den Mitgliedstaat verhängen. Außerdem haftet jeder Mitgliedstaat für die durch seine Nicht-Umsetzung verursachten Schäden. Die Implementationskontrolle findet zwar in den zuständigen Abteilungen der Generaldirektionen statt, über Vertragsverletzungsverfahren entscheiden die Kommissare jedoch etwa alle sechs Monate selbst. Das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens ist in Artikel 258 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der europäischen Union (ehemals Artikel 226 des EG-Vertrages) festgeschrieben (Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2010: 160).

Dabei bauen mehrere Verfahrensschritte aufeinander auf (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2007: 24, Bartholmes et al. 2008: 32, Knill 2008: 163-164):

- a) informelle Kontaktaufnahme mit zuständigen nationalen Stellen, um Probleme zu besprechen,
- b) förmliches *Mahnschreiben* an die betreffende Regierung, Frist zur Übermittlung einer detaillierten Stellungnahme,
- c) wird keine zufriedenstellende Erläuterung vorgelegt: zweites Schreiben der Kommission („*begründete Stellungnahme*“) bezüglich Verstoß, Frist zur Korrektur,
- d) wird Verstoß nicht abgestellt: *Klage beim Europäischen Gerichtshof*,

⁴⁸ Deutschlands Implementationsperformanz war früher schlechter: Im August 2000 erreichte Deutschland nur 88,8 % und lag damit auf Platz 7 der EU-15 (European Commission 2000). Mitte der 90er Jahre ereignete sich ein oft zitiertes Beispiel der mangelhaften deutschen Implementation:

„Deutschland [...] wurde [...] als umweltpolitischer Nachzügler kritisiert. Beispielhaft hierfür war die so genannte Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, die 1992 von der Europäischen Union beschlossen wurde. Vier Jahre zuvor war die Richtlinie im Europäischen Rat sogar unter deutschem Vorsitz entwickelt worden, doch zur Umsetzung kam es erst 1998 im Rahmen der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Europäische Gerichtshof bereits ein diesbezügliches Urteil gegen Deutschland erlassen. Dennoch wurden die Inhalte der Richtlinie offenbar nur unzureichend implementiert – 2006 sprach der Europäische Gerichtshof erneut ein Urteil wegen fehlender EU-Rechtskonformität gegen Deutschland aus. [...] Auch erwies sich der Bundesrat vermehrt als innerpolitische Hürde für umweltpolitische Fortschritte, z.B. wurde vor allem dort die Umsetzung der europäischen Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie blockiert.“ (Blum/Schubert 2009: 97-98)

e) Europäischer Gerichtshof kann *finanzielle Sanktionen* verhängen.

Die Implementation der Gebäude-Richtlinie verlief in vielen Mitgliedstaaten unbefriedigend und „war für viele Mitgliedstaaten eine echte Herausforderung“ (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 3). Die Kommission schickte Deutschland am 9. Februar 2006 ein Mahnschreiben wegen Nichtmitteilung der Umsetzungsmaßnahmen zur Gebäude-Richtlinie (Commission of the European Communities 2007: 277). Danach folgten für Deutschland keine weiteren Stufen eines Vertragsverletzungsverfahrens (vgl. Kapitel 7.3). Im Jahr 2007 hat sich die GD TREN mit 17 Vertragsverletzungsverfahren bezüglich dieser Richtlinie beschäftigt (Commission of the European Communities 2008: 80). Auch bis Ende 2009 hatten noch nicht alle Länder die Anforderungen der Gebäude-Richtlinie erfüllt, elf laufende Verfahren zählte die Kommission noch zu dem Zeitpunkt. Von diesen elf Ländern waren zwei bereits vom EuGH verurteilt worden: Griechenland im Januar 2008 und Luxemburg im Oktober 2009 (European Commission 2010b: 122, Europäischer Gerichtshof 2008, Europäischer Gerichtshof 2009).

Nachdem nun der Untersuchungsgegenstand Gebäude-Richtlinie, ihr Entstehungsprozess und die Rahmenbedingungen für die Implementation in den Mitgliedstaaten dargestellt wurden, geht das folgende Kapitel auf das konkrete Untersuchungsdesign dieser Forschungsarbeit ein.

Teil II –

Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion

4 Untersuchungsdesign

In diesem Kapitel wird das Untersuchungsdesign, welches in der Einleitung bereits grob dargelegt wurde, näher erläutert. Dargestellt werden im Einzelnen:

- die Verortung der Fragestellung sowie der analytische Fokus der Arbeit (Kapitel 4.1),
- relevante Begriffsdefinitionen (Kapitel 4.3),
- die politikwissenschaftlichen Ansätze, der konzeptionelle Rahmen, auf den sich die Analyse stützt, um das Forschungsfeld zu erschließen, sowie das methodische Vorgehen (Kapitel 4.2 und 4.4).

Hierzu wird erläutert, aus welchen Perspektiven der Untersuchungsgegenstand beleuchtet und unter welchen Prämissen die Forschungsfrage bearbeitet wird. Dabei dient dieses Kapitel insbesondere dazu, die Komplexität des spezifischen Untersuchungsfeldes für den empirischen Teil (Kapitel 7-9) transparent zu reduzieren (vgl. Sabatier 2007: 4). Einen Überblick über das Untersuchungsdesign und das konkrete Vorgehen verschaffen Abbildung 7 und Tabelle 7.

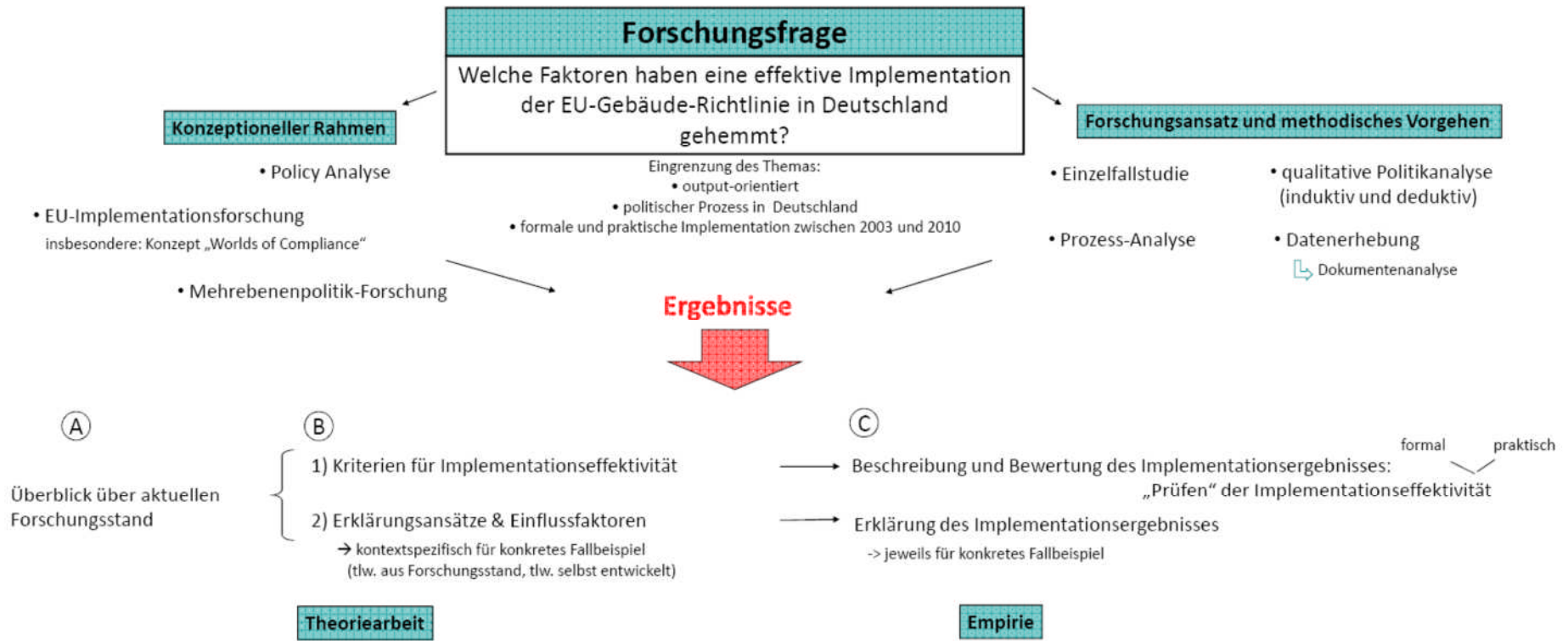


Abbildung 7: Forschungsfrage und Untersuchungsdesign (eigene Darstellung)

4.1 Analytischer Fokus der Forschungsfrage

Die zentrale Fragestellung dieser Arbeit lautet: „*Welche Faktoren haben eine effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland gehemmt?*“ Das Forschungsinteresse besteht also darin, herauszufinden, warum es in Deutschland bei der Implementation der Gebäude-Richtlinie teilweise Probleme und Verzögerungen gab und welche Faktoren (z.B. Akteurshandeln oder andere Rahmenbedingungen) hemmend gewirkt haben. Um diese kausal-orientierte Forschungsfrage zu beantworten, muss zunächst eine deskriptive Frage geklärt werden: „*Wie effektiv wurde die EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland implementiert?*“ Letztere ist verknüpft mit einer Bewertung der Implementationseffektivität anhand von definierten Kriterien. Diese Fragestellungen bauen somit aufeinander auf: Zunächst wird die abhängige Variable (= Implementationsergebnis, also deutsches Policy Output nach Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie) ausführlich beschrieben und anhand von kontextspezifisch entwickelten Kriterien bewertet. Anschließend werden zwei Teilaspekte dieses Outputs mithilfe unabhängiger Variablen (= Faktoren, die den Implementationsprozess und somit das Implementationsergebnis beeinflusst haben) erklärt. Dabei sind die Begriffe der „abhängigen und unabhängigen Variable“ nicht im engeren semantischen Sinn zu verstehen. In der „empirischen Realität“ ist ein Kausalverhältnis laut Blum/Schubert nicht „eindeutig zuzuordnen“. Dieser Betrachtung wird hier inhaltlich gefolgt, allerdings nicht mit der von diesen Autoren vorgeschlagenen Konsequenz, die Begriffe „abhängige und unabhängige Variable“ komplett durch „zu erklärende und zur Erklärung herangezogene Politikdimensionen“ zu ersetzen (Blum/Schubert 2009: 33). Stattdessen werden sie im Folgenden synonym verwendet.

Für eine tiefere Untersuchung ist das Feld aus forschungspragmatischen Gründen hinsichtlich der Forschungsfrage detailliert abzustecken. Zur Untersuchung des formalen und praktischen Implementationsergebnisses werden die Anforderungen der EU-Gebäude-Richtlinie aus 2002 mit dem politischen Output in Deutschland bis einschließlich April 2010 verglichen. Hierbei finden Artikel 3 bis 9 der Richtlinie Berücksichtigung, die jeweils konkrete Handlungsanforderungen an die Mitgliedstaaten enthalten. Der erste Schritt des gestuften Vorgehens im empirischen Teil dieser Arbeit ist eine ausführliche *Beschreibung* des Implementations-Outputs. Parallel wird eine zielorientierte Soll-Ist-Analyse vorgenommen, die eine *Bewertung* anhand von ausgewählten

Kriterien ermöglicht, ob die Richtlinie adäquat in nationales Recht implementiert wurde. Dabei gilt als „effektiv implementiert“, wenn die Anforderungen vom Mitgliedstaat sowohl formal als auch praktisch erfüllt werden. Für die Untersuchung zur *Erklärung* des Implementationsergebnisses wird schließlich noch weiter fokussiert: Hier werden anhand von zwei Fallbeispielen (Teilaspekte des Implementationsergebnisses) der politische Prozess und die relevanten Einflussfaktoren intensiv diskutiert.

Tabelle 7: Detail-Forschungsfragen und empirisches Vorgehen
(eigene Darstellung)

Detail-Forschungsfrage		Analyse-Aspekte	empirisches Vorgehen	Bearbeitung (Kapitel)
1	Wie sieht das Implementationsergebnis aus? Wurde die Richtlinie effektiv implementiert?	Kriterien für effektive Implementation	Implementationsergebnis (abhängige Variable) beschreiben: Bestandserhebung und Bewertung mit Soll-Ist-Analyse	Forschungsstand (5.1), Analyseraster (6.1), Beschreibung und Bewertung (8)
2	Warum wurden Teilaspekte der Richtlinie so (effektiv/nicht effektiv) implementiert? Welche Faktoren haben zu diesem Implementationsergebnis geführt?	Einflussfaktoren (unabhängige Variablen)	Implementationsergebnis erklären: Implementationprozess rekonstruieren, relevante unabhängige Variablen analysieren	Forschungsstand (5.2), Analyseraster (6.2), Analyse (9)

Neben der Bearbeitung der konkreten Forschungsfrage leistet diese Arbeit einen Beitrag zur Klärung offener Fragen der EU-Implementationsforschung insgesamt. So werden konkrete *Kriterien* für die *Beschreibung* und *Bewertung* der Implementationseffektivität weiterentwickelt. Außerdem greift die Arbeit den Forschungsbedarf bezüglich belastbarer *Erklärungsansätze* für Implementationsergebnisse und relevanter *Einflussfaktoren* (unabhängige Variablen) von EU-Policies in Mitgliedstaaten auf.⁴⁹ Diese Forschungsarbeit hat in letzter Konsequenz auch zum Ziel, im Rahmen von konkreten politischen Handlungsempfehlungen eine Vorstellung davon zu vermitteln, welche „kontextspezifi-

⁴⁹ Dabei ist es insbesondere in Ländern der „World of Domestic Politics“ (denen Deutschland zugeordnet wird) spannend, Implementationsergebnisse und relevante Faktoren, die diese beeinflusst haben, zu untersuchen. Während sich die Implementationsergebnisse in anderen „Worlds“ relativ zuverlässig abhängig von deren Compliance-Kultur prognostizieren und erklären lassen (in der „World of Law Observance“ wird meist rechtzeitig und effektiv umgesetzt, während in der „World of Neglect“ in der Regel wenig Implementationsbemühungen stattfinden), erscheint das Implementationsergebnis in der „World of Domestic Politics“ – nach derzeitigem Forschungsstand – weniger vorhersagbar und insbesondere abhängig von Akteuren, situativen Rahmenbedingungen und innenpolitischen Aushandlungs-Prozessen. Das heißt, vor allem in dieser „World“ ist weitere Forschung sinnvoll, um Implementationsergebnisse besser erklären zu können. So können Verbesserungsvorschläge für die Implementation gemacht werden (vgl. ausführlicher hierzu Kapitel 5.2 und Falkner et al. 2006).

sche[n] Anpassungsstrategien“ (Blatter et al. 2007: 171) angesichts der Forschungsergebnisse zweckmäßig wären, um die effektive Implementation europäischer Vorgaben im Politikfeld Energieeffizienzpolitik in Deutschland zu gewährleisten.

4.2 Konzeptioneller Rahmen

Nach Verortung der Fragestellung, ihrer analytischen Fokussierung sowie dem Abstecken des zu untersuchenden Themenfelds, stellt dieser Abschnitt dar, aus welcher konzeptionellen Perspektive die Forschungsfrage betrachtet wird. Um das analytische Vorgehen transparent zu machen, die Auswahl von Methoden und untersuchten Variablen zu begründen und in ein stimmiges Gesamtkonzept einzuordnen, gilt es, relevante Konzeptionen und Theorien bisheriger Forschung sowie Prämissen der Autorin und ihr Verständnis von wesentlichen Kategorien und Modellen vorzustellen (vgl. hierzu Schneider/Janning 2006: 76 und Blatter et al. 2007: 153).⁵⁰ Um also den Rahmen und die daraus entstehenden Implikationen für das Untersuchungsfeld sowie für die erzielten Erkenntnisse auszuführen, werden im Folgenden drei relevante Perspektiven beschrieben: a) die verwendete Subdisziplin der Politikfeldanalyse (Kapitel 4.2.1), b) die Annahmen und Theorien aus der EU-Implementationsforschung (Kapitel 4.2.2) sowie c) der Blickwinkel der Mehrebenensystem-Forschung (Kapitel 4.2.3).

4.2.1 Policy Analyse

Die Politikfeldanalyse ist im Vergleich zu anderen Teildisziplinen der Politikwissenschaft recht jung – in Deutschland begann sie sich erst in den 1980er Jahren zu etablieren (Schubert/Bandelow 2009: 12-13). Sie bildet in dieser vorliegenden Arbeit das konzeptionelle Grundgerüst. Aus ihrem Grundverständnis heraus fragt sie, „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken“ (Schubert/Bandelow 2009: 4). Dahinter steht das Interesse, wie und warum es zu einer konkreten Policy kommt. In der Politikfeldanalyse ist das materielle Politikergebnis (Policy) die abhängige Variable, während als unabhängige Variablen, die auf dieses Ergebnis eingewirkt

⁵⁰ Bei einer leicht variierten Fragestellung, einer Untersuchung durch eine andere Disziplin und/oder einer anderen Schwerpunktsetzung wäre eine andere konzeptionelle Einbettung denkbar, evtl. sogar notwendig. Dann ständen allerdings andere Forschungserkenntnisse im Mittelpunkt, denn „analysts from [...] different perspectives look at the same situation through quite different lenses and are likely to see quite different things, at least initially“ (Sabatier 2007: 5).

haben, Aspekte aus Politics (Prozesse der Willensbildung, Entscheidung und Implementation) und Polity (Institutionen und Strukturen) untersucht werden (Blum/Schubert 2009: 32).

„Politikfeldanalyse [...] fragt nach den Outputs von Politik, also den [...] Ergebnissen von politischen Entscheidungen. [...] [Dafür] muss in einem ersten Schritt [...] Antwort auf die Fragen gegeben werden: Wer ist beteiligt, wie werden politische Lösungen gefunden und was sind die faktischen Ergebnisse? Spannender wird es dann mit dem zweiten Schritt und der Beantwortung der Fragen: Wieso, weshalb und warum ist es zu diesen Politiken gekommen? Hier fragt die Politikfeldanalyse nach den Ursachen von politischen Entscheidungen.“ (Blum/Schubert 2009: 15)⁵¹

Zur Strukturierung der Untersuchung eines politischen Prozesses bietet die Policy Analyse das Phasenmodell, den „Policy Cycle“.⁵² Er soll die Komplexität des politischen Prozesses reduzieren und eine strukturierte Analyse ermöglichen (Schneider/Janning 2006: 62-63). Während der Implementationsphase wird „eine politische oder administrative Entscheidung [...] in die Praxis umgesetzt“ (Knill 2008: 232). In der Regel geschieht dies „mit Hilfe des politisch-administrativen Apparats“, z.B. wenden Behörden Gesetze an (Jann/Wegrich 2003: 95). Der Policy Cycle ist für diese Untersuchung der Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie nützlich, um einzelne Prozessphasen des Fallbeispiels voneinander abzugrenzen, zu beschreiben und zu analysieren. Jedoch kann der Policy Cycle die jeweiligen Ergebnisse und Prozesse nicht *erklären* (Blum/Schubert 2009: 131). Deshalb hat die Politikfeldanalyse verschiedene Ansätze zu relevanten erklärenden Variablen entwickelt, die in der vorliegenden Untersuchung von Bedeutung sein werden: Akteure, deren Interessen und Kapazitäten, Netzwerke sowie Institutionen. Zur Erklärung bietet die Politikfeldanalyse verschiedene theoretische Bezugsrahmen und Methoden aus ihrem „offenen Methoden-Pluralismus“, die abhängig vom Forschungsinteresse und von der zu erklärenden Variable ausgewählt werden (Blum/Schubert 2009: 46). Dabei sind auch konkrete Prämissen aus der Politikfeldanalyse relevant, um das betrachtete Implementationsergebnis zu erklären. So wird die ab-

⁵¹ Der von Schubert/Blum genannte „erste Schritt“ wird sowohl im Überblickskapitel zum Implementationsprozess und dessen Rahmenbedingungen in Deutschland (Kapitel 7) als auch in Kapitel 8 vollzogen, welches die konkreten Implementationsergebnisse der Gebäude-Richtlinie in Deutschland vorstellt. Der „zweite Schritt“ entspricht der Analyse und der Untersuchung konkreter Einflussfaktoren in Kapitel 9.

⁵² Demnach lassen sich beim klassischen „Policy Making“ folgende Phasen unterscheiden: Problemwahrnehmung, Agenda Setting, Politikformulierung, Entscheidung, Implementation, Evaluation und Termination.

gegrenzte Phase der „*Implementation*“⁵³ im Policy Cycle verstärkt seit den 1970er Jahren in der Politikfeldanalyse untersucht. Zuvor war Implementation nicht als relevante und eigenständige Phase erkannt worden – „Gesetze werden bekanntlich ‚verabschiedet‘, und damit war das Problem für den Gesetzgeber im Prinzip erledigt.“ (Jann/Wegrich 2003: 90) – sodass diese Entdeckung „als eine der wichtigsten Innovationen der Policy-Forschung in den 1970er Jahren gelten“ kann (Jann/Wegrich 2003: 90). Die Phase ist so relevant, weil hier „politische Programme und deren Intentionen verzögert, verändert oder sogar vereitelt werden können“ und sich deshalb „der Erfolg oder Misserfolg eines politischen Programms herausstellt“ (Jann/Wegrich 2003: 89-90). Damit weist die Policy Analyse das „mechanistische Politikverständnis der älteren Politikwissenschaft“ zurück, deren „Faktum der vorherrschenden Meinung [davon ausging], dass alles, was der Staat beschließt, auch umgesetzt wird“ (Blum/Schubert 2009: 123). Dabei werden für das Implementationsergebnis ein „komplexes Zusammenspiel zu berücksichtigender Faktoren“ verantwortlich gemacht (Demmke 2003/2004: 112). Auch dass Akteure analysiert werden, die an der Implementation beteiligt sind, um Umsetzungsprobleme zu verstehen (Blum/Schubert 2009: 123), ist ein relevanter analytischer Fokus der Policy Analyse.

Wie oben bereits erwähnt, gibt es kein einheitlich anerkanntes kausales Erklärungsmodell für politische Ergebnisse und Prozesse. Auch deshalb spielen in der Policy Analyse gerade qualitative Einzelfallstudien eine wichtige Rolle (Blum/Schubert 2009: 116). Damit ist die Politikfeldanalyse „[d]urch ihre hohe deskriptive Auflösung [...] in der Lage, die spezifischen Mechanismen [und Zusammenhänge] herauszuarbeiten und zu rekonstruieren“ (Schneider/Janning 2006: 217, vgl. auch Blum/Schubert 2009: 171-172).

Relevant ist die Politikfeldanalyse für dieses Forschungsvorhaben auch deswegen, weil aus ihr die Implementationsforschung entstanden ist. Diese hat den Anspruch, diese Phase des Policy Cycles spezifischer zu untersuchen. Wichtig ist in dem Zusammenhang, dass in dieser Arbeit zwar vorrangig die Implementationsphase einer spezifischen EU-Richtlinie untersucht wird. Allerdings gehören dazu auch die Phasen der Politik-

⁵³ Die Begriffe Implementation und Umsetzung werden sowohl in dieser Arbeit als auch in der gängigen Literatur synonym verwendet, so z.B. von Jänicke (2003): Implementation, Vollzug und Umsetzung werden synonym genutzt, bei Schneider (2006: 49) sind Implementation und Umsetzung dasselbe, und auch für Knill (2008: 165) gilt Implementation als formale und praktische Umsetzung.

formulierung und der Entscheidung im Mitgliedstaat, insbesondere wenn es zu erklären gilt, wie es zu diesem konkreten politischen Ergebnis gekommen ist. Zusammenfassend ist die Policy Analyse eine angemessene Herangehensweise, um die Forschungsfrage zu beantworten,

- weil ihr Konzept des Policy Cycles hilft, den untersuchten politischen Prozess zu strukturieren und einzelne Phasen voneinander abzugrenzen,
- weil ihre verschiedenen Ansätze und Modelle helfen können, das Implementationsergebnis – z.B. aufgrund der Interessen von Akteuren – zu erklären und
- weil das qualitative Vorgehen dem komplexen Forschungsinteresse gerecht wird: mithilfe einer Einzelfallanalyse, mithilfe des offenen Methoden-Pluralismus und einer sowohl induktiven als auch deduktiven Herangehensweise.

4.2.2 EU-Implementations- und Europäisierungsforschung

Hier werden grundlegende Fragestellungen aus der EU-Implementationsforschung sowie die Entwicklung und Ansätze dieses Forschungszweigs insgesamt vorgestellt.⁵⁴ Laut Jänicke haben insbesondere Implementationsdefizite oder Vollzugsprobleme in der Umweltpolitik zu einer breiten Implementationsforschung geführt (Jänicke et al. 2003: 420). Diese „Implementationsdefizite“ untersuchte man zunächst auf nationalstaatlicher Ebene. Dabei will die Implementationsforschung „eine bestimmte Programmauswirkung erklären, indem sie politische, institutionelle und soziale Bedingungen des Durchführungsprozesses beleuchtet und somit zumindest eine partielle Antwort auf die Frage nach dem ‚Warum‘ eines Programmerfolges oder -mißerfolges liefern kann“ (Windhoff-Héritier 1980: 20). Die Implementationsforschung fragt also danach, warum politische Programme scheitern, wie unterschiedliche Steuerungsinstrumente wirken und welche anderen Einflussfaktoren für eine effektive Implementation relevant sind (Jann/Wegrich 2003: 95). Später (erst seit Mitte der 1980er Jahre) spielten zunehmend auch Implementationsprozesse auf *europäischer* Ebene, wo solche Probleme ebenfalls – und teilweise noch komplexer – auftraten, eine Rolle im politischen und wissenschaftlichen Diskurs (Knill 2008: 168). Wie bei Untersuchungen von nationaler Politik stellte sich heraus, dass es mit einer Entscheidung der politischen Gremien allein nicht getan

⁵⁴ Auf konkrete Einflussfaktoren (unabhängige Variablen), die aus Sicht verschiedener VertreterInnen der EU-Implementationsforschung die Implementationsergebnisse im Mitgliedstaat erklären, geht Kapitel 5.2 noch detailliert ein.

war. So beschäftigt sich die Implementationsforschung bei der Analyse europäischer Umweltpolitik mit Fragen wie:

„Was wird aus einer umweltpolitischen Maßnahme, nachdem sie auf europäischer Ebene offiziell verabschiedet wurde? Wie gestaltet sich die formale Umsetzung und praktische Anwendung der Rechtsakte auf nationaler Ebene? Welche Probleme und Abweichungen von europäischen Zielvorgaben lassen sich beobachten?“ (Knill 2008: 161)

Hierfür ist es notwendig, begrifflich zu differenzieren: Die Implementation einer EU-Anforderung im Mitgliedstaat besteht zum einen aus der Integration in das nationale Recht (formale Implementation) und zum anderen aus der tatsächlichen Anwendung und Durchsetzung bei den Politikadressaten (praktische Implementation) (vgl. Begriffsklärungen im Kapitel 4.3). Eine erfolgreiche formale Implementation führt nicht automatisch auch zur effektiven praktischen Implementation. Während es bei der nationalen Implementationsforschung vorrangig um Defizite bei der *Anwendung* der Rechtsnormen (praktische Umsetzung) geht, wie beispielsweise den ganz konkreten Vollzug durch zuständige Behörden, sind bei der EU-Politik auch Defizite im Rahmen der formalen Umsetzung relevant, lösen diese doch immer wieder Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen einzelne Mitgliedstaaten aus. Statt das „Implementationsdefizit“ in den Fokus zu nehmen, das in gängiger Literatur oft quantitativ beurteilt wird, fragt diese Arbeit nach der „Implementationseffektivität“ und richtet den Blick somit explizit auch auf qualitative Kriterien der praktischen Implementation.

Die EU-Implementationsforschung speist sich sowohl aus der Politikfeldanalyse als auch aus der Integrations- und Europäisierungsforschung (Beichelt 2009: 49-50). Etwa zeitgleich wie Implementationsprozesse steigende Bedeutung in der Politikfeldanalyse gewannen, rückten in der Politikwissenschaft Europäisierungs-Themen in den Fokus.⁵⁵ Die Forschung zur europäischen Integration in diesem – vor wenigen Jahrzehnten neu

⁵⁵ Mit fortschreitender EU-Integration wuchs das wissenschaftliche Interesse an europäischen Politikprozessen und -ergebnissen. Dabei muss zwischen den Begriffen *Europäisierung* und *europäische Integration* unterschieden werden: Der Europäisierungsansatz gilt als „Ausgliederung aus dem umfassenderen Konzept der europäischen Integration“ (Beichelt 2009: 13) und „bezieht sich auf diejenigen politischen Veränderungen, die in den Mitgliedstaaten der EU aufgrund von Impulsen der EU-Ebene geschehen“ (Beichelt 2009: 20). Falkner et al. beobachten, dass diese Definition (“the reactions in domestic systems to top-down influences from the EU level, be they directly induced by EU law or indirectly by European policies”) nur *eine* von vier gebräuchlichen ist: “This term has become a catchword in recent political science literature, referring to a number of slightly different phenomena that are located on at least four different levels.” (Falkner et al. 2005: 11)

Das „Phänomen der europäischen Integration“ hingegen soll den Vorgang des (europäischen) Zusammenwachsens beschreiben, stellt jedoch „selbst kein klar abgegrenztes Konzept“ dar (Beichelt 2009: 20).

entstandenen – „Mehrebenensystem“ nahm zu und beschäftigte sich mit den komplexen Wechselwirkungen zwischen EU- und nationaler Politik (Beichelt 2009: 13). Fragestellungen zur EU-Implementation können also auf Konzepte, Theorien und Methoden aus diesen beiden Forschungsbereichen zurückgreifen. Innerhalb der Europäisierungsforschung gibt es verschiedene Ansätze, die versuchen zu beschreiben und zu verstehen, wie sich politische Systeme der Mitgliedstaaten „an das zunehmende politische Eigengewicht Europas“ anpassen (Beichelt 2009: 44). Der oben dargestellte Policy Cycle aus der Politikfeldanalyse kann dabei nur bedingt hilfreich sein, denn er deckt nur eine einzelne politische „Ebene“ ab, enthält also beispielsweise nicht (im Sinne eines „Mehrebenensystems“) je eine Entscheidungs-Phase im europäischen Ministerrat und im deutschen Bundestag bzw. Bundesrat. Dieses Modell ist, wie schon beschrieben, eine starke Vereinfachung des politischen Prozesses. Dass der Policy Cycle für die Untersuchung der gesamteuropäischen Politik lange Jahre fast gar nicht herangezogen wurde, begründet Beichelt damit, dass noch „das Modell des politisch mehr oder minder in sich geschlossenen Nationalstaats“ dominierte, als der Policy Cycle in den 1950er Jahren entwickelt wurde (Beichelt 2009: 45). In den folgenden Jahren standen andere Konzepte, etwa der Mehrebenensystem-Ansatz und die Netzwerk-Analyse, im Mittelpunkt der Europawissenschaft, während das „Policy Making“ in den Hintergrund rückte (Beichelt 2009: 44-48). Inzwischen ist man jedoch dazu übergegangen, auch speziell EU-Politik mit Hilfe des Policy Cycles zu beschreiben und zu analysieren. So hat Beichelt das Modell des Policy Cycles mit relevanten Akteuren auf den verschiedenen Ebenen verknüpft (vgl. Tabelle 8). Dort unterscheidet er zwischen den beiden aufeinander folgenden Phasen der Willensbildung (erstens auf EU- und zweitens auf nationaler Ebene) und drittens der anschließenden nationalen Umsetzungsphase. Während die EU-Institutionen im nationalen Willensbildungsprozess „weitgehend ausgeschlossen“ sind, werden jedoch „dieselben Regierungen, die im Rahmen der EU-Willensbildung federführend in Brüssel und Straßburg verhandelt haben, [...] beim Entwerfen der Gesetze auf der nationalen Ebene wieder tätig“ (Beichelt 2009: 49-50).

Tabelle 8: Europäischer Policy Cycle: Zusammenspiel von EU- und nationaler Ebene im politischen Prozess
(Beichelt 2009: 49)

	Phase und zugehörige Systembegriffe	Dominante Prozesse der jeweiligen Phase	Beteiligte Institutionen im politischen Prozess	
			EU-Ebene	Mitgliedstaatliche Ebene
Willensbildung auf EU-Ebene	Interessenartikulation	<i>Agenda-Setting</i> Vorfeld einer KOM-Initiative	Interessengruppen Kommission EP	Interessengruppen Regierungen Regionale Körperschaften (Länder)
	Interessenaggregation	<i>Bargaining, Problemlösen, Koordination</i> Vorfeld einer Entscheidungsvorlage für den Rat	Interessengruppen Ministerrat (Arbeitsgruppen) Kommission EP	Interessengruppen Regierungen
	Decision-Making / Entscheidungsfindung	<i>Entscheidung</i> Beschlussfassung in Brüssel und Straßburg	Interessengruppen Ministerrat EP	Interessengruppen Regierungen
Willensbildung auf nationaler Ebene	Interessenaggregation	<i>Bargaining, Problemlösen, Koordination, Steuerung</i> Erstellen eines Gesetzentwurfs		Interessengruppen Regierungen
	Decision-Making / Entscheidungsfindung	<i>Entscheidung</i> Beschlussfassung in Berlin		Regierungen Parlamente
Umsetzung (in Deutschland)	Implementation	<i>Umsetzung</i> durch Administration und Verwaltung		Regierungen Regionale Körperschaften (Länder)
	Adjudication / Überprüfung	<i>Überwachung</i> Prüfung hinsichtlich frist- und sachgerechter Umsetzung	Kommission EuGH nach Anrufung	Regierungen Justiz Gesellschaftliche Akteure (über Klagen)

Zusammenfassend sind Forschungsfragen zur Implementation von EU-Politik in Mitgliedstaaten sowohl für Policy-ForscherInnen als auch für Integrations- und EuropäisierungsforscherInnen von Interesse. Beide analytischen Hintergründe ergänzen sich innerhalb des Bereichs der EU-Implementationsforschung und sind so für diese Arbeit hilfreich. Im Besonderen sind hier der europäische Policy Cycle (Tabelle 8) sowie die verschiedenen Variablen nützlich, die EU-Implementationsergebnisse erklären sollen und auf die Kapitel 5.2 noch detailliert eingeht. Ansätze aus Policy- und Europäisierungsforschung zu kombinieren, bietet Chancen nicht nur für dieses Forschungsprojekt. Panke und Börzel zufolge wird in der empirischen Europäisierungsforschung das große und

vielversprechende „Verknüpfungspotenzial“ zwischen Policy-Forschung und der Europäisierungsliteratur „noch nicht vollständig ausgeschöpft“ (2008: 150).

Die Tatsache, dass sich bei europäischen Politikprozessen noch mehr und differenziertere Akteure in verschiedenen „Arenen“ einbringen als auf nationaler Ebene allein, führte zu einem verstärkten Interesse an der Funktionsweise von Mehrebenensystemen und dem Konzept der Multilevel-Governance, das im nächsten Abschnitt beschrieben wird.

4.2.3 Mehrebenenpolitik-Forschung

Die Begriffe Mehrebenensystem und Multilevel-Governance werden in der Literatur teilweise synonym für einen Forschungszweig verwendet. Teils wird jedoch auch explizit getrennt zwischen dem eher deskriptiven Mehrebenenkonzept als spezifischem Analyse-Ansatz einerseits und der Forschung zur politischen Steuerung innerhalb des Mehrebenensystems andererseits. Während eine begriffliche Differenzierung der beiden Ausdrücke für die Fragestellung dieser Arbeit weniger bedeutend ist, erscheint ein fokussierter Blick auf die Mehrebenenpolitik innerhalb der EU und der Bundesrepublik durchaus relevant.

Das Phänomen des Mehrebenensystems (Multilevel-System) findet sich in vertikal gegliederten Staaten, z.B. in Bundesstaaten. Diese werden in der Föderalismusforschung, Policy-Forschung und Verwaltungsforschung analysiert. Auch für die Fragestellung dieser Arbeit ist jener Fokus relevant, da insbesondere die praktische Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in den deutschen Bundesländern stattfindet. Ebenso bildet die EU mit ihren Mitgliedstaaten ein Mehrebenensystem. Das heißt, es gibt mehrere Verhandlungs-, Entscheidungs- und Implementationsebenen, die sich in Wechselwirkung zueinander befinden. Eine EU-Entscheidung kann erst zum (politischen) Ziel führen, wenn die Mitgliedstaaten diese Anforderungen national implementieren. Gleichzeitig kann die EU nur mit den Mitgliedstaaten gemeinsam entscheiden. Mehrebenenstrukturen liegen vor, „wenn Befugnisse und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen auf territorial abgegrenzte, zentrale und dezentrale Organisationen aufgeteilt sind“ (Benz 2007: 298). Um Implementationsphase und -ergebnis ausreichend zu beschreiben und zu erklären, müssen daher verschiedene komplexe politische (Teil-)Prozesse untersucht werden. Das bedeutet aber auch, dass auf EU-Ebene Forschungskonzepte nötig sind, die über Ansätze der nationalen Politik-Analyse hinausgehen. Von

der Europaforschung und der Forschung zu internationaler Politik wurde schließlich das Konzept der *Multilevel-Governance* geprägt. Nicht zuletzt, um „dem Mehrebenencharakter der europäischen Politik in seiner ganzen Komplexität gerecht [zu] werden“, denn in den 1990er Jahren verstärkte sich die europäische Integration, und der Fokus richtete sich auch auf die Regionen als dritte Ebene (neben der EU und den Mitgliedstaaten) (Benz 2009: 66). Als Multilevel-Governance wird demnach die politische Steuerung in Mehrebenensystemen bezeichnet. Dabei steht im Mittelpunkt des Forschungsinteresses, „dass in einem institutionell differenzierten politischen System Akteure unterschiedlicher Ebenen aufeinander angewiesen sind und ihre Entscheidungen koordinieren müssen“ (Benz 2007: 297). Die Forschung zur Mehrebenenpolitik erkennt also die Relevanz gesellschaftlicher Akteure an, die in verschiedenen Arenen agieren und in allen Phasen des politischen Prozesses (von der Problemdefinition bis zur Evaluation) eine entscheidende Rolle spielen können. Das Interesse richtet sich auf den Prozess in und zwischen den Arenen sowie auf die Akteurs-Kompetenzen und Ressourcen. Dabei sind „die Hierarchien zwischen diesen verschiedenen Ebenen nicht eindeutig abgrenzbar“, sodass es zu Kompetenzstreitigkeiten und Politikverflechtung⁵⁶ kommen kann (Blum/Schubert 2009: 73-74). Der Mehrebenenansatz versucht also durch äußerst detaillierte „Beschreibung der vielfältigen Wechselbeziehungen supranationaler, nationaler und subnationaler Akteure“ (Marks et al. 2009: 323), der *Komplexität* von Policy Making und Implementationsprozessen zwischen EU, Mitgliedstaaten und (wie im vorliegenden Fallbeispiel) Bundesländern gerecht zu werden. Damit bietet diese Perspektive eine Alternative zu bisherigen „staatszentrierten Modellen der europäischen Integration“ mit einem „verengten Blick auf die Wirklichkeit“ (Marks et al. 2009: 317) und eignet sich für die detaillierte Untersuchung des politischen Implementationsprozesses in dieser Arbeit. Der Mehrebenenansatz kann – zusammen mit dem Policy Cycle aus der Politikfeldanalyse –

⁵⁶ Solche Politikverflechtungen spielen nicht nur im vertikalen Sinne des europäischen und bundesstaatlichen Mehrebenensystems eine Rolle, sondern ebenso auch sektoral mit benachbarten Politikfeldern (nicht zu verwechseln mit der „horizontalen Verflechtung“ - beispielsweise zwischen mehreren Bundesstaaten föderaler Systeme). Auf die sektorale Politikverflechtung weist z.B. Bönker hin: „Diese Vernachlässigung der Interdependenzen zwischen Politikfeldern ist symptomatisch. Zwar sind auch Politikwissenschaftler schnell dabei, von der Politik eine bessere Abstimmung von Teilpolitiken zu fordern, und ebenso selbstverständlich stoßen empirische Arbeiten zu einzelnen Politikfeldern immer wieder auf funktionale Interdependenzen zwischen verschiedenen Politiken [...]. All diese Interdependenzen werden aber nur selten als solche zum Thema gemacht. Entsprechend fehlt es in Politikwissenschaft und Policy-Forschung an Versuchen, fall- und politikfeldübergreifend Verflechtungsmechanismen zu unterscheiden sowie Hypothesen zu deren Bedeutung und Wirkungsbedingungen zu entwickeln und zu überprüfen.“ (Bönker 2008: 315)

Dieser Aspekt fließt ebenfalls in die Analyse ein, da Überschneidungen zwischen Bau-, Energie-, Klima- und Verbraucherpolitik für die Untersuchung der Implementation der Gebäude-Richtlinie relevant sind.

helfen, den Prozess um die EU-Gebäude-Richtlinie, die Spezifika einzelner Ebenen und die Relevanz der konkreten Schnittstellen zwischen den Ebenen zu beschreiben, und zwar von der europäischen bis hin zur Ebene der Bundesländer.

Ähnlich wie der zuvor beschriebene Policy Cycle hilft das Konzept der Multilevel-Governance bei der *Beschreibung* europäischer Politik, ohne die Zusammenhänge jedoch *erklären* zu können (Benz 2007: 302). So werden Mehrebenenansätze laut Marks et al. „immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, eigentlich keine Theorie zu vertreten, sondern nur eine mehr oder weniger lose Sammlung von Annahmen und Beobachtungen zu sein“ (Marks et al. 2009: 323, vgl. hierzu auch Benz 2009: 52). Zur Analyse sind also weitere theoretische Ansätze notwendig – insbesondere, um auch „Prozesse der Implementation von Programmen und Gesetzen in dezentralen Verwaltungen oder lokalen Gebietskörperschaften zu untersuchen“ (Benz 2007: 302-303). Wichtig ist, dass sich die Analyseperspektive „auf die Besonderheit von Mehrebenensystemen [konzentriert], die mehrere ‚Arenen‘ mit ihren jeweils besonderen Mechanismen kombinieren, wobei sich diese wechselseitig unterstützen oder auch wechselseitig stören können.“ (Benz 2009: 50). Diesen Anspruch erfüllen für die vorliegende Untersuchung die Analysekonzepte der EU-Implementationsforschung, auf die bereits eingegangen wurde und die im weiteren Verlauf noch detailliert ausgeführt werden.

4.3 Implementation von EU-Richtlinien: Begriffsklärungen

Zur transparenten Darstellung des Untersuchungsdesigns gehört auch eine Definition relevanter Begriffe, welche im Folgenden vorgenommen wird. Dies ist insbesondere deswegen wichtig, da es im betrachteten Forschungsfeld bisher nicht immer eindeutige Begriffszuweisungen gibt, Definitionen in der Literatur also nicht durchgängig einheitlich benutzt werden. Insofern soll dargelegt werden, wie relevante Konzepte der Implementation hier verstanden und verwendet werden. Einen Überblick über Implementationsprozess, Fokus der Fragestellung, Konzeptionalisierung der Abläufe sowie über Zusammenhang und Verwendung relevanter Begriffe in dieser Untersuchung bietet Abbildung 8.

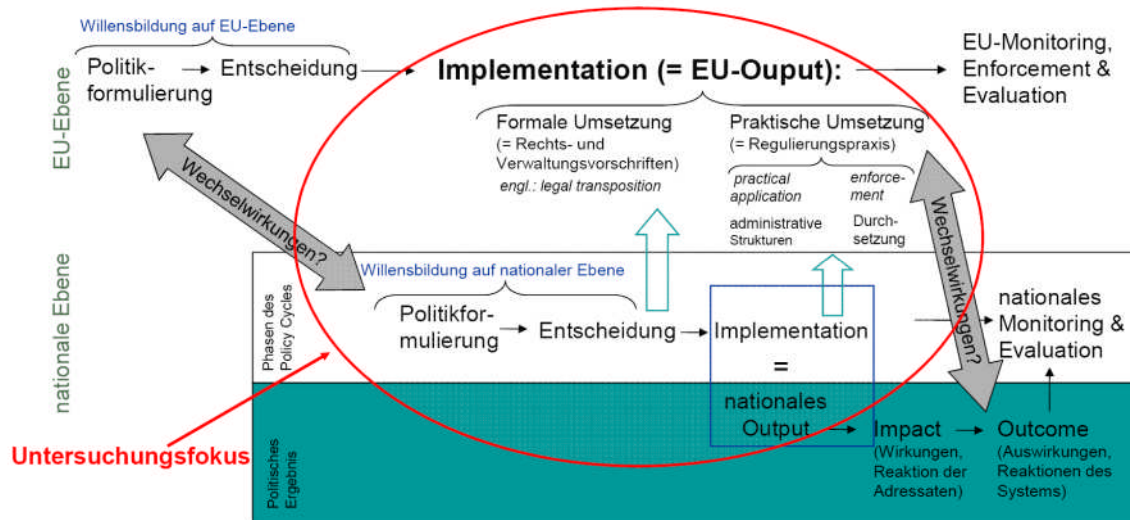


Abbildung 8: Begriffsdefinitionen und Untersuchungsfokus

(eigene Darstellung, Begriffsdefinitionen teilweise nach Beichelt 2009: 49, Knill 2008, Treib 2003, Jann/Wegrich 2003, Börzel 2003a, Prechal 2006, Falkner et al. 2005)

Um das politische Ergebnis zu erklären, ist es gegebenenfalls nötig, über den eigentlichen Untersuchungsfokus (roter Kreis) des EU-Outputs hinaus auch andere Aspekte und Phasen des politischen Prozesses zu untersuchen. Beispielsweise könnte es relevante Wechselwirkungen (grauer Doppelpfeil) zwischen dem Prozess der Politikformulierung und Entscheidung in Deutschland einerseits und der Politikformulierungsphase auf EU-Ebene andererseits geben. Sofern für die Fragestellung erforderlich, werden auch relevante Wechselwirkungen zwischen Aspekten des nationalen Impacts oder Outcomes und des Implementations-Outputs der EU-Richtlinie⁵⁷ berücksichtigt. Auch die Evaluation und das Monitoring der Implementation in den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene (durchgeführt von der EU-Kommission)⁵⁸ geben hilfreiche Hinweise darauf, inwiefern das Implementationsergebnis als effektiv zu bewerten ist.

⁵⁷ Mögliche Wechselwirkungen zwischen praktischer Umsetzung und Impact ließen sich beispielsweise dahingehend vermuten: Wenn Vollzugskontrollen nur selten durchgeführt werden (z.B. aufgrund niedriger personeller Kapazitäten), wäre denkbar, dass die Wirkung beim Adressaten gering ist, dass z.B. Grenzwerte tendenziell nicht eingehalten werden. Andersherum wäre denkbar, dass eine geringe Beachtung der rechtlichen Vorgaben durch den Politikadressaten in der Konsequenz zu einer strengeren Regulierungspraxis durch die Behörden führen könnte, wenn dies bemerkt wird. Es ist damit zu rechnen, dass sich Akteure des Vollzugs und Politikadressaten gegenseitig beeinflussen. Diese Prozesse könnten sich sowohl auf die materielle Wirkung (Impact) als auch auf die Art der praktischen Umsetzung auswirken und sollten daher in der Analyse berücksichtigt werden.

⁵⁸ Dabei unterscheiden sich die „Monitoring- und Evaluationsphase“ auf EU- einerseits und nationaler Ebene andererseits folgendermaßen: Auf EU-Ebene prüft die Kommission, inwiefern die Mitgliedstaaten die Anforderungen der Richtlinie umsetzen und leitet ggf. Vertragsverletzungsverfahren ein. Außerdem bereitet sie bei Bedarf Neufassungen der Richtlinie vor und gibt sie in den europäischen Entscheidungsprozess. Eine Evaluation der konkreten Implementationsergebnisse auf nationaler Ebene (wie im vorlie-

Der Ablauf der Implementationsphase gestaltet sich für EU-Politik und nationalstaatliche Politik unterschiedlich. Während auf nationaler Ebene direkt nach der politischen Entscheidung eines Programms die Umsetzung folgt, finden im Zusammenhang von EU-Policies in der Regel zwei *Programmformulierungs- und Entscheidungsphasen* statt: Zusätzlich zur Entscheidung in den EU-Gremien gibt es in der Regel auch im Mitgliedstaat noch eine nationale Programmformulierung und Entscheidung (formale Umsetzung), da die nationalen Parlamente erst über die *konkrete Anpassung* des nationalen Rechts- und Verwaltungssystems zur Erfüllung der EU-politischen Ziele beraten müssen, bevor die praktische Umsetzung folgt. Das bedeutet für diese Arbeit, dass sowohl die formale als auch die praktische Umsetzung untersucht werden, da beide gleichermaßen zu einer vollständigen Richtlinien-Implementation im Mitgliedstaat gehören. Das *politische Ergebnis* der Umsetzung (hierzu zählt sowohl die formale als auch die praktische Umsetzung) wird als *Output* bezeichnet und steht im Mittelpunkt dieser Arbeit. In Abgrenzung dazu werden *Impact* als *Wirkung* einer politischen Maßnahme auf den Politikadressaten und *Outcome* als *Auswirkung* beschrieben (Jann/Wegrich 2003: 80). Tabelle 9 nimmt am Beispiel der Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie eine Unterscheidung der verschiedenen Begriffe für politische Ergebnisse vor.

Die *Implementation* von EU-Politik im Mitgliedstaat kann in zwei relevante Aspekte unterteilt werden: die formale und die praktische Umsetzung. Unter *formaler Umsetzung* (engl: *Transposition*) wird der Erlass staatlicher Regelungen verstanden, RechtswissenschaftlerInnen bezeichnen dies auch als „Ausführung“. Die *praktische Umsetzung* beschreibt die Regulierungspraxis. Hierzu gehört erstens die Schaffung notwendiger administrativer Strukturen (engl: *Application*⁵⁹) und Bereitstellung relevanter Ressourcen. Damit wird die Voraussetzung geschaffen für zweitens die konkrete Rechtsanwendung, also den Verwaltungsvollzug (engl: *Enforcement*). (Vgl. Knill 2008, van Keulen/Mastenbroek 2006, Bartholmes et al. 2008: 25-26, Jann/Wegrich 2003, Börzel 2003a: 59-60)

genden Fall der Energieeinsparverordnung) durch Bund/Länder kann unabhängig davon jederzeit geschehen, beispielsweise wenn sich Rahmenbedingungen ändern und eine Anpassung notwendig machen oder politische Mehrheiten aus anderen Gründen beschließen, die Anforderungen an die Politikadressaten zu verändern – sofern das im Einklang mit der EU-Richtlinie ist.

⁵⁹ Falkner et al. verwenden den Begriff „Application“ anders als hier vorgeschlagen für die Impact-Ebene, also für die *Anwendung* der Regeln durch die *Politikadressaten* (Falkner et al. 2005: 11-12).

Unter dem in der Implementations- und Europaforschung ebenfalls gebräuchlichen Begriff *Compliance* (auf Deutsch: Rechtsbefolgung) wird *mehr* als die formale und praktische Implementation im Mitgliedstaat verstanden (vgl. Beichelt 2009: 94). Hier werden auch die Wirkungen der Policy bewertet:⁶⁰ „Compliance defined as rule-consistent behaviour of both the addressees and the targets of a rule or policy comprises the output and the outcome dimension.” (Börzel 2003a: 59) Deswegen unterscheiden Falkner et al. drei verschiedene Formen von Non-Compliance: non-transposition (keine formale Implementation), non-enforcement (keine ausreichende praktische Implementation) sowie non-application (kein regelkonformes Verhalten der Politikadressaten) (Falkner et al. 2005: 11-12).

Tabelle 9: Definitionen Output, Impact, Outcome
(eigene Darstellung, Definitionen: Jann/Wegrich 2003: 80)

Politisches Ergebnis	Definition (Jann/Wegrich 2003: 80)	Bsp.: Implementation Gebäude-RL (aus EU-Sicht und nationale Ebene)
Output	staatliche Interventionen (auch Leistungen), die Verhalten von Akteuren beeinflussen sollen, z.B. Verteilung von Ressourcen, Norm-Anwendung, Subventionen, Bereitstellung von Informationen	Output aus EU-Sicht enthält die formale und praktische Umsetzung im Mitgliedstaat, v.a. Schaffen von Strukturen und Anwendung von nationalen Regelungen (z.B. novellierte Energieeinsparverordnung, Durchführungsverordnungen der Bundesländer, behördeninterne Vollzugsregelungen)
Impact (Wirkungen)	Reaktion der Adressaten: erwünschte Verhaltensänderungen oder Anpassungs- und Vermeidungsstrategien, u.U. Widerstand	Reaktionen der GebäudeeigentümerInnen und der von ihnen Beauftragten wie HandwerkerInnen, SchornsteinfegerInnen etc. (z.B. Einhaltung der Neubaustandards, Erstellung Energieausweis, regelmäßige Überprüfung der Heizungsanlagen)
Outcome (Auswirkungen)	Reaktion des Gesamtsystems bzw. Zielerreichung der Policy: Problem gelöst, u.U. Nebenwirkungen oder nicht intendierte Ergebnisse	höhere Energieeffizienz bzw. geringerer errechneter Energiebedarf der Gebäude und/oder geringerer tatsächlicher Energieverbrauch (absolut/ relativ), ggf. weniger klimarelevante Emissionen

Um bewerten zu können, ob und wie die betrachtete EU-Gebäude-Richtlinie effektiv implementiert wurde, sind *Kriterien für Implementationseffektivität* zu entwickeln, insbesondere, da die Literatur keine einheitliche Definition für effektive Implementation

⁶⁰ Es gibt in der wissenschaftlichen Literatur unterschiedliche Auslegungen der Output/Impact/Outcome-Definitionen. Diese Arbeit orientiert sich an den oben genannten Autoren. Börzel verwendet die Begriffe Output/Impact/Outcome z.B. in einer anderen Reihenfolge: „output: the legal and administrative measures to put a policy into practice (formal and practical implementation); outcome: the effect of the policy measures on the behaviour of the target actors; impact: the effect of the policy on the socio-economic environment (effectiveness, problem-solving capacity)” (Börzel 2003a: 59) – insofern sind bei ihr hinsichtlich Compliance die Wirkungen in Form der Adressaten-Reaktionen gemeint.

anbietet (vgl. Knill 2008: 170). Außerdem ist eine kontextspezifische, also vom jeweiligen Politikfeld abhängige Kategorisierung effektiver Implementation erfolgversprechender. Deshalb werden in Kapitel 5.1 verschiedene Definitionen und Kriterien aus dem aktuellen Forschungsstand vorgestellt. In Kapitel 6.1 werden im Rahmen der Entwicklung des detaillierten Analyserasters spezifische Definitionen ausgewählt und entwickelt, die in dieser empirischen Untersuchung konkret Verwendung finden, um zu zweckmäßigen und aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen.

4.4 Forschungsansatz und methodisches Vorgehen

Nachdem der konzeptionelle Rahmen und die wichtigsten Begriffe geklärt sind, geht der folgende Abschnitt auf die angewandten Methoden ein: Wie wurden für die vorliegende Studie Daten erhoben und Erkenntnisse generiert? Um die Fragestellung angemessen zu bearbeiten, ist ein *qualitatives Forschungsdesign der Politikanalyse* (Kapitel 4.4.1) im Rahmen einer *Einzelfallstudie* (Kapitel 4.4.2) notwendig. Das methodische Vorgehen der *Prozess-Analyse* unterstützt dabei, die kausalen Abläufe und Zusammenhänge des Implementationsprozesses zu erfassen (Kapitel 4.4.3). Für die Datenerhebung wird die Dokumentenanalyse herangezogen (Kapitel 4.4.4).

4.4.1 Qualitative Politikanalyse

Es gibt zwar zahlreiche theoretische Ansätze, die versuchen, Implementationseffektivität zu erklären (auch speziell im umweltpolitischen Feld). Allerdings gehen diese meist auf quantitative Erhebungen zurück und sind als generelle Erklärungen für Implementationsdefizite nicht ausreichend belegt oder bereits widerlegt worden. Um relevante Einflussfaktoren für Implementationseffektivität des spezifischen Untersuchungsgegenstands zu identifizieren, und auch für die Definition von kontextspezifischen Kriterien zur Bewertung der Implementationseffektivität der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland ist eine detaillierte Rekonstruktion notwendig. Insofern ist für diese Arbeit ein offenes, teilweise exploratives, vor allem aber reflexives Vorgehen geeignet. Die „qualitative Politikanalyse“ (Blatter et al. 2007) entspricht einem solchen tiefergehenden, qualitativen Forschungsdesign und eignet sich daher für diese Arbeit mit sowohl deduktivem als auch induktivem Vorgehen: So wird das Fallbeispiel einerseits anhand verschiedener bestehender Thesen (Einflussfaktoren aus der Literatur) untersucht, um das Implementa-

tionsergebnis zu erklären. Andererseits werden auch neue Erkenntnisse zu relevanten Faktoren im Forschungsprozess expliziert, die die bestehenden Theorien nicht oder nicht ausreichend erfassen. Somit kann sowohl das Ergebnis der untersuchten Richtlinie nachvollzogen, als auch die wissenschaftliche Debatte mit einem qualitativen Ansatz um mögliche Erklärungsansätze und Einflussfaktoren erweitert werden.⁶¹ Das Forschungsdesign folgt also einem iterativen Prozess, um einen ständigen Austausch zwischen qualitativ erhobenen Daten und theoretischem Verständnis zu ermöglichen. Dabei kommt es „zu einer fortwährenden Präzisierung, Modifizierung und Revision von Theorien und Hypothesen“ (Lamnek 2005: 89, vgl. auch Blatter et al. 2007: 171).

Kern dieses Forschungsprozesses (neben der empirischen Untersuchung in Kapitel 7-9) ist die Erarbeitung des *Analyserasters* in Kapitel 6. Hier werden relevante Kriterien für effektive Implementation, Erklärungsansätze und Einflussfaktoren entwickelt, die für die Untersuchung der Implementationseffektivität verwendet werden. Während des offenen Vorgehens im Rahmen der qualitativen Analyse lassen sich diese Variablen im Laufe des Forschungsprozesses noch weiter konkretisieren und operationalisieren. Denn „wichtiger als eine präzise (und damit eng festgelegte) Ex-ante-Spezifikation von Indikatoren“ sei „ein wirklich tiefgehendes Verständnis von Theorien, so dass man ein Indiz für eine Theorie auch als solches erkennt, wenn man es sieht“ (Blatter et al. 2007: 178).

4.4.2 Einzelfallstudie

Weil für diese Studie der deutsche Implementationsprozess und dessen Ergebnis, also die spezifischen Probleme bei der Umsetzung von Energieeffizienzpolitik im Gebäudereich in Deutschland von Interesse sind, ist eine Einzelfallstudie das geeignete Vorgehen. Die Untersuchung lässt sich der *theorieorientierten, interpretativen Fallstudie* zuordnen⁶², wo die Auswahl des Untersuchungsgegenstands danach erfolgt, wie „substantiell interessant oder bedeutend“ dieser erscheint (Blatter et al. 2007: 176, vgl. auch Jahn 2006: 326). Eine Fallstudie ist „aufgrund ihrer dichten Beschreibung besonders dazu geeignet [...], Probleme innerhalb eines Politikfeldes zu identifizieren“ (Beh-

⁶¹ Dabei geht es ausschließlich um Faktoren, die erklären, warum auf nationaler Ebene eine effektive Implementation der EU-Richtlinie stattgefunden oder nicht stattgefunden hat. Im Fokus der Analyse steht dabei das politische Output und nicht z.B. die tatsächliche technische Verbesserung der Gebäudeenergiebilanz oder die Anzahl erfolgreicher Gebäudesanierungen (Impact/Outcome, vgl. Kapitel 4.3).

⁶² Dabei wird der Fall zwar anhand einer angemessenen Theorie interpretiert, doch die Theorieentwicklung steht nicht im Vordergrund (Jahn 2006: 326).

rens 2003: 213-214). Dabei stehen sowohl die relevanten Faktoren und ihre Wirkungen auf das politische Ergebnis als auch deren Beziehung zueinander im Mittelpunkt. Die vorliegende Einzelfallstudie analysiert also den ausgewählten spezifischen politischen Prozess zur Gebäude-Richtlinie sehr genau, um den konkreten Fall zu verstehen und so die abhängige Variable zu erklären (Jahn 2006: 177).

Zwar lassen sich die Ergebnisse einer Einzelfallstudie nur bedingt auf andere EU-Mitgliedstaaten, auf die Implementation anderer Richtlinien oder gar andere Politikfelder übertragen. Repräsentative Forschungsergebnisse (deren Generalisierungsfähigkeit auch als externe Validität bezeichnet wird), liefern nur quantitative Studien mit hohen Fallzahlen. Auch die Möglichkeit, Theorien zu testen, ist in einer Fallstudie eingeschränkt (Jahn 2006: 178). Vorteil einer Untersuchung mit wenigen Fällen oder nur einem Fall ist allerdings die hohe interne Validität (= Korrektheit der Ergebnisse) (Blatter et al. 2007: 137-138). Insofern erscheint die Einzelfallstudie für diese Forschungsarbeit und deren Fragestellung die richtige Wahl, denn „[q]ualitative Forschung konzentriert sich oft auf einzelne, lebensweltlich wichtige Ereignisse. Sie besitzt ein Kausalitätsverständnis, das von der kombinatorischen, nicht-linearen und heterogenen Wirkung von Einflussfaktoren ausgeht“ (Blatter et al. 2007: 35).

4.4.3 Prozess-Analyse

Für die Rekonstruktion des deutschen Implementationsprozesses der Gebäude-Richtlinie und der *Erklärung* des Implementationsergebnisses eignet sich eine sogenannte Prozess-Analyse. Damit lassen sich Ereignisketten aufspüren und nachverfolgen, um die Wirkung von Einflussfaktoren zu analysieren (Jahn 2006: 188). Die Prozess-Analyse beschreibt und rekonstruiert dabei den Prozess, ohne politische Ergebnisse generalisierend zu prognostizieren. Im Fall der Gebäude-Richtlinie geht es darum, Zusammenhänge zwischen den Positionen, Interessen sowie dem Handeln der Akteure und dem Implementationsergebnis zu verstehen, um so relevante Einflussfaktoren zu identifizieren: Welche „Stellschrauben“ (unabhängige Variablen) innerhalb des Implementationsprozesses waren für das Implementationsergebnis (abhängige Variable) entscheidend? Dabei sind auch die Verbindungen unabhängiger Variablen untereinander, z.B. Aktionen und Reaktionen der verschiedenen Akteure, relevant – gerade hierzu leistet die Prozess-Analyse einen wichtigen Beitrag (Blatter et al. 2007: 158-162). Für qualita-

tive Fallstudien der Policy-Analyse, die mit ihrem Modell des Policy Cycles „den politischen Prozess in Phasen einteilt“, stellt die Prozess-Analyse eine relevante Methode dar (Jahn 2006: 333).

4.4.4 Methodisches Vorgehen bei Datenerhebung und -auswertung: Dokumentenanalyse

Um sowohl das Implementationsergebnis zu beschreiben und zu bewerten sowie um Teilaspekte des Ergebnisses zu erklären, wurden überwiegend Originaldokumente ausgewertet⁶³: etwa die EU-Gebäude-Richtlinie, Informationen der EU-Kommission, die Energieeinsparverordnung und andere Vorschriften, Plenarprotokolle aus Bundestag und Bundesrat, Pressemitteilungen verschiedener Akteure, Wahlprogramme und Medienberichte. Zusätzlich zu den vorliegenden offiziellen Dokumenten von Kommission und Bundesregierung wurden also Veröffentlichungen weiterer beteiligter Akteure analysiert: Davon sind – was den Implementationsprozess in Deutschland betrifft – viele Dokumente öffentlich zugänglich. Hier ist also weniger die *Verfügbarkeit* der Quellen problematisch als vielmehr, eine sinnvolle *Auswahl* zu treffen. Relevant war hierfür der untersuchte Zeitraum: So wurden für den deutschen Implementationsprozess Quellen aus den Jahren 2003 bis 2010 analysiert, für die Phase der Politikformulierung und Entscheidung auf EU-Ebene standen hingegen die Jahre 2001 und 2002 im Mittelpunkt. Zudem galt es, Positionen und Handlungen relevanter Akteure im konkreten Prozess zu untersuchen. Aus diesem Grund greift diese Arbeit vorrangig Dokumente auf, die Rückschlüsse darauf zulassen. Teilweise wurden hier einzelne Akteure stellvertretend für eine größere Interessengruppe herangezogen (z.B. der Bundesrat als kollektiver Akteur anstelle aller 16 Bundesländer).

Die Auswertung des Datenmaterials erfolgte inhaltsanalytisch: Bei der *Beschreibung* des Implementationsergebnisses legt ein detaillierter „Soll-Ist-Vergleich“ dar, inwiefern das deutsche Implementations-Output den Anforderungen der EU und den entwickelten Kriterien für Implementationseffektivität entspricht. Insbesondere bei der Interpretation von komplexen Rechtstexten und zur *Bewertung* der *praktischen* Implementation wurde – sofern vorhanden – die Einschätzung beteiligter Akteure herangezogen (vgl. zum

⁶³ (Politik-)wissenschaftliche Analysen des spezifischen Prozesses liegen nur vereinzelt in Sekundärliteratur und nur zu Teilaspekten vor, sind jedoch in die Analyse einbezogen worden.

Vorgehen Mastenbroek 2007: 99), z.B. in Medien veröffentlichte Stellungnahmen von Interessengruppen, die die Effektivität der Regulierungspraxis einschätzen. Im zweiten Schritt, also bei der Analyse zweier ausgewählter Aspekte des Implementationsergebnisses, geht es darum, den politischen Prozess zu erörtern und in den politikfeldspezifischen Kontext einzuordnen sowie die Positionen, Interessen und Handlungsformen der Akteure zu erfassen. Die nicht belegbar artikulierten Interessen einzelner Akteure anhand der vorliegenden Dokumente auszulegen, setzt umfassende Kenntnis des Politikfeldes und seiner spezifischen Herausforderungen in Deutschland voraus. Die Einführung in die Problemstruktur des Politikfelds Energieeffizienzpolitik sowie relevante Daten zu Wohngebäuden und Energieversorgung bieten hierfür eine relevante Grundlage (Kapitel 2).

Ergänzend zur Auswertung von schriftlichen Quellen ermöglichte die Teilnahme an verschiedenen Fachtagungen und Konferenzen⁶⁴ einen Einblick in die aktuelle politische und wissenschaftliche Debatte zur Energieeffizienz im Wohngebäudebereich in Deutschland und der EU. Dadurch ließen sich auch Eindrücke sammeln, wie effektiv relevante Akteure die Implementation der Richtlinie einschätzen. Für die Validierung qualitativer Forschung wird „verlängertes Engagement und ausdauernde Beobachtung im Feld“ als eine geeignete Maßnahme empfohlen (Lamnek 2005: 161).

Des Weiteren fanden mehrere Gespräche mit KollegInnen am Umweltbundesamt und anderen Akteuren aus Wissenschaft und Verbänden statt, um sich das Untersuchungsfeld zu erschließen. Einzelne Details wurden direkt bei relevanten Entscheidungsträgern erfragt (zum Beispiel im Bundesrat oder in der GD Energie). Für alle in Gesprächen erworbenen Informationen wurden anschließend gezielt verschriftlichte Quellen gesucht, um die Erkenntnisse „abzusichern“ und so „aus dem Hintergrundwissen belegbares Vordergrundwissen“ zu machen (Beichelt 2009: 18). Im Einzelfall werden Belege direkt aus Gesprächen oder E-Mails angeführt, deren Wortlaut von den Betroffenen zur Zitierung freigegeben wurde.

⁶⁴ Insbesondere hilfreich waren der Workshop „Policies for energy efficiency in buildings“ auf der EnergyDelta-Konferenz im November 2008 in Groningen, Niederlande; mehrere Panels des „Effizienzkongresses“ der Deutschen Energie-Agentur in Berlin im Oktober 2010 und November 2011 sowie die „Berliner Energietage“ im Mai 2011.

4.5 Zusammenfassung

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit und die fokussierte Forschungsfrage verlangen ein vielschichtiges Untersuchungsdesign: Im Rahmen einer *qualitativen Einzelfallstudie* werden Konzepte aus Politikfeldanalyse, EU-Implementations- und Mehrebenenpolitik-Forschung genutzt. Dabei übernimmt die *Politikfeldanalyse* die Rolle des Forschungsbereichs. Das Konzept der Policy Analyse dient sozusagen als „Brille“ und mithilfe des Policy Cycles auch dazu, die Komplexität analytisch strukturiert zu reduzieren. Gleichzeitig fließen bisherige Forschungsergebnisse aus der *EU-Implementationsforschung* gezielt in die Arbeit mit ein, denn zur Erklärung des Implementationsergebnisses werden konkrete Thesen zu relevanten Einflussfaktoren geprüft und anhand des untersuchten Falls weiterentwickelt. Das Konzept der *Multilevel-Governance* hilft, die Relevanz der einzelnen politischen Arenen sowie ihrer Schnittstellen und Verflechtungen zu untersuchen. Die Kriterien zur *Beschreibung* und *Bewertung* der Effektivität des deutschen Implementationsergebnisses werden im Rahmen eines kontextspezifischen *Analyserasters* extra für diesen Fall entwickelt. Eine detaillierte *Prozess-Analyse* rekonstruiert den deutschen Implementationsprozess und identifiziert so relevante Einflussfaktoren auf das Implementationsergebnis.

5 Forschungsstand: Beschreiben und Erklären von EU-Implementationsergebnissen

Dieses Kapitel stellt Kriterien zum *Beschreiben* und *Bewerten* sowie Erklärungsansätze und Einflussfaktoren zum *Erklären* der Implementationseffektivität von EU-Programmen in Mitgliedstaaten aus dem aktuellen Stand der Forschung dar. Es findet sich in der Implementationsforschungs-Literatur bisher kein spezifisches analytisches Vorgehen für das hier betrachtete Politikfeld der Energieeffizienzpolitik. Vielmehr stützt sich der aktuelle Forschungsstand zumeist auf Untersuchungen zu EU-Richtlinien der Umweltpolitik (z.B. Börzel 2003a, Knill 2008, Mastenbroek 2007) sowie der Arbeits- und Sozialpolitik (z.B. Falkner et al. 2005).

Empirische Forschungsergebnisse verschiedener Disziplinen zur Implementation der Gebäude-Richtlinie liegen vereinzelt vor. Der Schwerpunkt liegt meist in der *Beschreibung* der Implementationsergebnisse. Allerdings wird dort kaum auf das angewandte analytische Konzept oder auf politikwissenschaftliche Hintergründe zur Untersuchung der jeweiligen Implementationsergebnisse eingegangen. Trotzdem treffen diese Studien hilfreiche Aussagen, die für die Entwicklung des Analyserasters relevant sind. Es geht im Folgenden zunächst um den aktuellen Diskussions- und Forschungsstand, also um Kriterien, mit denen sich prüfen lässt, *ob* eine EU-Richtlinie effektiv implementiert ist (Kapitel 5.1). Anschließend werden Thesen und Einflussfaktoren aus der Implementationsforschung vorgestellt, die *erklären* könnten, *warum* eine EU-Richtlinie (bzw. Teilaspekte ihrer Anforderungen) effektiv implementiert wurde oder nicht (Kapitel 5.2).

5.1 Kriterien für effektive Implementation

Die Beantwortung der Forschungsfrage, ob und wie effektiv die Richtlinie implementiert wurde, erfordert eine detaillierte Beschreibung anhand von klaren Kriterien für effektive Implementation: Anhand welcher Kategorien, Definitionen und Merkmale lassen sich Implementationsergebnisse beschreiben?⁶⁵ Was zeichnet effektive Implementations-Outputs aus? Der aktuelle Diskussions-Stand zu beiden Aspekten effektiver Implementation (formale sowie praktische Implementation) wird hier zusammengetra-

⁶⁵ Hier hängen die Kriterien nicht zuletzt davon ab, ob der wissenschaftliche Fokus auf dem Output oder dem Outcome des politischen Programms liegt (Knill 2008: 170-171).

gen. So kann dargestellt werden, welche Kriterien bereits existieren und für welche Aspekte noch spezifische Kriterien entwickelt werden müssen, um die Implementation der Gebäude-Richtlinie ausreichend zu beschreiben und zu bewerten. Bei der folgenden Darstellung des Forschungsstands werden nicht nur Definitionen aus der wissenschaftlichen Literatur dargestellt, sondern auch solche, die die EU-Kommission selbst verwendet, um die Implementation in den Mitgliedstaaten zu überprüfen.

5.1.1 Formale Implementation

Das formale Implementationsergebnis lässt sich anhand der Merkmale „rechtzeitig“, „vollständig“ und „korrekt“ beschreiben. Denn jeder Mitgliedstaat „ist für die Durchführung (fristgerechte Umsetzung, Konformität und ordnungsgemäße Anwendung) des Unionsrechts im Rahmen seiner innerstaatlichen Rechtsordnung verantwortlich“ (Europäische Kommission 2010b). So prüfen die zuständigen Generaldirektionen im Auftrag der Kommission die Umsetzung in den Mitgliedstaaten mithilfe folgender Dimensionen, und schlagen je nach Ergebnis die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren vor (vgl. auch Knill 2008):

- Rechtzeitige Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen an die Kommission,
- vollständige Umsetzung,
- korrekte Integration in nationales Rechts- und Verwaltungssystem.

Zum letzten Punkt erläutert Knill, die Mitgliedstaaten hätten die Pflicht „Vorschriften, welche möglicherweise zu den europäischen Regelungen in Widerspruch stehen“ zu ändern, bzw. neue Vorschriften zu erlassen, „um die Kompatibilität europäischer und nationaler Arrangements zu Gewähr leisten [sic!]“ (Knill 2008: 165). Als eine Art Hilfs-Indikator zur Identifizierung mangelnder Implementationseffektivität nennt Knill außerdem die bei der EU eingegangenen Beschwerden (vgl. hierzu auch Europäische Kommission 2010c) von Einzelpersonen oder Interessengruppen wegen Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen EU-Recht (Knill 2008: 175). Börzel beschreibt die formale Implementationseffektivität ähnlich: „a policy is considered as effectively implemented [...] if the policy is completely and correctly incorporated into national legislation and conflicting national rules are amended or repealed“ (Börzel 2003a: 60).

Allerdings ist es nicht immer ganz einfach, diese Kriterien (rechtzeitig, vollständig und korrekt) entsprechend zu operationalisieren. Außerdem sind Operationalisierungen – selbst diejenigen der Kategorie „rechtzeitig“ – in der Regel nicht einheitlich und somit Bewertungen von Implementationsergebnissen verschiedener Forschungsarbeiten schwer vergleichbar: Hier werden unterschiedlichste Implementations-Zeitpunkte⁶⁶ als Indikator verwendet (vgl. Toshkov 2010b: 14).

Daten zur formalen Implementationseffektivität bzw. zu Defiziten derselben finden sich z.B. in Form von Vertragsverletzungsstatistiken (z.B. Commission of the European Communities 2007) oder Pressemitteilungen der Kommission (z.B. Europäische Kommission 2006), z.B. wenn letztere einen Mitgliedstaat wegen Nicht-Mitteilung seiner Umsetzungsmaßnahmen mahnt. Allerdings gibt Toshov zu bedenken, dass die Kommission ein Akteur mit begrenzten Kapazitäten und mit spezifischen institutionellen Interessen sei, sodass sich die von der EU veröffentlichten Zahlen zur Implementationseffektivität der Mitgliedstaaten aufgrund deren Bewertungsgrundlage gegebenenfalls von der Realität unterscheiden. Der Vertragsverletzungsprozess sei „a game between the national authorities and the Commission [...] [which] reflects strategic considerations and imperfect information“ (Toshkov 2010b: 16).

Auch wenn sich die Literatur der Implementationsforschung einig ist, dass die Kategorien „rechtzeitig“, „vollständig“ und „korrekt“ relevant sind für die Bewertung der formalen Implementationseffektivität im Mitgliedstaat, muss – zumindest für die Merkmale „korrekt“ und „vollständig“ – die konkrete Operationalisierung fallspezifisch erfolgen.

⁶⁶ Wie im empirischen Teil dieser Arbeit dargestellt wird, lassen sich beispielsweise der Termin der Beschlussfassung einer Vorschrift und der Zeitpunkt des Inkrafttretens unterscheiden. Außerdem müssen teils Übergangsregelungen berücksichtigt werden, die den Politikadressaten auch noch nach dem Inkrafttreten Zeit geben, sich auf die neuen Vorschriften einzustellen.

In einem breiten Ländervergleich von allen 27 Mitgliedstaaten bezüglich der Implementation des Energieausweises als eine der Anforderungen der Gebäude-Richtlinie untersuchen Andaloro et al. folgende Aspekte, die der formalen Implementation zugeordnet werden können: a) Zeitpunkt der Implementation der Richtlinie insgesamt im Mitgliedsstaat; b) Zeitpunkt und Vollständigkeit hinsichtlich der Energieausweispflicht im Mitgliedstaat (Andaloro et al. 2010: 5841-5847). Dabei orientiert sich die Studie nicht an der Differenzierung von formaler und praktischer Implementation, sondern vergibt Punkte für die Indikatoren „uniformity“ und „excellence“, um sieben verschiedene „Analysefaktoren“ zu bewerten.

5.1.2 Praktische Implementation

Beichelt zufolge gilt es als unangemessen, ein Implementationsergebnis als „adäquat anzusehen“, nur wenn die EU-Policy in nationales Recht integriert wurde und „dort ein unbeanstandetes Dasein fristet“. Damit würde die formale Dimension der Implementation überbewertet und dies verleite dazu „die Abwesenheit von Nicht-Implementation oder eines Vertragsverletzungsverfahrens gleichzusetzen mit erfolgreicher EU-Gesetzgebung.“ Vielmehr müssten „die verschiedenen Dimensionen qualitativ herangezogen werden“, um Implementationseffektivität beurteilen zu können (Beichelt 2009: 96-97). Die konkrete praktische Implementation von EU-Recht im Mitgliedstaat zu beschreiben und zu überprüfen, ist vergleichsweise schwierig und ebenfalls Aufgabe der Generaldirektionen, die die „ordnungsgemäße Anwendung“ der EU-Richtlinie prüfen sollen (Europäische Kommission 2010b).

Zur effektiven praktischen Implementation gehören Aspekte wie „Steuerungsmuster, organisatorische und administrative Strukturen“ (Knill 2008: 165). Konkret bedeutet das – je nach untersuchter Richtlinie: Wurden von den Mitgliedstaaten notwendige Strukturen geschaffen, um die formalen Anforderungen beim Politikadressaten auch durchsetzen zu können? Das heißt, auch hier muss fallspezifisch operationalisiert werden und qualitativ untersucht werden, welche Strukturen für eine erfolgreiche Implementation nötig wären bzw. ob die vorhandenen Strukturen zielführend sind. Allerdings verfügt die Kommission „nicht über die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen, um eine systematische Überwachung durchzuführen“ (Knill 2008: 166). Umso schwieriger ist es – auch für Forschungszwecke – an aussagekräftige Daten über die praktische Implementationsleistung der Mitgliedstaaten zu gelangen.

Börzel und Falkner et al. differenzieren explizit zwischen praktischer Implementation und Durchsetzung (beide Aspekte werden in dieser Arbeit gemeinsam unter dem Aspekt der praktischen Implementation betrachtet): Demnach kann eine Policy als praktisch effektiv implementiert bezeichnet werden, wenn „the administrative infrastructure and resources are provided to put the objectives of the policy into practice and to monitor the rule-consistent behaviour of the target actors“. Der eigentliche Vollzug jedoch ist damit noch nicht notwendigerweise gewährleistet (Börzel 2003a: 60). Für die tatsächliche Normanwendung sei es wichtig, dass „the competent authorities encourage or compel rule-consistent behaviour of the target actors by effective monitoring, positive and

negative sanctions, and compulsory corrective measures” (Börzel 2003a: 60). Das heißt also, zusätzlich zu den oben genannten Monitoring- und anderen administrativen Strukturen sollten für eine effektive praktische Implementation in den Mitgliedstaaten insbesondere auch wirksame politische Instrumente wie Anreize (positive sanctions) und Strafen (negative sanctions) umgesetzt werden, die die Politikadressaten zu einer korrekten Anwendung der Vorschriften animieren. Für Falkner et al. lassen sich Defizite bei der Durchsetzung (Non-Enforcement) von Richtlinien im Mitgliedstaat ebenfalls durch mangelnde Sanktionen und Monitoring beschreiben (Falkner et al. 2005: 11-12).

Auch Nicolaidis betont, es sei für Mitgliedstaaten weniger eine Herausforderung, Implementations-Outputs zu formulieren (formale Umsetzung), sondern vielmehr deren korrekte Anwendung sicherzustellen (Nicolaidis 2001: 16). Er nähert sich einer Definition von effektiver Implementation mit Hilfe eines „Capacity“-Ansatzes. So müssten Institutionen folgende drei Voraussetzungen mitbringen: „ability to identify an objective goal”, „ability to assess whether it has been reached” und „ability to assess the results or outcomes and then adjust the methods accordingly”. Seine Folgerung lautet, „effective policy implementation‘ is a relative concept” (Nicolaidis 2001: 17). Insofern betont auch er die Problematik, wie schwer es für die europäische Kommission ist, konkret zu beurteilen, ob Richtlinien im Mitgliedstaat auch praktisch effektiv („as they have been agreed and in the best possible way“) implementiert wurden (Nicolaidis 2001: 16). Dieses Problem haben ForscherInnen gleichermaßen: So sei „Compliance“ kein objektives Konzept, schreibt Toshkov. Operationalisierung und Messung von Compliance sei stets problematisch (2010b: 13). Es ist also zielführend, Kriterien für praktische Implementation ganz spezifisch anhand des Untersuchungsgegenstands zu entwickeln. Aus den vorliegenden Studien zur Gebäude-Richtlinie⁶⁷ gibt es im Folgenden einige Vorschläge.

So legen die ForscherInnen des ASIEPI⁶⁸-Projekts Wert darauf, dass die Effektivität von der „intrinsischen Qualität“ der Gesamtimplementation abhängt, dazu gehören (ASIEPI project 2009: 2):

- klare Anforderungen an die Politikadressaten,

⁶⁷ Für das Analyseraster in Kapitel 6 werden die Kriterien aus diesen Studien auf ihre Operationalisierbarkeit überprüft. Die Forschungsergebnisse aus diesen Studien insbesondere zur Implementation in Deutschland werden in Kapitel 8 einfließen und kritisch reflektiert.

⁶⁸ Das Projekt „Assessment and Improvement of the EPBD Impact“ wurde von 2007 bis 2010 im Rahmen des „Intelligent Energy Europe“-Forschungsprogramms gefördert.

- diese Anforderungen sollten intensiv auf die Möglichkeiten geprüft werden, Kontrollen durchzuführen und – falls erforderlich –
- Sanktionen durchzusetzen.

Aus dem SENTRO-Projekt zur Implementation des Artikel 5 der Richtlinie (Alternativen-Prüfung) entstanden folgende Kriterien für eine erfolgreiche praktische Implementation (Joosen et al. 2009: 37-38):

- Prüfung der verschiedenen Optionen für ein Energiekonzept ist automatisch in die strukturellen Abläufe der PlanerInnen integriert,
- Qualitätssicherung und standardisierte Verfahren sind für die Alternativenprüfung verfügbar,⁶⁹
- Tatbestände von Ordnungswidrigkeiten sind definiert,
- es ist eine klare Vollzugskontrolle geregelt, z.B. mit Stichprobenkontrollen, außerdem gibt es hierfür ausreichend Kapazitäten.

Der Ländervergleich von Andaloro et al. speziell zur Implementation des Energieausweises (2010) bewertet z.B. folgende Aspekte, die der praktischen Implementation zugeordnet werden können: Anwendung einer geeigneten Berechnungsmethode, Harmonisierung mit dem CEN-Standard,⁷⁰ Verwendung von standardisierten Energieeffizienzklassen bei der Bewertung der Gebäude (Skala A-F), sowie spezifische Voraussetzungen für die Aussteller von Energieausweisen (Andaloro et al. 2010: 5841-5847). Aus all diesen Bewertungen (und den oben genannten Aspekten der formalen Implementation) errechnen die ForscherInnen einen „Indicator of Uniformity“ und einen „Indicator of Excellence“. Dabei soll ersterer darstellen, wie gut ein Mitgliedstaat die Anforderungen der EU erfüllt und letzterer, inwiefern ein Land – im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten – als Vorreiter gelten kann (Andaloro et al. 2010: 5863-5864).

Eine zweite Studie zur Implementation des Energieausweises in den Mitgliedstaaten kommt zu dem Schluss, dass folgende Aspekte für eine effektive Implementation relevant seien (BPIE 2010: 7):

⁶⁹ Durch gut definierte Verfahren steigt einerseits die Chance, dass diese auch angewendet werden, weil sie klar sind und andererseits kann durch höhere Transparenz auch einfacher überprüft werden, ob sie angewandt werden (Poel 2009: 7).

⁷⁰ Das Europäische Komitee für Normung (CEN) ist 2004 von der Europäischen Kommission beauftragt worden, Standards zur Berechnung des energetischen Zustands von Gebäuden zu erarbeiten (CEN 2010).

- Stakeholder bei Entwicklung des Energieausweises beteiligen und deren Erfahrungen einbeziehen, damit der Ansatz auch in der tägliche Praxis passt,
- Zuständigkeiten der verschiedenen Legislativ-Ebenen beim Implementationsprozess berücksichtigen,
- ein Registrierungssystem entwickeln, das sich für Monitoring und Evaluation eignet, sowie die Qualität sichert,⁷¹
- Öffentlichkeitsarbeit für den Energieausweis gestalten,
- ein Vollzugssystem einführen, dass die Anforderungen an Energieausweise durchsetzt – auch im Zusammenhang mit dem Registrierungssystem.

Insbesondere für den Vollzug halten die AutorInnen folgendes für zentral (BPIE 2010: 24):

- Strafen für ExpertInnen, die falsche Energieausweise ausstellen (z.B. Entziehen der Akkreditierung o.ä.);
- Ausgewogenheit zwischen Strafmaß und der Chance, erwischt zu werden;
- Bußgelder verhängen oder Blockieren des Prozesses (z.B. Zurückhalten der Baugenehmigung, Verzögerung des Verkaufs des Gebäudes o.ä.) falls Anforderungen nicht erfüllt werden;
- Vollzug mit Registrierungssystem verbinden.

Neben dem Entziehen der Akkreditierung und dem Zurückhalten der Baugenehmigung werden im ASIEPI-Projekt noch weitere nützliche Sanktionsmechanismen angesprochen (ASIEPI project 2009: 3):

- Bußgelder,
- Nachbesserungen (nötige Baumaßnahmen durchführen lassen, bis das Gebäude den Anforderungen entspricht),
- Gebäudenutzungsrecht behördlich verweigern/entziehen.

Dabei betonen die AutorInnen, dass es wichtig sei, „to allow a flexible handling of sanctions to fit it best to the differences [sic!] cultural behaviour in the Member States“ (ASIEPI project 2009: 3). Dieser Aspekt der Politiktraditionen und der Beziehung zwi-

⁷¹ Eine zentrale Datenbank hat auch den Vorteil, dass so neues Wissen über den aktuellen Zustand der Gebäude generiert wird (Poel 2009: 7).

schen Staat und Politikadressat bzw. Verbänden wird explizit auch im Zusammenhang um die *Erklärung* von Implementationsergebnissen wieder aufgegriffen (Kapitel 5.2).

Es lässt sich also zusammenfassen:

- a) es gibt in der vorliegenden Forschungsliteratur kaum *standardisierte Kriterien* zur Beschreibung von Implementationseffektivität,
- b) insbesondere für die praktische Implementation müssen kontextspezifische und für die Operationalisierung geeignete Kriterien entwickelt werden,
- c) *Daten* lassen sich am ehesten zur *rechtzeitigen* formalen Umsetzung finden.

Für die Beschreibung des Implementationsergebnisses und der Bewertung dessen Effektivität müssen für diese Forschungsarbeit also im Rahmen eines Analyserasters weitere qualitative Kriterien entwickelt werden, die sich auch explizit am Untersuchungsgegenstand orientieren.

5.2 Erklärungsansätze für EU-Implementationsergebnisse im Mitgliedstaat

Nachdem Kapitel 4.2.2 bereits auf Entwicklung, Prämissen und Forschungsfragen der EU-Implementationforschung insgesamt eingegangen ist, liegt der Fokus im Folgenden auf Thesen, Ideen und Konzepten dieses Forschungsbereichs zu der Frage: Welche Faktoren wirken auf das Implementationsergebnis? Oder: Wie lässt sich ein Implementations-Output *erklären*?

Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die Vielfalt der Erklärungsansätze zu geben. Hier ist zu unterscheiden zwischen den *Erklärungsansätzen* einerseits und den diesen Ansätzen zugehörigen unabhängigen Variablen andererseits, die als relevante *Einflussfaktoren* zur Analyse der Implementationsergebnisse herangezogen werden. Wie in den meisten sozialwissenschaftlichen Untersuchungen wird kein simples Ursache-Wirkung-Modell ausreichen, um die Realität zufriedenstellend abzubilden. Es lässt sich also kein einzelner Faktor in kausalen Zusammenhang mit einem bestimmten Ergebnis bringen.⁷² Vielmehr geben Erklärungsansätze als spezifische Bezugsrahmen Hinweise darauf, aus welcher *Perspektive* sich der Untersuchungsgegenstand (hier der

⁷² Hinzu kommt, dass sich die Ergebnisse aus bisherigen Fallstudien bezüglich relevanter Faktoren von Implementationsergebnissen teilweise widersprechen und kaum als *Erklärung* eindeutig belegt werden können (vgl. z.B. Toshkov 2010b: 2).

Implementationsprozess) betrachten lässt und auf welche *Aspekte* (Einflussfaktoren) spezifischer Zusammenhänge besonderes Augenmerk gelegt wird. Zudem ist in der Regel ein Geflecht von zahlreichen Faktoren zu untersuchen, die sich auch gegenseitig beeinflussen.

Dieses Kapitel gibt zunächst einen kurzen Abriss darüber, wie sich die Debatte um relevante Einflussfaktoren in der EU-Implementationsforschung historisch entwickelt hat. Anschließend geht es um das Konzept der „Worlds of Compliance“, da diese Typisierung von Erklärungsansätzen und Einflussfaktoren nach Ländergruppen plausibel erscheint und zugleich den letzten Stand der wissenschaftlichen Debatte in diesem Feld widerspiegelt. Innerhalb dieses Rahmens wird auch auf die meisten im Diskurs bisher thematisierten Ansätze und Faktoren näher eingegangen.

Neben der EU-Implementationsforschung bietet die Policy-Analyse Erklärungsansätze und Theorien, die zur Untersuchung von Implementationsergebnissen als Resultate von politischen Prozessen hilfreich sein können. Diese Aspekte wurden teilweise in die Implementationsforschung integriert, sie werden im Folgenden ebenfalls dargestellt.

5.2.1 Überblick und historische Entwicklung der Erklärungsansätze aus der EU-Implementationsforschung

Die EU-Implementationsforschung im Politikfeld Umwelt hat bereits eine längere Entwicklung von Erklärungsansätzen hinter sich. Zunächst gingen VerwaltungswissenschaftlerInnen davon aus, dass für eine effektive Implementation im Mitgliedstaat vorrangig die Politikformulierung auf EU-Ebene (und dort vor allem die Wahl des Instruments) und die Kapazitäten der EU-Kommission relevant seien. Dahinter stand die Annahme, strenge Vorgaben der EU seien nicht für alle Mitgliedstaaten angemessen und verursachten somit „systematische Implementationsdefizite europäischer Politik“ (Knill 2008: 161). Demnach sollten eher neue, flexiblere Instrumente den Mitgliedstaaten nötigen Gestaltungsspielraum bieten, um EU-Ziele an die nationalen Gegebenheiten anzupassen und in bereits bestehende Rahmenbedingungen zu integrieren. Da es jedoch auch mit den neuen Instrumenten einer kontextorientierten Steuerung weiterhin Länder mit erfolgreicher und weniger erfolgreicher Implementation gab (Knill 2008: 182), mussten weitere Gründe für Implementationsdefizite auch jenseits der spezifisch gewählten Steuerungskonzepte angenommen werden.

Also richtete sich der Blick auf länderspezifische Besonderheiten. Im weiteren Verlauf der wissenschaftlichen Auseinandersetzung ging es darum, die Mitgliedstaaten speziell in der Umweltpolitik in Gruppen von „Leaders“ und „Laggards“ zu trennen, also zwischen „Vorreitern“ und „Bremsern“ der Implementation zu unterscheiden (Börzel 2003a). Dieser These zufolge gibt es einerseits Länder, die Umweltschutz ernst nehmen und EU-Politik vorbildlich in ihre nationale Gesetzgebung integrieren, und andererseits Länder, die zahlreiche Implementationsdefizite verzeichnen. Zu letzterer Gruppe wurden hauptsächlich südeuropäische Mitgliedstaaten gezählt, deshalb spricht man auch vom „Southern Problem“ oder „Mediterranean Syndrome“ (Börzel 2003a). Insbesondere die Länder, die sich bereits bei der Politikformulierung auf EU-Ebene aktiv einbringen („Shaping“), erzielen demnach gute Implementationsergebnisse im umweltpolitischen Bereich oder tun sich zumindest weniger schwer, die Anforderungen umzusetzen („Taking“) (Börzel 2003b). Als jedoch Studien belegten, dass selbst diese aktiven und politikmitgestaltenden Vorreiterländer, zu denen Deutschland gezählt wurde, EU-Umweltpolitik *nicht automatisch* vorbildlich implementieren, sondern auch hier Implementationsdefizite, insbesondere zeitliche Verzögerungen, auftreten, musste die Leaders-and-Laggards-These hinterfragt werden (Knill 2008: 175). Börzel entwickelte die These schließlich weiter und differenzierte mit dem „Pull-and-Push-Modell“, dass nicht nur der Druck von oben (der EU-Kommission) auf den Mitgliedstaat wirkt, sondern auch Druck von unten kommen kann, also von den Interessengruppen innerhalb eines Staates, die sich für eine effektive und zügige nationale Implementation der EU-Umweltpolitik stark machen (Börzel 2003a: 41). Diese Annahme erweiterte die institutionalistischen Ansätze, die vorrangig aus der Verwaltungswissenschaft kamen, um die politikwissenschaftliche Perspektive auf das Akteurshandeln.

Doch auch die institutionalistische Perspektive wurde parallel weiterentwickelt, insbesondere der Erklärungsansatz, der seinen Fokus auf den so genannten „Anpassungsdruck“ richtet. Demnach ist das Implementationsergebnis davon abhängig, wie gut Policy und Administration der Mitgliedstaaten zu den EU-Anforderungen passen. Es sei relevant, wie stark administrative Routinen (insbesondere Regulierungsstile und Verwaltungsstrukturen, vgl. Knill 2008) oder politische Traditionen und Programme im Mitgliedstaat geändert werden müssen, um EU-Politik umzusetzen (Panke/Börzel 2008: 142). Die These zu ersterem lautet: Bei moderatem institutionellen Anpassungsdruck und günstigem nationalen institutionellen Kontext (Anpassungskapazität), ist effektive

Implementation wahrscheinlicher als bei hohem Anpassungsdruck und ungünstigen nationalen Kapazitäten (Knill 2008: 192-197). Während Knill dem institutionellen Anpassungsdruck und damit der Kompatibilität von nationaler Verwaltungsstruktur und EU-Anforderungen besondere Bedeutung beimaß, orientierten sich andere AutorInnen eher am sogenannten „Policy (Mis-)Fit“. Darunter verstehen sie inhaltliche Diskrepanzen zwischen EU- und nationaler Politik, daraus erwachsende Anpassungserfordernisse und damit verbundene (politische) Kosten. Wie sehr diese Unterschiede zwischen EU und Mitgliedstaat zum Problem während der Implementation werden, hängt nicht zuletzt auch von den Präferenzen, dem Einfluss und den Kapazitäten relevanter Akteure (z.B. Regierungsparteien) in den jeweiligen Mitgliedstaaten ab (vgl. u.a. Treib 2003: 12). Insofern musste schließlich auch die „Goodness-of-fit“-These differenziert werden. Selbst Länder mit theoretisch hohem Anpassungsbedarf (Misfit) implementierten einige EU-Anforderungen überraschend zügig. Gleichzeitig brauchten andere Mitgliedstaaten extrem lange für eine Implementation, während in deren Institutionen eigentlich kaum Anpassungen nötig gewesen wären, um die EU-Anforderungen zu erfüllen. Nun standen die Akteure selbst im Fokus (z.B. bei Treib 2003 und van Keulen/Mastenbroek 2006): Welche Interessen verfolgen staatliche und nicht-staatliche Akteure, mit welchen Ressourcen versuchen sie, im laufenden Implementationsprozess Einfluss zu nehmen? Wie viele Akteure sind insgesamt beteiligt oder müssen an einer Entscheidungsfindung beteiligt werden? Welche Akteurskoalitionen bilden sich? So kann es passieren, dass Akteure starke inhaltliche Präferenzen haben, die sich nicht mit der EU-Entscheidung decken, sodass während der nationalen Implementationsphase die Debatte neu eröffnet wird. Akteure nutzen eine zweite Chance, ihre Anliegen vorzubringen und durchzusetzen, wenn ihnen dies während der Verhandlungen auf EU-Ebene nicht (ausreichend) gelungen war oder sie diese Möglichkeit (z.B. aufgrund mangelnder Kapazitäten) nicht wahrgenommen hatten. Eine breite Koalition *für* eine umzusetzende Richtlinie kann so auch hohen Anpassungsbedarf überwinden helfen (Knill 2008: 213). Außerdem wurden Annahmen aus der Veto-Spieler-Theorie von Tsebelis (2002) in die Implementationsforschung integriert: Je mehr Akteure einzubinden sind, desto größer ist demnach die Gefahr, dass einzelne Akteure ihre „Veto-Macht“ ausspielen könnten, um die Entscheidung zu verzögern oder inhaltlich nach ihren Wünschen zu beeinflussen (Haverland 2000).

Grob lassen sich diese Erklärungsansätze in die Theorienlandschaft der Politikfeldanalyse einordnen: So gibt es institutionalistische, akteurtheoretische und „kulturalistische“ Ansätze, die Implementationsergebnisse erklären sollen (zur Politikfeldanalyse vgl. u.a. Schneider/Janning 2006: 78-79).

Insbesondere seit den 1990er Jahren wurden zahlreiche empirische, überwiegend quantitativ vergleichende Studien zur EU-Implementation durchgeführt, die die vorliegenden Erklärungsansätze kritisch reflektieren. Ländervergleiche wiesen dabei entweder jeweils sehr unterschiedliche relevante Einflussfaktoren nach, die auf Implementationsprobleme hingewirkt haben sollen. Oder sie führten zu dem Ergebnis, dass viele der diskutierten Einflussfaktoren zwar Auswirkungen auf das Implementationsergebnis haben können, letzteres jedoch nicht immer ausreichend erklären: Dies betrifft sowohl die Veto-Player- als auch die Goodness-of-Fit-These. So kommen Falkner et al. zu dem Schluss, die Veto-Player-Logik sei nicht falsch, aber Veto-Player würden manchmal keine relevante Rolle während der formalen Implementation spielen (Falkner et al. 2006: 6). Haverland identifiziert den Anpassungsdruck als Motiv für innenpolitische Opposition gegenüber europäischen Anforderungen, doch könne dieser Misfit das Tempo und die Effektivität der Implementation nicht ausreichend erklären (Haverland 2000: 100). Auch van Keulen und Mastebroek sind der Ansicht, „the goodness of fit is neither a sufficient, nor a necessary variable for explaining the implementation of EU policies in the member states“ (van Keulen/Mastenbroek 2006: 24).

Stattdessen wird empfohlen, den Blick eher auf inhaltliche Präferenzen der Akteure, genauer auf „die unterstützenden oder opponierenden Haltungen politischer Akteure“ zu richten, denn die Analyse von „strukturelle[r] Übereinstimmung zwischen europäischen Anforderungen und existierenden nationalen Regelungen [gibt] nur sehr begrenzt Aufschluss über Art und Zeitpunkt der beobachteten Anpassungen“ (Treib 2003: 27). Anstatt „the 'goodness of fit' with existing policies“ sei also „the fit with national preferences“ entscheidend für effektive Implementation (van Keulen/Mastenbroek 2006: 19). So ließen sich in verschiedenen Politikfeldern bei unterschiedlichen Mitgliedstaaten und verschiedenen konkreten Implementationen kaum einzelne „hauptverursachende“ Einflussfaktoren nachweisen. Vielmehr war es so, dass

- a) *nicht der eine relevante Faktor* identifiziert werden konnte, anhand dessen man alle nationalen Implementationsergebnisse hätte erklären können, sondern

- b) zumeist gleich *mehrere* entscheidende Einflussfaktoren auf das jeweilige untersuchte Ergebnis gewirkt hatten und diese von Fall zu Fall *unterschiedlich relevant* waren.

Toshkov, der mithilfe einer Datenbank (2010a) und in einem Überblicksartikel versucht, statistisch signifikante Einflussfaktoren aus ca. 40 *quantitativen* Studien zu ermitteln, folgert sogar, dass Generalisierungen über Implementation von EU-Politik unmöglich sei: „The literature review suggests that only causal relationships that are specific for a certain time period, policy area, country, or type of legislation can be supported by empirical data, which means that broad generalizations about compliance in the EU might be impossible to uncover” (Toshkov 2010b: 2). Allerdings findet er Hinweise auf folgende signifikante Zusammenhänge zur effektiven Implementation, vgl. Tabelle 10.

Tabelle 10: Signifikante Einflussfaktoren bei EU-Implementation
(eigene Darstellung, nach Toshkov 2010b: 24-36)

Positive Einflussfaktoren	Negative Einflussfaktoren
„Parliamentary Scrutiny“: Einbindung des nationalen Parlaments, Prüfung der Kompatibilität und Gesetzesfolgen	Föderalismus
Administrative Effizienz, „Bureaucratic Quality“ („Co-ordination Capacity“ sowie wenn nur ein einzelnes Ministerium für Umsetzung zuständig ist)	Veto-Player und „domestic-level conflict“
„Government affinity to EU“ ⁷³	Policy Misfit
	Korruption

Bezüglich der Zustimmung oder Ablehnung der Richtlinie durch die nationale Regierung (Präferenzen) findet Toshkov sowohl unterstützende als auch widerlegende Studienergebnisse (2010b: 31). Insgesamt müsse man davon ausgehen, dass eine einzelne Theorie und ein statistisches Modell der Compliance für alle EU-Richtlinien vielleicht gar nicht möglich sei, da die EU Gesetzgebung hierfür zu heterogen sei. Eine offene Frage sei weiterhin, wie und welche spezifischen Aspekte einer Richtlinie für eine Analyse „herausgefiltert“ werden sollten. Es sei jedoch anzunehmen, dass es nicht *die* einzelne gemeinsame Erklärung geben kann für die Implementation von beispielsweise Vorgaben zu „Traktor-Rückspiegeln“ auf der einen und dem europäischen Binnenmarkt auf der anderen Seite (Toshkov 2010b: 40).

⁷³ Dieser Faktor scheint am ehesten für die neuen EU-Mitgliedstaaten relevant zu sein: „All studies that do find a significant relationship between governmental EU positions and compliance are based on data from the period of Enlargement.” (Toshkov 2010b: 30)

Toshkov schlägt deswegen vor: „[D]ecomposing the implementation process into its component stages, incorporating more rigorously the interactions between the Commission and the member states, and paying closer attention to the multilevel structure of the data in the statistical models can benefit future research on compliance in the EU” (Toshkov 2010b: 2).

Falkner et al. kommen aufgrund ihrer eigenen Studien zu einem ähnlichen Schluss (2006): Es gibt kein empirisch bestätigtes Modell zur Erklärung der Implementationseffektivität. Aus ihrer Sicht kommt es jeweils auf den zu untersuchenden EU-Mitgliedstaat an. Verschiedene Rahmenbedingungen, das bisherige Implementationsverhalten und die politische Kultur eines Landes seien dafür entscheidend, zu welcher Art der „Rechtsbefolgung“ (Compliance) ein Land gehöre. Sie fassten insgesamt vier Ländergruppen („Worlds“) zusammen. Hierfür schlugen sie dann jeweils passende „Filter“ vor, also welche der zahlreichen wissenschaftlich diskutierten Erklärungsansätze und Einflussfaktoren vermutlich am relevantesten und deswegen im jeweiligen Fall zu untersuchen seien. Dabei geht es den AutorInnen um mehr als die Korrelation von Variablen (Falkner 2010: 6-7). Auf dieses Konzept soll im Folgenden ausführlicher eingegangen werden, weil es die meisten Erklärungsansätze vereint und sich damit die Darstellung der verschiedenen Thesen gut strukturieren lässt.

5.2.2 Konzept „World of Compliance“

Falkner/Treib (2007), Falkner et al. (2005, 2006, 2007) sowie Falkner (2010) gehen nach ihren zahlreichen qualitativen Fallstudien davon aus, dass es unterschiedliche Typen von Mitgliedstaaten und deren Umgang mit Implementationsherausforderungen gibt. Sie regen deshalb an, sich je nach betrachtetem Mitgliedstaat unterschiedliche Einflussfaktoren genauer anzuschauen. In ihrer Typologie ordnen sie EU-Staaten verschiedenen „Worlds of Compliance“ zu. Von den in den letzten Jahren zahlreich entstandenen Erklärungsansätzen halten sie viele für nur „sometimes true stories“. Vormalig führende Ansätze wie die Misfit- oder Veto-Player-These (s.o.) seien zwar hilfreiche Untersuchungswerkzeuge, erklärten jedoch nicht ausreichend die jeweiligen Implementationsergebnisse. Ihre Typologie verstehen Falkner et al. deshalb als „filter that decides which factors are relevant for different countries and what the direction of their influence is“ (Falkner et al. 2006: 11).

Dabei sagt die Zugehörigkeit eines Staats zu einer „Compliance“-Gruppe allein nicht unbedingt etwas darüber aus, ob hier grundsätzlich effektive Implementation stattfindet oder nicht. Vielmehr können die Implementationsergebnisse von Ländern gleichen Types unterschiedlich gut oder schlecht sein. Relevant ist, dass sich diese Resultate durch eine bestimmte Art des Implementationsprozesses ergeben haben, der in den gebildeten Gruppen oder „Worlds“ jeweils ähnliche Rahmenbedingungen hat. Die AutorInnen gehen dabei von folgenden Hypothesen aus (Falkner et al. 2006: 11):

- In Ländern der „World of Law Observance“ findet die Umsetzung in der Regel pflichtgemäß statt – hier sind sich Administration und Politik einig. Relevant scheint also die „politische Kultur des Pflichtbewusstseins“ zu sein.
- In Ländern der „World of Domestic Politics“ wird der Umsetzungsprozess typischerweise von politischen Verhandlungen begleitet und kann dadurch – je nach Interessenlage relevanter Akteure – entweder reibungslos ablaufen oder Widerstände hervorrufen. In der Regel scheitert die Implementation nicht an der Verwaltung, sondern eher im politischen Prozess.
- In Ländern der „World of Neglect“⁷⁴ lässt sich der Umsetzungsprozess in der Regel als „träge“ charakterisieren: Oft findet eine Umsetzung erst nach Intervention der Kommission statt. Entscheidend sind Traditionen und Interessen der Administration.

Tabelle 11 fasst die Thesen der AutorInnen zusammen.

⁷⁴ In ihren ersten Veröffentlichungen nennen die AutorInnen diese Ländergruppe „World of Neglect“ (Falkner et al. 2005, Falkner et al. 2006), während sie in späteren Publikationen als „World of Transposition Neglect“ bezeichnet werden (Falkner/Treib 2007, Falkner 2010), auch in Abgrenzung zur dann neu definierten „World of Dead Letters“.

Tabelle 11: Worlds of Compliance nach Falkner et al.
(Falkner et al. 2006: 8)

	World of LAW OBSERVANCE	World of DOMESTIC POLITICS	World of NEGLECT
Typical process	Dutiful adaptation.	Conflict/ compromise.	Inertia.
Transposition is typically...	... on time and correct; otherwise non-compliance occurs rarely and briefly.	... on time and correct only if there is no conflict with domestic concerns.	... late and/or 'pro forma'.
Conditions of non-compliance	Lack of awareness; otherwise non-compliance occurs rarely and briefly.	Political failure (lack of compromise among conflicting interests or compromise against the terms of EU law). If non-compliance occurs, it tends to be rather long-term.	Bureaucratic failure (inefficiency, non-attention). Non-compliance is the rule rather than the exception.
Factors facilitating compliance	Culture of good compliance as a self-reinforcing social mechanism.	Fit with preferences of government and major interest groups.	Accelerating issue linkage with domestic reforms, high profile or particular cases.

Zwei Jahre nach ihrer ersten Veröffentlichung zur Typologie erarbeiteten Falkner und Treib eine vierte „World“: die „World of Dead Letters“. Diese sei charakteristisch für Länder, die zwar formal implementieren, sich aber praktisch nicht um einen effektiven Vollzug kümmern – die Umsetzung findet also nur „auf dem Papier“ statt (Falkner/Treib 2007: 15).

Im Folgenden werden die vier verschiedenen „Worlds“ von Falkner et al. detailliert dargestellt. Gleichzeitig werden relevante Erklärungsansätze verschiedener AutorInnen aus der wissenschaftlichen Debatte aufgegriffen (vgl. Kapitel 5.2.1) und den unterschiedlichen Ländergruppen mögliche spezifisch-relevante Einflussfaktoren bei der Implementation zugeordnet. Die „Worlds“ dienen also im Folgenden einer Strukturierung des Forschungsstands und werden dafür explizit auch mit Thesen und Ansätzen anderer AutorInnen verknüpft. Dabei gehen die jeweiligen Zusammenstellungen in dieser Arbeit teilweise über die expliziten Einordnungen von Falkner et al. hinaus.

5.2.2.1 World of Law Observance

Zur Ländergruppe der „World of Law Observance“ zählen Schweden, Finnland und Dänemark (Falkner/Treib 2007: 15). Falkner et al. beschreiben Länder dieses Typs als

solche, in denen sich politische und administrative Akteure einig sind, dass der Wert einer korrekten und rechtzeitigen Implementation Priorität hat – „the rule of law“ wird respektiert. Eigene Präferenzen der Akteure werden demgegenüber zurückgestellt.

Knill hat verschiedene institutionelle Voraussetzungen für eine effektive Implementation untersucht. Er unterscheidet hierbei die beiden Dimensionen „Regulierungsstil“ und „Verwaltungsstrukturen“. Unter Regulierungsstil versteht er zum einen die Art der staatlichen Steuerung (interventionistisch oder kontextorientiert sowie flexible oder detaillierte Definition regulativer Vorgaben) und zum anderen die Beziehungsmuster zwischen staatlichen und privaten Akteuren (Knill 2008: 198-199). Mit „Verwaltungsstruktur“ sind „zentrale Aspekte des Verwaltungsaufbaus und der Verwaltungsorganisation“ gemeint, zum Beispiel „die Muster der Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen administrativen Ebenen sowie die Beziehungsmuster zwischen unterschiedlichen administrativen Einheiten“ (Knill 2008: 199).

Interessant ist in dem Zusammenhang beispielsweise, ob es sektoral konkurrierende Interessen verschiedener Ressorts gibt und ob hier eine klare Aufgabenteilung vorgenommen wurde. Des Weiteren könnten relevant sein, ob – vertikal betrachtet – nationale Legislativorgane bei der Politikformulierung und Entscheidung auf EU-Ebene (bereits) eingebunden werden. Sachorientierte Beziehungen der staatlichen Akteure untereinander scheinen eine effektive Implementation zu begünstigen.⁷⁵ In Ländern der „World of Law Observance“ sind offenbar Kapazitäten und Durchsetzungskraft (z.B. Durchsetzungsfähigkeit der BeamtInnen gegenüber Legislativorganen, Erfahrungen mit dem Politikfeld, Kapazitäten für Vollzugskontrolle) der umsetzenden und vollziehenden Behörden ausreichend vorhanden. Von Vorteil kann hier das Selbstverständnis der nationalen BeamtInnen als „Anwälte der Ratsbeschlüsse“ gegenüber der nationalen Politik sowie ihre „Loyalität zur EU“ sein (vgl. Thomas/Wessels 2006: 113).

McCormick beschreibt beispielsweise, dass eine geringe Zahl von beteiligten Akteuren sowie insbesondere die Beteiligung von nationalen Behörden bereits im Politikformulierungsprozess auf EU-Ebene vorteilhaft sein können. Am besten sei es, wenn die Implementation in der Hand einer einzigen Behörde liege: „the perfect situation is one in

⁷⁵ Hierzu passt auch die These, dass als begünstigende Faktoren für hohe Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit auf EU-Ebene die Arbeitsteilung und das technokratische Selbstverständnis innerhalb der EU-Gremien wichtig sind (Jachtenfuchs 2000) – diese Annahme dürfte auch für nationale Prozesse relevant sein.

which there is a single implementing agency, or – if there are multiple agencies – the central agency has minimal dependency to the others” (McCormick 2001: 144, vgl. hierzu auch Toshkov 2010b: 28). Wenn nur eine kleine Anzahl an Politikadressaten überwacht werden muss, sei die praktische Implementation auch leichter zu kontrollieren, da hierfür weniger Kapazitäten benötigt werden (McCormick 2001: 144-145).⁷⁶ Weiter ist McCormick der Ansicht, dass die Implementationsphase bereits während der Phase der Politikformulierung berücksichtigt werden sollte, denn „Part of the problem stems from the fact that the national authorities most centrally involved in implementation are rarely (if ever) represented at the early development stages of legislation.” (McCormick 2001: 148) Dies unterstützt auch Börzel in ihrem „shaping-and-taking“-Ansatz:

„National executives hold a key position in both the decision-making and the implementation of European Policies and thus influence the way in which Member States shape European policies and institutions and adapt to them [...], two-level game approaches provide a link between the shaping (decision-making) and the taking (implementation) stage of the European policy process.” (Börzel 2003b: 3-4)

Außerdem zählen die Länder der „World of Law Observance“ zu denen, deren nationale „Legislative Culture“ offenbar eine recht flüssige und rasche Implementation ermöglichen, während andere Länder aufgrund ihrer anders gestalteten „Legislative Culture“ sehr viel länger hierfür brauchen (vgl. McCormick 2001: 138). Tabelle 12 fasst die relevanten Erklärungsansätze und Einflussfaktoren dieser World zusammen.

⁷⁶ Das Argument von McCormick lautet: Die Kontrolle von wenigen und klar definierten Politikadressaten ist in der Regel einfacher zu organisieren als die von vielen verschiedenen. Relevant ist außerdem, wie zentral oder dezentral die Kontrolle behördlich verankert ist (McCormick 2001: 144-145). Er bezieht sich dabei auf ein Beispiel von Haigh (1996): Bleifreies Benzin durchzusetzen sei relativ einfach – schließlich gäbe es nur eine überschaubare Anzahl an Firmen, die Benzin raffinieren und vertreiben. Die Implementation müsse hier nicht unter der Beteiligung regionaler oder lokaler Behörden stattfinden. Emissionsgrenzwerte allerdings, die eine Vielzahl von Quellen betreffen, müssten von den zuständigen Behörden aufwändiger überwacht werden, um eine effektive Implementation sicherzustellen.

Tabelle 12: World of Law Observance: Erklärungsansätze und Einflussfaktoren
(eigene Darstellung)

relevante Untersuchungsaspekte gemäß Falkner et al.	wesentliche Erklärungsansätze	angenommene Zusammenhänge zwischen Einflussfaktoren und Implementationsergebnis
„shared culture of good compliance among both political and administrative actors is the most important determinant“ (Falkner et al. 2006: 11)	„culture of good compliance“ politischer Akteure Regulierungsstil (Art der Steuerung) (<i>Knill</i>) „Legislative culture“ (<i>McCormick</i>)	Wenn politische Akteure sich „aus Prinzip“ (aufgrund hoher EU-Loyalität) für effektive Implementation einsetzen, ist effektive Implementation wahrscheinlicher.
	„culture of good compliance“ innerhalb der Administration Verwaltungsstruktur: Kompetenzverteilung und Beziehungsmuster zwischen administrativen Einheiten (<i>Knill</i>)	Wenn Administration sich „aus Prinzip“ (aufgrund hoher EU-Loyalität) für effektive Implementation einsetzen, ist effektive Implementation wahrscheinlicher. Wenn weniger Behörden mit Implementation betraut sind, ist effektive Implementationsergebnis wahrscheinlicher. Wenn nationale Vollzugsbehörden bereits im EU-Politikformulierungsprozess eingebunden sind, ist effektive Implementation wahrscheinlicher.

5.2.2.2 World of Domestic Politics

Zur Ländergruppe „World of Domestic Politics“ zählen Österreich, Großbritannien, Belgien, die Niederlande, Deutschland und Spanien (Falkner/Treib 2007: 15). Da die Fallstudie Deutschland (Kapitel 7-9) zu dieser World gehört, sollen Erklärungsansätze für diese Ländergruppe hier etwas ausführlicher vorgestellt werden, da diese Aspekte für das Analyseraster ganz besonders relevant sein werden (vgl. Kapitel 6).

Falkner et al. beschreiben Länder des Typs „World of Domestic Politics“ als solche, in denen eine korrekte und rechtzeitige Umsetzung im Mitgliedstaat nur gewährleistet ist, wenn während der Implementationsphase innenpolitischen Konflikte vermieden werden und somit keine größeren Aushandlungsprozesse zwischen Parteien und/oder Interessengruppen stattfinden. Zahlreiche Akteure versuchen (nach der bereits abgeschlossenen Politikformulierungsphase auf EU-Ebene) hier (erneut), eigene Präferenzen durchzusetzen. Diese Verhandlungsprozesse führen manchmal zu rascher Anpassung, manchmal zu Widerstand und Verzögerungen. Bei der Analyse zur Implementation in

Ländern der „World of Domestic Politics“ empfiehlt es sich also, auf politische Akteure, deren Interessen und Kapazitäten zu achten.

Mehrere AutorInnen sprechen von der hohen Relevanz der „Veto-Player“ bzw. „Veto-Points“⁷⁷ während des Implementationsprozesses im Mitgliedstaat. So kommt z.B. Haverland zu dem Schluss, dass diese für das Implementationsergebnis relevanter sind als der Anpassungsdruck, das heißt, „the number of institutional veto points that central governments has [sic!] to face when imposing European provisions on their constituencies, ultimately tend to shape the pace and quality of implementation, regardless of differential degrees in the goodness of fit“ (Haverland 2000: 83).⁷⁸ Auch Börzel nimmt an, dass eine hohe Anzahl an Veto-Spielern die Kapazität der Mitgliedstaaten für eine effective Implementation nachweislich hemmen kann (Börzel 2003b: 7).

Andere AutorInnen wiederum legen ihren Betrachtungsschwerpunkt weniger auf die *Anzahl* und die Machtkapazitäten der beteiligten Akteure in Administration und/oder Politik als vielmehr auf deren inhaltliche *Präferenzen*. Denn aus Sicht von Beichelt stelle sich für Akteure die Frage, „ob und mit welcher Intensität eine Anpassung an europäische Zielvorgaben überhaupt anzustreben ist“. Wenn das Ziel oder der Nutzen der Maßnahmen also „nicht unmittelbar einleuchten“, kann die formale Implementation unvollständig sein. „Daneben, und vielleicht wichtiger, können bestimmte Regelungsanforderungen in Konflikt mit anderen politisch-administrativen Zielen geraten.“ (Beichelt 2009: 95) So hält Treib beispielsweise die jeweiligen parteipolitischen Ziele der Regierungsparteien für entscheidend:

„Widerspricht eine Richtlinie den parteipolitisch definierten Zielen der Regierung, so ist wahrscheinlich, dass diese unabhängig vom Anpassungsbedarf eine explizit ablehnende

⁷⁷ Unter Veto-Playern versteht Tsebelis diejenigen Akteure, deren Zustimmung nötig ist, um einen Status quo zu verändern (Tsebelis 2010: 4). Demgegenüber geht das „Vetopunkte-Konzept von Ellen Immergut (1992) [...] davon aus [...], dass politische Entscheidungsprozesse in demokratischen Systemen institutionell bestimmbare Punkte aufweisen, in denen politische Akteure eine Entscheidung abändern können. Vetopunkte sind ‘points of strategic uncertainty where decisions may be overturned’. Solche Punkte können aus der Vetoposition einer zweiten Kammer, eines präsidentiellen Vetos oder auch eines Referendums herrühren.“ (Schneider/Janning 2006: 83) „Die gemeinsame These der beiden theoretischen Ansätze ist, dass politischer Wandel umso schwieriger wird, je mehr institutionelle Vetopunkte bzw. -spieler in einem politischen System existieren. Vereinfacht gesagt: Vetospieler entscheiden über Reformierbarkeit oder Reformstau (Schmidt 2003).“ (Blum/Schubert 2009: 73)

⁷⁸ Eine interessante Rolle können dabei auch die „Schnittstellen-Manager“ spielen, die beim „Wandern“ des Entscheidungsprozesses von der einen zur anderen „Arena“ relevant sind (zu Arenen im EU-Mehrebenensystem vgl. u.a. Bongardt 2007). Diese sind „in der Praxis recht mächtig, selbst wenn sie keine formalen Kompetenzen und Macht besitzen. Macht ist im Mehrebenensystem nicht nur an der Spitze konzentriert; sie findet sich gerade auch an den Schnittstellen der Ebenen“ (Holzinger 2005: 141).

Haltung einnimmt. In diesem Fall kommt es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verzögerungen oder absichtsvoller Falschumsetzung. Harmonisieren die geforderten Anpassungen jedoch mit den parteipolitisch determinierten Präferenzen der Regierung, so ist selbst bei hohem Anpassungsbedarf mit aktiver Unterstützung zu rechnen, die sich häufig in Form von schneller und korrekter Umsetzung oder auch in Gestalt von Überimplementation bemerkbar macht.“ (Treib 2003: 12)

Van Keulen und Mastebroek haben die „nationalen Präferenzen“ allgemein untersucht und vermuten ebenfalls, dass politische Kräfte starken Einfluss darauf haben, ob eine Richtlinie schnell oder langsam umgesetzt wird, unabhängig davon, wie hoch der „fit“ oder „misfit“ zur bisherigen nationalen Regelung ist. Ihre Hypothese lautet, dass „member states will ‘balk at complying’ with decisions that do not ‘fit’ their national preferences, but smoothly implement much-wanted negotiating outcomes, even when these run counter to their status quo” (van Keulen/Mastebroek 2006: 20). Dabei betonen sie auch die Relevanz, Veto-Player bereits früh in den politischen Prozess auf EU-Ebene einzubeziehen: „The scope condition [...] is thus that, in case of an internally divided member state, there must be a formal and material link between the location of the veto during the stages of shaping and taking.” (van Keulen/Mastebroek 2006: 39)

Der Druck von nicht-staatlichen Interessengruppen spielt in Ländern der „World of Domestic Politics“ ebenfalls eine große Rolle. Treib und Knill betrachten hierfür auch die Beziehung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Treib plädiert für eine „sehr viel stärker akteurzentrierte Perspektive, [...] die auf die Eigenlogik nationaler politischer Prozesse und vor allem auf die zentrale Rolle politischer Akteure [...] abstellt“. So empfiehlt er, „die Interaktionen zwischen der für die Umsetzung verantwortlichen Regierung, den darin vertretenen Parteien, der Ministerialbürokratie, regierungsexternen Vetospielern (sofern vorhanden) und wichtigen Interessengruppen“ zu untersuchen (Treib 2003: 7). Dabei geht es z.B. auch um Konflikte bei der Verregelung vorher nicht-gesetzlicher Politikbereiche (Treib 2003: 9). Knill schlägt hierzu vor, sich folgende Fragen zu stellen: Ist für eine effektive Implementation eine eher formelle oder informelle Beziehung vorteilhaft? Sind eher abgeschottete oder transparente Interaktionsmuster zwischen Regulierungsbehörden und anderen Akteuren erfolgversprechend? (Knill 2008: 199)

Interessengruppen haben auch im „Pull-and-Push-Modell“ von Börzel (vgl. Abbildung 9) eine relevante Rolle: Dort übernehmen sie zusammen mit Parteien – neben dem Druck der Kommission „von oben“ („push“) – die wichtige Aufgabe, nationale Entscheidungsträger und die öffentliche Administration durch Lobbying, Gerichtsverfahren

und Öffentlichkeitsarbeit zu drängen, europäisches Recht umzusetzen („pull“). Dieser Druck von Akteuren kann dazu führen, dass selbst Policies mit hohem politischen „Misfit“ implementiert werden (Börzel 2003a: 42).

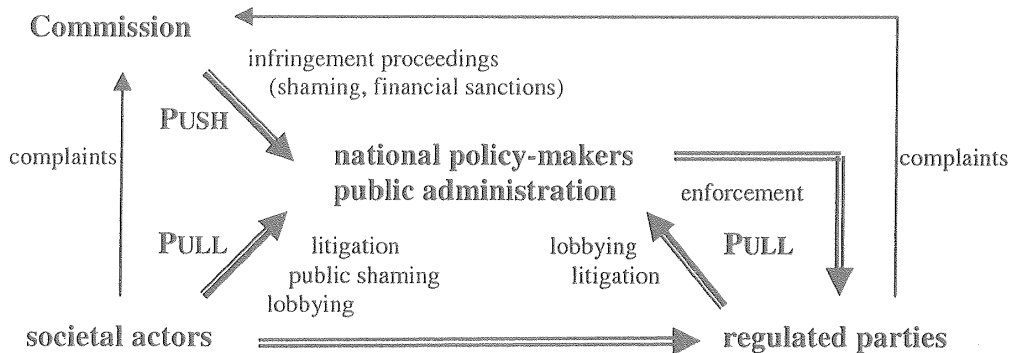


Abbildung 9: The Pull-and-Push Model
(Börzel 2003a: 41)

Der „Multiple-Streams“-Erklärungsansatz kann beleuchten, warum Akteure sich eines Themas annehmen und wie erfolgreich der „Pull“-Ansatz in bestimmten Situationen sein kann. Damit sich ein „Window of Opportunity“ öffnet, müssen demnach drei Bedingungen („streams“) gleichzeitig erfüllt sein: gesellschaftliches Problembewusstsein (problem stream), realistische Lösungsoptionen (policy stream) und günstige Gelegenheitsstrukturen mit öffentlichen Interessenkonflikten und –koalitionen (politics stream) (Zahariadis 2007). Dies bietet Akteuren einen guten Zeitpunkt, sich für ihr Anliegen einzusetzen und aktives Agenda-Setting zu betreiben (vgl. auch Blum/Schubert 2009: 120-121).

Ein weiterer Aspekt erscheint explizit hilfreich bei der Analyse von praktischer Implementation: „Issue Saliency“. So stellt Versluis folgende These auf: Wenn ein Thema hohe Bedeutung und Aufmerksamkeit erhält, werden eher ausreichend Kapazitäten für den Vollzug zur Verfügung gestellt (Versluis 2004: 10). Hintergrund ist, dass insgesamt immer *mehr* Regeln durchgesetzt und deren Vollzug kontrolliert werden sollten, als tatsächlich Personal zur Verfügung steht. Es sind also Entscheidungen für und gegen politische Schwerpunkte zu treffen (Versluis 2004: 9).

Tabelle 13: World of Domestic Politics: Erklärungsansätze und Einflussfaktoren
(eigene Darstellung)

relevante Untersuchsaspekte gemäß Falkner et al.	wesentliche Erklärungsansätze	angenommene Zusammenhänge zwischen Einflussfaktoren und Implementationsergebnis
„focus on veto players, party political preferences, changes of government and interest group pressure. Determining how governments and major interest groups assess the required reforms on the basis of their own political preferences will be of great importance“ (Falkner et al. 2006: 10)	Veto Players/ Veto-Points (Börzel, Haverland)	Wenn weniger (potentielle) Veto-Spieler an Implementation beteiligt werden (müssen), ist effektive Implementation wahrscheinlicher.
	Preferences parteipolitische Ziele der Regierungsparteien (<i>Treib</i>) national preferences (van Keulen/ Mastenbroek) changes of government	Wenn EU-Anforderungen mit parteipolitischen Zielen der nationalen Regierung übereinstimmen, ist effektive Implementation wahrscheinlicher. (Achtung: bei hoher Ziel-Übereinstimmung und gleichzeitig hohem Anpassungsbedarf tlw. Überimplementation und dadurch ggf. verspätete Umsetzung (<i>Treib</i> .) Wenn EU-Ergebnis der nationalen Präferenz entspricht, die der Mitgliedstaat während Entscheidungsphase deutlich gemacht hat, ist rasche und korrekte Implementation wahrscheinlicher. Wenn sich nach einem Regierungswechsel die Interessen der neuen Regierung von denen der Vorgängerregierung (die die Richtlinie auf EU-Ebene verhandelt hat) unterscheiden, kann es zu ineffektiver Implementation kommen.
	Interest Group Pressure Staat-Verbände-Beziehung (<i>Treib</i>) Beziehung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (<i>Knill</i>) „Pull-and-Push-Modell“ (<i>Börzel</i>) Anzahl Politikadressaten (<i>McCormick</i>)	Wenn vorher nicht-gesetzliche Politikbereiche erstmalig geregelt werden, sind Konflikte mit Politikadressaten wahrscheinlicher. Die Beziehungen zwischen Staat und Verbänden bzw. zwischen Staat und Politikadressaten kann entscheidend für Implementationsergebnis sein: Ob hoher Grad der formellen Kooperation für effektive Implementation förderlich ist, oder eher informelle Beziehungen, hängt ggf. vom Politikfeld ab. Gut vernetzte Politikadressaten (starker Einfluss als Akteur) können ihre Interessen eher durchsetzen und „lobbyieren“ ggf. für eine Art der Umsetzung, bei der sie selbst nur geringe Kosten tragen. Wenn sich Akteure im Mitgliedstaat für effektive Implementation engagieren („Pull“), ist diese wahrscheinlicher. Bei niedriger Anzahl der Politikadressaten sind diese besser zu kontrollieren und daher die praktische Implementation effektiver.
	„Issue salience“ („Wichtigkeit des Gegenstands“) (<i>Versluis</i>)	Erhält ein Thema hohe Aufmerksamkeit, werden eher Kapazitäten für intensiven Vollzug zur Verfügung gestellt.
	Windows of opportunity (Multiple Streams) (<i>Zahariadis</i>)	Wenn „Gelegenheits-Fenster“ von Akteuren genutzt werden, ist eine effektive Implementation wahrscheinlicher.

5.2.2.3 World of Transposition Neglect

Zur Ländergruppe der „World of Transposition Neglect“ zählen Griechenland, Frankreich, Portugal und Luxemburg (Falkner/Treib 2007: 15). Hier spielt bei den zu untersuchenden Einflussfaktoren der institutionelle Anpassungsdruck eine große Rolle. Während es in der „World of Law Observance“ eine Selbstverständlichkeit zu sein scheint, dass europäisches Recht implementiert wird, ist in der „World of Transposition Neglect“ oft das Gegenteil der Fall: Dass Politik und Administration sich engagiert um eine effektive Implementation kümmern, scheint hier die Ausnahme zu sein. Oft passiert hier typischerweise erst einmal gar nichts – bis die EU-Kommission mahnt und Druck aufbaut.

Wichtig ist auch hier, bei der Analyse alle beteiligten politischen Ebenen (insbesondere regionale Behörden und Bundesländer) zu betrachten. Die Thesen von Knill zu Verwaltungsstruktur und Regulierungssystem wurden bereits oben ausführlicher erläutert. Das Implementationsergebnis lässt sich in diesen Ländern mithilfe des Shaping-and-Taking-Ansatzes von Börzel untersuchen: So sollen „Bremser“-Mitgliedstaaten, die sowohl beim „Shaping“ als auch beim „Taking“ eher im Hintergrund bleiben, typischerweise eine sehr fragmentierte öffentliche Verwaltung haben, die finanziell und personell schlecht ausgestattet sowie korruptionsgefährdet ist (Börzel 2003b: 12).

In der „World of Transposition Neglect“ scheitert eine effektive Implementation also sowohl an den Kapazitäten des administrativen Systems als auch an denen der Politik. Börzel hält bei der Analyse der „Shaping-and-Taking-Capacity“ von Mitgliedstaaten folgende Aspekte für relevant: political fragmentation, political resources, political legitimacy, administrative fragmentation, administrative resources, administrative legitimacy, issue salience, socio-economic development (Börzel 2003b: 8). Das heißt jedoch nicht, dass in dieser Gruppe von Mitgliedstaaten *gar keine* effektive Implementation stattfindet. Manchmal wird diese zügig und „pro forma“ durchgeführt, begünstigend kann eine Verlinkung zu nationalen Reformen wirken, die ohnehin auf der Tagesordnung stehen (Falkner et al. 2006: 8).

Tabelle 14: World of Transposition Neglect: Erklärungsansätze und Einflussfaktoren
 (eigene Darstellung)

relevante Untersuchungsaspekte gemäß Falkner et al.	wesentliche Erklärungsansätze	angenommene Zusammenhänge zwischen Einflussfaktoren und Implementationsergebnis
„administrative factors play a crucial role [...], these administrative shortcomings come in different forms, including administrative inefficiency and coordination problems, administrative overload and the general unwillingness of administrative actors to acknowledge reform requirements imposed by EU law“ (Falkner et al. 2006: 11)	administrative inefficiency and coordination problems Verwaltungsstruktur: Kompetenzverteilung und Beziehungsmuster zwischen administrativen Einheiten (<i>Knill</i>) Regulierungsstil (Art der Steuerung) (<i>Knill</i>) Shaping-and-Taking-Ansatz: Kapazitäten der Mitgliedstaaten (<i>Börzel</i>)	Bei hohem institutionellen Anpassungsdruck ist ein effektives Implementationsergebnis unwahrscheinlicher (<i>Knill</i>). Außer, wenn Reformen sowieso auf der nationalen Agenda stehen. Wenn auch reguläre nationale Gesetzgebungsprozesse im Mitgliedstaat lange dauern, ist eine verspätete Implementation von EU-Recht wahrscheinlicher. Bei technokratischem Selbstverständnis der umsetzenden Behörden und dem Anspruch, Probleme als Sachfragen zu behandeln, ist eine rechtzeitige und korrekte Implementation wahrscheinlicher. Wenn nationale Vollzugsbehörden bereits im EU-Politikformulierungsprozess eingebunden sind, ist effektive Implementation wahrscheinlicher.
	administrative overload	Wenn administrative Kapazitäten beschränkt sind, ist eine verspätete Implementation wahrscheinlicher.
	general unwillingness of administrative actors to acknowledge reform requirements imposed by EU law	Wenn Administration sich „aus Prinzip“ (aufgrund niedriger EU-Loyalität) nicht für effektive Implementation einsetzen, ist effektive Implementation unwahrscheinlicher.

5.2.2.4 World of Dead Letters

Zur „World of Dead Letters“ zählen Irland, Italien, Ungarn, Tschechien, Slowenien und die Slowakei (Falkner/Treib 2007: 15). Diese Ländergruppe zeichnet sich dadurch aus, dass hier Aspekte aus der „World of Domestic Politics“ für die formale Implementation typisch sind und die praktische Implementation derjenigen in der „World of Transposition Neglect“ ähnelt.

Tabelle 15: World of Dead Letters: Erklärungsansätze und Einflussfaktoren
(eigene Darstellung)

relevante Untersuchungsaspekte gemäß Falkner et al.	wesentliche Erklärungsansätze	angenommene Zusammenhänge zwischen Einflussfaktoren und Implementationsergebnis
„first, there is transposition into rather good domestic laws, with domestic politics being crucial, but then these countries lack proper institutions and processes for turning these laws into action.“ (Falkner/Treib 2007: 15-16)	formale Implementation: „political pick-and-choose“ Veto-Player; Preferences; Changes of Government; Interest Group Pressure	Wenn EU-Ergebnis der nationalen Präferenz entspricht, die der Mitgliedstaat während Entscheidungsphase deutlich gemacht hat, ist rasche und korrekte Implementation wahrscheinlicher. <i>(vgl. hierzu World of Domestic Politics)</i>
	praktische Implementation: neglecting administrative inefficiency and coordination problems; administrative overload; general unwillingness of administrative actors to acknowledge reform requirements imposed by EU law	Wenn Administration sich „aus Prinzip“ (aufgrund niedriger EU-Loyalität) nicht für effektive Implementation einsetzen, ist effektive Implementation unwahrscheinlicher. <i>(vgl. hierzu World of Transposition Neglect)</i>

5.2.2.5 Zusammenfassung

Mithilfe der Zusammenstellung verschiedener Erklärungsansätze innerhalb des Rasters der „World of Compliance“-Typologie und den zu untersuchenden Einflussfaktoren, die als unabhängige Variablen helfen, das Implementationsergebnis zu analysieren, wurde ein Einblick in den aktuellen Forschungsstand bezüglich der EU-Implementationsprozesse gegeben. Dabei wurde herausgearbeitet, dass zahlreiche verschiedene Einflussfaktoren, die sich auch gegenseitig beeinflussen, auf das Implementationsergebnis im Mitgliedstaat wirken können. Zur Konkretisierung und Verifizierung der „World-of-Compliance“-Thesen besteht weiterer Forschungsbedarf, eine hohe Zahl detaillierter Fallstudien mit qualitativer Analyse kann hierzu einen Beitrag leisten.

5.2.3 Empirische Erkenntnisse zur Erklärung der Implementationseffektivität der EU-Gebäude-Richtlinie

Im Folgenden wird auf die bisher vorliegenden empirischen Studien zur EU-Gebäude-Richtlinie eingegangen. So ist für die Erstellung des Analyserasters zum einen relevant,

ob es Hinweise darauf gibt, dass das Konzept der „Worlds of Compliance“ auch für die zu untersuchende Richtlinie hilfreiche Ansätze bietet. Und zum anderen werden bereits existierende fallspezifische Erklärungsansätze kritisch gewürdigt.⁷⁹

Dabei werden in den vorliegenden Studien teils allgemeine energieeffizienzpolitische Hemmnisse der Impact- und Outcome-Ebene betrachtet (z.B: Warum werden generell nicht mehr Gebäude gedämmt – also welche sozial-ökonomischen Rahmenbedingungen sind hier hemmend?) und hierfür relevante Erklärungen und Lösungsvorschläge angeboten.⁸⁰ Diese Erkenntnisse helfen nicht direkt bei der Beantwortung der Fragestellung dieser Forschungsarbeit: Warum wurde die Richtlinie nicht effektiv implementiert – also warum kam es beispielsweise zu Verzögerungen bei der formalen Implementation? Warum wurden keine ausreichenden Strukturen für eine effektive praktische Implementation geschaffen, also warum war für einen funktionierenden Vollzug der politische Wille nicht vorhanden? Gerade für Letzteres bieten die vorliegenden Forschungsergebnisse zur Gebäude-Richtlinie nur begrenzt Antworten, jedoch können die vorhandenen Ansätze weiterentwickelt werden.

Nur die vorliegenden Ländervergleiche spezifisch zur Implementation des *Energieausweis* bieten explizit auch *Erklärungen* für dieses Implementationsergebnis an. Die anderen Studien zur Gebäude-Richtlinie beschränken sich auf Beschreibungen und/oder Bewertungen des Outputs. In der Studie von Andaloro et.al. (2010) wurde die Implementationseffektivität der Energieausweise untersucht. Hier lassen sich teils Bestätigungen für die Zuordnung der jeweiligen „Worlds“ finden, allerdings keine eindeutigen Belege. So erhalten die Länder Dänemark, Schweden und Finnland hohe „Uniformity“-Werte (Andaloro et al. 2010: 5863-5864), bekommen von den Autoren also hohe Punktzahlen für die Erfüllung der EU-Anforderungen. Sie sind jedoch nicht die einzigen Länder, die hier gute Ergebnisse erreichen: Auch beispielsweise Tschechien, Irland, Polen, Portugal,

⁷⁹ Sofern die Studien hilfreiche Kriterien für die *Beschreibung* des Implementationsergebnisses enthalten (also für die Bewertung, ob die Richtlinie effektiv implementiert wurde), sind diese bereits in Kapitel 5.1 dargestellt worden.

⁸⁰ Beispielsweise enthält eine Studie, die Aktivitäten der Energiewirtschaft zur Verbesserung der Energieeffizienz in Strom- und Gasmärkten europäischer Staaten analysiert (Thomas 2007), zwar auch *Kriterien zur Messung* des (politischen) Erfolgs (des *Outcomes*) und (Erfolgs)faktoren, die zu dem Ergebnis *geführt* haben (Thomas 2007: 226-233). Die von Thomas genannten Kriterien und Faktoren beziehen sich jedoch auf einen anderen Forschungsansatz. Er hat untersucht, welche Faktoren tatsächlich zur Energieeinsparung führen. Dies unterscheidet sich von der Forschungsfrage dieser Arbeit nach dem politischen *Output*, da die Analyse hier viel früher im politischen Prozess ansetzt und vielmehr der „Erfolg“ der Implementation im Mitgliedstaat im Mittelpunkt steht.

Rumänien, Slowakei und Slowenien erzielen hohe „Uniformity“-Werte. Im Vergleich dazu sind deren „Excellence“-Werte (die Aussagen über die tatsächliche Performanz im Vergleich zu den anderen Ländern treffen) deutlich niedriger. Das könnte ein Indiz dafür sein, dass es sich hier um Länder der „World of Dead Letters“ handelt, die „pro forma“ implementiert haben (dafür sprechen die hohen „Uniformity“-Werte), aber insgesamt (über die formale Implementation der Richtlinie hinausgehend) nicht sehr ambitioniert am Thema Energieausweis arbeiten und deshalb aus Sicht der AutorInnen nicht als Vorreiter gelten können. Länder wie Zypern, Griechenland, Lettland und Malta bilden die Schlusslichter aufgrund ihres niedrigen „Uniformity“-Werts. Das könnte dafür sprechen, dass sie – wie Griechenland als Land der „World of Transposition Neglect“ (die anderen Länder wurden von Falkner et al. bisher keiner der Worlds zugeordnet) – noch nicht einmal bei der formalen Umsetzung der EU-Anforderungen relevante Ambitionen zeigen.

Schwerpunkt dieser Studie lag auf der *Beschreibung* der Implementationsergebnisse und dem Vergleich der jeweiligen Performanz, es gibt lediglich einige indirekte Hinweise auf mögliche Einflussfaktoren. Deutschland ist z.B. der *einzig*e Mitgliedstaat, der in dieser Studie *höhere* „Excellence“- als „Uniformity“-Werte erhält. Übersetzt kann man also Deutschland als „Vorreiter“ im Bereich der Gebäudeenergieeffizienz und Energieausweise bezeichnen. Trotzdem (oder deswegen) hat dieser Mitgliedstaat Probleme, die spezifischen EU-Anforderungen in die eigenen, bereits (teils länger) bestehenden Regelungen zu integrieren. Das erklären sich die AutorInnen folgendermaßen:

„The more mature countries, distinguished by active national energy policies, were prompt in implementing certain aspects of the EPBD⁸¹, while for others a pre-existing certification system, which was in part far from the common framework, led to a slower uptake in aligning with European standards, at least initially” (Andaloro et al. 2010: 5864-5865).

In der zweiten Studie zur Implementation der Energieausweise werden explizit mehrere relevante Einflussfaktoren für die Implementation der Gebäude-Richtlinie in den Mitgliedstaaten genannt. Das Buildings Performance Institute Europe (BPIE) betont, dass die Implementation der Richtlinie eine komplexe und herausfordernde Aufgabe ist, die aufgrund ihres „multidisciplinary character“ viel „know-how“, Erfahrung sowie neben technischen Kenntnissen auch „skills in several sectors of society“ verlangt (BPIE 2010:

⁸¹ EPBD wird als Abkürzung für Energy Performance of Buildings Directive verwendet.

11). Das Institut hält deshalb folgende Faktoren für relevant bei der Implementation in den Mitgliedstaaten: Zum einen materiell-technische Rahmenbedingungen wie „market structure“, „characteristics of building stock“ und „characteristics of actors“ sowie zum anderen Aspekte des politisch-kulturellen System: „political ability“, „legal and regulatory system“, „cultural aspects“ (vgl. Abbildung 10).

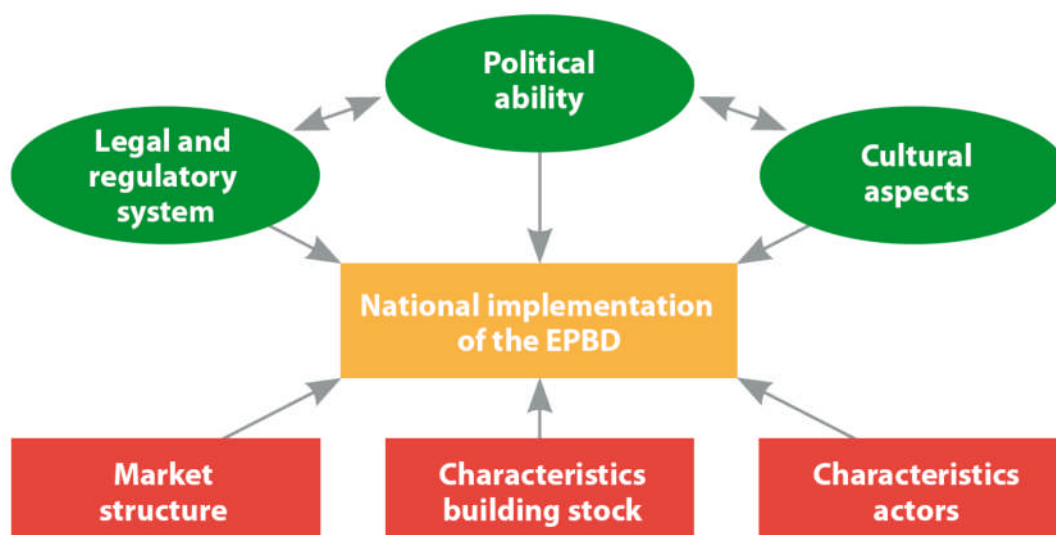


Abbildung 10: Einflussfaktoren auf nationale Implementation der Gebäude-Richtlinie
(BPIE 2010: 10)

Diese vom BPIE identifizieren Einflussfaktoren ähneln zum Teil den bereits genannten aus der Implementationsforschung, lenken den Fokus aber zusätzlich auch auf technische Hintergrundvariablen, die Problemlösungen in einem Politikfeld vereinfachen oder erschweren können. Einen Überblick über die Situation in Deutschland wurde in Kapitel 2 gegeben (u.a. Markt- und Eigentümerstrukturen sowie energetischer Zustand des Gebäudebestands).

Die Auswahl der konkret zu nutzenden Erklärungsansätze für die vorliegende Forschungsarbeit wird in Kapitel 6.2 dargestellt, begründet und weiter ausdifferenziert.

6 Analyseraster

Laut Knill herrscht in der Literatur keine einheitliche Definition von effektiver bzw. ineffektiver Implementation vor, sondern „vielmehr lassen sich verschiedene Ansätze unterscheiden, die sich in unterschiedlichen Bewertungen niederschlagen“ (Knill 2008: 170). Deshalb wurde von der Autorin ein Analyseraster zur Bearbeitung der Forschungsfrage entwickelt – sowohl vor dem Hintergrund des in Kapitel 5 dargestellten Forschungsstands aber auch die politikfeldspezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigend. Zu diesem Analyseraster gehören kontextspezifische Kriterien, um das Implementationsergebnis der EU-Gebäude-Richtlinie zu *beschreiben* und zu *bewerten* – dieses wird hier transparent gemacht (Kapitel 6.1). Außerdem werden im Folgenden die Erklärungsansätze und Einflussfaktoren dargestellt, die zur *Analyse* des spezifischen Implementationsergebnisses geeignet erscheinen (Kapitel 6.2).

6.1 Kriterien für effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie

An dieser Stelle wird geklärt und begründet, wie die vorliegende Arbeit Implementationsineffektivität definiert (basierend auf dem aktuellen Forschungsstand, vgl. Kapitel 5.1) und mit welchen Bewertungskriterien – abgeleitet vor dem Hintergrund der Forschungsfrage und den politikfeldspezifischen Rahmenbedingungen des Fallbeispiels – das Implementationsergebnis der Gebäude-Richtlinie in Deutschland beschrieben werden soll. Dabei sind nicht nur ggf. neue Kriterien zu entwickeln, sondern auch für bereits in der Literatur definierte Merkmale praktikable Operationalisierungen vorzunehmen. Diese Arbeit orientiert sich an dem Verständnis einer rechtzeitigen, korrekten und vollständigen *formalen* Umsetzung der EU-Vorgaben und plausiblen Integration in den rechtlichen Gesamtkontext. Zur korrekten *praktischen* Anwendung gehört die Schaffung notwendiger administrativer Strukturen und Ressourcen, auch für ein effektives Monitoring, zu dem neben der Evaluation der politischen Maßnahmen auch geeignete Steuerungsmuster für eine effektive Vollzugskontrolle mit Konsequenzen bei Nichteinhaltung zählen (vgl. Knill 2008: 165, Börzel 2003a: 60).

6.1.1 Kriterien für effektive formale Implementation

Rechtzeitig

Mit diesem Kriterium wird untersucht, ob Deutschland seine Implementationsmaßnahmen der EU-Kommission rechtzeitig mitgeteilt hat und ob die nationalen Regelungen rechtzeitig bis Ablauf der Frist im Januar 2006 in Kraft getreten sind. Hierbei ist relevant, dass explizit das *Inkrafttreten* einer Regelung für den Politikadressaten als Implementationszeitpunkt bewertet wird und nicht die Verabschiedung im Parlament oder die Veröffentlichung eines Regelwerks. Ausnahmen gibt es für die Artikel 7, 8 und 9 der Gebäude-Richtlinie (Inspektionen und Energieausweise), hier hatte jeder Mitgliedstaat bis Januar 2009 Zeit, sofern er einen Fachkräftemangel nachweisen konnte und die Fristverlängerung mit einem Zeitplan für die weitere Umsetzung der Richtlinie im Voraus beantragt hatte (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 69-70). In dem Zusammenhang werden auch die Umstände des Mahnschreibens von der Kommission gegen Deutschland dargestellt (Kapitel 7.3).

Korrekte und vollständige Integration:

Bei „korrekt“ und „vollständig“ handelt es sich um qualitative Bewertungsmerkmale, ein messbarer Indikator ist hier kaum zu definieren. Um zu überprüfen, ob die Vorgaben der EU-Richtlinie vollständig und korrekt in deutsches Recht integriert wurden, werden diese in der vorliegenden Arbeit mit den nationalen Regelungen (überwiegend mit der Energieeinsparverordnung (EnEV) in ihren Fassungen von 2002, 2007 und 2009) auf *inhaltliche Kongruenz* verglichen. Teils ist hierfür zunächst eine Interpretation der spezifischen Anforderungen der Gebäude-Richtlinie nötig, um bewerten zu können, wie diese genau in den deutschen Rahmen integriert werden können. Außerdem wird geprüft, ob tatsächlich *alle* Aspekte berücksichtigt wurden. Dabei sind auch andere deutsche Regelwerke zu beachten, die möglicherweise zu den Anforderungen der Richtlinie in Widerspruch stehen und hätten angepasst werden müssen. Teilweise sind ggf. zusätzliche Vorschriften zu erlassen, um die Kompatibilität von europäischen und nationalen Arrangements zum einen und verschiedenen alten und neuen nationalen Regeln zum anderen zu gewährleisten. Zusätzlich wird untersucht, ob die von Deutschland ausgewählten Instrumente und Maßnahmen geeignet erscheinen, um das Ziel der EU-Richtlinie zu erreichen.

6.1.2 Kriterien für effektive praktische Implementation

Während für die Prüfung der *formalen* Implementation die Kriterien direkt aus der Gebäude-Richtlinie abgeleitet werden können (Soll-/Ist-Vergleich der in der Richtlinie formulierten Anforderungen der EU an die Mitgliedstaaten und nationale Implementationsergebnisse), gilt es bei der Prüfung der *praktischen* Implementation über die spezifischen formellen Anforderungen der Richtlinie hinaus zu erörtern: Welche Kriterien müssen für eine effektive praktische Implementation erfüllt sein? Dabei ist nicht nur der aktuelle theoretische Forschungsstand zur Implementationforschung zu berücksichtigen, sondern auch ein vertieftes materielles Verständnis des Politikfeldes und der allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen vonnöten. So können verschiedene zu untersuchende Indizien entwickelt werden, die Hinweise auf eine effektive praktische Implementation geben können. Dabei gilt die kontextspezifische Betrachtungsweise sowohl vor dem Hintergrund der Energieeffizienzpolitik für Wohngebäude allgemein als auch ganz konkret für die jeweilige inhaltliche Anforderung und das Instrument. Beispielsweise gelten für eine effektive praktische Implementation des Energieausweises andere Kriterien als für eine effektive praktische Implementation der energetischen Mindeststandards beim Neubau.⁸²

In dieser Untersuchung der Implementation der Gebäude-Richtlinie spielen finanzielle Anreize für die Politikadressaten eine untergeordnete Rolle.⁸³ Börzel nennt zwar explizit auch “positive sanctions” als Merkmale effektiver praktischer Implementation (Börzel 2003a: 60, vgl. Kapitel 5.1.2), doch Anreize gehören nicht zwangsläufig zu den Rahmenbedingungen, die ein Staat schaffen *muss*, um eine korrekte Anwendung durch Politikadressaten sicherzustellen. Zumal Anforderungen der Gebäude-Richtlinie dem Wirtschaftlichkeitskriterium unterliegen und somit keine zusätzliche Förderung benötigen sollten. Auch wenn finanzielle oder andere Formen von Anreizen im Folgenden nicht als *notwendiges Kriterium* für praktische Implementation herangezogen werden, können diese zu einem besseren Impact führen und werden von der EU-Kommission anlässlich der Revision der Richtlinie auch explizit als Möglichkeit aufgeführt, wie die

⁸² An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass in dieser Arbeit weder die tatsächliche Anwendung durch die Politikadressaten (Impact) noch der tatsächlich durchgeführte behördliche Vollzug untersucht wird, sondern nur die rechtlichen und administrativen *Rahmenbedingungen*, die in Deutschland geschaffen wurden, damit die Einhaltung rechtlicher Vorgaben *gewährleistet werden kann*.

⁸³ Auch in den bisher vorliegenden Studien zur Gebäude-Richtlinie liegt der Schwerpunkt auf Informationen, Vollzugskontrollen und Durchsetzung der Regeln (vgl. Kapitel 5.1.3).

Mitgliedstaaten die Implementation der Richtlinie *zusätzlich begleiten* können (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 3).

So sind für die Bewertung des Implementationsergebnisses der Gebäude-Richtlinie kontextspezifische Kriterien folgender Schwerpunkte entwickelt worden: Praxistauglichkeit für Politikadressaten, administrative Rahmenbedingungen und effektiver Vollzug.

6.1.2.1 Praxistauglichkeit für Politikadressaten

Kooperation mit Politikadressaten, Integration in Abläufe, klar definierte Verfahren

Als zentral für eine effektive Implementation wurde die Klarheit der Anforderungen an die Politikadressaten genannt: „The effectiveness of any control scheme largely depends on the intrinsic quality of the overall implementation, i.e. the way the criteria are expressed, the non-ambiguity of the requirements, etc.“ (ASIEPI project 2009: 2). In einer der Studien zum Energieausweis wurde außerdem darauf hingewiesen, wie relevant die Beteiligung von Stakeholdern bei Entwicklung des Energieausweises ist, nicht zuletzt, um deren Erfahrungen in die Politikformulierung einzubeziehen, damit der Regelungsansatz und die spezifischen Anforderungen auch in der täglichen Praxis funktionieren können (BPIE 2010: 7). Denn wenn die formalen Regelungen jenseits der praktischen Realität der Politikadressaten entstehen, könnten Unklarheiten bei der Anwendung oder andere Probleme auftreten, die zu Vollzugsdefiziten führen. Beispielsweise kommt die Studie zum Artikel 5 der Gebäude-Richtlinie zu dem Ergebnis, dass es essentiell ist, die Prüfung der verschiedenen Optionen für ein Energiekonzept konsequent in die strukturellen Abläufe der PlanerInnen zu integrieren und so eine Qualitätssicherung ermöglicht (Joosen et al. 2009: 37-38). Auch müssen die Verfahren klar definiert sein, z.B. wie die Energieausweise genau zu erstellen sind, beispielsweise nach welchen Normen oder Berechnungsmethoden, die in der Regel nicht in Gesetzen oder Verordnungen definiert werden (Poel 2009: 7).

Es ist also gezielt zu untersuchen, ob die Art der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren und Politikadressaten gewährleistet, dass die Anforderungen realistisch, klar definiert und qualitätsgesichert in die Abläufe letzterer integriert werden kann. Wenn die (technischen) Anforderungen eindeutig definiert sind und das Anwendungsverfahren vereinheitlicht, erleichtert das auch die staatliche Kontrolle (Poel 2009: 7).

Register

Für die Qualitätssicherung können zusätzlich spezifische Voraussetzungen festgelegt werden, wer Ausweise erstellen und wer Inspektionen durchführen darf (Andaloro et al. 2010: 5841-5847), beispielsweise kann verlangt werden, dass sich diese Personen bei einer staatlichen Stelle akkreditieren lassen müssen. Ein solches Verzeichnis von akkreditierten EnergieausweisausstellerInnen kann dann für beauftragende WohnungseigentümerInnen einen Beitrag zur Transparenz und Sicherheit der Dienstleistungen bieten.

Für effektive Implementation kann auch ein Verzeichnis aller erstellten Energieausweise nützlich sein. Dieses kann sowohl für den Vollzug als auch für das Monitoring und die Evaluation hilfreich sein und liefert zugleich hilfreiche Daten über den Gebäudezustand (BPIE 2010: 24, 2010: 7; Poel 2009: 7). Auch ein Register über alle Heizkessel (in Deutschland von den zuständigen Bezirksschornsteinfegern geführt) kann beim Monitoring helfen (vgl. RICS 2009: 28-29).

Begleitende Informationen

Die Richtlinie enthält im Artikel 12 die freiwillige Option, dass Mitgliedstaaten „die erforderlichen Maßnahmen treffen [können], um die Nutzer von Gebäuden über die verschiedenen Methoden und praktischen Verfahren zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz zu informieren“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 69). Für eine effektive praktische Implementation erscheinen solche Maßnahmen sogar unbedingt notwendig: Dass Politikadressaten (z.B. ArchitektInnen/HandwerkerInnen und WohnungseigentümerInnen) zumindest über die neuen gesetzlichen Regelungen adäquat informiert werden, aber auch darüber hinausgehende Informationen zum Thema Energieeffizienz in Wohngebäuden erhalten, ist wichtig für den Erfolg des politischen Ziels. Das Kriterium der Öffentlichkeitsarbeit speziell für den Energieausweis spricht auch die Studie des Buildings Performance Institute Europe an (vgl. Kapitel 5.1.2 und BPIE 2010: 7). Hilfreich kann hier ein zielgruppenspezifisches sowie niedrighschwelliges Beratungsangebot sein – z.B. zur Prüfung der Alternativen (Artikel 5 für Gebäude, die größer sind als 1 000 qm) oder zur Energiebedarfsberechnung und Ausweiserstellung. Hierzu können auch Schulungs- und Planungshilfen gehören, z.B. dass entsprechende Software von staatlichen Stellen zur Verfügung gestellt wird oder Pilotprojekte finanziell gefördert werden.

6.1.2.2 Administrative Rahmenbedingungen

Administrative Abläufe und Strukturen

Des Weiteren ist die Schaffung notwendiger administrativer Strukturen für Vollzug und Monitoring relevant, damit rechtliche Vorgaben überwacht werden können. Damit zuständige Behörden bemerken, wenn Anforderungen nicht eingehalten werden, muss es funktionierende Strukturen der Kontrolle geben, wie beispielsweise regelmäßige Stichproben. Es stellen sich also die Fragen: Inwiefern „[m]ussten neue Einrichtungen geschaffen werden oder die Aufgaben staatlicher Einrichtungen verändert werden? [...] Wie wird die Effektivität und Praktikabilität der Regelungen sichergestellt?“ (Thomas 2007: 227). So sollten die einzelnen Anforderungen intensiv auf die Möglichkeiten geprüft werden, inwiefern innerhalb der Verfahrensabläufe Kontrollen eingeführt werden könnten (ASIEPI project 2009: 2).

Hinsichtlich der regelmäßigen Inspektionen, die laut Gebäude-Richtlinie vorgeschrieben sind, ist es wichtig nachzuvollziehen, welche konkreten Aufgaben beispielsweise SchornsteinfegerInnen haben und wie deren Arbeit wiederum kontrolliert wird. Was passiert, wenn im Rahmen der Inspektion Mängel an der Heizungsanlage festgestellt werden? Sind diese praktischen Abläufe irgendwo festgeschrieben, sodass sie spezifisch genug und transparent sind für Politikadressaten, EU-Kommission und Interessengruppen? In dem Zusammenhang ist auch relevant, ob klare verwaltungsinterne Arbeits- und Evaluationsprozesse (wie z.B. Datenerhebungen zur Vollzugskontrolle, Zuständigkeiten und Geschäftsverteilungspläne, Budgetplanung) entwickelt oder angepasst wurden bzw. vereinbart sind. Dazu gehören neben der Kontrolle der externen Politikadressaten auch die Etablierung interner Arbeitsanweisungen, Verfahren oder Software, die dafür sorgen, dass in öffentlichen Gebäuden selbst die aktuellen Vorgaben eingehalten werden (z.B. Prüfung von alternativen Systemen vor Baubeginn, Inspektionen von Heizkesseln und Klimaanlage und dass Energieausweise öffentlich sichtbar ausgehängt werden).

Personelle Kapazitäten und finanzielle Ressourcen

Außerdem ist die Bereitsstellung notwendiger *Ressourcen* für Vollzug und Monitoring relevant, damit rechtliche Vorgaben überhaupt überwacht werden können. Damit zuständige Behörden bemerken, wenn Anforderungen nicht eingehalten werden, muss beispielsweise ausreichend Personal für (Stichproben-)Kontrollen zur Verfügung stehen

(vgl. Thomas 2007: 227). Wenn im Fall von Ordnungswidrigkeiten verhängte Bußgelder zur Refinanzierung dieser Kontrollen genutzt werden, kann dies für einen effektiven Vollzug förderlich sein (vgl. DUH 2010b).

6.1.2.3 Effektiver Vollzug

Vollzugskontrolle

Für eine effektive praktische Implementation ist – neben Aspekten der konkreten Politikformulierung – relevant, wie die Bundesländer den konkreten Vollzug organisieren, ob es beispielsweise geeignete Durchführungsverordnungen gibt oder andere Bestimmungen existieren, z.B. im Rahmen einer Novellierung der jeweiligen Bauordnung, oder ob es entsprechende Erlasse gibt. Landesspezifische Durchführungsbestimmungen regeln beispielsweise „die Zuständigkeiten für Ausnahmen und Befreiungen, die Erstellung von Nachweisen und Energieausweisen, die Kontrolle der Nachrüstungsvorschriften, die Kontrolle der Ausführung, Ordnungswidrigkeiten, die Verwendung von Bauprodukten und Anlagen“ (BBR 2011: 1). Des Weiteren interessieren die Verwaltungsvorschriften für den Vollzug: Welche Behörde wird mit welchen Maßnahmen die korrekte Anwendung der Vorgaben durch die Politikadressaten überwachen – wer überprüft also z.B. (im Rahmen der Baugenehmigung?) die Einhaltung der Mindeststandards bei Neubauten und wie wird die Einhaltung der Anforderungen bei „größeren Renovierungen“ von bestehenden Gebäuden überwacht? Werden hierzu Stichproben durchgeführt? (vgl. Joosen et al. 2009: 37-38) Hier gibt es verschiedene Qualitäten der behördlichen Vollzugskontrolle: So kann einerseits das Vorliegen eines Dokuments geprüft werden (z.B. Energieausweis) oder auch die Korrektheit des Dokuments (z.B. Begehung des Gebäudes und Abgleich der Daten des Dokuments mit den vor Ort selbst ermittelten) (vgl. Lahmidi 2009: 3).

Dabei geht es in dieser Arbeit vorrangig darum, zu analysieren, ob und wie spezifisch dieser Vollzug organisiert ist, also ob die administrativen Voraussetzungen dafür geschaffen sind, dass ein effektiver Vollzug stattfinden kann (vgl. Nicolaidis 2001: 17).

Sanktionen

Es ist des Weiteren wichtig zu klären, ob es klare juristische Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Regeln gibt, also welche Sanktionen den Politikadressaten nach einer

festgestellten Ordnungswidrigkeit drohen (vgl. Börzel 2003a: 60). Ähnliche Fragen stellt sich z.B. Thomas in seiner Untersuchung zu Erfolgsfaktoren und -kriterien von Energieeffizienzaktivitäten von Energieunternehmen: Er ist der Ansicht, dass Sanktionen „ein wichtiger Faktor für die Sicherung der Effektivität des jeweiligen Systems“ seien (Thomas 2007: 231). Dabei ist es nicht zuletzt relevant, dass eine Ausgewogenheit besteht zwischen dem Strafmaß einerseits und andererseits dem Risiko, erwischt zu werden (BPIE 2010: 24). Als Sanktionen kommen verschiedene Formen in Betracht: So können erstens Bußgelder verhängt werden oder zweitens eine behördliche Genehmigung (z.B. für eine Baumaßnahme oder für die vorgesehene Gebäudenutzung) nicht erteilt bzw. zurückgezogen und/oder an Bedingungen geknüpft (Nachbesserungen) werden. Und drittens könnte die Akkreditierung erlöschen, also die Erlaubnis bestimmte Tätigkeiten im Rahmen der EnEV durchzuführen, dies führt damit zu empfindlichen beruflichen Einschränkungen ((BPIE 2010: 24, ASIEPI project 2009: 3))

Monitoring und Evaluation

Grundsätzlich ist es Aufgabe des Mitgliedstaats, ein Monitoring bezüglich der gewählten Regulierungspraxis und der konkreten Umsetzung zu gewährleisten, um sicherzustellen, dass die Gebäude-Richtlinie auch tatsächlich zur Anwendung kommt. Ggf. müssen dann Instrumente variiert oder der Vollzug verbessert werden. Laut Artikel 4 der Richtlinie ist es auch notwendig, die Energie-Mindeststandards spätestens alle fünf Jahre zu überprüfen (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 67-68). Hier wäre demnach zu untersuchen, welche Behörde in Deutschland zuständig ist, ob sie die notwendigen Ressourcen dafür hat und wie diese Überprüfung koordiniert wird. Hierfür wäre – wie oben bereits dargelegt – ein Register mit Daten zum Gebäudebestand und zu konkreten umgesetzten Maßnahmen im Rahmen der EnEV hilfreich (BPIE 2010: 7)

6.1.3 Zusammenfassung

Tabelle 16 stellt die Kriterien, die in der Untersuchung des Implementationsergebnisses in Deutschland verwendet werden sollen, noch einmal zusammengefasst dar.

Tabelle 16: Kriterien für die Bewertung der Implementationseffektivität der Gebäude-Richtlinie
(eigene Darstellung)

Dimension der Implementationseffektivität		Qualitative Kriterien zur Beschreibung der Implementationseffektivität der Gebäude-Richtlinie – je nach konkreter inhaltlicher Anforderung aus der Richtlinie noch weiter zu spezifizieren
Formale Implementation	rechtzeitige Umsetzung und Mitteilung an Kommission	Bis Januar 2006 bzw. bei Begründung für einzelne Artikel (7, 8 und 9 - Ausweise und Inspektionen) bis Januar 2009 - an KOM gemeldet? - in Kraft getreten?
	korrekte Integration	- Inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen? - Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln? - Gewählte Maßnahmen geeignet für Zielerreichung?
	vollständige formale Umsetzung in rechtlichen Kontext	- Alle Vorgaben/Zielsetzungen der Richtlinie berücksichtigt?
Praktische Implementation	Praxistauglichkeit für Politikadressaten	- Klar definierte Verfahren, eindeutige Anwendung, integrierbar in Abläufe der Politikadressaten? - Kooperation zwischen staatlichen Akteuren und Politikadressaten? - Zentrale Register eingeführt? - Begleitendes Informations- und Beratungsangebot für Politikadressaten?
	administrative Rahmenbedingungen	- Geeignete administrative Strukturen und Abläufe? - Ausreichende personelle Kapazitäten und finanzielle Ressourcen? - Monitoring der Regulierungspraxis? - Verfahren etabliert, um korrektes Verhalten der öffentlichen Verwaltung (als Politikadressat) in eigenen Gebäuden zu gewährleisten?
	effektiver Vollzug	- Durchführungsverordnungen in Bundesländern? Wie ist Vollzug geregelt (wer überwacht wie die Anwendung durch Politikadressaten)? - Konsequenzen bei Nichteinhaltung geregelt? Ordnungswidrigkeiten und klare Verantwortlichkeiten bei Politikadressaten definiert? Sanktionen klar?
Zusätzliche Quellen für Indizien bzgl. Implementationseffektivität/-defizite formaler und praktischer Umsetzung		- Vertragsverletzungsverfahren der KOM gegen Mitgliedstaat? - Wenn ja, warum? (nicht rechtzeitig oder nicht korrekt (s.o.)?) - Öffentliche Stellungnahmen von Einzelpersonen oder Interessengruppen bzw. Beschwerden direkt bei KOM? - Wenn ja, worauf bezogen?

Die Beschreibung des Implementationsergebnisses wird jeweils einzeln für die Artikel und Anforderungen der Richtlinie vorgenommen. D.h. für jeden Artikel der Richtlinie (z.B. Energieausweis) wird zunächst jedes für die jeweilige Anforderung *relevante* Effektivitäts-Kriterium (z.B. „Frist eingehalten“) geprüft. Dabei werden die Kriterien für die einzelnen Anforderungen z.T. noch weiter spezifiziert und qualitativ beschrieben. Für eine effektive Implementation müssen – je nach Instrument – nicht alle Kriterien

erfüllt sein. Ziel ist es, für jede Richtlinien-Anforderung zu einer qualitativ ausgewogenen Gesamteinschätzung zu kommen.

6.2 Entwicklung eines Analyserahmens zur Untersuchung der Einflussfaktoren

Während Kapitel 8 die Implementationsergebnisse *aller* Anforderungen aus der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland ausführlich beschreibt und anhand der Effektivitätskriterien systematisch bewertet, wird für die genauere Analyse und Erklärung weiter fokussiert. Hierzu werden zwei spezifische Aspekte ausgewählt und exemplarisch vertieft, die besonders auffällig erscheinen. So kann die Forschungsfrage nach relevanten Faktoren für Hemmnisse einer effektiven Implementation in einer angemessenen Detailtiefe bearbeitet werden. Hierfür wird untersucht, welche Faktoren a) Verzögerungen (Kapitel 9.1) und b) ineffektive praktische Implementation (Kapitel 9.2) einzelner inhaltlicher Anforderungen der Richtlinie beeinflusst haben.

In Kapitel 5.2 wurden zahlreiche Erklärungsansätze und Einflussfaktoren für Implementationsergebnisse von EU-Richtlinien im Mitgliedstaat aus der Literatur vorgestellt. Dabei unterscheidet sich ein Untersuchungsfokus teilweise recht stark vom anderen. Hinzu kommt die Frage, ob Erklärungsansätze angesichts der sektoralen Fragmentierung der EU überhaupt politikfeldübergreifend gültig sein können. Deshalb wird für diese Arbeit ein eigenes konzeptionelles Raster entwickelt, um die spezifischen Forschungsfragen zu beantworten. Dabei baut der hier verwendete Analyserahmen auf der von Falkner et al. beschriebenen „World of Domestic Politics“ auf.⁸⁴ Für die Fallstudie werden also gezielt Erklärungsansätze und Einflussfaktoren betrachtet, die nationale Ergebnisse für Länder aus der „World of Domestic Politics“ am besten abbilden und erklären können. Charakteristisch ist laut Falkner et al. für diese Länder, dass EU-Treue vor allem in der Administration und nicht unbedingt in der Politik zu finden sei. Im politischen Prozess seien vielmehr die Auseinandersetzung mit Veto-Playern und mühsam errungene Kompromisse typisch. In der Analyse empfiehlt es sich also, auf spezifische Interessen der

⁸⁴ Der Anspruch dieser Arbeit geht nicht soweit, beurteilen zu können, ob dieser Ansatz der „Worlds of Compliance“ generell für die Erklärungen von energie- und umweltpolitischen Implementationprozessen geeignet und hinreichend ist. Hierfür wäre ein größerer Vergleich von mehreren Staaten und Richtlinien geeigneter. Jedoch kann die qualitative Fallstudie einen Beitrag leisten, weitere Erfahrungen mit dieser Typologie zu sammeln und Erklärungsansätze ggf. weiterzuentwickeln.

Akteure (Entscheidungsträger sowie Interessengruppen) und ihre Kapazitäten zu achten (vgl. Kapitel 5.2.2.2).

Die Analyse bleibt jedoch offen, um andere relevante Einflussfaktoren zu identifizieren und politikfeld- oder richtlinienspezifische Faktoren und Wirkungen zu erkennen und evtl. auch einzelne Thesen Falkners et al. zu widerlegen – schließlich baut deren Typologie auf einer breiten Untersuchung (mit 91 Fallstudien) zur Arbeitspolitik auf:⁸⁵ „Systematic empirical research is certainly needed to establish whether and to what extent the typology may actually shed light on other policy areas. Ideally, testing should be done on the basis of a large number of new qualitative case studies.“ (Falkner et al. 2006: 12)

Im Fall der Gebäude-Richtlinie wird bei der Beantwortung der Forschungsfrage nach hemmenden Faktoren zu unterscheiden sein: Während es unterschiedliche Kriterien einer nicht effektiven Implementation gibt (beispielsweise verspätete Implementation, nicht vollständige Implementation, keine ausreichende Vollzugskontrolle für die praktische Implementation), gibt es auch für diese verschiedenen unbefriedigenden Implementationsergebnisse unterschiedliche Erklärungen. Möglicherweise erklärt der eine Einflussfaktor die Verspätungen, während der andere eine mangelhafte praktische Implementation erklärt. Insbesondere in der „World of Domestic Politics“ wird dahingehend nicht explizit unterschieden: Es gibt kaum Faktoren die ausschließlich für ineffektive formale oder ausschließlich für ineffektive praktische Implementation verantwortlich gemacht werden. Den Einflussfaktoren ist vielmehr gemeinsam, dass sie im Zusammenhang mit politischen Auseinandersetzungen auf das Implementationsergebnis wirken. Sie beeinflussen relevante Akteure, die mit ihrem Handeln für den entsprechenden Policy Output gesorgt haben: z.B. spätes Inkrafttreten, das eine effektive formale Implementation beeinträchtigt, oder fehlende Definition von Ordnungswidrigkeiten, die eine effektive praktische Implementation erschweren. Denn nicht die Tatsache allein, dass (potentielle) Veto-Spieler an der nationalen Entscheidung beteiligt werden müssen, führt zu ineffektiver Implementation, sondern deren spezifische Interessen sind ursächlich für ein Handeln, das ineffektive Implementationsergebnisse zur Folge haben kann.

⁸⁵ Vgl. hierzu auch den Hinweis von Treib in seiner qualitativen Untersuchung zur Arbeitsmarktpolitik: „Darüber hinaus gibt es mit Sicherheit politikfeldspezifische Unterschiede in der absoluten Bedeutung parteipolitischer Faktoren. Die zentrale Rolle der Parteipolitik in den hier untersuchten Fällen ist sicherlich nicht zuletzt auf das allgemein hohe Politisierungsniveau im Bereich arbeitsrechtlicher Regulierung zurückzuführen.“ (Treib 2003: 29)

6.2.1 Zu untersuchende Einflussfaktoren aus der „World of Domestic Politics“

Neben dem Fokus auf Entscheidungsträger und Interessengruppen allgemein erscheint für das Fallbeispiel der EU-Gebäude-Richtlinie insbesondere der Blick auf Politikadressaten relevant. Die Politikadressaten sind im betrachteten Fall oft nicht-staatliche Akteure. Jedoch nicht ausschließlich: Auch die Beziehung zwischen staatlichen und anderen (teil-)staatlichen Akteuren könnte relevant sein, da auch öffentlich-rechtliche Akteure als BauherrInnen oder VermieterInnen auftreten. Interessant ist also: Wer ist ImmobilieneigentümerIn und „zahlt“ für die Implementation der Richtlinie? Wie ist die Struktur der Politikadressaten und wie haben sie sich organisiert? (Hinweise hat darauf auch Kapitel 2 geliefert.) Dabei ist außerdem relevant: Wie hat der Staat bisher in diesen Politikbereich eingegriffen und inwiefern akzeptieren die Politikadressaten neue Regelungen?

Erklärungsansätze und Einflussfaktoren wurden bereits ausführlich in Kapitel 5.2 dargestellt. In Tabelle 17 werden die einzubeziehenden aufgegriffen und für den spezifischen Fall der Gebäude-Richtlinie konkretisiert. Dabei werden entweder konkrete Fragen für die Analyse formuliert oder vom Forschungsstand abgeleitete Thesen benannt, die zu prüfen sind. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass sich Faktoren auch gegenseitig beeinflussen, alle Faktoren also im jeweiligen Gesamtkontext angeschaut werden müssen, um mögliche Verbindungslinien zwischen einzelnen Faktoren herauszuarbeiten.

Eine These der Studie von Andaloro et al. ist, dass Deutschland bereits Erfahrungen mit Energieeffizienzpolitik im Gebäudebereich gesammelt hat, sich die nationale Politik aber in einigen Punkten von den spezifischen EU-Anforderungen unterscheidet und dass diese Diskrepanzen Verzögerungen bei der Implementation verursacht haben könnten (vgl. Kapitel 5.2.3). Denn es scheint für manche Staaten fast schwieriger zu sein, ein bestehendes und bewährtes Regelwerk zu verändern als einen komplett neuen Rechtsrahmen für einen Bereich zu schaffen (Andaloro et al. 2010: 5864-5865) – insbesondere, wenn viele Akteure in diesem Prozess ihre Interessen vertreten, wie es in einer „World of Domestic Politics“ oft der Fall ist. Hier ist also zunächst zu analysieren, inwiefern tatsächlich formale Unterschiede zwischen EU- und deutschem Gebäudeenergieeffizienzrecht bestanden. Dabei fällt der Blick auf den rechtlichen (und ggf. auch administrativen) Anpassungsbedarf, der in Kapitel 8 untersucht wird. Ob dieser Misfit selbst dann als entscheidender Einflussfaktor in Frage kommt, oder vielmehr im Zu-


sammenhang mit den spezifischen Interessen relevanter Akteure zu analysieren ist, wird in Kapitel 9 zu prüfen sein. Hier sind insbesondere folgende zwei Aspekte zu berücksichtigen:

- a) Wenn neue „allgemeinverbindliche gesetzliche Regelungen in einem Bereich eingeführt werden“ (Treib 2003: 9), der vorher nicht staatlich geregelt war, kann dies Konflikte mit Politikadressaten auslösen, die sich in ihrer Freiheit eingeschränkt sehen und plötzlich bevormundet und überwacht fühlen. Das heißt in diesem Fall: wenn Deutschland bisher einen Teil der Energieeffizienzpolitik geregelt hat und nun aufgrund der Gebäude-Richtlinie weitere Aspekte der staatlichen Kontrolle unterstellt werden sollen, die bisher ausgeklammert waren, kann dies zu Widerstand von Interessengruppen führen. Diese könnten als Argument ins Feld führen, dass sie mehr Kontinuität und eine verlässliche Politik brauchen. Oder aber die Richtlinie verursacht das Wiederaufleben eines vor längerer Zeit mit einem Kompromiss beigelegten innenpolitischen Konflikts.
- b) Eine weitere Erklärung könnte eine andere These von Treib sein: Demnach kann es selbst bei hoher Übereinstimmung der inhaltlichen Präferenzen von EU und Mitgliedstaat zu Verzögerungen kommen, weil dem Anpassungsbedarf durch besonders intensive und ausführliche Implementation begegnet wird, oft auch über die Anforderungen der EU hinaus.⁸⁶ Dadurch kommt es zur sogenannten „Überimplementati-on“ (Treib 2003: 12).

⁸⁶ Dabei werden eigene Gesetzesvorhaben mit der Umsetzung der EU-Anforderung verknüpft, so dass daraus ein komplexerer parlamentarischer Vorgang wird. Dieses „Draufsatteln“ wurde in Deutschland im Jahr 2004 explizit „zu einer per se unerwünschten Vorgehensweise erklärt“, um Fristverzug in Zukunft zu vermeiden (Beichelt 2009: 240).

Tabelle 17: Analyseraster für die Identifikation relevanter Einflussfaktoren im Fallbeispiel
(eigene Darstellung)

Erklärungsansätze	Fragen oder angenommene Zusammenhänge zwischen Einflussfaktoren und spezifischen Implementationsergebnissen des Untersuchungsgegenstands
Veto Players/ Veto Points (Haverland, Börzel)	<p>Welche Akteure könnten Veto-Spieler beim Implementationsprozess sein? Welche Interessen haben sie verfolgt? Inwiefern haben sie das Implementationsergebnis beeinflusst?</p> <p>[These: Müssen weniger potentielle Veto-Player an Implementation beteiligt werden, ist effektive Implementation wahrscheinlicher.]</p>
Preferences parteipolitische Ziele der Regierungsparteien (Treib) national preferences (van Keulen/ Mastenbroek) Changes of Government	<p>Welche Ziele verfolgten die Regierungsparteien? Welchen Einfluss hatten parteipolitische Ziele auf das Implementationsergebnis?</p> <p>[These: Bei Übereinstimmung der EU-Anforderungen mit parteipolitischen Zielen der nationalen Regierung ist effektive Implementation wahrscheinlicher. (Achtung: bei hoher Ziel-Übereinstimmung und hohem Anpassungsbedarf tlw. Überimplementation und ggf. Verspätungen (Treib))]</p> <p>Was waren deutsche Präferenzen bei Entscheidung auf EU-Ebene – entspricht europäische Entscheidung deutschem Wunschergebnis?</p> <p>[These: Wenn EU-Ergebnis im Einklang mit nationalen Präferenzen, ist rasche und korrekte Implementation wahrscheinlicher.]</p> <p>Fand Regierungswechsel zwischen Verabschiedung der Richtlinie im Ministerrat und Implementation in Deutschland statt? Gab es unterschiedliche Positionen bzw. Interessen der verschiedenen Regierungen? Inwiefern lassen sich Kompatibilität/ Differenzen zwischen Verhalten Deutschlands in Politikformulierungsphase und während Implementation feststellen?</p>
Interest Group Pressure Staat-Verbände-Beziehung (Treib) Beziehung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (Knill) Staat-Politikadressat-Beziehung „Pull-and-Push-Modell“ (Börzel)	<p>Wurde mit Gebäude-Richtlinie ein zuvor nicht-gesetzlich geregelter Politikbereich neu verregelt?</p> <p>[These: Wenn neue Politikbereiche erstmals vom Staat geregelt werden, gibt es Konflikte mit Politikadressaten.]</p> <p>Mussten bereits geregelte Aspekte aufgrund der Richtlinie umfassend geändert werden? (Andaloro) Führte das zu Protest von Politikadressaten?</p> <p>Wer sind Politikadressaten? Wie sind Akteure organisiert, welche Interessen verfolgen sie? Inwiefern war auch mit staatlichen Politikadressaten zu verhandeln?</p> <p>[These: Gut vernetzte Politikadressaten (starker Einfluss als Akteur) setzen ihre Interessen durch und „lobbyieren“ für eine Art der Umsetzung, bei der sie selbst nur geringe Kosten tragen müssen.]</p> <p>Inwiefern wirkt sich die Anzahl der Politikadressaten und Akteure, die an praktischer Implementation beteiligt sind, auf Implementationseffektivität aus? (McCormick)</p> <p>Gab es aktive und erfolgreiche Netzwerke, die effektive Implementation vorangetrieben haben?</p>
„Issue salience“ („Wichtigkeit des Gegenstands“) (Versluis)	<p>Wie hoch war Relevanz des Themas in öffentlicher Debatte während des Implementationsprozesses?</p> <p>[These: Wenn Thema hohe Aufmerksamkeit erhält, werden eher Kapazitäten für intensiven Vollzug bereitgestellt.]</p>
Windows of opportunity (Multiple-Streams) (Zahariadis)	<p>Gab es „Gelegenheits-Fenster“, die von Akteuren für ihre Interessen genutzt wurden? Welche Auswirkungen hatte dies auf eine effektive Implementation?</p>

Der „World of Compliance“-Ansatzes ermöglicht demnach, den Fokus auf die länderspezifischen Besonderheiten zu richten sowie adäquate Erklärungsansätze und Einflussfaktoren zur Analyse heranzuziehen, was ein tieferes Verständnis für die Implementationsprozesse und -ergebnisse in Deutschland verspricht. Zusammenfassend stellt Abbildung 11 das dieser Arbeit zugrundeliegende Verständnis der Zusammenhänge zwischen den Erklärungsansätzen und Einflussfaktoren dar. Diese grafische Darstellung hilft, „die Stringenz und die Transparenz des Erklärungsansatzes zu erhöhen“ (Blatter et al. 2007: 174-175), die Zusammenhänge gilt es bei der Analyse in Kapitel 9 näher zu untersuchen. Die Abbildung zeigt den zentralen Zusammenhang zwischen Erklärungsansätzen, Akteursinteressen, Positionen und Akteurshandeln, sowohl von Entscheidungsträgern als auch von anderen Akteuren (überwiegend Interessengruppen). Dabei sind die genannten Akteure nur Beispiele. Im unteren Teil der Grafik wird außerdem mögliches Akteurshandeln, das zu verzögerter und/oder nicht korrekter Implementation führen kann, dargestellt. Absichtliche und unabsichtliche (bzw. „in-Kauf-genommene“) Verzögerungen durch relevante Akteure sind hierbei zu unterscheiden. Das Gleiche gilt für beabsichtigte und nicht-beabsichtigte (z.B. wegen mangelnder Sorgfalt) nicht korrekte formale oder ineffektive praktische Implementation (vgl. hierzu auch Falkner et al. 2005: 13). Dabei wurde die Variante „Entscheidungsträger implementieren effektiv“ nicht explizit genannt, denn die Forschungsfrage bezieht sich auf Faktoren, die eine effektive Implementation *gehemmt* haben. Dieses Konzept wird für die weitere Untersuchung in Kapitel 9 verwendet, dabei zeigen die Brillen (), auf welche Verbindungen zwischen den einzelnen Einflussfaktoren besonderes Augenmerk gelegt werden wird.

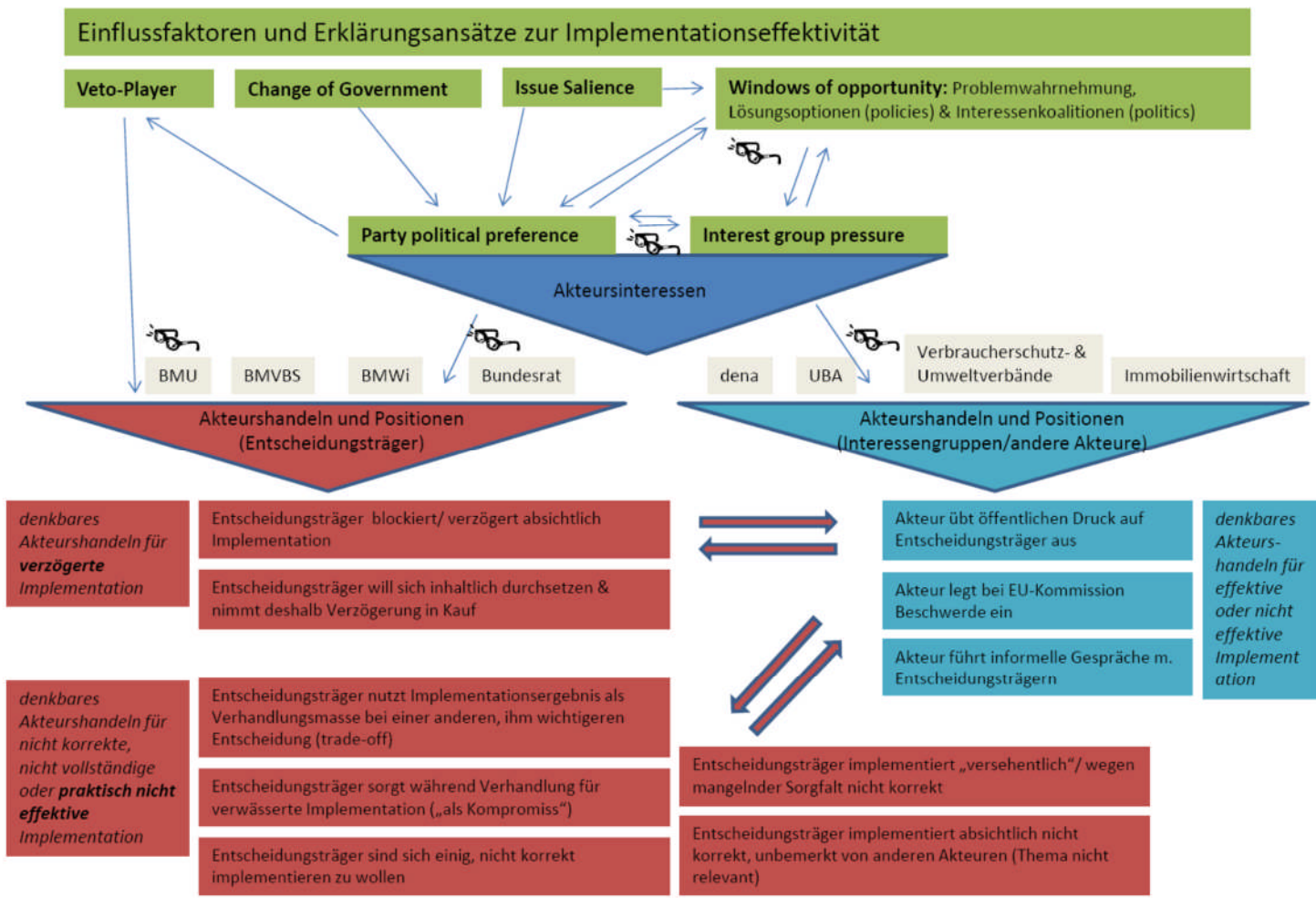


Abbildung 11: Analyseraster für die Erklärung der Implementation der Gebäude-Richtlinie
(eigene Darstellung)

6.2.2 Weitere Faktoren: Hintergrundvariablen

Neben den – für Deutschland laut der „Worlds of Compliance“-Typologie relevanten – Erklärungsansätzen und Einflussfaktoren lohnt es, zusätzlich „indirekte Faktoren“ als Hintergrundvariablen bei der Analyse der Implementationsergebnisse zu berücksichtigen. Diese können möglicherweise Hinweise auf relevante Rahmenbedingungen geben, die oben genannte Einflussfaktoren wiederum begünstigen oder hemmen, indem sie beispielsweise Positionen und Interessen von relevanten Akteuren erklären und/oder Handlungsdruck bei diesen erzeugen. Hier könnten Verbindungen zur Issue Salience oder im Zusammenhang eines Windows of Opportunity identifiziert werden.

Auch das Buildings Performance Institute Europe hält solche Faktoren für relevant bei der Implementation in den Mitgliedstaaten: Sowohl die Rahmenbedingungen wie „market structure“, „characteristics of building stock“ als auch die Erfahrung, das Wissen und die Kompetenz, mit diesen Rahmenbedingungen umzugehen, seien wichtige Voraussetzung für eine effektive Implementation (BPIE 2010: 10-11).

Eine ausführliche Darstellung dieser politikfeldspezifischen Rahmenbedingungen findet sich in Kapitel 2. Tabelle 18 stellt relevante Hintergrundvariablen und deren möglichen Einfluss auf Akteursinteresse dar. Bei der Analyse des Implementationsprozesses (Kapitel 9), in der Diskussion der Ergebnisse (Kapitel 10) und im Zusammenhang mit den politischen Handlungsempfehlungen (Kapitel 11) werden diese Variablen – sofern relevant – aufgegriffen.

Tabelle 18: Hintergrundvariablen für Analyse des Implementationsprozesses
(eigene Darstellung)

	relevante Variablen	mögliche Verbindungen zu aktorspezifischen Einflussfaktoren
klimatische, technische, soziale und ökonomische Rahmenbedingungen	Energiepreise	These: bei hohen Energiepreisen hoher Handlungsdruck
	Qualität des Gebäudebestands	These: bei niedriger Qualität des Gebäudebestands (und ggf. gleichzeitig hohen Energiepreisen) hoher Handlungsdruck
	Dauer der jährlichen Heizperiode	These: bei langer Heizperiode (in Verbindung mit niedriger Qualität des Gebäudebestands und/oder hohen Energiepreisen) hoher Handlungsdruck
	Fachkräftemangel für Gebäudesanierung	These: bei existierendem Fachkräftemangel hält sich die Politik mit der Umsetzung zurück
	soziale und rechtliche Nutzer- und Investor-relevante Rahmenbedingungen z.B. Umweltbewusstsein; Kostenbewusstsein, Anteil BewohnerInnen von Eigentum vs. Mieter; Nutzer-Investor-Dilemma (mietrechtliche Rahmenbedingungen etc.)	Frage: Inwiefern sind diese relevant für den politischen Handlungsdruck? Erleichtern oder erschweren diese Rahmenbedingungen die Implementation und die (vermutete) Vermittelbarkeit an die Politikadressaten (Bürger)? Nutzen Akteure diese Rahmenbedingungen als Argumente?
Verfügbare Lösungsoptionen im politischen Prozess	Heizungs- und Baustoffbranche sowie Handwerksbetriebe bieten angemessene Lösungen für Effizienzmaßnahmen an	These: wenn Lösungsoptionen für energieeffizienzpolitischen Wandel günstig, weniger Widerstand
	Liquidität der Politikadressaten und staatliche Förderprogramme	
	nationale Erfahrung mit effizienzpolitischen Maßnahmen	

Teil III – Fallstudie:
Empirische Bestandsaufnahme und Analyse

7 Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland

Die Forschungsfrage dieser Arbeit zielt vor allem auf die Faktoren ab, die eine effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland gehemmt haben. Kern ist also die Analyse von Einflussfaktoren, die das Implementationsergebnis *erklären* können (Kapitel 9). Doch um zu erklären, muss das *Zu Erklärende* zunächst ausreichend *beschrieben* werden, um die Grundlage für die dann anschließende Analyse zu bilden. Dazu gehört zum einen die Beschreibung der Abläufe des nationalen Implementationsprozesses Deutschland (Kapitel 7.2), der Rolle Deutschlands während des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene (Kapitel 7.1) sowie der Überwachung der deutschen Implementation durch die EU (Kapitel 7.3). Und zum anderen ist die ausführliche Beschreibung und Bewertung des konkreten Implementationsergebnisses (Kapitel 8) relevant. Hier wird dargelegt, ob und inwiefern die formale und praktische Implementation als effektiv einzustufen ist.

7.1 Deutschlands Präferenzen während des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene

Die Rolle Deutschlands während des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene kann relevante Informationen zur Beantwortung der Forschungsfrage nach wesentlichen Einflussfaktoren beisteuern. Zeichneten sich hier beispielsweise bereits Vorbehalte gegen die Richtlinie (oder einzelne Anforderungen der Richtlinie) ab, die möglicherweise eine schleppende formale oder unzureichende praktische Implementation in den folgenden Jahren in Deutschland erklären könnten? Oder transportierte Deutschland, aktiv im „Shaping-Prozess“ beteiligt, Aspekte aus deutschen Policies auf EU-Ebene und hatte deswegen weniger Probleme, die Anforderungen aus der Gebäude-Richtlinie korrekt zu implementieren? Denn eine der Thesen aus der EU-Implementationsforschung lautet (vgl. Kapitel 5.2): Wenn das EU-Ergebnis im Einklang mit nationalen Präferenzen steht, ist eine rasche und korrekte Implementation wahrscheinlicher. Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass es von Vorteil ist, diejenigen Behörden, die anschließend für die nationale Implementation zuständig sein werden, von Anfang an in den Politikformulierungsprozess auf EU-Ebene einzubeziehen.

Der Entscheidungsprozess im Ministerrat ist für die Forschungsfrage dieser Arbeit am ehesten relevant. Hinweise darauf, wie sich Deutschland als Mitgliedstaat positioniert

hat, können helfen, sein Implementationsergebnis zu erklären. Aus den vorliegenden öffentlichen Dokumenten des Ministerrats selbst (beispielsweise Protokolle der Sitzung) gehen keine spezifischen Präferenzen oder Aktivitäten Deutschlands hervor. Es gibt jedoch andere Dokumente, die die Standpunkte der deutschen Vertreter darlegen. So hat die Bundesregierung beide relevante nationale Entscheidungsträger Bundestag und Bundesrat im Jahr 2001 ausführlich über den Vorschlag der EU-Kommission informiert. Im Bundestag wurde der Richtlinienentwurf im Juni 2001 an die Ausschüsse für Wirtschaft und Technologie (Federführung); Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft; Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; sowie Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit überwiesen (Deutscher Bundestag 2001b: 6). Der Wirtschaftsausschuss teilte im Oktober 2001 schließlich mit, dass die Unterrichtung zur Kenntnis genommen wurde und man von einer Beratung absieht (Deutscher Bundestag 2001a: 18932). Der Bundesrat wurde Ende Mai 2001 durch die Bundesregierung unterrichtet (Bundesrat 2001e) und befasste sich ausführlicher mit dem Entwurf der Kommission. Ende September desselben Jahres fasste er nach eingehenden Beratungen einen Beschluss und bezog darin ausführlich Stellung zu den einzelnen Anforderungen der geplanten Richtlinie. Er bat die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, dass die Richtlinie einen „übergeordneten Rahmen“ bildet, die konkrete Ausgestaltung jedoch „im Wesentlichen Sache der einzelnen Mitgliedstaaten bleibt“, damit Deutschland „insbesondere die Regelungsinhalte der Energieeinsparverordnung weitgehend belassen“ kann (Bundesrat 2001d) – damit folgte der Bundesrat der Empfehlung seiner Fachausschüsse (Bundesrat 2001f). Das Bundesland Bayern hatte einen eigenständigen Antrag eingebracht, in dem es die Bundesregierung aufforderte, sich „mit Nachdruck“ gegen die Pläne der Kommission einzusetzen, „die unter der Zielsetzung eines verbesserten Energieprofils von Gebäuden in der EU unverhältnismäßige Maßnahmen mit immenser Kostenbelastung von den Mitgliedstaaten (in Deutschland vor allem von den Ländern und Kommunen), den Bürgern und der Wirtschaft fordern“ (Bundesrat 2001a: 1). Für diesen Antrag fand Bayern im Bundesratsplenum jedoch keine Mehrheit (Bundesrat 2001g). Der Bundesrat bat die Bundesregierung schließlich insbesondere darum,

- zu prüfen, ob eine Anpassung der Mindeststandards alle fünf Jahre angemessen sei;
- zur Einhaltung der Mindeststandards nicht nur bei Renovierungen von Bestandsgebäuden von über 1 000 qm, sondern auch bei Renovierungen kleinerer Gebäude zu verpflichten;

- die Gültigkeitsdauer der Energieausweise – im Vergleich zu den geplanten fünf Jahren – zu erweitern;
- die regelmäßige Inspektion der Klimaanlage zu überdenken (diese würde für die Vollzugsbehörden in Deutschland ansonsten eine „Kostenlawine“ auslösen);
- die von der EU geplante Umsetzungsfrist für die Mitgliedstaaten zu verlängern sowie
- die Bundesländer auch weiterhin in die Diskussion um die Richtlinie einzubinden (Bundesrat 2001d).

Deutschland war zum Zeitpunkt der Beratungen über die Gebäude-Richtlinie im EU-Ministerrat durch seinen jeweiligen Bundeswirtschaftsminister vertreten. Bis zur Bundestagswahl 2002 hatte Werner Müller (parteilos) dieses Amt inne, danach Wolfgang Clement (SPD).⁸⁷ Der Ministerrat war zwischen Mai 2001 (erster Vorschlag der Kommission) und der Verabschiedung im November 2002 in den Entscheidungsprozess zur Richtlinie eingebunden. In zwei Ratssitzungen wurde die Gebäude-Richtlinie beraten, in beiden fand laut öffentlichem Protokoll keine Aussprache statt. Das heißt, es gab während der Sitzung keine Debatte hierzu, vielmehr waren die Absprachen bereits im Vorfeld der Sitzung erfolgreich gewesen. Abgelehnt wurden beispielsweise mehrere Punkte des Europäischen Parlaments, weil sie als „zu detailliert“ eingeschätzt wurden, oder weil sie „nicht mit der allgemeinen Zielsetzung der Richtlinie in Einklang standen“ (Rat der Europäischen Union 2002c: 5, zu den Änderungswünschen des EP und den Positionen des Ministerrats vgl. ausführlicher Kapitel 3.1.2).

Anhand der vorliegenden Ratsdokumente ist nicht ersichtlich, welche einzelnen Mitgliedstaaten welche spezifischen Positionen vertraten. Es ist also davon auszugehen, dass alle Mitgliedstaaten die verabschiedeten Positionen des „gemeinsamen Standpunktes“ mitgetragen haben. Auf den Rat zurückzuführen ist insbesondere die verlängerte Gültigkeitsdauer von Energieausweisen (ursprünglicher Vorschlag der Kommission waren fünf Jahre, nun sind es zehn, Rat der Europäischen Union 2002c: 3), sowie die verlängerte generelle Umsetzungsfrist und die für die Implementation bestimmter Anforderungen zusätzliche Frist nach Artikel 15 (Rat der Europäischen Union 2002c: 4). Diese beiden Änderungen entsprachen den Forderungen des deutschen Bundesrats (vgl. oben). Die deutsche Bundesregierung hatte also bereits im Vorfeld Hinweise darauf,

⁸⁷ Beide regierten in einer rot-grünen Koalition.

dass eine verlängerte Umsetzungsfrist (insbesondere die zusätzliche Frist für die in Deutschland noch umzusetzenden Energieausweise für Bestandsgebäude) realistischer wäre. Dabei bekam der Ministerrat hinsichtlich einer verlängerten Frist grundsätzlich auch Unterstützung des Parlaments (Details siehe Kapitel 3.1.2).

Hinsichtlich der Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden hat der Ministerrat erfolgreich gefordert, dass „die Mitgliedstaaten bei der Festlegung dieser Anforderungen zwischen neuen und bestehenden Gebäuden unterscheiden können. Darüber hinaus können bestimmte Gebäudekategorien, wie [...] Baudenkmäler, von der Festlegung (oder Anwendung) dieser Anforderungen ausgenommen werden“ (Rat der Europäischen Union 2002c: 3). Des Weiteren hat er sich dafür eingesetzt, dass die Definition einer „größeren Renovierung“ (und somit die Spezifikation, in welchem Fall Mindeststandards auch für Bestandsgebäude berücksichtigt werden müssen), „den Mitgliedstaaten vorbehalten [bleibt], um die notwendige Flexibilität zu gewähren“ (Rat der Europäischen Union 2002c: 3). Da Deutschland bereits in der nationalen Gesetzgebung unterschiedliche Anforderungen an Neubauten und Bestandsgebäude stellte, war auch diese „Entschärfung“ der Richtlinie durch den Ministerrat im Sinne der Bundesregierung.

Hinsichtlich der Inspektionen von Heizungen sah der Rat vor, „dass die Mitgliedstaaten entweder das Pflichtinspektionsschema oder ein Alternativschema mit weitgehend gleichwertigen Auswirkungen zur Anwendung bringen“ (Rat der Europäischen Union 2002c: 4) – auch diese Entscheidung des Rates war für Deutschland von Vorteil, da die Bundesrepublik sich anschließend für diese „Option B“ entschied.

Weitere Hinweise auf Präferenzen Deutschlands könnten im Koalitionsvertrag enthalten sein. Während der Koalitionsvertrag 1998-2002 (erste rot-grüne Bundesregierung) noch Vereinbarungen enthielt, im Rahmen der EnEV den Niedrigenergiestandard für Neubauten einzuführen (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 1998: 31), finden sich im Vertrag 2002-2006 (zweite Legislaturperiode der rot-grünen Bundesregierung) lediglich Aussagen über finanzielle Anreizprogramme (Gebäudesanierung und Förderung von Passivhaus-Neubauten) (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2002). Im Wahlprogramm der SPD stand 2002, dass „auch im Baubereich [...] die Potenziale für eine effiziente Energienutzung in allen Bereichen konsequent genutzt werden [müssen]. Dazu gehört auch die Entwicklung neuer energetischer Bautechnologien und damit der Architektur der Zu-

kunft, die auf energieautonome Häuser zielt“ (SPD 2002: 36). Diese Aussagen sind nicht spezifisch genug, um klare Positionen der Bundesregierung zur Gebäude-Richtlinie abzuleiten, zumal ggf. existierende Zielkonflikte mit anderen Politikfeldern hier nicht angesprochen werden.

Auch wenn die Beschlüsse des Bundesrats sowie die Wahlprogramme einige Hinweise geben, bleibt offen, mit welchen ganz konkreten Positionen und *Präferenzen* die beiden Bundeswirtschaftsminister für Deutschland verhandelt haben. Deutlich wird, dass Deutschland sich selbst eine Führungsrolle in dem Politikfeld zuschreibt und einer europäischen Harmonisierung, angelehnt an die in Deutschland bereits bestehenden Anforderungen der EnEV, positiv gegenüber stand. In einer Fachpublikation schreibt Minister Tiefensee im Jahr 2006:

„Deutschland wird seine Führungsrolle auf dem Gebiet des energieeffizienten Bauens in Europa ausbauen. Die europäische Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die wir 2006 umsetzen werden, folgt im Wesentlichen der Philosophie der deutschen Energieeinsparverordnung.“ (Tiefensee 2006: 17)

Konkrete Hinweise auf eine frühzeitige *Einbindung* von Fachreferaten im BMVBS, BMWI und/oder BMU bzw. deren nachgeordneten Behörden oder von Ministerien und/oder Ämtern aus den Bundesländern in den Politikformulierungs- und Entscheidungsprozess (damit die nationale Implementation im Anschluss „geschmeidiger“ verlaufen könnte) lassen sich in den vorliegenden Dokumenten *nicht* finden.

Die Analyse der Präferenzen sowie der Rolle der Bundesregierung zur Zeit der europäischen Politikformulierungs- und Entscheidungsphase hat also zusammenfassend einige Hinweise auf mögliche Implementationsprobleme gegeben. Die Positionen des Bundesrats aus dem Jahr 2001 zur geplanten Gebäude-Richtlinie lassen bereits Herausforderungen während der nationalen Implementation erwarten. Die spezifischen Positionen des Bundesrats und seine Rolle im Implementationsprozess zwischen 2003 und 2009 sowie seinem Anteil an Implementationsdefiziten wird ausführlich in den Fallbeispielen in Kapitel 9.1 und 9.2 analysiert.

Kapitel 1 und 3 gingen bereits darauf ein, dass die Gebäude-Richtlinie bezüglich der Implementation keine „Vorzeige-Richtlinie“ war, im Gegenteil:

„The EU frequently has been accused of being long on big plans and short on effective implementation. [...] late transposition and ineffective implementation of [...] the ener-

gy performance of buildings Directive [...] are examples of recent problems.” (IEEP 2009: 6)

Die Implementation ging in den meisten Mitgliedstaaten eher schleppend voran, „trotz der Bestrebungen der Kommission, die Umsetzung mit unterstützenden Begleitmaßnahmen zu beschleunigen“ (Piebalgs 2008: 14). So musste die Kommission zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren einleiten (Commission of the European Communities 2008: 80, vgl. Kapitel 3.3.2)

Wie es grundsätzlich um die Umsetzung in Deutschland bestellt ist und welche Abläufe den Implementationsprozess geprägt haben, soll der folgende Abschnitt (Kapitel 7.2) überblicksartig darlegen. Die einzelnen materiellen Anforderungen der Richtlinie und deren deutsche Implementationsergebnisse im detaillierten Soll-Ist-Vergleich werden dann in Kapitel 8 beschrieben.

7.2 Überblick über den Implementationsprozess in Deutschland

Für die Fallstudie wird der Zeitraum Januar 2003 bis April 2010 betrachtet, um alle relevanten rechtlichen Regelungen und strukturellen Rahmenbedingungen dieser Zeit zu untersuchen, die Auskunft über das formale und praktische Implementationsergebnis in Deutschland geben. Somit geht der betrachtete Zeitraum über die Frist vom Januar 2006 hinaus, der Frist, zu der die Mitgliedstaaten die Gebäude-Richtlinie zu implementieren hatten. Damit erfasst diese Untersuchung nicht nur die rechtzeitig umgesetzten Maßnahmen, sondern auch die für die formale Implementation besonders relevante neue Ausfertigung der EnEV 2007 und die für die praktische Implementation ergänzend wichtige EnEV-Novellierung 2009 sowie die Neufassung der 1. Bundesimmissionschutzverordnung (1. BImSchV, auch „Kleinf Feuerungsanlagen-Verordnung“), die im März 2010 in Kraft trat. Möglicherweise ergibt die Untersuchung, dass die Implementation in Deutschland zwar um Jahre verspätet, aber dennoch überwiegend korrekt und vollständig und auch praktisch effektiv erfolgt ist. Zumal für die Implementation der Energieausweise und der Inspektionen auch eine verlängerte Frist in Anspruch genommen werden durfte.

Für die Umsetzung der EU-Gebäude-Richtlinie sind in Deutschland federführend das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) zuständig. Für die Implemen-

tation von Artikel 8 der Richtlinie (Inspektionen von Heizungsanlagen) ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) zuständig.

Die Anforderungen der Richtlinie wurden in Deutschland auf der Grundlage des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) umgesetzt. Dieses trat bereits 1976 in Kraft und beinhaltet den rechtlichen Rahmen zur thermischen Isolierung von Gebäuden, zur Effizienz von Heizungs-, Lüftungs- und Warmwasser-Anlagen sowie zur individuellen Nebenkosten-Abrechnung von Heizung und Warmwasser (Deutscher Bundestag 1976). Zur Konkretisierung des Gesetzes gibt es seit 2002 eine „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparungsverordnung – EnEV)“, die regelmäßig novelliert wird. Vorgänger der EnEV war die sogenannte Wärmeschutzverordnung (WSchVO), die seit 1977 existierte.

Das neue EnEG wurde anlässlich der Implementation der Gebäude-Richtlinie in den Bundestagsausschüssen beraten, vom Bundestag verabschiedet und benötigte anschließend die Zustimmung des Bundesrats. 2005 konnte die EnEG-Neufassung in Kraft treten. Diese ermächtigte die Bundesregierung – bei Zustimmung des Bundesrats – in der zugehörigen Energieeinsparverordnung auch Energieausweise für den Gebäudebestand einzuführen. Diese Neufassung der EnEV wurde ab 2006 zwischen den betroffenen Ministerien beraten und trat nach den Beschlüssen im Bundeskabinett und Bundesrat 2007 in Kraft. Eine erneute Änderung des EnEG und auch der EnEV fand 2009 statt, unter anderem sollte hier die praktische Implementation verbessert werden (vgl. Abbildung 12, die die chronologischen Abläufe und die jeweiligen Implementationsergebnisse zusammengefasst darstellt). Die nächste Novelle der EnEV ist für 2012 geplant, hierbei sollen die Mindeststandards erneut verschärft werden und Aspekte der *neuen* EU-Gebäude-Richtlinie (2010/31/EU) implementiert werden.

Für die Analyse des deutschen Implementationsergebnisses ebenfalls relevant ist das im Januar 2009 in Kraft getretene Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG), da die Bundesregierung sich bezüglich der Implementation von Artikel 5 der Gebäude-Richtlinie darauf beruft.

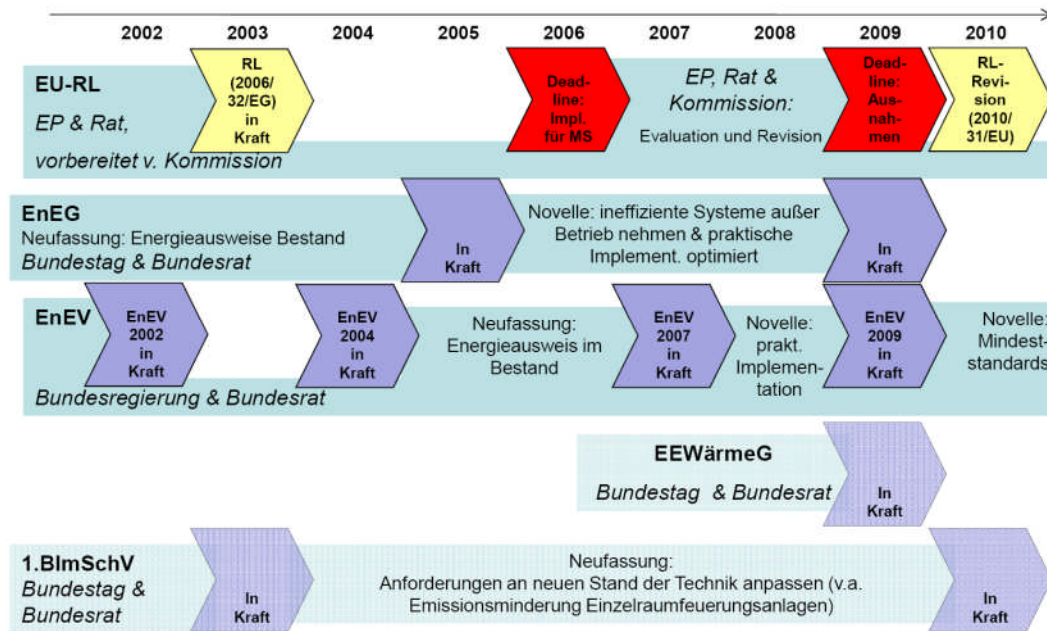


Abbildung 12: Chronologie Implementationsprozess und –ergebnisse in Deutschland
(eigene Darstellung)

Im Folgenden soll ein Überblick die spezifischen Herausforderungen bei der formalen und praktischen Implementation in Deutschland darstellen.

7.2.1 Formale Umsetzung

Einige Anforderungen der Gebäude-Richtlinie an die Mitgliedstaaten waren bereits vor Inkrafttreten der Richtlinie im Januar 2003 geltendes deutsches Recht und somit kompatibel (vgl. u.a. Azuma-Dicke 2004: 114) – bei anderen wiederum gab es noch Anpassungsbedarf für Deutschland. Ende 2002 waren in Deutschland folgende Anforderungen bereits erfüllt (vgl. BMVBS et al. 2009: 9, Schettler-Köhler 2008a: 85):

- Seit 1977 (WSchVO): energetische Mindeststandards für Neubauten,
- Seit 1978 (1. BImSchV): regelmäßige Inspektion, falls nötig: Austausch von Heizkesseln,
- Seit 1984 (WSchVO): Mindestanforderungen für verschiedene Bauteile bei Modernisierungen unabhängig von Gebäudegröße,
- Seit 2002 (EnEV): Methode zur Berechnung der Energieperformanz eines Gebäudes,
- Seit 2002 (EnEV): Energiebedarfsausweise für Neubauten und, bei bestimmten größeren Sanierungen, für bestehende Gebäude.

Insofern gab es in Deutschland bereits sowohl eine rechtliche Basis als auch politische Aufmerksamkeit für Gebäudeenergieeffizienzpolitik. Daher trifft die Einschätzung der Kommission, dass „[d]er bisher wichtigste Erfolg der Richtlinie [...] [darin] besteh[e] [...], dass durch sie das Thema der Energieeffizienz von Gebäuden Eingang in die politische Agenda, in die Bauvorschriften und in das Bewusstsein der Bürger gefunden hat“, nur bedingt für Deutschland zu (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 3).

Formaler Handlungsbedarf bestand in Deutschland bei Verabschiedung der EU-Richtlinie noch in Bezug auf (vgl. BMVBS et al. 2009: 9; dena 2007: 4; Schettler-Köhler 2008a: 85):

- den verpflichtenden Energieausweis im Gebäudebestand bei Verkauf/Vermietung,
- den verpflichtenden Aushang des Energieausweises in öffentlichen Gebäuden,
- die Verpflichtung, alternative Energiesysteme für ein Bauvorhaben zu prüfen,⁸⁸
- die Integration des Stromverbrauchs zum Beleuchten, Kühlen und Belüften in die Berechnungsmethode der Energiebilanz in Nichtwohngebäuden sowie
- die Inspektionspflicht für Klima- und Lüftungsanlagen.

Insgesamt ziehen Erhorn und Erhorn-Kluttig das Fazit, dass die Implementation der EU-Richtlinie keine Veränderung der deutschen Mindeststandards mit sich brachte, „but it has had a ground-breaking effect on energy certification“. So sei der deutsche Gebäudebestand durch die Einführung der Gebäude-Richtlinie zwar nicht energieeffizienter geworden, „but energy efficiency has reached a higher level of visibility with certificates for new and existing buildings and especially for public buildings“ (Erhorn/Erhorn-Kluttig 2009: 1).

Die Bundesregierung hatte 2004 entschieden, die Richtlinie „eins zu eins“ zu implementieren – also keine *zusätzlichen* Änderungen in der EnEV-Novellierung zu diskutieren, vor allem keine Änderungen der Mindeststandards.⁸⁹ Diese geplante „schlanke“ Umset-

⁸⁸ Diese Anforderung wird in den genannten Quellen *nicht* als noch von Deutschland umzusetzende Anforderung aufgeführt, obwohl sie definitiv erst seit 2007 in der EnEV enthalten war. Die weitere Untersuchung in Kapitel 8 wird noch zeigen, dass diese „Artikel 5-Anforderung“ in den Debatten um die deutschen Implementation äußerst selten Thema war.

⁸⁹ „Einer Koalitionsmehrheit stehen zwei grundsätzlich unterschiedliche Ansätze zum Umgang mit EU-Vorlagen zur Verfügung. Einerseits besteht die Möglichkeit zu einer Eins-zu-eins-Transposition, d.h. einem möglicherweise isolierten Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, eine formale Verpflichtung ge-

zung war u.a. dem kurzen Zeitfenster geschuldet, das zur Implementation zur Verfügung stand. Trotzdem entstanden Verzögerungen während der Implementation, denn eigentlich war die Verabschiedung der neuen EnEV für Ende 2005 geplant. Am „ein-zu-eins“-Prinzip wurde dann bis zur Verabschiedung der EnEV-Novellierung im Sommer 2007 festgehalten (vgl. Schettler-Köhler 2008b: 10 und Schettler-Köhler 2008a: 86).⁹⁰ Mit dieser EnEV, die am 1. Oktober 2007 in Kraft trat,⁹¹ waren dann die restlichen *formalen* Anforderungen der EU-Richtlinie erfüllt (vgl. BMVBS et al. 2009: 9, RICS 2009: 28).

7.2.2 Praktische Umsetzung

Wie bereits ausführlich dargestellt, ist es nicht nur Pflicht der Mitgliedsstaaten, für eine rechtzeitige, korrekte und vollständige formale Integration der Anforderungen in nationales Recht zu sorgen. Auch die tatsächliche Durchsetzung und Befolgung der Anforderungen durch die jeweiligen Politikadressaten, ist für den materiellen Erfolg der Richtlinien zentral. *Wie* der Mitgliedsstaat dies konkret gewährleistet, bleibt ihm überlassen.

genüber der EU-Ebene zu erfüllen, ohne national spezifische Inhalte in das Verfahren einfließen zu lassen. Häufig besteht dabei eine Interessen- oder Präferenzkongruenz zwischen den Ebenen, denn formal hat die Bundesregierung den meisten entsprechenden Vorhaben im Rat bereits zugestimmt (oder ist überstimmt worden). Exogene Entwicklungen, aber auch ein zwischen den Befassungszeiträumen liegender Regierungswechsel, können diese Kongruenz indes aufweichen oder zerstören. Der formale Zwang zur Umsetzung besteht dann allerdings fort, und bisher haben neu eingetretene Bundesregierungen auch stets erklärt, von der Vorgängerregierung eingegangene außenpolitische Verpflichtungen im Wesentlichen zu übernehmen. Andererseits besteht aus Sicht der politischen Akteure jedoch auch die Möglichkeit, die EU-Ebene in einem breiteren Sinne für die eigenen Absichten zu nutzen. Von der EU- Ebene kommende Impulse können in größere Gesetzgebungsvorhaben eingearbeitet werden [...]. Der Zweck einer solchen Zusammenführung besteht dann in der integrierten Regelung solcher Themenbereiche, in denen europäische und nationale Gesichtspunkte gleichermaßen eine Rolle spielen.“ (Beichelt 2009: 80)

Außerdem beobachtet Beichelt einen Trend, von der Loyalität gegenüber Vorgängerregierungsentscheidungen abzuweichen: „In dem Maße, in dem die hergebrachte Europapolitik zur deutschen Innenpolitik geworden ist, schwindet auch die Bereitschaft der Abgeordneten, das vergangene Handeln einer farb-fremden Bundesregierung als Kette bindender außenpolitischer Entscheidungen hinzunehmen.“ (Beichelt 2009: 264)

⁹⁰ Darauf hatte sich nicht zuletzt die neue CDU/CSU-SPD-Bundesregierung im Jahr 2005 geeinigt: „Es spricht daher für ein überraschend inhaltsleeres Verständnis von EU-Politik, dass der Koalitionsvertrag zwischen der SPD und der Union – als vormaliger Oppositionspartei – aus dem Jahre 2005 die Formulierung enthält, die ‚europäische Gesetzgebung (...) und die innerstaatliche Umsetzung von Richtlinien‘ sei ‚auf das tatsächlich Notwendige zu beschränken‘. Dabei handelt es sich um eine Kompromissformel aus der Wahlkampfforderung der CDU/CSU nach einer ‚konsequenten Umsetzung des EU-Rechts‘ und der ‚Beseitigung nationaler Alleingänge‘.“ (Beichelt 2009: 81)

⁹¹ Doch Energieausweise für Bestandsgebäude waren erst ab 2008 bzw. 2009 verpflichtend, der Gesetzgeber gewährte somit eine lange Übergangsfrist selbst nach Inkrafttreten der EnEV 2007, vgl. § 29 EnEV 2007 (Bundesregierung 2007c: 24-25).

In Deutschland wird auch die praktische Implementation zum Teil in der EnEV geregelt, beispielsweise indem Ordnungswidrigkeiten definiert und Bußgelder festgelegt werden. Die tatsächliche praktische Anwendung der Regeln sollte mit Inkrafttreten der EnEV 2009 verbessert werden. Die Bundesregierung hatte hierzu verschiedene Vorschläge zur Optimierung des Vollzugs gemacht, scheiterte damit aber teilweise am Widerstand des Bundesrats (mehr dazu in Kapitel 9.2).

Grundsätzlich liegt die Zuständigkeit für den Vollzug bei den Bundesländern und deren jeweiligen Behörden, z.B. den unteren Bauaufsichtsbehörden, die auf Kreis- oder Stadtebene angesiedelt sind. Mithilfe von Durchführungsverordnungen können die Länder die Durchsetzung und Vollzugskontrolle der EnEV für ihren Zuständigkeitsbereich konkretisieren. Beispielsweise können die Länder – ergänzend zu den Vorgaben der EnEV – entscheiden, die Einhaltung der EnEV-Anforderungen bei Neubauten oder Bestandsgebäuden in Stichproben zu kontrollieren.

7.3 Überwachung der deutschen Implementation durch die EU

Im Folgenden wird dargestellt, wie die Implementationsperformanz Deutschlands auf EU-Ebene eingeschätzt wird, also ob die EU-Kommission mit der deutschen Umsetzung generell zufrieden ist. Hierfür gibt es verschiedene Indizien: Beispielsweise ob, und wenn ja, warum ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission angestrengt wurde – also ob Deutschland seine Umsetzung nicht gemeldet hat oder nicht korrekt bzw. nicht vollständig oder nicht rechtzeitig umgesetzt hat. Oder ob Beschwerden von Einzelpersonen oder Interessengruppen bei der Kommission eingegangen sind, und wenn ja, wogegen sich deren Kritik konkret richtete.

Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland

Die Kommission hat Deutschland am 9. Februar 2006 ein Mahnschreiben wegen Nichtmitteilung der Umsetzungsmaßnahmen zugesandt (Commission of the European Communities 2007). Denn bis zum Januar 2006 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, ausführlich Auskunft zu geben, wie sie die Gebäude-Richtlinie umgesetzt haben und Deutschland hatte die Frist verstreichen lassen. Weitere Stufen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland folgten nicht (vgl. die Darstellung der verschiedenen Stufen eines Vertragsverletzungsverfahrens in Kapitel 3.3.2). Die Kommission hatte

also seitdem keine weiteren Anhaltspunkte, mit der deutschen Umsetzung der Richtlinie unzufrieden zu sein. Wie oben dargestellt wurde, konnte Deutschland zu diesem Zeitpunkt auch bereits eine hohe Übereinstimmung zwischen Anforderungen der EU-Richtlinie und geltendem deutschen Recht nachweisen, doch die Mitteilung darüber wurde nicht rechtzeitig an die Kommission gesandt. Danach gegebenenfalls weiterhin existierende Unstimmigkeiten zwischen Deutschland und der Kommission wurden dann auf informellem Wege geklärt.

Beschwerden bei der EU-Kommission von Einzelpersonen oder Interessengruppen

Mögliche Beschwerden können wichtige Hinweise auf mangelnde Implementationseffektivität der Richtlinie geben. Allerdings kann eine hohe Zahl an Beschwerden in einem bestimmten Mitgliedstaat auch auf einen hohen Grad an Umweltbewusstsein und politischem Engagement hindeuten. Somit ist nicht automatisch darauf zu schließen, dass in denjenigen Staaten, aus denen wenig Beschwerden an die Kommission gerichtet wurden, die Implementation besser zu bewerten sei als in den Staaten, aus denen mehr Protest kam. Weiterhin kann es auch Zufall sein, in welchen Politikfeldern Interessengruppen die Beschwerdemöglichkeit bei der Kommission als relevantes politisches Mittel verstehen und in welchen Politikfeldern dies weniger eingesetzt wird (McCormick 2001: 140). Die Beschwerden können also lediglich Indizien und Grundlage für weitere Analyse und Interpretation sein. Nach Aussage der GD ENER gab es keine offiziellen Beschwerden (von Interessengruppen oder Einzelpersonen) über die Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland (Holl 2011b). Insofern scheinen diese Instrumente zur Implementationskontrolle im Prozess um die Gebäude-Richtlinie in Deutschland keine relevante Rolle gespielt zu haben.

Zwischenfazit

Das Ergebnis der Untersuchung möglicher Vertragsverletzungsverfahren und eventueller Beschwerden bei der Kommission durch Stakeholder lässt das vorläufige Fazit zu, dass die Richtlinie in Deutschland insgesamt (zwar nicht pünktlich, aber inzwischen) effektiv implementiert wurde: Deutschland hatte die eigenen Umsetzungsmaßnahmen der Kommission nicht rechtzeitig bis zur Frist im Januar 2006 mitgeteilt, denn die notwendigen Änderungen der EnEV 2002 wurden erst in 2007 verabschiedet. Teilweise wurden Anforderungen an die Politikadressaten zudem erst im Jahr 2009 verpflichtend.

8 Beschreibung des Implementationsergebnisses der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland

Kapitel 7 hat bereits einen Überblick über den Implementationsprozess und die - ergebnisse in Deutschland gegeben. Dabei wurde deutlich, dass mehrere Anforderungen der Gebäude-Richtlinie vor deren Inkrafttreten bereits deutsches Recht waren, die Bundesrepublik also nur noch einen Teil der Richtlinie umsetzen musste. Dennoch kam es zu Verzögerungen bei der formalen Implementation. Die Kommission schickte Deutschland zwar 2006 ein Mahnschreiben wegen Nichtmitteilung, doch zu einer Klage vor dem EuGH kam es nicht.

Im Folgenden werden die einzelnen Anforderungen der Gebäude-Richtlinie an die Mitgliedstaaten ausführlich vorgestellt und die jeweiligen Implementationsergebnisse in Deutschland beschrieben: Die Artikel 3 bis 9 der Richtlinie enthalten jeweils mindestens eine relevante Vorgabe für die Mitgliedstaaten – so enthält beispielsweise Artikel 7 die Anforderungen an Energieausweise oder Artikel 8 an regelmäßige Inspektionen und einmalige ausführlichere Inspektion für alte Heizungen (vgl. Kapitel 3.2). Dabei wird zunächst der jeweils relevante Ausschnitt aus der Richtlinie zitiert, anschließend die deutsche Implementation ausführlich dargestellt und auf ihre Effektivität hin bewertet. Dabei wird sowohl die formale als auch die praktische Implementation mithilfe der Kriterien betrachtet, die vom aktuellen Forschungsstand abgeleitet wurden und aufgrund fallspezifischer Erwägungen zur Gebäude-Richtlinie angepasst und konkretisiert wurden (vgl. Kapitel 6.1.3). Diese Kriterien zur praktischen Implementation werden für die Analyse auch noch weiter spezifiziert und kontextspezifisch an die jeweiligen Anforderungen aus der Richtlinie angepasst.

Die einzelnen Anforderungen aus der Gebäude-Richtlinie haben in Deutschland teilweise erhebliche Konflikte zwischen Akteuren hervorgerufen und wurden unterschiedlich ausführlich diskutiert. Des Weiteren wird den spezifischen ordnungsrechtlichen Instrumenten unterschiedlich hohe Bedeutung für deren Beitrag zur verbesserten Energieeffizienz und dem Klimaschutz beigemessen. Von daher gibt es eine heterogene Datenlage und unterschiedlich detailliertes Material, das für die Bewertung der Implementation herangezogen werden kann. Besonders ausführlich wird im Folgenden auf den Energieausweis und auf die energetischen Mindestanforderungen eingegangen.

Die Bewertung, ob die Richtlinie in Deutschland formal rechtzeitig, korrekt und vollständig implementiert wurde, orientiert sich überwiegend an Primärquellen wie den Texten der EnEV⁹², an den veröffentlichten Beurteilungen der EU-Kommission und zusätzlich an Sekundärliteratur wie Pressemitteilungen und anderen Publikationen von politischen Akteuren und Wissenschaft. Schwieriger wird es bei der Bewertung der praktischen Implementation. Hierfür liegt deutlich weniger Sekundärliteratur vor, auch in der aktuellen Debatte relevanter Akteure (beobachtet beispielsweise auf Konferenzen) war die praktische Implementation seltener Thema (zum Vorgehen bei der Dokumentenanalyse vgl. auch Kapitel 4.4.4).

Ziel ist es, anschließend bewerten zu können, welche spezifischen Anforderungen der Gebäude-Richtlinie in Deutschland effektiv implementiert wurden und wo Probleme auftauchten. Im Anschluss werden zwei Fallbeispiele ineffektiver Implementation ausgewählt, um die Hintergründe in Kapitel 9 detailliert zu analysieren.

⁹² Im folgenden werden alle Belegstellen jeweils in Kurzzitierweise mit § und Jahr des Inkrafttretens genannt. Im Literaturverzeichnis werden sie aufgeführt unter:

1. BImSchV 2010 = Bundesregierung 2010b
EnEV 2002 = Bundesregierung 2001
EnEV 2007 = Bundesregierung 2007c
EnEV 2009 = Bundesregierung 2009c
EnEG 2005 = Deutscher Bundestag 2005e
EnEG 2009 = Deutscher Bundestag 2009b
EEWärmeG 2009 = Deutscher Bundestag 2008

8.1 Berechnungsmethode (Artikel 3)

„Artikel 3: Festlegung einer Berechnungsmethode.

Zur Berechnung der Gesamtenergieeffizienz⁹³ von Gebäuden wenden die Mitgliedstaaten [...] eine Methode an, die sich auf den im Anhang festgelegten allgemeinen Rahmen stützt. [...] [Diese wird] an den technischen Fortschritt angepasst.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 67)

Der benannte Anhang der Richtlinie gibt Aspekte vor, die die nationale Berechnungsmethode *mindestens* enthalten sollte, dazu gehören u.a: thermische Charakteristik des Gebäudes (Gebäudehülle, Innenwände usw. – dies kann auch die Luftdichtheit umfassen), Heizungsanlage und Warmwasserversorgung, Klimaanlage, Belüftung, eingebaute Beleuchtung (hauptsächlich bei Nichtwohngebäuden). Es soll außerdem „der positive Einfluss folgender Aspekte“ berücksichtigt werden: aktive Solarsysteme und andere Systeme zur Erzeugung von Wärme und Elektrizität auf der Grundlage erneuerbarer Energieträger, Elektrizitätsgewinnung durch Kraftwärmekopplung, Fern-/Blockheizung und Fern-/Blockkühlung, natürliche Beleuchtung (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 71).

8.1.1 Formale Umsetzung

Im Anhang der EnEV 2002 wird eine Berechnungsmethode vorgegeben, mit deren Hilfe sich die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes ermitteln lässt. Dabei wird auf verschiedene technische Normen des Deutschen Instituts für Normung (DIN) verwiesen. Jedoch beinhaltet diese Methode noch nicht den Energiebedarf für Klimatisierung (Kühlung) – weder bei der Berechnung für Wohngebäude noch für Nichtwohngebäude. Außerdem bezog sie für Nichtwohngebäude noch nicht Belüftung und Beleuchtung in die Berechnung ein (Schettler-Köhler 2008a: 86, BMVBS et al. 2009: 9, vgl. auch dena 2007: 4). Diese fehlenden Aspekte wurden mit der Novellierung der EnEV im Jahr 2007 in der zugehörigen Anlage ergänzt (Bundesregierung 2007c: 28-79): Die seit der EnEV 2002 verwendeten DIN-Normen für Wohngebäude finden mit kleinen Änderungen weiterhin Anwendung (DIN V 4108-6 & DIN V 4701-10), und für Nichtwohngebäude wurde eine neue Methode entwickelt, die Beleuchtung und Kühlung berücksichtigt (DIN V 18599) (Schettler-Köhler 2008b: 11, RICS 2008: 19).

Zusätzlich gab es zur EnEV 2007 sogenannte Bekanntmachungen des BMVBS, die „Regeln zur Datenaufnahme und Datenverwendung“ sowie „Regeln für die Energieverbrauchskennwerte“ festlegen (dena 2007: 94-183), auf diese wird in § 23 der EnEV 2009 im Zusammenhang mit den relevanten „Regeln der Technik“ explizit hingewiesen,

⁹³ Ausführlich wird die Definition von „Gesamtenergieeffizienz“ in der Gebäude-Richtlinie in Kapitel 2.1.3 beschrieben.

zu denen auch Normen und weitere technische Vorschriften gehören, die im Rahmen der EnEV verbindlich angewendet werden sollen.

Zwischenfazit formale Implementation

Die formale Implementation des Artikels 3 erfolgte durch das Inkrafttreten der EnEV 2007 zwar *nicht rechtzeitig, aber vollständig und korrekt*, da die inhaltliche Kongruenz zwischen nationaler und EU-Regelung hergestellt wurde. Diese Berechnungsmethode anhand von DIN-Normen darzulegen und auch direkt in der Energieeinsparverordnung zu verankern, erscheint zielführend. Es liegen keine Hinweise vor, dass die Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln nicht gewährleistet wäre.

8.1.2 Praktische Umsetzung

Für eine effektive praktische Implementation der Berechnungsmethode sollten folgende Kriterien erfüllt sein:

- Beteiligung der Politikadressaten an der Formulierung der konkreten Berechnungsmethode (Kooperation),
- klare Verfahren zur Berechnung, die in die Abläufe der Politikadressaten integriert werden können,
- begleitendes Informations- und Beratungsangebot für Politikadressaten,
- geeignete administrative Strukturen und Abläufe, um die Anforderung der EU zu erfüllen, die Berechnungsmethode regelmäßig an den technischen Fortschritt anzupassen sowie Zweifelsfragen und Anwendungsprobleme zu bearbeiten (Evaluation),
- Konsequenzen bei Nichteinhaltung, also bei falscher Anwendung der Berechnungsmethode.

Gerade bei der Berechnungsmethode bietet es sich also an, Politikadressaten und andere relevante Praxis-Akteure in die Formulierung der konkreten Vorgaben einzubeziehen, damit die korrekte praktische Anwendung des Regelwerks also zumindest theoretisch überhaupt möglich wird. DIN-Normen (auf die sich die EnEV beruft, s.o.) werden grundsätzlich unter Beteiligung „von denjenigen erarbeitet, die sie später auch benötigen und einsetzen.“ Die beteiligten ExpertInnen „vertreten zum Beispiel Hersteller, Verbraucher, Handel, Wissenschaft, Staat oder Prüfinstitute. [...] Dieses Verfahren er-

möglicht eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit.“ (DIN 2011) Somit ist gewährleistet, dass das Berechnungsverfahren alltagstauglich ist und von den Politikadressaten auch tatsächlich angewendet werden kann.

Es gibt des Weiteren ein ausführliches Informations- und Beratungsangebot zur Interpretation und praktischen Anwendung der EnEV für Politikadressaten (sowohl für VerbraucherInnen als auch für HandwerkerInnen und PlanerInnen) von der dena (2011g und 2009a) sowie ein ausführliches Glossar zur EnEV (dena 2009c).

Um die häufigsten Probleme bei der Anwendung und wiederkehrende Fragen zu lösen sowie insbesondere „eine einheitliche Auslegung der EnEV zu ermöglichen“, wurde von der Fachkommission Bautechnik der Bauministerkonferenz beschlossen, eine „Auslegungsgruppe“ mit VertreterInnen der Landesministerien, des Deutschen Instituts für Bautechnik (DIBt), des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) sowie BMVBS zu gründen. Die Ergebnisse sollen als Empfehlungen an die Bauaufsichtsbehörden weitergegeben werden (dena 2009b, vgl. auch DIBt 2009: 1). Die Veröffentlichungen dieser Arbeitsgruppe beziehen sich inhaltlich insbesondere auf die Auslegung der Berechnungsmethode, die für Mindestanforderungen oder Energieausweise relevant ist, betreffen aber auch andere technische Details zu Vorgaben der EnEV insgesamt. Zwischen Sommer 2002 und Sommer 2010 wurden 13 Staffeln der Auslegungsfragen beschlossen und online zugänglich gemacht (DIBt 2011). Das Einrichten dieser Arbeitsgruppe sowie deren dauerhafte Arbeit und stetige Veröffentlichungen sprechen für eine intensive und ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Ziel einer korrekten praktischen Implementation. Allerdings sind hier (im Gegensatz zu den Normenausschüssen des DIN) offenbar keine Praxis-Akteure von nicht-staatlicher Seite beteiligt. Immerhin können die vereinbarten verwaltungsinternen Arbeitsprozesse einen Beitrag zur korrekten Anwendung leisten, da hierdurch notwendige organisatorische und administrative Strukturen und Ressourcen für Vollzug und Monitoring geschaffen wurden, um rechtliche Vorgaben einhalten und spezifizieren zu können.

Die konkrete Vollzugskontrolle der korrekten Anwendung der Berechnungsmethode muss nicht einzeln geregelt werden. Vielmehr ist die Berechnungsmethode ein Hilfsmittel zur korrekten Anwendung der Anforderungen bezüglich Energieausweise und Mindeststandards. Auf deren Rahmenbedingungen (Steuerungsmuster, Ressourcen und Strukturen) zur Vollzugskontrolle wird an entsprechender Stelle eingegangen.

8.1.3 Zusammenfassung

Aufgrund der vorliegenden Informationen kann von einer *effektiven formalen und praktischen* Implementation der von der EU-Gebäude-Richtlinie geforderten Berechnungsmethode ausgegangen werden. Da die Umsetzung erst mit der EnEV 2007 vollständig wurde, konnte dieser Aspekt allerdings *nicht rechtzeitig* vor Ablauf der Umsetzungsfrist an die Kommission gemeldet werden.

Tabelle 19: Formale und praktische Implementation von Artikel 3
(eigene Darstellung)

	Berechnungsmethode (Art. 3)	Bemerkungen
Formale Implementation	rechtzeitige Umsetzung und Mitteilung an KOM	0 In der EnEV 2002 fehlten noch einige Anforderungen zur Berechnung, diese wurden mit der EnEV 2007 nachgeholt.
	korrekte Integration: - inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen? - Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln? - Maßnahmen zielführend?	+
	vollständige Umsetzung: - alle Vorgaben/ Zielsetzungen der RL erfüllt?	+
Praktische Implementation	Praxistauglichkeit für Politikadressaten: - klar definierte Verfahren, integrierbar in Abläufe? - Zusammenarbeit staatlicher Akteure und Politikadressaten bei Politikformulierung?	+
	administrative Rahmenbedingungen: - Informations- und Beratungsangebot zur Anwendung der Berechnungsmethode - Monitoring: Auslegungsgruppe, die Fragen prüft und einheitliche Anwendung ermöglicht	+
	effektiver Vollzug	für diese EU-Anforderung nur im Zusammenhang mit Mindeststandards und Energieausweis relevant -> wird dort noch einmal aufgegriffen
Gesamt-Fazit Implementation		formal korrekt und vollständig, sowie effektiv praktisch implementiert, allerdings etwas verspätet

Legende:

- + = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend,
- 0 = entspricht den Kriterien für effektive Implementation nur teilweise,
- = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend nicht

8.2 Mindestanforderungen an neue Gebäude (Artikel 4 und 5)

„Artikel 4: Festlegung von Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz.

(1) Die Mitgliedstaaten [legen] nach der in Artikel 3 genannten Methode Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden fest [...]. Bei der Festlegung der Anforderungen können [sie] zwischen neuen und bestehenden Gebäuden und unterschiedlichen Gebäudekategorien unterscheiden. [...] Die Anforderungen sind in regelmäßigen Zeitabständen, die fünf Jahre nicht überschreiten sollten, zu überprüfen und erforderlichenfalls zu aktualisieren, um dem technischen Fortschritt in der Bauwirtschaft Rechnung zu tragen. [...]

(3) Die Mitgliedstaaten können beschließen, die in Absatz 1 genannten Anforderungen bei den folgenden Gebäudekategorien nicht festzulegen oder anzuwenden:

- Gebäude und Baudenkmäler, die als Teil eines ausgewiesenen Umfelds oder aufgrund ihres besonderen architektonischen oder historischen Werts offiziell geschützt sind [...];
- Gebäude, die für Gottesdienst und religiöse Zwecke genutzt werden;
- provisorische Gebäude mit einer geplanten Nutzungsdauer bis einschließlich zwei Jahren, Industrieanlagen, Werkstätten und landwirtschaftliche Nutzgebäude mit niedrigem Energiebedarf [...];
- Wohngebäude, die für eine Nutzungsdauer von weniger als vier Monaten jährlich bestimmt sind;
- frei stehende Gebäude mit einer Gesamtnutzfläche von weniger als 50 m²." (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 67-68)

„Artikel 5: Neue Gebäude.

Die Mitgliedstaaten [stellen] sicher [...], dass neue Gebäude die in Artikel 4 genannten Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz erfüllen [...]" (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 68)

8.2.1 Formale Umsetzung

In Deutschland wurden energetische Mindeststandards für neue, zu errichtende Gebäude erstmals 1977 mit der „Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden“ (Wärmeschutzverordnung – WSchVO) rechtlich verpflichtend (Bundesregierung 1977). Diese Verordnung konkretisierte das 1976 vom Bundestag verabschiedete Energieeinsparungsgesetz (EnEG). „Zielsetzung der WärmeschutzV war die Reduzierung des Energieverbrauchs durch bauliche Maßnahmen infolge der Ölkrise und steigender Energiepreise.“ (dena 2010c) In den Jahren 1984 und 1995 traten novellierte Fassungen in Kraft. Im Januar 2002 schließlich wurde die WSchVO durch die Energieeinsparverordnung (EnEV) abgelöst. Die EnEV ersetzte neben der WSchVO auch die bis dahin geltende Heizungsanlagenverordnung von 1998.

Mit der EnEV 2002 war der größte Teil dieser EU-Anforderung hinsichtlich der Mindestanforderungen für neue Gebäude bereits erfüllt. Für Wohngebäude musste Deutschland die EnEV nach Inkrafttreten der Gebäude-Richtlinie lediglich noch um Mindest-

standards für Klimaanlage ergänzen (Schettler-Köhler 2008b: 11). Dies ist mit der neuen Ausführung der EnEV in 2007 geschehen.

Die Mindestanforderungen hätten nach Vorgabe der Gebäude-Richtlinie alle fünf Jahre – also bereits bis spätestens 2007 – überprüft und ggf. angepasst werden sollen. Eine solche Anpassung ist erst mit 34 Monaten Verspätung geschehen: Zum 1. Oktober 2009 trat die jüngste Novelle der EnEV in Kraft, die verschärfte Mindestanforderungen für den Neubau enthält. Hierbei handelt es sich um eine Verschärfung der „primärenergetischen Anforderungen (Gesamtenergieeffizienz) [...] um ca. 30 %“ (dena 2009d: 2). Im Vorfeld wurden dafür verschiedene Varianten bewertet und mit Akteuren diskutiert, um festzustellen, welche zusätzlichen investiven Maßnahmen nötig seien, um die neuen Anforderungen zu erfüllen, und nach welcher Nutzungsdauer sich diese dank niedrigerer Betriebskosten amortisieren würden (Erhorn/Erhorn-Kluttig 2009: 3).

Es ist davon auszugehen, dass es keine Kompatibilitätsprobleme zwischen neuen und bisherigen nationalen Regelungen gibt, da sowohl EnEV als auch WSchVO bereits auf eine jahrzehntelange Tradition zurückblicken und ausreichend widerspruchsfrei in den rechtlichen Kontext eingebunden sind. Auch die inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen scheint gegeben: Die Ausnahmen der EnEV („Sonderregelungen gelten für Gebäude, die nicht regelmäßig geheizt, gekühlt oder genutzt werden (z. B. Ferienhäuser), die nur für kurze Dauer errichtet werden (z.B. Zelte, Traglufthalen) oder für ganz spezielle Nutzungen, wie z.B. Ställe und Gewächshäuser“ (dena 2009d: 1, vgl. auch § 1 Abs. 2 EnEV 2002 und EnEV 2007)), gehen *nicht* über die in der Gebäude-Richtlinie genannten Ausnahmen hinaus.

Es gibt des Weiteren keine Hinweise darauf, dass das Instrument der EnEV in Bezug auf die Mindeststandards für die Zielerreichung der Richtlinie *nicht* geeignet wäre.

Zwischenfazit formale Umsetzung

Nach Sichtung der Quellen deutet alles darauf hin, dass die Anforderung nach Mindeststandards für neue Gebäude in Deutschland *zum überwiegenden Teil* rechtzeitig formal implementiert wurde. Nachdem die fehlenden Vorgaben für Klimaanlage ergänzt wurden (EnEV 2007) und die Mindestanforderungen überprüft und angepasst wurden (EnEV 2009), war diese Anforderung der Gebäude-Richtlinie auch vollständig und korrekt formal implementiert.

8.2.2 Praktische Umsetzung

Für eine effektive praktische Implementation der energetischen Mindestanforderungen für neue Gebäude müssen folgende Kriterien erfüllt sein:

- Beteiligung der Politikadressaten an der Festlegung der Mindestanforderungen (Koope-
ration),
- klar definierte Mindestanforderungen, die mit den zur Verfügung stehenden Bau-
produkten realistisch eingehalten werden können,
- begleitendes Informations- und Beratungsangebot für Politikadressaten,
- geeignete administrative Strukturen und Abläufe, um die Mindestanforderungen
regelmäßig anzupassen sowie Zweifelsfragen und Anwendungsprobleme zu bear-
beiten (Monitoring und Evaluation),
- geeignete administrative Strukturen und Abläufe, sowie ausreichend Kapazitäten,
um den Vollzug der Politikadressaten effektiv zu kontrollieren,
- Konsequenzen bei Nichteinhaltung, also wenn Gebäude errichtet werden, die die
Anforderungen nicht einhalten.

Auf die Beteiligung und Anhörung relevanter Akteure bei der Festlegung verschärfter Mindestanforderungen im Zusammenhang mit der EnEV 2009 wurde bereits eingegan-
gen. Von der Praxistauglichkeit, dass diese Anforderungen also realistisch eingehalten
werden können, kann aufgrund der Aussagen in den vorliegenden Quellen ausgegangen
werden. Dass Politikadressaten begleitendes Informationsmaterial erhalten, gewährleis-
tet – um nur ein Beispiel zu nennen – die Deutsche Energie-Agentur (dena) mit ihrem
Internetangebot für PlanerInnen, HandwerkerInnen und EnergieberaterInnen (dena
2011g).

In den EnEV 2002 und 2007 waren noch keine rechtlichen Konsequenzen für eine vor-
sätzliche oder grob fahrlässige Nichteinhaltung der Mindeststandards an neue Gebäude
geregelt. Diese wurden erst mit der EnEV 2009 eingeführt: „In die Vorschrift über Ord-
nungswidrigkeiten (§ 27) wird erstmals ein Tatbestand eingeführt, nach dem die vor-
sätzliche oder grob fahrlässige Nichteinhaltung der Wärmeschutzanforderungen buß-
geldbewehrt ist.“ (UBA 2009: 24, vgl. auch dena 2009d: 13) Bei der Errichtung eines
Neubaus entgegen den Anforderungen kann ein Bußgeld von bis zu 50 000 Euro ver-
hängt werden (§ 27 Abs. 1 EnEV 2009, in Zusammenhang mit § 8 Abs. 2 EnEG 2009).

Während bis zum Inkrafttreten der EnEV 2009 nur der/die BauherrIn selbst für die Einhaltung der Vorschriften haftbar gemacht werden konnte, sind nun auch Personen verantwortlich, die im Auftrag des/der BauherrIn handeln. Dies gilt nicht nur spezifisch für die Mindestanforderungen beim Neubau, sondern grundsätzlich für die Einhaltung der EnEV und ermöglicht so insgesamt einen besseren Vollzug. Demnach werden unter § 26 der EnEV 2009 als Verantwortliche a) der/die BauherrIn („soweit in dieser Verordnung nicht ausdrücklich ein anderer Verantwortlicher bezeichnet ist“)⁹⁴ und b) „im Rahmen ihres jeweiligen Wirkungskreises auch die Personen [...], die im Auftrag des Bauherrn bei der Errichtung oder Änderung von Gebäuden oder der Anlagentechnik in Gebäuden tätig werden“, benannt (Bundesregierung 2009c: 16). Sogenannter „Normadressat“ der EnEV 2009 ist damit nicht mehr nur der/die BauherrIn allein, vielmehr hat sich der Adressatenkreis nun vergrößert und umfasst auch alle mit dem Bauvorhaben beauftragten Personen. Dies ist deshalb relevant, weil die verschärften Ordnungswidrigkeiten auch für diese Verantwortlichen gelten und Bußgelder demnach nun auch gegenüber PlanerInnen, VerwalterInnen und HandwerkerInnen verhängt werden können (Hartung 2009: 3).

Rechtliche Konsequenzen bei Zuwiderhandlung sind essentiell für eine effektive praktische Implementation von Mindeststandards bei Neubauten. Jedoch wurden sie mit der EnEV 2009 viele Jahre zu spät umgesetzt. Bis zu diesem Zeitpunkt muss die praktische Implementation der Richtlinie als problematisch eingestuft werden, da der Vollzug aufgrund fehlender Ordnungswidrigkeitstatbestände schon strukturell nicht ausreichend gewährleistet werden *konnte*.⁹⁵

Das EnEG enthielt zwar bereits seit der ersten Fassung von 1976 die Grundlage dafür (Deutscher Bundestag 1976), dass sämtliche vorsätzlichen oder fahrlässigen Zuwiderhandlungen gegen Rechtsverordnungen, die die Bundesregierung aufbauend auf dem EnEG erlässt, als Ordnungswidrigkeit gelten *können*, jedoch nur, „soweit die Rechts-

⁹⁴ In § 3 bis 8 (Anforderungen für zu errichtende Gebäude) EnEV 2009 wird ausdrücklich kein anderer Verantwortlicher genannt, insofern gilt diese Verantwortlichkeitsregelung aus § 26 explizit im Fall der Mindestanforderungen für Neubauten.

⁹⁵ Diese Arbeit untersucht nicht den tatsächlichen Vollzug durch die Politikadressaten und die Wirkung der implementierten Richtlinie. Jedoch wird bewertet, inwiefern die formale und praktische Implementation einen effektiven Vollzug *theoretisch* gewährleisten *könnte*, also ob es Behörden gibt, die über ausreichendes Personal und Wissen verfügen und die entsprechenden rechtlichen Konsequenzen durchsetzen können. Wenn hierfür keine Voraussetzungen geschaffen werden, dann *kann* nach Ansicht der Autorin die Implementation nicht effektiv gesichert sein.

verordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist“ (Deutscher Bundestag 2005e: 8). Auf einen Tatbestand der Ordnungswidrigkeit im Zusammenhang mit Mindeststandards, die bei der Errichtung eines neuen Gebäudes eingehalten werden müssen, wiesen EnEV 2002 und 2007 noch nicht hin. Insofern war dieser Bereich bis zur EnEV 2009 eine Grauzone.

Definitionen von Ordnungswidrigkeiten und Höhe der jeweiligen Bußgelder sind *eine* relevante Voraussetzung für eine effektive praktische Implementation – eine *weitere* Voraussetzung ist, dass regelmäßige Kontrollen oder zumindest Stichproben zuständiger Behörden stattfinden, die die Einhaltung der Regelungen prüfen. Dabei fällt der konkrete Vollzug der EnEV in die Zuständigkeit der Bundesländer. „Welche Behörden für die Ordnungswidrigkeiten zuständig sind, ist je Bundesland unterschiedlich geregelt. Die in den Ländern zuständigen Behörden sind verpflichtet, angezeigten Ordnungswidrigkeiten nachzugehen.“ (dena 2010b) In vielen Bundesländern sind die unteren Bauaufsichtsbehörden hierfür zuständig (dena 2010b).⁹⁶ Allerdings enthält der § 7 des EnEG 2009 nur eine sehr allgemeine Aussage hierzu, die nicht spezifisch festlegt, ob Stichproben oder Ähnliches für die Vollzugskontrolle eingesetzt werden müssen:

„Die zuständigen Behörden haben darüber zu wachen, dass die in den Rechtsverordnungen nach diesem Gesetz festgesetzten Anforderungen erfüllt werden, soweit die Erfüllung dieser Anforderungen nicht schon nach anderen Rechtsvorschriften im erforderlichen Umfang überwacht wird.“ (§ 7 Abs. 1, EnEG 2009)

Bei der Antragstellung für ein Bauvorhaben müssen der zuständigen Behörde in der Regel auch „[d]ie bautechnischen Nachweise über den Wärme[...]schutz sowie [...] die erforderlichen Berechnungen und konstruktiven Darstellungen“ vorgelegt werden (Niedersachsen 1989: 6). Allerdings gibt es immer mehr Ausnahmen für Gebäude (insbesondere für Wohngebäude), die nicht genehmigt, sondern nur noch angezeigt werden müssen oder komplett genehmigungsfrei sind (Niedersachsen 2003: 69), sodass die zuständigen Behörden nur noch eingeschränkt Einblick in die Bauvorhaben und ihre energetischen Merkmale erhalten. Auch die behördliche Bauabnahme, also die Kontrolle der baurechtlichen Anforderungen bzw. Bauauflagen, bzw. ob die Angaben aus den Bauanträgen oder Bauanzeigen (vor Baubeginn) mit den tatsächlichen energetischen Gebäudedaten (nach Fertigstellung des Gebäudes) übereinstimmen bzw. ob das errichtete Ge-

⁹⁶ So z.B. in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein (dena 2010b).

bäude den rechtlichen Anforderungen genügt, findet in vielen Bundesländern nur in Stichproben oder gar nicht statt (vgl. Niedersachsen 2003: 80, Ziehm 2010: 10). Die privatrechtliche Bauabnahme durch den/die BauherrIn (Kontrolle der vereinbarten Leistungen und auch die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Anforderungen wie der EnEV) erhält damit ein größeres Gewicht.

Allerdings können sich die zuständigen Behörden auf Verlangen den Energieausweis des neuen Gebäudes vorlegen lassen (§ 16 Abs. 1 EnEV 2009). Dieser Ausweis gibt Auskunft darüber, welche energetische Qualität das Gebäude haben soll, also ob die relevanten Mindestanforderungen rechnerisch eingehalten wurden. Eine daran anschließende Begehung vor Ort, also eine weitergehende Kontrolle, ob die Angaben des Ausweises mit den tatsächlichen energetischen Gebäudedaten übereinstimmen, finden ohne konkreten Verdacht in der Regel nicht statt. Doch scheint dies notwendig zu sein: Für eine vom Verband privater Bauherren in Auftrag gegebene Studie wurden im Jahr 2007 ca. 5 000 Energieausweise mit Angaben der energetischen Merkmale von Neubauten rechnerisch und bautechnisch überprüft. Demnach waren viele Energieausweise auf der Grundlage falscher Daten erstellt und/oder enthielten Rechenfehler. Oft waren die Planungen auch bautechnisch schließlich nicht korrekt durchgeführt worden. Demnach entsprachen etwa 40 % der untersuchten Gebäude *nicht* den EnEV-Vorgaben, obwohl die vorgelegten Energieausweise dies auswiesen (Ochs 2008).⁹⁷ Insofern scheinen verbesserte Strukturen und mehr Ressourcen unbedingt nötig, um eine effektivere Vollzugskontrolle zu gewährleisten.

8.2.3 Zusammenfassung

Aufgrund der vorliegenden Informationen kann von einer *überwiegend effektiven formalen* Implementation der von der EU-Gebäude-Richtlinie geforderten Mindestanforderungen an neue Gebäude ausgegangen werden. Da die Umsetzung jedoch erst mit der

⁹⁷ Die Frankfurter Allgemeine Zeitung zitiert hierzu den Vorsitzenden des Verbands privater Bauherren: „Die Bauherren bekommen nicht, wofür sie gezahlt haben“, sagt Penningh. Ärgerlich sei nicht nur, dass die Energiebilanz des Hauses nicht stimme und die Ziele, Heizkosten zu sparen und den CO₂-Ausstoß zu verringern, nicht erreicht würden. Durch den Etikettenschwindel müssten Bauherren sogar mit dem Verlust von Fördergeldern rechnen, denn diese seien unter der Voraussetzung gewährt worden, dass der Neubau bestimmten Energiestandards entspricht. [...] Bei der KfW seien fehlerhafte energetische Berechnungen im großen Stil nicht bekannt, heißt es bei der Förderbank. Allerdings: Künftig wolle man ‚stichprobenweise Vor-Ort-Kontrollen durch KfW-Sachverständige‘ vornehmen, um die Einhaltung der Qualitätskriterien und den Einsatz der Mittel zu prüfen.“(Ochs 2008)

EnEV 2007 vollständig wurde, konnte dieser Aspekt *nicht rechtzeitig* vor Ablauf der Umsetzungsfrist an die Kommission gemeldet werden.

Die praktische Implementation überzeugt nur teilweise: Hier gab es *Verspätungen* bezüglich der Bußgeldtatbestände, außerdem ist die *Vollzugskontrolle nicht ausreichend effektiv* strukturiert.

Tabelle 20: Formale und praktische Implementation von Artikel 4 und 5
(eigene Darstellung)

	Mindeststandards neue Gebäude (Art. 4 & 5)	EnEV 2002	EnEV 2007	EnEV 2009	Bemerkungen
Formale Implementation	rechtzeitige Umsetzung und Mitteilung an KOM	0			EnEV 2002 war überwiegend, aber noch nicht vollständig kongruent, Defizite mit EnEV 2007 und 2009 (somit verspätet) behoben
	korrekte Integration: - inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen? - Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln? - Maßnahmen zielführend?	+	+	+	
	vollständige Umsetzung: - alle Vorgaben/ Zielsetzungen der RL erfüllt?	-	0	+	
Praktische Implementation	Praxistauglichkeit für Politikadressaten: - Kooperation bei Politikformulierung? - Informations- und Beratungsangebot?	+	+	+	
	administrative Rahmenbedingungen: - geeignete Abläufe? - Monitoring?	0	0	0	Energiedaten müssen Bauantrag zwar beigefügt werden, aber einige Baumaßnahmen sind genehmigungsfrei keine belastbaren Daten über tatsächliche Anwendung der Mindestanforderungen
	effektiver Vollzug: - wer überwacht Anwendung durch Politikadressaten? - Konsequenzen bei Nichteinhaltung?	-	-	0	erst seit EnEV 2009 stellt es einen Bußgeldtatbestand dar, wenn Mindeststandards beim Neubau nicht eingehalten werden doch Kontrollen finden nur auf Verdacht statt
Gesamt-Fazit Implementation		0	0	0	teilweise Verzögerungen bei formaler Implementation, fällt insgesamt nicht so stark ins Gewicht, vielmehr problematisch: Vollzugskontrolle nicht ausreichend!

Legende:

- + = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend,
- 0 = entspricht den Kriterien für effektive Implementation nur teilweise,
- = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend nicht

8.3 Prüfen von alternativen Systemen (Artikel 5)

„Artikel 5: Neue Gebäude.

[...] Bei neuen Gebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von mehr als 1 000 m² gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die technische, ökologische und wirtschaftliche Einsetzbarkeit alternativer Systeme, wie

- dezentraler Energieversorgungssysteme auf der Grundlage von erneuerbaren Energieträgern,
- KWK,
- Fern-/Blockheizung oder Fern-/Blockkühlung, sofern vorhanden,
- Wärmepumpen,

unter bestimmten Bedingungen, vor Baubeginn berücksichtigt wird.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 68)

Ob und wie die Mitgliedstaaten die „Prüfung von alternativen Systemen“ implementiert haben, wurde in dem EU-geförderten Forschungsprojekt „SENTRO“⁹⁸ untersucht. Neben der Bestandsaufnahme⁹⁹ war es auch Absicht des Projekts, Maßnahmen zu entwickeln, um das spezifische Ziel des Artikels 5 der Richtlinie bekannter zu machen. Hierzu wurden z.B. Checklisten und Handbücher erstellt, um diese in der Praxis einzusetzen. In Deutschland habe zum Zeitpunkt der Bestandserhebung (März 2007) zwar ein Entwurf für die Implementation vorgelegen, der jedoch noch zu verabschieden sei. Auch „technical regulation and/or other adequate support for implementation of alternative systems (i.e. technology list)“ steckten noch im Entwurfsstadium. Des Weiteren sollen unterstützende Maßnahmen für die konkrete Anwendung nicht optimal gewesen sein. Hierzu zählten speziell abgestimmte Förder- und Beratungsprogramme sowie Demonstrationsprojekte, unterstützende Werkzeuge (Checklisten etc.) und Informationen. Stattdessen bot Deutschland nur einige Förderprogramme (Sijanec Zavrl 2007: 8).

⁹⁸ SENTRO steht für „Sustainable Energy systems in New buildings – market inTROduction of feasibility studies under the Directive on the Energy Performance of Buildings“ (Joosen et al. 2009).

⁹⁹ In sechs verschiedenen Ländern der EU wurde deren Einsatz in Feldversuchen getestet (Deutschland gehörte nicht dazu). Die Bestandsaufnahme zur Implementation dieser Anforderung in den 27 EU-Mitgliedstaaten und Norwegen wurde im März 2007 durchgeführt. Sie kam zu dem Ergebnis, dass zum damaligen Zeitpunkt erst 14 Länder eine entsprechende rechtliche Regelung umgesetzt hatten, fünf Staaten noch gar nicht mit der Implementation begonnen hatten und bei den neun anderen untersuchten Ländern zwar ein Entwurf für eine Regelung vorlag, dieser jedoch noch im parlamentarischen Verfahren steckte. Zu dieser letzten Gruppe gehörte auch Deutschland. Dort, wo Artikel 5 der Gebäude-Richtlinie bereits in nationales Recht umgesetzt war, stellten die Autoren fest: „[T]his legislation is functioning. Nevertheless, improvements are needed to achieve more impact in practice. This means that adjustments, tuning of legislation and/or support mechanisms are highly recommended.“ (Joosen et al. 2009: 36)

8.3.1 Formale Umsetzung

Deutschland hat die Anforderung, alternative Energiesysteme für ein Bauvorhaben zu prüfen, erst mit der Novellierung der EnEV 2007 umgesetzt. Dabei wurde die Formulierung der Gebäude-Richtlinie fast wörtlich übernommen:

„Bei zu errichtenden Gebäuden mit mehr als 1 000 Quadratmetern Nutzfläche ist die technische, ökologische und wirtschaftliche Einsetzbarkeit alternativer Systeme, insbesondere dezentraler Energieversorgungssysteme auf der Grundlage von erneuerbaren Energieträgern, Kraft-Wärme-Kopplung, Fern- und Blockheizung, Fern- und Blockkühlung oder Wärmepumpen, vor Baubeginn zu prüfen. Dazu kann allgemeiner, fachlich begründeter Wissensstand zugrunde gelegt werden.“ (§ 5 EnEV 2007)

Insofern fand die Implementation auch hier zwar verspätet, aber dann korrekt und vollständig statt. Zu hinterfragen wäre allerdings, ob der letzte Satz in § 5 nicht dazu verleitet, eine Standard-Prüfung durchzuführen und sich dabei pauschal auf einen „fachlich begründeten Wissensstand“ zu beziehen, anstatt detailliert die verschiedenen Alternativen des spezifischen Bauprojekts zu prüfen.

Gültig war dieses Implementationsergebnis jedoch nur für kurze Zeit, denn bereits in der EnEV 2009 wurde die Anforderung wieder abgeschafft, denn durch die Einführung des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG) sei „die in der EnEV 2007 vorgeschriebene Prüfung alternativer Energieversorgungssysteme (ehem. §5) für Neubauten nicht mehr notwendig“ (dena 2009d: 6-7). Im Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien im Wärmebereich, welches am 1. Januar 2009 in Kraft trat, geht Deutschland somit über die Anforderungen der Gebäude-Richtlinie hinaus:¹⁰⁰ Es muss nicht nur „geprüft“ werden, ob alternative Energieversorgungssysteme in Frage kommen, sondern sie müssen auch tatsächlich genutzt werden – und zwar selbst in deutlich kleineren Gebäuden als 1 000 qm: So müssen *alle* Gebäude (sowohl Wohn- als auch Nichtwohngebäude)¹⁰¹, die in Deutschland neu errichtet werden, mindestens 15 Prozent des Energiebe-

¹⁰⁰ Außerdem greift Deutschland damit der später in Kraft getretenen EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009/28/EG) vor, die von ihren Mitgliedstaaten verlangt, bis zum 31. Dezember 2014 für neue Gebäude und jene bestehenden Gebäude, an denen erhebliche Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, in Höhe eines Mindestmaßes eine Pflicht zur Nutzung von erneuerbaren Energien einzuführen.

¹⁰¹ Ausnahmen: Betriebsgebäude, die überwiegend zur Aufzucht oder zur Haltung von Tieren genutzt werden; Betriebsgebäude, soweit sie nach ihrem Verwendungszweck großflächig und lang anhaltend offen gehalten werden müssen; unterirdische Bauten; Unterglasanlagen und Kulturräume für Aufzucht, Vermehrung und Verkauf von Pflanzen; Traglufthallen und Zelte; Gebäude, die dazu bestimmt sind, wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden, sowie provisorische Gebäude mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu zwei Jahren; Gebäude, die dem Gottesdienst oder anderen religiösen Zwecken gewidmet sind; Wohngebäude, die für eine Nutzungsdauer von weniger als vier Monaten jährlich be-

darfs aus erneuerbaren Energien decken (je nach gewählter Energiequelle sogar mindestens 50 %) ¹⁰² oder entsprechende Ersatzmaßnahmen nachweisen (z.B. Fernwärme nutzen oder deutlich über die EnEV hinausgehend wärmedämmen). ¹⁰³

Das bundesweite EEWärmeG nimmt zwar nicht explizit auf die EU-Gebäude-Richtlinie Bezug (die EU verlangt eigentlich, dass in Regelwerken der Mitgliedstaaten der deutliche Hinweis auf die zugehörige EU-Richtlinie o.ä. erfolgt), dennoch scheint dieses deutsche Gesetz eines der konkret definierten Ziele der EU-Gebäude-Richtlinie insgesamt zu unterstützen:

„Da die Einsatzmöglichkeiten alternativer Energieversorgungssysteme in der Regel nicht voll ausgeschöpft werden, sollte die technische, ökologische und wirtschaftliche Einsetzbarkeit alternativer Energieversorgungssysteme geprüft werden; dies kann einmalig durch den betreffenden Mitgliedstaat anhand einer Studie erfolgen, die zur Aufstellung einer Liste von Energieeinsparungsmaßnahmen für durchschnittliche örtliche Marktbedingungen unter Einhaltung von Kosteneffizienzkriterien führt. Vor Baubeginn können gegebenenfalls spezifische Studien angefordert werden, wenn die Maßnahme bzw. die Maßnahmen als durchführbar gilt bzw. gelten.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 66)

Um hier die Effektivität der formalen Implementation zu prüfen, muss also die Frage nach dem richtigen Instrument diskutiert werden: Ist es zielführender, konkrete Mindeststandards bezüglich des Einsatzes erneuerbarer Energien einzuführen oder im Rahmen der Bauplanung bestimmte Prüf- und Abwägungsprozesse vorzuschreiben, die dynamisch bleiben und sich flexibel an die Rahmenbedingungen anpassen? Der Nachteil bei letzterem ist, dass die Qualität der Prüfung von dem/der jeweiligen BearbeiterIn abhängt; außerdem erscheint eine Vollzugskontrolle komplizierter. Hier ist der Staat abhängig von der Akzeptanz der Planer für dieses Instrument. Beim EEWärmeG lässt sich zwar ordnungsrechtlich gegen Missachtung vorgehen, und es bietet den Politikadressaten klare, unmissverständliche Vorgaben. Allerdings erscheint der Anreiz gering,

stimmt sind; sonstige Betriebsgebäude, die nach ihrer Zweckbestimmung auf eine Innentemperatur von weniger als 12 Grad Celsius oder jährlich weniger als vier Monate beheizt sowie jährlich weniger als zwei Monate gekühlt werden; und Gebäude, die Teil oder Nebeneinrichtung einer Anlage sind, die vom Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes vom 8. Juli 2004 (BGBl. I S. 1578), zuletzt geändert durch Artikel 19a Nr. 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3089), in der jeweils geltenden Fassung erfasst ist (§ 4 EEWärmeG 2009).

¹⁰² Vgl. § 5 EEWärmeG 2009: Solarthermie = mindestens 15%; Biogas = mindestens 30%; flüssige/ feste Biomasse/ Geothermie/ Umweltwärme = mindestens 50% des Wärmeenergiebedarfs

¹⁰³ Vorreiter dieser Regelung war das Bundesland Baden-Württemberg, das seit 2007 den Einsatz erneuerbarer Energien sogar bei größeren Renovierungen von Bestandsgebäuden vorschreibt (Gesetz zur Nutzung Erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg – EWärmeG, Landtag Baden-Württemberg 2008).

mehr zu tun als laut Gesetz nötig. Hier „freiwillig“ mehrere verschiedene Varianten zu berechnen und zu prüfen, welche Alternative besonders geeignet erscheint, muss in dem Fall vermutlich explizit als Wunsch vom Kunden kommen.

Eine Abwägung der korrekten und vollständigen formalen Implementation durch das EEWärmeG ist also schwierig. Es hätte voraussichtlich keine Nachteile mit sich gebracht, den § 5 der EnEV 2007 auch in der EnEV 2009 – *neben* dem neuen EEWärmeG – beizubehalten. Die Kompatibilität beider Regelwerke wäre weiterhin gewährleistet gewesen. Hinzu kommt folgender wichtiger Unterschied: Während das EEWärmeG sich ausschließlich auf regenerative Energieträger bezieht, erwartet die Gebäude-Richtlinie unter der Prüfung von Alternativen auch Techniken wie Kraft-Wärme-Kopplung, Fern- und Blockheizung sowie Fern- und Blockkühlung. Diese sind nun (Stand 2010) weder in der EnEV noch im EEWärmeG berücksichtigt.

Die im EEWärmeG genannten Ausnahmen (für bestimmte Gebäudetypen, beispielsweise provisorische Gebäude, gelten diese Anforderungen nicht) ähneln denen, die die Gebäude-Richtlinie auch im Zusammenhang mit Mindestanforderungen gestattet. Allerdings nennt Artikel 5 der Richtlinie im Zusammenhang mit der Alternativenprüfung *keine* expliziten Ausnahmen, schränkt vielmehr ein, dass die Alternativenprüfung „unter bestimmten Bedingungen“ zu erfolgen hat.

Zwischenfazit formale Implementation

Deutschland hat die Anforderung zur Alternativenprüfung beim Neubau verspätet implementiert. Die Implementation in der EnEV 2007 war korrekt und vollständig. Die Implementation seit 2009 (im Rahmen des EEWärmeG) geht einen neuen Weg, hat allerdings einige Umsetzungsdefizite und kann deswegen nicht als vollständig korrekt implementiert bezeichnet werden: Einerseits geht Deutschland mit der Verpflichtung zur Nutzung von erneuerbaren Energien weiter, als der Prüfauftrag der EU es verlangt, andererseits werden so durch die Politikadressaten in Deutschland möglicherweise a) Effizienzstrategien wie Kraftwärmekoppelung und Fernwärme, die die Richtlinie vorsieht, nicht in angemessener Weise berücksichtigt oder b) *ausschließlich* die Ersatzmaßnahmen (wie eine bessere Wärmedämmung) anstelle des Einsatzes von erneuerbaren Energien durchgeführt, während idealerweise hingegen *beide* Maßnahmen miteinander verbunden worden wären.

8.3.2 Praktische Umsetzung

Die SENTRO-ForscherInnen schließen aus ihren Projektergebnissen, dass die praktische Implementation EU-weit noch Optimierungspotential habe. Sie erstellten eine Liste zu Voraussetzungen der effektiven praktischen Implementation von Artikel 5 der Gebäude-Richtlinie im Mitgliedstaat, auf die in Kapitel 5.1.2 bereits eingegangen wurde (Joosen et al. 2009: 37-38). Darauf aufbauend werden insbesondere folgende Kriterien geprüft:

- Standardisierte Verfahren sind für die Alternativenprüfung verfügbar, diese wurden in Kooperation mit den Politikadressaten entwickelt und sind automatisch in die strukturellen Abläufe der PlanerInnen integriert,
- Tatbestände von Ordnungswidrigkeiten sind definiert,
- es ist eine klare Vollzugskontrolle geregelt, z.B. mit Stichprobenkontrollen, sowie hierfür sind ausreichend Kapazitäten geschaffen wurden.

Im Rahmen der EnEV 2007 waren keine standardisierten Verfahren für die verbindliche Alternativenprüfung vorgesehen. Das ab 2009 relevante Implementationsergebnis EE-WärmeG enthält jedoch keine Prüfung, sondern die Pflicht zur Anwendung von Alternativen Energiekonzepten, sodass hier kein explizites Prüfverfahren nötig ist – schließlich *muss* ein Mindestanteil von 15 % des Energiebedarfs aus erneuerbaren Energiequellen gewonnen werden. Es kann allerdings passieren, dass nicht die optimale Form der Energiegewinnung für das jeweilige Bauprojekt ausgewählt wird, sondern z.B. diejenige, mit der sich der jeweilige Architekt am besten auskennt oder welche vom Kunden gewünscht wird. Außerdem besteht die Gefahr, dass – obwohl ein noch höherer (als gesetzlich vorgeschriebener) Anteil an erneuerbaren Energien oder anderen alternativen Energiesystemen (wie z.B. Fernwärme) wirtschaftlicher und umweltfreundlicher wäre – sich viele Bauprojekte an der Option 15 % Solarthermie orientieren und somit nicht mehr getan wird als nötig. Eine entsprechende Qualitätssicherung in der Planungsphase ist nicht gesetzlich geregelt. Die Praxistauglichkeit der Anwendung ist gegeben: Insbesondere, da zwischen den verschiedenen Formen alternativer Energien gewählt werden kann, kann auf regionale Besonderheiten (beispielsweise lokales Biogas-Nahwärme-Netz) Rücksicht genommen werden.

Unterstützende Maßnahmen zur korrekten Anwendung durch die PolitikadressatInnen erhalten im SENTRO-Projekt besonderes Gewicht für die praktische Umsetzung. Darunter werden klare technische Regelungen, Hilfsmittel oder Handreichungen für die korrekte Anwendung verstanden: Checklisten für die ausführenden ArchitektInnen und/oder BauherrInnen, Demonstrationsprojekte, Anreizprogramme für diese alternativen Techniken und Beratungsmöglichkeiten. Dies war bei der Bestandserhebung des SENTRO-Projekts im März 2007 für Deutschland nur teilweise der Fall. Zwar gibt es einige Förderprojekte, die den Einsatz erneuerbarer Energien im Gebäudebereich finanziell unterstützen, aber keine rechtlich verankerten und systematisierten Standard-Verfahren, mithilfe derer sich die verschiedenen energetischen Alternativen vor Baubeginn prüfen und bewerten lassen (Sijanec Zavrl 2007: 30). „Freiwillige“ standardisierte Planungstools, die dabei helfen, besonders attraktive Energiesysteme für das konkrete Bauprojekt zu ermitteln, werden in Deutschland von den Behörden ebenfalls nicht zur Verfügung gestellt, sind aber auf dem Markt erhältlich. Zudem gibt es zahlreiche allgemeine Informationsmöglichkeiten über den Einsatz erneuerbarer Energien, sowie über Fernwärme, Kraftwärmekopplung (KWK) und andere alternative Systeme, wie z.B. bei der dena (Internetseite und kostenlose Hotline, vgl. dena 2011b), beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU 2011) oder bei der Agentur für erneuerbare Energien (Agentur für erneuerbare Energien 2011).

Für eine effektive praktische Implementation eignet sich im vorliegenden Fall zusätzlich die Schaffung entsprechender administrativer Rahmenbedingungen. So schlagen die SENTRO-Autoren u.a. vor, die Baugenehmigung erst nach detaillierter Spezifikation des Gebäudes inkl. Energiesystem zu erteilen (Joosen et al. 2009: 38). Dies ist in Deutschland laut EEWärmeG *nicht* vorgesehen. Der Nachweis muss der zuständigen Behörde erst innerhalb von drei Monaten nach Inbetriebnahme der Heizungsanlage vorgelegt werden (§ 10 EEWärmeG). Da hier keine Alternativenprüfungspflicht, sondern eine Pflicht zur *Anwendung* von alternativen Energien vorliegt, ist davon auszugehen, dass dieses Verfahren nicht unbedingt ein Nachteil für die korrekte Anwendung darstellt – sofern die Nachweise von den zuständigen Behörden tatsächlich eingefordert und überprüft werden. Problematisch ist in dem Zusammenhang der Nachweis, dass tatsächlich dauerhaft der vorgesehene Biogas-Anteil durch das bestehende Erdgasnetz bezogen wird, denn ein Wechsel des Gaslieferanten durch den Heizungsbetreiber ist in der Regel kurzfristig möglich. Konsequenterweise müssten die Behörden dies jährlich prüfen:

„Der Bezug von „Ökogas“ und Bioöl durch den Endkunden ist nur schwer kontrollierbar, da er im Prinzip jährlich nachgewiesen werden müsste, solange keine langfristigen Vertragsbeziehungen gefordert werden. Die Vollzugskontrolle der Nutzungspflicht unterliegt den Bundesländern. Abgeleitet aus den Erfahrungen mit der Kontrolle vergleichbarer Regelungen (z.B. energetische Sanierungspflichten der EnEV) ist zu befürchten, dass eine wirksame Vollzugskontrolle in der Praxis kaum stattfinden wird. Somit besteht eine verstärkte Missbrauchsgefahr.“ (Nast et al. 2009: 204)

Nützlich sei weiterhin eine zentrale Erfassung der Daten von den überprüfenden Landesbehörden über die eingesetzten Alternativen für ein Monitoring und eine bundesweite Evaluation zur Weiterentwicklung des Instruments (Nast et al. 2009: 98), denn §18 des EEWärmeG verpflichtet die Bundesregierung, dem Bundestag alle vier Jahre einen Erfahrungsbericht vorzulegen, der auch Vorschläge zur Weiterentwicklung des Gesetzes enthält (Deutscher Bundestag 2008).

Weiterhin relevant für eine effektive praktische Implementation sind ausreichende Vollzugskontrollen durch Behörden und klar geregelte Konsequenzen bei Nichtbeachtung. Das EEWärmeG regelt sowohl die Pflicht, Nachweise über die Erfüllung der Nutzungspflicht erneuerbarer Energien vorzuhalten, als auch konkrete Bußgeldvorschriften und die Überprüfung durch die zuständigen Behörden: Nach § 10 EEWärmeG müssen die Verpflichteten den Nachweis ihrer Erfüllung der Nutzungspflicht, alternativ den Nachweis der Ersatzmaßnahmen oder Nachweis des Vorliegens einer Ausnahme auf Verlangen vorzeigen. Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig den Wärmeenergiebedarf nicht oder nicht richtig mit erneuerbaren Energien deckt,¹⁰⁴ den Nachweis nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erbringt oder nicht mindestens fünf Jahre aufbewahrt. Hier sind Geldbußen von bis zu 50 000 Euro vorgesehen (§ 17 EEWärmeG). Außerdem sollen die Bundesländer konkret regeln, welche Behörden mindestens durch geeignete Stichproben sowohl die Beachtung der Nutzungspflicht von erneuerbaren Energien als auch die Richtigkeit der Nachweise zu überprüfen haben (§

¹⁰⁴ Streng genommen gehören zu den Ordnungswidrigkeiten dann auch folgende Fälle, in denen der entsprechende Anteil der Wärmeenergiebedarf nicht oder nicht richtig mit erneuerbaren Energien gedeckt wird: a) Der Energiebedarf für ein neues Gebäude wurde von Anfang an falsch (zu niedrig) berechnet, sodass bei einem höheren Wärmeverbrauch als dem errechneten schließlich auch weniger als der erforderliche Mindestanteil durch erneuerbare Energien gedeckt wird. b) Es werden zwei Heizungen eingebaut, eine für Biomasse und eine für fossile Brennstoffe. Wenn die NutzerInnen dann lediglich die konventionelle Heizung verwenden und die Biomasseheizung nicht eingesetzt wird, werden ebenfalls weniger als der erforderliche Mindestanteil durch erneuerbare Energien gedeckt.

11 und 12 EEWärmeG).¹⁰⁵ Damit sind hier spezifischere Angaben zum Vollzug gemacht als in EnEV und EnEG (vgl. Kapitel 8.2.2).

Hilfreich für die praktische Implementation ist in diesem Fall auch die öffentliche finanzielle Förderung für den Einsatz erneuerbarer Energien (vgl. § 13 – 15 im EEWärmeG). Dies bietet Politikadressaten einen zusätzlichen Anreiz, sich regelkonform zu verhalten.

Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass die derzeitige Regelung im EEWärmeG noch *nicht* die optimalen Voraussetzungen für eine effektive praktische Implementation der sorgfältigen Prüfung alternativer Energiesysteme vor Baubeginn erfüllt. Allerdings ist die heutige Gesetzeslage ambitionierter, als die praktische Implementation der EnEV 2007 noch erwarten ließ.

8.3.3 Zusammenfassung

Die *formale* Implementation der von der EU-Gebäude-Richtlinie geforderten Prüfung von alternativen Systemen wurde mit der EnEV 2007 zwar *verspätet, aber korrekt und vollständig* erfüllt. Das EEWärmeG, was diese Anforderung seit 2009 erfüllen soll, verfolgt einen anderen Ansatz als in der Gebäude-Richtlinie vorgesehen. Durch dieses Instrument kommt es ggf. zu weniger „bewussten Umdenk-Prozessen“ bei relevanten Akteuren, dafür wird jedoch möglicherweise tatsächlich mehr in die Praxis umgesetzt. Eine Bilanz, ob sich das Instrument eignet, um das Ziel zu erreichen, kann wohl erst nach mehreren Jahren gezogen werden.

Die praktische Implementation war *in der EnEV 2007 gar nicht* geregelt. Beim EEWärmeG von 2009 kann von einer überwiegend effektiven Regulierungspraxis ausgegangen werden, um die Ziele des EEWärmeG umzusetzen, auch wenn hier noch einige Verbesserungen denkbar sind sowie die Erfahrungen mit diesem neuen Instrument abzuwarten sind.

¹⁰⁵ „Das EEWärmeG wird als Bundesgesetz von den Ländern vollzogen. Damit richtet sich die Zuständigkeit der vollziehenden Landesbehörden auch nach Landesrecht. In der Regel werden dies die unteren Baubehörden sein. Allerdings steht es den Ländern frei, andere Zuständigkeiten zu regeln. Richtiger Ansprechpartner ist hier das zuständige Umwelt- bzw. Bauressort des jeweiligen Bundeslandes. Die Länder sind bemüht, für einen bundesweit einheitlichen Vollzug des EEWärmeG zu sorgen und den Bürgerinnen und Bürgern die für die Nachweisführung erforderlichen Vordrucke zur Verfügung zu stellen. Zusätzlich zu den Nachweisen müssen die Länder Stichprobenkontrollen durchführen, zu deren Zweck sie auch das Grundstück und das Gebäude des verpflichteten Eigentümers betreten dürfen.“ (BMU 2010a)

Tabelle 21: Formale und praktische Implementation von Artikel 5
 (eigene Darstellung)

	Prüfung von Alternativen (Art. 5)	EnEV 2002	EnEV 2007	EnEV 2009/ EE- Wär- meG	Bemerkungen
Formale Implementation	rechtzeitige Umsetzung und Mitteilung an KOM	-			Formale Implementation korrekt und vollständig erst in EnEV 2007, zur EnEV 2009 wieder abgeschafft, stattdessen Ziele teilweise mit EEWärmeG abgedeckt
	korrekte Integration: - inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen? - Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln? - Maßnahmen zielführend?	-	+	0	
	vollständige Umsetzung: - alle Vorgaben/ Zielsetzungen der RL erfüllt?	-	+	0	
Praktische Implementation	Praxistauglichkeit für Politikadressaten: - standardisierte Verfahren für Alternativenprüfung, in Kooperation mit Politikadressaten entwickelt, in Planungsprozess integrierbar? - Planungstools verfügbar? - Informations- und Beratungsangebot für Politikadressaten?	-	-	+	keine Beratungsangebote und Arbeitshilfen im Zusammenhang mit EnEV 2007, mit EEWärmeG hat sich praktische Implementation verbessert
	administrative Rahmenbedingungen: - Monitoring? - administrative Abläufe	-	-	0	EEWärmeG: einmaliger Nachweis nach Inbetriebnahme nicht für alle Fälle ausreichend (z.B. Biogas)
	effektiver Vollzug	-	-	+	Ordnungswidrigkeiten definiert, Vollzugskontrollen im Rahmen von Stichprobenkontrollen vorgesehen
Gesamt-Fazit Implementation		-	0	0	Verzögerungen bei formaler Implementation, seit 2009 statt Prüfung nun Mindestanteil Pflicht, hierfür praktische Implementation grundsätzlich vielversprechend

Legende:

+ = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend,

0 = entspricht den Kriterien für effektive Implementation nur teilweise,

- = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend nicht

8.4 Mindestanforderung an bestehende Gebäude, die renoviert werden (Artikel 6)

„Artikel 6: Bestehende Gebäude.

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von über 1 000 m², die einer größeren Renovierung unterzogen werden, an die Mindestanforderungen angepasst werden, sofern dies technisch, funktionell und wirtschaftlich realisierbar ist. Die Mitgliedstaaten leiten diese Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von den gemäß Artikel 4 festgelegten Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden ab. Die Anforderungen können entweder für das renovierte Gebäude als Ganzes oder für die renovierten Systeme oder Bestandteile festgelegt werden, wenn diese Teil einer Renovierung sind, die binnen eines begrenzten Zeitraums mit dem oben genannten Ziel durchgeführt werden soll, die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes zu verbessern.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 68)

Relevant ist in dem Zusammenhang auch Art. 4, Abs. 1 und 3 (vgl. Kapitel 8.2):

(1) Die Mitgliedstaaten [legen] nach der in Artikel 3 genannten Methode Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden fest. [...] Die Anforderungen sind in regelmäßigen Zeitabständen, die fünf Jahre nicht überschreiten sollten, zu überprüfen und erforderlichenfalls zu aktualisieren [...]

(3) Die Mitgliedstaaten können beschließen, die [...] Anforderungen bei den folgenden Gebäudekategorien nicht festzulegen oder anzuwenden:

- Gebäude und Baudenkmäler, die als Teil eines ausgewiesenen Umfelds oder aufgrund ihres besonderen architektonischen oder historischen Werts offiziell geschützt sind [...];
- Gebäude, die für Gottesdienst und religiöse Zwecke genutzt werden;
- provisorische Gebäude mit einer geplanten Nutzungsdauer bis einschließlich zwei Jahren, Industrieanlagen, Werkstätten und landwirtschaftliche Nutzgebäude mit niedrigem Energiebedarf [...];
- Wohngebäude, die für eine Nutzungsdauer von weniger als vier Monaten jährlich bestimmt sind;
- frei stehende Gebäude mit einer Gesamtnutzfläche von weniger als 50 m².“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 68)

8.4.1 Formale Umsetzung

Bereits die 1982 verabschiedete Wärmeschutzverordnung, die 1984 in Kraft trat, enthielt Wärmeschutzanforderungen bei Sanierungen an bestehenden Gebäuden (Bundesregierung 1982, Schettler-Köhler 2008a: 91). Dies wurde in der EnEV 2002 fortgeführt: Sofern wesentliche Außenbauteile erstmals eingebaut, ersetzt oder erneuert wurden (wie Außenwände, Außentüren, Dach oder Fenster), und somit eine energetische Verbesserung zuließen, waren spezifische Wärmedurchgangskoeffizienten einzuhalten. Dies betraf jedoch keine Veränderungen, die weniger als 20 % der jeweiligen Gesamtsumme der Bauteile betrogen (vgl. § 8 Abs. 1 EnEV 2002, vgl. auch Schettler-Köhler 2008a: 91). Mit der EnEV 2009 wurde die Grenze, ob spezifische Wärmeschutzanforderungen bei Renovierung einzuhalten sind oder nicht, auf mindestens 10 % Veränderungen der

jeweiligen Bauteilfläche gesenkt. Somit wird nun eine größere Zahl von Gebäudemodernisierungen erfasst.

Neue Installationen, beispielsweise von Heizkesseln oder auch (seit EnEV 2007) Klimaanlage in einem bestehenden Gebäude müssen grundsätzlich die gleichen Anforderungen erfüllen, die auch für neue Gebäude gelten (vgl. §11 EnEV 2002 bzw. § 13-15 EnEV 2007/2009).

Wenn der/die HausbesitzerIn im Rahmen der Renovierung nachweisen kann, dass das Gebäude als Ganzes maximal 140 % der aktuell gültigen energetischen Anforderungen für ein neues Gebäude beansprucht, entfallen die spezifischen Anforderungen je ersetzttem oder erneuertem Gebäudeteil (vgl. § 8 Abs. 2 EnEV 2002 bzw. § 9 Abs. 1 EnEV 2009). Es gibt hier also eine Wahlmöglichkeit (RICS 2009: 28-29).

Bei Erweiterungen eines bestehenden Gebäudes um mindestens 30 Kubikmeter Gebäudevolumen galten in der EnEV 2002 für diesen neuen Gebäudeteil ebenfalls die Mindestanforderungen für neue Gebäude (vgl. Artikel 8, Abs. 3 EnEV 2002). Seit EnEV 2007 wurde hier weiter differenziert (vgl. Art. 9, Abs. 5 und 6 EnEV 2007):

„(5) Bei der Erweiterung und dem Ausbau eines Gebäudes um beheizte oder gekühlte Räume mit zusammenhängend mindestens 15 und höchstens 50 Quadratmetern Nutzfläche sind die betroffenen Außenbauteile so auszuführen, dass die in Anlage 3 festgelegten Wärmedurchgangskoeffizienten nicht überschritten werden.¹⁰⁶

(6) Ist in Fällen des Absatzes 5 die hinzukommende zusammenhängende Nutzfläche größer als 50 Quadratmeter, sind die betroffenen Außenbauteile so auszuführen, dass der neue Gebäudeteil die Vorschriften für zu errichtende Gebäude nach § 3 oder 4 einhält. Abweichend von Satz 1 hat der neue Gebäudeteil beim Ausbau von Dachraum und anderen bisher nicht beheizten oder gekühlten Räumen bei Wohngebäuden nur den in § 3 Abs. 3 Satz 2, bei Nichtwohngebäuden nur den in § 4 Abs. 4 Satz 2 genannten Höchstwert einzuhalten.“

Das heißt, mit der EnEV 2007 wurden diese Mindestanforderungen an Gebäudeteilerweiterungen aufgeweicht: Erst bei wesentlich (ca. dreimal) größeren Anbauten an bestehende Gebäude als noch in der EnEV 2002 vorgesehen, müssen die geltenden Neubaustandards im neuen Gebäudeteil eingehalten werden. Diese Regelungen wurden in die EnEV 2009 übernommen. Die Abschwächung der ehemaligen Regelung aus der EnEV 2002 widerspricht allerdings nicht der Gebäude-Richtlinie.

¹⁰⁶ Anlage 3 enthält die spezifischen Anforderungen an Sanierungen bei bestehenden Wohngebäuden.

Das einzige, was Deutschland seit Inkrafttreten der Gebäude-Richtlinie für die Implementation der Mindestanforderungen bei Bestandsgebäuden überhaupt noch umzusetzen hatte, waren mess- und berechnungsrelevante Anforderungen an die Gebäudekühlung. Hier wurde mit der EnEV 2007 Kongruenz hergestellt (vgl. Kapitel 8.1.1).

In Deutschland wird die 1 000 qm-Grenze für Bestandsgebäude nicht angewandt. Somit sind mit den deutschen Regelungen (bis auf nutzungsabhängige Ausnahmen, vgl. oben) *alle* Bestandsgebäude erfasst, während die Gebäude-Richtlinie eine Einschränkung für Gebäude zulässt, die kleiner sind. Vor allem im Rahmen der Debatte um die Neufassung der Gebäude-Richtlinie wurde im Jahr 2009 dieser Grenzwert intensiv diskutiert,¹⁰⁷ denn nur ca. 29 % der europäischen Gebäude sind überhaupt größer als 1 000 qm (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 5). Der größere Teil der Bestandsgebäude würde bei einer Sanierung nach dieser Regelung die vorgesehenen Mindeststandards also gar nicht einhalten müssen.¹⁰⁸

Was für die regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Mindestanforderungen beim Neubau gilt, ist ebenso für die Bestandsgebäude vorgesehen. Alle fünf Jahre – also bereits bis spätestens 2007 – hätte dies passieren sollen (vgl. Art. 4 Gebäude-Richtlinie). Stattdessen trat (genau wie in Kapitel 8.2 bereits für den Neubau beschrieben) erst zum 1.10.2009 die jüngste Novelle der EnEV mit verschärften Mindestanforderungen für den Bestand in Kraft. Hierbei handelte es sich bei einzelnen Bauteilen um eine Verschärfung von ca. 15 %. Die primärenergetischen Vorgaben (Gesamtenergieeffizienz des gesamten Gebäudes) verschärfte sich – ebenso wie für den Neubau – um ca. 30 % für Sanierungen (dena 2009d: 2).

¹⁰⁷ Zur Diskussion standen folgende Alternativen: Absenkung auf 500 qm, auf 200 qm, bis hin zur gänzlichen Abschaffung. Die EU-Kommission hatte eine Folgenabschätzung vorgenommen und kam zu folgendem Ergebnis: „Der Investitionsbedarf und die Verwaltungskosten [...] sind relativ gering gemessen an den Nutzeffekten und Ergebnissen. So würde zum Beispiel die EU-weite Abschaffung des Grenzwertes von 1000 m² zusätzliche Kapitalkosten von 8 Mrd. EUR jährlich nach sich ziehen, aber auch bis 2020 Energiekosteneinsparungen von 25 Mrd. EUR ermöglichen und daher zu ‚negativen‘ Kosten für die Minderung von CO₂-Emissionen führen.“ (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 8)

¹⁰⁸ Die Neufassung der Gebäude-Richtlinie in 2010 enthält diese 1 000 qm-Grenze für Sanierungen künftig nicht mehr. Somit gelten die Mindeststandards, die Mitgliedstaaten für Bestandsgebäude festlegen, dann für die Renovierung *aller* Gebäude. Deutschland hat insofern einen Teil der überarbeiteten Gebäude-Richtlinie, die im Juli 2010 in Kraft getreten ist und bis 2012 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden soll, bereits jetzt formal erfüllt (dena 2010a).

Nachrüstpflichten

In § 9 der EnEV 2002 bzw. § 10 der EnEV 2007 und 2009 sind einzelne Energieeffizienzmaßnahmen auch *unabhängig von geplanten Renovierungen* vorgesehen, sogenannte Nachrüstpflichten (z.B. Dämmung von zugänglichen Warmwasserleitungen, die sich nicht in beheizten Räumen befinden oder Dämmung der obersten Geschossdecke).¹⁰⁹ Ausnahmen bestehen für Gebäude mit maximal zwei Wohneinheiten, die der/die BesitzerIn zum Stichtag 01.02.2002 selbst bewohnt hat. Für letztere gilt diese Anforderung erst bei EigentümerInnenwechsel – und muss dann innerhalb von zwei Jahren erfüllt werden. Insofern sind alle Ein- und Zweifamilienhäuser in Deutschland, die bereits vor 2002 vom derzeitigen Eigentümer bewohnt wurden, von dieser Regelung ausgenommen. Zum Vergleich: Im Jahr 2006 wurden 12 Millionen Wohneinheiten in Ein- oder Zweifamilienhäusern von deren EigentümerInnen bewohnt – das sind 31 % der gut 39 Millionen Wohneinheiten insgesamt in Deutschland (Destatis et al. 2008: 216, vgl. auch Kapitel 2.2.2.5). Diese Nachrüstpflichten wurden mit der EnEV 2009 verschärft, so z.B. der zu berücksichtigende Wärmekoeffizient für die Dämmung der obersten Geschossdecke (§ 10 Abs. 3 EnEV 2009).¹¹⁰ Allerdings wurde zugleich auch eine neue – den Politikadressaten entgegenkommende – Einschränkung in Form des Abs. 6 im §10 EnEV 2009 eingebaut: Die Anforderungen müssen nicht erfüllt werden, „soweit die für die Nachrüstung erforderlichen Aufwendungen durch die eintretenden Einsparungen nicht innerhalb angemessener Frist erwirtschaftet werden können.“ Somit bleibt relativ offen, was die HauseigentümerInnen nach EnEV eigentlich tatsächlich leisten müssen. Dies wird in der juristischen Debatte teils heftig kritisiert:

„Einer grundlegenden Überarbeitung bedarf auch das im EnEG aufgestellte, im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten des Umweltrechts (aber auch im Kontrast zum sozialen Mietrecht des BGB) ungewöhnlich enge Konzept des Wirtschaftlichkeitsmaßstabes, welches einer wirkungsvollen Strategie der energetischen Gebäudesanierung hinderlich und – das sei betont – verfassungsrechtlich nicht geboten ist.“ (UBA 2009: 250-251)

¹⁰⁹ Im Unterschied zur Gebäude-Richtlinie enthält die EnEV zusätzlich neben den „bedingten“ Anforderungen an Bestandsgebäude (Vorschriften greifen dann, wenn ohnehin bauliche Maßnahmen durchgeführt werden, also bei Änderungen, Erweiterung, Ausbau) auch „unbedingte“ Anforderungen, also Vorschriften zur nachträglichen Verbesserung, z.B. zu einem bestimmten Stichtag und ohne besonderen Anlass.

¹¹⁰ Außerdem ermöglichte die EnEV 2007 noch „beim Ausbau von Dachraum und bisher nicht beheizten oder gekühlten Räumen [...] den Nachweis über die Unterschreitung des spezifischen Transmissionswärmeverlustes der Gebäudehülle (so genannte 76%-Regel) – diese Möglichkeit entfällt nun“ (dena 2009d: 4).

Mit den oben genannten Anforderungen zur Nachrüstung von Gebäuden geht die EnEV auf formaler Ebene deutlich weiter als die Gebäude-Richtlinie erfordert. Dies kann hilfreich sein, um die Ziele der EU zu unterstützen, insbesondere, wenn diese zusätzlichen, formalen Anforderungen auch praktisch effektiv in Deutschland durchgesetzt werden. Dies steht allerdings nicht im Fokus des Forschungsinteresses– da diese Arbeit explizit die Effektivität der deutschen Implementationsergebnisse der *EU-Anforderungen* untersucht.

Wechselwirkungen mit dem Mietrecht

Als relevante Kategorie der formalen Implementation wird auch die *Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regelungen* verstanden, bzw. die Kompatibilität der Regelungen verschiedener Rechtsgebiete. Problematisch werden im Zusammenhang mit der Gebäudesanierung in Deutschland bereits seit längerer Zeit das Verhältnis von MieterInnen und VermieterInnen sowie deren jeweiligen Rechte und Pflichten diskutiert.¹¹¹ Relevant ist das sogenannte „Nutzer-Investor-Dilemma“ (vgl. Kapitel 2.2.2.9) bei der Implementation der Gebäude-Richtlinie deswegen, weil es unterschiedliche Bewertungen darüber zulässt, ob sich Mietrecht und EnEV ggf. in einzelnen Punkten widersprechen und somit eine hinreichend formale Implementation der Anforderungen für Bestandsgebäude unter Umständen nicht gewährleistet ist. Konkret geht es um die folgenden beiden Perspektiven:

- a) um die Möglichkeiten, den/die VermieterIn zu verpflichten, notwendige Sanierungen durchzuführen („Nach dem Konzept der Energieeinsparverordnung und dem traditionellen Verständnis des BGB können die Mieter von den Vermietern grundsätzlich keine Maßnahmen zur Energieeinsparung verlangen.“ UBA 2009: 239) und
- b) einen Mieter nicht nur dazu zu bringen, Sanierungen und energetische Verbesserungen zu dulden (hierzu gibt es bereits eindeutige Regularien im Mietrecht), sondern auch eine Erhöhung der Kaltmiete durch die Verbesserung der energetischen Beschaffenheit der Wohnung zu akzeptieren, ggf. in einem größeren Rahmen als bisher vom Mietrecht vorgesehen.

¹¹¹ Dieser Aspekt ist – im europäischen Vergleich – für Deutschland besonders relevant, da es hier eine vergleichsweise hohe Quote an MieterInnen gibt (vgl. Kapitel 2.2.2.5).

Insgesamt scheint es formal materielle Überschneidungen zwischen Mietrecht und EnEV zu geben, aber es gibt *keine* Hinweise darauf, dass beide Rechtsbereiche sich widersprechende Regelungen und Ziele enthielten, vielmehr werden die Potentiale, nicht genutzt, beides besser aufeinander abzustimmen: „Die Regularien des Energieeinsparungsrechts und des Mietrechts stehen auch sonst bislang weitgehend unverknüpft nebeneinander. Sie hemmen sich mehr gegenseitig, als dass sie einander ergänzen oder stützen würden.“ (UBA 2009: 239) Es ist also so, dass sie bisher nicht optimal aufeinander abgestimmt sind und der Vollzug der EnEV durch das Mietrecht positiv unterstützt werden *könnte*, wenn juristisch eindeutige (finanzielle) Regelungen zwischen MieterIn und VermieterIn größere Anreize darstellten, die Vorgaben im Bestand zu erfüllen:

„Die strategische Steuerung der energetischen Gebäudesanierung fällt nach dem derzeitigen Gesetzesgefüge primär dem öffentlichen Recht zu, in dessen Zentrum die EnEV steht. Die sich daraus ergebende Rollenteilung zwischen öffentlichem Recht und Zivilrecht (Mietrecht) wird grundsätzlich als sachgerecht erachtet. Dem Mietrecht können nur stützende und ergänzende Funktionen zukommen.“ (UBA 2009: 249)

So wird vorgeschlagen, „langfristig ausgerichtete Zielstandards festzulegen, bei deren Nichteinhaltung mietrechtliche Sanktionen drohen (z.B. eine Mietanstiegsbegrenzung)“ (UBA 2009: 252)

Des Weiteren werden Konflikte zwischen EnEV-Anforderungen an Bestandsgebäude und dem Nachbarschaftsrecht gesehen: „Das BGB-Nachbarrecht sollte [...] nach dem Vorbild bauordnungsrechtlicher Bestimmungen so geändert werden, dass durch Wärmedämmungsmaßnahmen bedingte Überschreitungen von Grundstücksgrenzen und Abstandflächen grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sind.“ (UBA 2009: 242) Hier scheint es bereits Konzepte im Baurecht anderer EU-Mitgliedstaaten zu geben: dass beispielsweise besonders effiziente Gebäude dichter an der Grundstücksgrenze errichtet werden dürfen oder mehr Grundstücksfläche insgesamt bebaut werden darf als bei nicht weniger effizienten Gebäuden (Papaglastra et al. 2009: 9).

Wechselwirkungen mit Denkmalschutz

Von den verpflichtenden energetischen Mindestanforderungen sind denkmalgeschützte Gebäude laut EnEV ausgenommen, wie es den Mitgliedstaaten auch explizit in Gebäude-Richtlinie zugestanden wird:

„Soweit bei Baudenkmalern oder sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz die Erfüllung der Anforderungen dieser Verordnung die Substanz oder das Erscheinungsbild beeinträchtigen oder andere Maßnahmen zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand führen, kann von den Anforderungen dieser Verordnung abgewichen werden.“ (§ 24 Abs. 1 EnEV 2009)

Das heißt, wenn Konflikte zwischen Denkmalschutz und Energieeinsparung vorliegen, wird von den Baubehörden (die Maßnahmen an geschützten Gebäuden genehmigen müssen) in der Regel im Sinne des Denkmalschutzes entschieden. Zum anderen kann es sein, dass zwar eine Maßnahme möglich ist, die beiden politischen Zielen gerecht wird, dass aber die Kosten und der Aufwand „unverhältnismäßig“ wären, beispielsweise wenn die Investitionen so hoch wären, dass sich die Maßnahme selbst mithilfe der eingesparten Energie nicht amortisiert, oder wenn die Beschaffung oder Bearbeitung der Baumaterialien schwierig wäre (Preibisch 2010: 3).

Des Weiteren gibt es finanzielle Anreize, trotz Denkmalschutzaufgaben energetisch zu sanieren: Zum einen gibt es die generelle Möglichkeit der steuerlichen Abschreibung von Baumaßnahmen an Denkmälern, die grundsätzlich auch für energetische Modernisierungen gelten (sofern die Maßnahme genehmigt wird). „Dadurch können die häufig höheren Aufwendungen aufgrund der Denkmalschutzaufgaben teilweise ausgeglichen werden.“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 28) Außerdem berücksichtigt die „KfW-Förderung [...] Mehraufwand, der bei Denkmälern eingesetzt werden muss, um ihren Charakter zu wahren“ (Preibisch 2010: 7)

Insofern ist die formale Implementation angemessen kompatibel mit anderen Regelwerken und hat politische Zielkonflikte entsprechend klar geregelt, indem sie sich „im Zweifel für den Denkmalschutz“ ausspricht.

Zwischenfazit formale Implementation

Deutschland hatte bereits vor Inkrafttreten der Gebäude-Richtlinie konkrete Mindestanforderungen im Renovierungsfall. Einige nationale Regelungen gehen sogar über die Vorgaben der Gebäude-Richtlinie hinaus. Regelungen aus anderen Rechtsbereichen könnten besser auf die EnEV-Anforderungen abgestimmt sein und dadurch deren Vollzug unterstützen. Jedoch liegt hier deswegen *formal* gesehen kein Implementationsdefizit vor. Die Überprüfung und Anpassung der energetischen Anforderungen alle 5 Jahre hat Deutschland erst mit Verzögerung durchgeführt, insofern sind die Vorgaben der

Gebäude-Richtlinie zu Bestandsgebäuden *formal vollständig und korrekt* implementiert, allerdings nicht immer rechtzeitig.

8.4.2 Praktische Umsetzung

Wichtige Kriterien für eine effektive Implementation sind bezüglich energetischer Mindestanforderungen für Bestandsgebäude (ähnlich wie für den Neubau, vgl. Kapitel 8.2.2) folgende:

- Beteiligung der Politikadressaten an der Festlegung der Mindestanforderungen (Kooperation): klar definierte Mindestanforderungen, die eingehalten werden können,
- begleitendes Informations- und Beratungsangebot für Politikadressaten,
- geeignete administrative Strukturen und Abläufe, um die Mindestanforderungen regelmäßig anzupassen sowie Zweifelsfragen und Anwendungsprobleme zu bearbeiten (Monitoring und Evaluation),
- geeignete administrative Strukturen und Abläufe, sowie ausreichend Kapazitäten, um den Vollzug der Politikadressaten effektiv zu kontrollieren,
- Konsequenzen bei Nichteinhaltung, also wenn Gebäude errichtet werden, die die Anforderungen nicht einhalten.

Kooperation und Information für Politikadressaten

Die energetischen Mindestanforderungen wurden im Rahmen der Novellierung der EnEV 2009 ausführlich diskutiert und relevante Akteure angehört (vgl. Kapitel 8.2.1). Die rechtlichen Vorgaben im Fall einer Sanierung sind also technisch realistisch. Allerdings liegen hier organisatorische Rahmenbedingungen vor, die eine effektive praktische Implementation erschweren: Während bei einem Neubau ArchitektInnen das Gebäude detailliert planen und gesetzliche energetische Standards berücksichtigen, sind im Fall der Sanierung von einzelnen Bauteilen (beispielsweise wenn nur das Dach neu gedeckt wird) in der Regel keine PlanerInnen beteiligt, die eine Bauaufsicht führen. Stattdessen werden die Handwerksbetriebe meist direkt von den EigentümerInnen beauftragt. Die Gewerke führen also eine einzelne Maßnahme durch und müssen sich hierfür im Detail mit den regelmäßig aktualisierten und komplexen Anforderungen der EnEV vertraut machen. Die Zahl der direkt verantwortlichen Politikadressaten ist also enorm hoch. Es gibt zwar Schulungs-, Beratungs- und Informationsangebote, die staatlich fi-

nanziert oder unterstützt werden, doch insgesamt stehen die Durchführenden nicht selten vor neuen Herausforderungen. Denn jedes individuelle Gebäude bringt unterschiedliche Voraussetzungen mit sich, die – je älter das Gebäude desto wahrscheinlicher – unter Umständen auch nicht auf Anhieb einzuschätzen sind, da nur rudimentäre Bauunterlagen vom Zeitpunkt der Errichtung bzw. zwischenzeitlichen Sanierungen vorliegen. Das führt dazu, dass Baumängel – z.B. Schimmelbildung nach energetischen Sanierungen – immer wieder Thema in der Öffentlichkeit sind. Das kann die WohneigentümerInnen verunsichern. Regionale Handwerksnetzwerke, die bei Qualifikation unterstützen sowie Baumaßnahmen gemeinschaftlich durchführen, können für mehr Qualität am Bau sowie bessere Öffentlichkeitsarbeit einen Beitrag leisten. Hilfreich in dem Zusammenhang ist auch das dena-Gütesiegel „Effizienzhaus-Experte“.

Ein weiteres Problem ist, dass die EigentümerInnen die Details der EnEV oft nicht kennen und auf die Informationen der beauftragten Handwerksunternehmen angewiesen sind. Auch wenn die Kenntnisse über den aktuell gültigen Rechtsrahmen eine klare Holschuld der EigentümerInnen ist, ist hier noch Potential bezüglich der Aufklärung und gezielten Beratung vorhanden. So kommen Weiß/ Vogelpohl in ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass sich Informationskampagnen bisher „eher auf Vorteile der Sanierung [konzentrieren] und [...] damit eine teilweise nicht bestehende Freiwilligkeit [suggerieren]“. Somit würde der Aspekt der rechtlich verbindlichen Anforderungen vernachlässigt (Weiß/Vogelpohl 2010: 37). Nicht zuletzt können allerdings auch Zielkonflikte entstehen, wenn die EigentümerInnen eine möglichst günstige Sanierung wünschen (beispielsweise das Dach neu decken lassen wollen, *ohne* die notwendige Dämmung anzubringen), die Unternehmen jedoch darauf hinweisen müssen, dass dies ordnungswidrig wäre.

Praxistauglichkeit im Zusammenspiel mit lokalen Gestaltungssatzungen

Auf mögliche Zielkonflikte mit dem Denkmalschutz und wie die formale Implementation gestaltet wurde, ging Kapitel 8.4.1 bereits ein. Bei Bewertung der effektiven praktischen Implementation ist jedoch zusätzlich zu berücksichtigen, dass lokale Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen ebenfalls Einschränkungen für die Wahl der Bauprodukte oder die Auswahl der konkreten Maßnahme zur energetischen Sanierung bedeuten können. Dies kann entweder zu deutlich höheren Investitionskosten führen oder im Einzelfall auch bestimmte Sanierungsmaßnahmen komplett ausschließen. Gestaltungs- und Erhal-

tungssatzungen sind örtliche Bauvorschriften und können beispielsweise die konkrete Fassadengestaltung oder bestimmte Fensterformen vorschreiben, die zum Ziel haben, einem „gestalterischen Gesamtbild“ zu entsprechen. Dabei können Bebauungspläne „grundsätzliche Gestaltungsparameter von Abstandsflächen über Dachneigungen bis hin zur Bauform“ regeln. Und Gestaltungssatzungen können beispielsweise Fassadenfarben oder -formen einzelner Stadtteile vorschreiben (BMVBS 2010b: 11). Das heißt, diese kommunalen Satzungen treffen zwar nicht unbedingt Aussagen zur energetischen Sanierung, können diese dennoch durch spezifische Anforderungen hemmen bzw. komplizierter gestalten.

Während der Anteil denkmalgeschützten Gebäude etwa 3% in Deutschland ausmacht (BMVBS 2010b: 12) und deren Sanierung somit nur einen verhältnismäßig kleinen Beitrag zum Klimaschutz geleistet hätte, ist man auf die große Summe des Wohnungsbestands jedoch angewiesen. Örtliche Gestaltungssatzungen können da „in der Wirkung vergleichbare Auflagen“ wie beim Denkmalschutz verursachen (UBA 2009: 17).¹¹² Dies kann also – abhängig von lokalen Rahmenbedingungen – zu relevanten Hemmnissen in der praktischen Anwendung der EnEV für Sanierungen im Gebäudebestand führen. Je nach spezifischem Gebäude und Anforderungen können dies technische oder finanzielle Hemmnisse sein. Insbesondere können diese Rahmenbedingungen dazu führen, dass sich Politikadressaten überfordert fühlen und sich deswegen gegen eine Sanierung entscheiden.

Der Umgang mit diesem Zielkonflikt zwischen Gestaltungsrahmen und Energieeffizienz hängt jeweils vom politischen Willen der Mehrheit in kommunalen Gremien ab. Auch die Strukturen der Ämter vor Ort und im Zweifel auch die individuelle Gestaltung des Ermessensspielraums durch die/den jeweiligen SachbearbeiterIn sind relevant. Aufgabe der Kommunen ist es demnach, konstruktiv relevante Akteure an einen Tisch zu holen und zu individuellen Lösungen vor Ort zu kommen. Nicht zuletzt ist es relevant für die Kommunen, dass auch ältere Stadtteile für BewohnerInnen modernisiert und so ausreichend attraktiv bleiben – und das können sie langfristig nur mit bezahlbaren Heizkosten.

¹¹² Insbesondere für den energieeffizienten Neubau oder den Einsatz von erneuerbarer Energien können solche Vorgaben zur Gestaltung auch *hilfreich* sein. Beispielsweise kann die konkrete Festlegung der Gebäudeausrichtung die Nutzung von Solarthermie oder Solarstrom deutlich begünstigen.

Aufgabe des Bundes wäre hier, die Entwicklungen auf kommunaler Ebene zu beobachten, Akteure zu vernetzen und zwischen den unterschiedlichen Interessen zu vermitteln, Best-Practice-Beispiele zu verbreiten (wie z.B. in der Broschüre des BMVBS (2010b)) und ggf. konstruktive Vorschläge für einen Umgang mit diesem Zielkonflikt vor Ort zu verbreiten, damit keine Abwägungsfehler geschehen. In Pilotprojekten vermittelt die dena beispielsweise Fachkenntnis und unterstützt bei der kreativen konsensfähigen Lösungsfindung. Dies findet allerdings noch nicht im ausreichenden Rahmen statt. Von Vorteil sind in dem Zusammenhang die staatliche finanzielle Förderung von qualifizierten EnergieberaterInnen, die Begutachtung, Beratung sowie Unterstützung bei konkreten Sanierungsprojekten bieten und so die EigentümerInnen bei der korrekten, kosteneffizienten und effektiven Anwendung der EnEV unterstützen (z.B. KfW Bankengruppe 2011a). Wichtig wäre eine Verstärkung und bessere Bekanntmachung dieser Programme.

Ordnungswidrigkeiten

Vor allem mit der EnEV 2009 gab es zahlreiche Erweiterungen und Änderungen, die einen verbesserten Vollzug versprochen: So seien die „wesentlichen Änderungen der EnEV 2009: [...] [die] Stärkung des Vollzugs [...] durch die Einführung privater Nachweispflichten (Fachunternehmererklärungen) und die Erweiterung der Ordnungswidrigkeiten“ (dena 2009d: 2). Wie bei Neubauten gilt es auch für Bestandsgebäude seit der EnEV 2009 als Ordnungswidrigkeit, wenn jemand „vorsätzlich oder leichtfertig [...] Änderungen an bestehenden Gebäuden und Anlagen nicht [...] so ausführt, dass die [...] festgelegten Wärmedurchgangskoeffizienten der betroffenen Außenbauteile nicht überschritten werden“ (dena 2009d: 13-14). Genau wie bei einem Neubau können auf Grundlage dieser Ordnungswidrigkeit Bußgelder von bis zu 50 000 Euro verhängt werden (§ 27, Abs. 1 EnEV 2009, vgl. auch Hartung 2009: 3, UBA 2009: 24).

Problematisch ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass nicht *alle* Anforderungen an Bestandsgebäude bei den Ordnungswidrigkeiten nach § 27 genannt werden: Missachtungen aus §10, 10a und 11 werden nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet. Hierzu gehört z.B. als Nachrüstung die Dämmung der obersten Geschossdecke (§ 10), die Außerbetriebnahme von elektrischen Speicherheizsystemen (sogenannte Nachtspeicherheizung, § 10a), sowie Aufrechterhaltung der energetischen Qualität (§ 11: „Außenbauteile dürfen nicht in einer Weise verändert werden, dass die energetische Qualität des Ge-

bäudes verschlechtert wird“).¹¹³ Insofern ist hier bei einzelnen Anforderungen an Bestandsgebäude ein relevanter Mangel bei der *praktischen Implementation der EnEV* festzustellen:

„Die Regelungen der EnEV spiegeln [...] – auch in der Neufassung 2009 – die Erfordernisse des Klimaschutzes noch nicht auf hinreichend stringente Weise wider. [...] Erforderlich sind auch eine wesentliche Verbesserung des Vollzugs, eine Erweiterung der Auslösetatbestände für energetische Sanierungspflichten“ (UBA 2009: 250).

Allerdings betrifft diese Kritik an den eingeschränkten Tatbeständen von Ordnungswidrigkeiten spezifische Aspekte, die die Gebäude-Richtlinie gar nicht vorschreibt, sondern um die Deutschland die EnEV „freiwillig“ ergänzt hat. Laut Gebäude-Richtlinie soll es lediglich Mindestanforderungen bei Sanierungen geben; von Sanierungen unabhängige Nachrüstpflichten sieht die Gebäude-Richtlinie gar nicht vor. Für die spezifischen Anforderungen der Richtlinie hingegen sind die Ordnungswidrigkeiten der EnEV ausreichend geregelt.

Wie oben bereits erwähnt (vgl. Kapitel 8.2), haben sich seit der EnEV 2009 auch die Verantwortlichen geändert – dies gilt genauso wie für die Neubauten auch für Sanierungen an Bestandsgebäuden und Änderungen an deren Anlagentechnik. Nun sind auch die Personen für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich, die im Auftrag des/der BauherrIn handeln. Somit können Bußgelder bei ordnungswidrigen Sanierungen auch gegenüber Planenden und Bauausführenden verhängt werden (§ 26 EnEV 2009, vgl. auch Hartung 2009: 3).

¹¹³ Das heißt in der Konsequenz, dass ein staatliches Eingreifen bei Missachtung dieser speziellen Vorschriften aus der EnEV (die im Rahmen der Gebäude-Richtlinie gar nicht vorgesehen waren) nicht auf Grundlage der Ordnungswidrigkeiten, sondern ganz allgemein nur dann möglich ist, wenn die öffentliche Sicherheit berührt ist:

„Die Überwachung, ob die Anforderungen des Wärmeschutzes nach Art. 16 Abs. 1 BayBO einschließlich der Anforderungen des energiesparenden Wärmeschutzes nach EnEV bei der tatsächlichen Bauausführung eingehalten sind, liegen im Rahmen der Überwachungspflicht nach Art. 78 Abs. 1 BayBO im pflichtgemäßen Ermessen der unteren Bauaufsichtsbehörden.

Die Entscheidung, ob somit der/die Bauherr oder EigentümerIn aufgefordert wird, die geforderten Maßnahmen durchzuführen, steht im Ermessen der Behörde. Sie entscheidet damit im jeweiligen Einzelfall nach Abwägung der öffentlichen und privaten Belange, ob bauaufsichtlich eingeschritten wird [...] In einem konkreten Einzelfall hat die Regierung von Oberbayern (Schreiben vom 06.03.2006) mitgeteilt: „(...) Die Anforderungen der EnEV stellen, wie zahlreiche Vorgaben der BayBO, primär auf die Eigenverantwortung des Bauherrn ab. Bei Nichterfüllung von Anforderungen ist im praktischen Vollzug ein Eingreifen meist nur dann möglich, wenn elementare Belange der öffentlichen Sicherheit (Brandschutz, Statik o.ä.) berührt sind und davon Gefahren für Gesundheit und Leben ausgehen, was bei einer nicht ausgeführten Wärmedämmung nicht der Fall ist. (...)“ (Stadt München 2006: 5)

Unternehmererklärung

Spezifisch für den Vollzug der Einhaltung der EnEV an *Bestandsgebäuden* ist seit der EnEV 2009 im neuen § 26a die bundesweite Einführung der „Unternehmererklärung“. Demnach müssen die durchführenden Unternehmen schriftlich bestätigen, dass ihre Arbeiten an bestehenden Gebäuden den Anforderungen der EnEV entsprechen. Diese Erklärungen haben EigentümerInnen „mindestens 5 Jahre aufzubewahren [und] der nach Landesrecht zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen“ (§ 26a, Abs. 2 EnEV 2009). Wird das Gebäude vor der 5-Jahresfrist verkauft, muss der Rechtsnachfolger diese Aufbewahrungspflicht wahrnehmen (Hartung 2009: 4). In Durchführungsverordnungen einiger Bundesländer waren Unternehmererklärungen bereits seit mehreren Jahren Bestandteil ihrer Vollzugsbemühungen (vgl. Hartung 2009: 4).

Während ein Verstoß gegen die Aufbewahrungspflicht *keine* Ordnungswidrigkeit laut EnEV darstellt (Hartung 2009: 4), gilt es hingegen als Ordnungswidrigkeit, eine Unternehmererklärung nicht, nicht rechtzeitig oder falsch auszustellen (§ 27 Abs. 3 EnEV 2009), und kann bei Vorsätzlichkeit oder grober Fahrlässigkeit mit einem Bußgeld bis zu 5 000 Euro geahndet werden. Man geht davon aus, dass sich hierdurch „die Einführung aufwendiger und schwerlich praktikabler behördlicher Kontrollen“ erübrigt. „Dies führt zur Ersparnis von Kosten sowohl für den Bauherrn als auch für die zuständigen Behörden.“ (Hartung 2009: 4) Eine Bewertung dieser neuen Vollzugsansätze in der EnEV 2009 erscheint schwierig:

„Durch die Novelle [...] treten im Vollzug einige Veränderungen ein, von denen sich (noch) nicht klar sagen lässt, ob sie sich eher als Verbesserung, als Verschlechterung oder neutral auswirken werden. Ein verbessernder Effekt dürfte sicher durch die [...] Einstufung von Verstößen gegen die Wärmeschutzanforderungen als Ordnungswidrigkeiten eintreten. Andererseits könnte sich die bundesweite Einführung der Unternehmererklärung [...] als neues Vollzugshindernis erweisen, weil diese Neuerung [...] nicht mit einer Verpflichtung der Landesbehörden zur Stichprobenkontrolle verbunden wurde. Ohne ein Mindestmaß an behördlicher Überprüfung besteht die Gefahr einer verhältnismäßig hohen Umgehungs- und Täuschungsquote, weil die für den Bau und die Technik verantwortlichen Personen und Unternehmen ein wirtschaftliches Eigeninteresse daran haben, es sich selbst möglichst einfach und billig zu machen.“ (UBA 2009: 27)

Vollzugskontrolle

Neben den Vollzugsregelungen in der EnEV selbst sind die zugehörigen Durchführungsverordnungen der Bundesländer relevant, um die praktische Implementation zu

beurteilen (vgl. UBA 2009: 24-25). Dabei gibt es große Unterschiede: „It varies from the simple check of completeness of all documents and plausibility to random expert checks at the construction site.“ (Erhorn/Erhorn-Kluttig 2009: 5) Aufgrund dieser breiten Streuung unterschiedlich ambitionierter Vollzugsstrukturen und Steuerungsmustern muss davon ausgegangen werden, dass die Durchführungsverordnungen der Bundesländer die insgesamt noch bestehenden praktischen Implementationsdefizite der Bundesebene nicht ausgleichen.

Zu Beginn dieser Arbeit wurde dargelegt, dass sich der Schwerpunkt der Fragestellung auf das politische Output bezieht und dass eine Untersuchung des konkreten Outcomes nicht geleistet werden kann. Jedoch können wissenschaftliche Einschätzungen und statistische Erhebungen zu letzterem einen deutlichen Hinweis auf Mängel bei der praktischen Implementation geben. Verschiedene Studien weisen darauf hin, dass die Umsetzung der Gebäude-Richtlinie in Deutschland (v.a. die Mindestanforderungen für Bestandsgebäude) bisher nicht ausreichend war, um die bestehenden Potentiale einer insgesamt deutlich verbesserten Gebäudeenergieeffizienz auszuschöpfen. Es wird angenommen, dass nur ein Teil der stattfindenden Sanierungen tatsächlich die Wärmeschutzanforderungen einhält, rechnerisch wird in einer Studie von 2005 von nur 32% Potenzialausnutzung im Gebäudebestand ausgegangen (Kleemann/Hansen 2005: 3). Etwas neuere Daten sagen ebenfalls aus, dass z.B. nicht jede Dachneueindeckung dafür genutzt wird, den Wärmeschutz zu verbessern (Diefenbach et al. 2010, vgl. auch Kapitel 2.2.2.9). Dass bei Sanierungen energetische Standards nicht eingehalten werden, wird auf mangelnde Kontrolle zurückgeführt (Energiesparclub 2011) – ein Argument dafür scheint die Beobachtung, dass der Vollzug bei Maßnahmen im Rahmen von Förderprogrammen deutlich besser sei als bei selbständig durchgeführten Modernisierungen (vgl. Kleemann/Hansen 2005: 64).

Die zuständigen Behörden sind in viele Sanierungen überhaupt nicht eingebunden, da diese in der Regel nicht genehmigungspflichtig sind. Das bedeutet, es gibt keine administrativen Rahmenbedingungen, die ermöglichen, im Vorfeld oder im Nachhinein Daten über Sanierungen zu erhalten und für ein Monitoring aufzubereiten. Es muss also davon ausgegangen werden, dass die Vollzugskontrolle von Anforderungen bei Bestandsgebäuden und somit ein wichtiger Aspekt der praktischen Implementation der EnEV nicht ausreichend funktioniert. Aufgabe der Mitgliedstaaten ist es jedoch, hierfür die Rahmenbedingungen (finanzielle Mittel, Personal und Strukturen) zu schaffen.

Zwischenfazit praktische Implementation

Der Vollzug von Nachrüstpflichten ist mit den bestehenden Regeln nicht gewährleistet. Allerdings sieht die Gebäude-Richtlinie selbst gar keine unbedingten Nachrüstpflichten vor, sondern lediglich Mindestanforderungen bei geplanten Sanierungen. Eine Missachtung dieser Mindestanforderungen ist in Deutschland seit der EnEV 2009 als Ordnungswidrigkeits-Tatbestand gelistet. Somit muss von einer verspäteten praktischen Umsetzung gesprochen werden, da erst seitdem überhaupt Sanktionen möglich sind. Allerdings gibt es keine Stichprobenregelung, d.h. die Bundesländer sind nicht verpflichtet, eine Behörde mit dieser effektiven Vollzugskontrolle zu beauftragen. Stattdessen wird auf Hinweise von Dritten¹¹⁴ „gewartet“. Insgesamt erscheint die praktische Implementation in Deutschland nicht ausreichend effektiv geregelt, auch wenn erste Schritte in die Richtung getan sind.

8.4.3 Zusammenfassung

Mindeststandards bei größeren Renovierungen von Bestandsgebäuden gab es in Deutschland bereits lange vor Inkrafttreten der Gebäude-Richtlinie. Die formale Implementation der von der EU-Gebäude-Richtlinie geforderten Mindestanforderungen an Bestandsgebäude war also rechtzeitig und vollständig. Es gibt Hinweise auf kleinere Inkompatibilitäten bezüglich des Miet- und Nachbarschaftsrechts, die noch angepasst werden sollten. Außerdem wurden die Standards nicht wie durch die Richtlinie vorgeschrieben nach fünf Jahren überprüft und angepasst, sondern erst verspätet mit der EnEV 2009.

Für die praktische Implementation wurden wichtige Aspekte der Regulierungspraxis (z.B. Ordnungswidrigkeiten) in der EnEV 2009 geklärt. Relevante Strukturen und Ressourcen in den hierfür verantwortlichen Bundesländern sind dagegen nicht ausreichend.

¹¹⁴ Das könnten MieterInnen sein, die Mängel am gemieteten Objekt bemerken und somit ihre VermieterInnen anzeigen, oder BauherrInnen, die die von ihnen beauftragten HandwerkerInnen aufgrund von Mängeln anzeigen.

Tabelle 22: Formale und praktische Implementation von Artikel 6
 (eigene Darstellung)

	Anforderungen Bestandsgebäude (Art. 6)	EnEV 2002	EnEV 2007	EnEV 2009	Bemerkungen
Formale Implementation	rechtzeitige Umsetzung und Mitteilung an KOM	+	-	+	EnEV 2002 war kongruent,
	korrekte Integration: - inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen? - Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln? - gewählte Maßnahmen zielführend?	0	+	+	Defizite bezüglich Überprüfung und Anpassung der Standards (wäre 2007 fällig gewesen), in EnEV 2009 (somit verspätet) behoben
	vollständige Umsetzung: - alle Vorgaben/ Zielsetzungen der RL erfüllt?	+	+	+	
Praktische Implementation	Praxistauglichkeit für Politikadressaten: - Kooperation bei Politikformulierung? - Informations- und Beratungsangebot? - widerspruchsfreie Politik vor Ort?	0	0	0	teils Konflikte mit lokalen Erhaltungssatzungen Beratungsangebote vorhanden, doch zu wenig bekannt bzw. zu wenig genutzt
	administrative Rahmenbedingungen: - geeignete Abläufe? - Monitoring?	-	-	-	Behörden haben i.d.R. keinen Einblick in Sanierungen und keinen Kontakt zu Politikadressaten
	effektiver Vollzug: - Wie ist Vollzug geregelt (wer überwacht wie die Anwendung durch Politikadressaten)? - Konsequenzen bei Nichteinhaltung?	-	-	0	nur Bußgeldbestimmungen (seit 2009), jedoch keine Kontrollen
Gesamt-Fazit Implementation		0	0	0	praktische Umsetzung (Regelungen für Vollzug etc.) nicht effektiv

Legende:

- + = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend,
- 0 = entspricht den Kriterien für effektive Implementation nur teilweise,
- = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend nicht

8.5 Energieausweise (Artikel 7)

„Artikel 7: Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz.

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass beim Bau, beim Verkauf oder bei der Vermietung von Gebäuden dem Eigentümer bzw. dem potenziellen Käufer oder Mieter vom Eigentümer ein Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz vorgelegt wird. Die Gültigkeitsdauer des Energieausweises darf zehn Jahre nicht überschreiten.

In Gebäudekomplexen kann der Energieausweis für Wohnungen oder Einheiten, die für eine gesonderte Nutzung ausgelegt sind,

- im Fall von Gebäudekomplexen mit einer gemeinsamen Heizungsanlage auf der Grundlage eines gemeinsamen Energieausweises für das gesamte Gebäude oder
- auf der Grundlage der Bewertung einer anderen vergleichbaren Wohnung in demselben Gebäudekomplex ausgestellt werden.

Die Mitgliedstaaten können die in Artikel 4 Absatz 3 genannten Kategorien von der Anwendung dieses Absatzes ausnehmen.

(2) [...] Dem Energieausweis sind Empfehlungen für die kostengünstige Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz beizufügen. [...]

(3) Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei Gebäuden mit einer Gesamtnutzfläche von über 1 000 m², die von Behörden und von Einrichtungen genutzt werden, die für eine große Anzahl von Menschen öffentliche Dienstleistungen erbringen und die deshalb von diesen Menschen häufig aufgesucht werden, ein höchstens zehn Jahre alter Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz an einer für die Öffentlichkeit gut sichtbaren Stelle angebracht wird. [...]“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 68)

Relevant ist außerdem:

„Artikel 10: Unabhängiges Fachpersonal.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Erstellung des Energieausweises von Gebäuden, die Erstellung der begleitenden Empfehlungen [...] in unabhängiger Weise von qualifizierten und/oder zugelassenen Fachleuten durchgeführt wird, die entweder selbstständige Unternehmer oder Angestellte von Behörden oder privaten Stellen sein können.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 69) sowie

„Artikel 15: Umsetzung.

[...] (2) Falls qualifiziertes und/oder zugelassenes Fachpersonal nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht, können die Mitgliedstaaten für die vollständige Anwendung der Artikel 7, 8 und 9 eine zusätzliche Frist von drei Jahren¹¹⁵ in Anspruch nehmen. Mitgliedstaaten, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, teilen dies der Kommission unter Angabe der jeweiligen Gründe und zusammen mit einem Zeitplan für die weitere Umsetzung dieser Richtlinie mit.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 69-70)

¹¹⁵ Damit würde die Frist für die korrekte Implementation nicht am 4. Januar 2006 sondern am 4. Januar 2009 ablaufen.

8.5.1 Formale Umsetzung

Energieausweise sind in Deutschland für *neue* Gebäude sowie für Gebäude, an denen wesentliche Renovierungen und/oder Erweiterungen des beheizten Bereichs vorgenommen wurden, bereits seit 2002 verpflichtend (§ 13 EnEV 2002).¹¹⁶ Für *sämtliche* Bestandsgebäude, die vermietet oder verkauft werden sollen, wurden Energieausweise jedoch erst mit der EnEV 2007 (§16 Abs. 2) verpflichtend.¹¹⁷ Hierbei gab es ein abgestuftes Inkrafttreten: Wohngebäude, die bis 1965 errichtet wurden, mussten spätestens zum 1. Juli 2008 bei Vermietung oder Verkauf einen Ausweis vorlegen, Wohngebäude jüngeren Datums erst ab 1. Januar 2009. Für bestehende Nichtwohngebäude wurde der Energieausweis erst ab 1. Juli 2009 Pflicht (§ 29 EnEV 2007). Grundsätzlich gilt auch im deutschen Recht eine maximale Gültigkeitsdauer der Energieausweise von zehn Jahren – wie von der EU vorgesehen.

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, ein Gebäude für einen Energieausweis zu bewerten (vgl. Kapitel 2.1.1): a) tatsächlicher, gemessener Energieverbrauch und b) rechnerischer, theoretischer Energiebedarf. Die Gebäude-Richtlinie lässt beide Varianten zu, sodass es in Deutschland eine lange und kontroverse Debatte darüber gab, welche Art des Energieausweises hier eingeführt werden sollte (vgl. Kapitel 9.1): „Letztlich wurde für Deutschland entschieden, dass beide Verfahren optional angewendet werden können.“ (BMVBS et al. 2009: 9) Für neue Gebäude und größeren Renovierungen unterzogene Bestandsgebäude sind in Deutschland nun grundsätzlich *Energiebedarfsausweise* vorgesehen (§16 Abs. 1 EnEV 2007). Bei bestehenden Gebäuden kommt es auf deren Alter und Größe sowie auf den Zeitpunkt der Ausstellung an, ob ein *Verbrauchsausweis* reicht oder ein teurerer und zugleich aussagekräftigerer *Bedarfsausweis* notwendig ist. Für Gebäude, für die der Bauantrag vor dem 1. November 1977 gestellt wurde und die aus maximal vier Wohneinheiten bestehen, ist ab 1. Oktober 2008 bei Vermietung oder Verkauf ein *Bedarfsausweis* erforderlich (§ 17 Abs. 2 EnEV 2007). Allerdings bleiben alle anderen Ausweise, die für diese Gebäude bereits vor dem Stichtag und gemäß der alten Rechtslage ausgestellt wurden, volle 10 Jahre gültig (§ 29 Übergangsvorschrift der EnEV 2007). Dies gilt insbesondere auch für Ausweise, die im Rahmen von Pilotpro-

¹¹⁶ Nach § 8 Abs. 3 EnEV 2002 ist ein Energieausweis auszustellen, wenn an einem Bestandsgebäude „wesentliche Änderungen“ durchgeführt wurden. Freiwillig konnten Energieausweise (z.B. im Rahmen einer Energieberatung) mithilfe dieses Berechnungsverfahrens jederzeit erstellt werden.

¹¹⁷ Ausnahme: Baudenkmäler und kleine (< 50 qm) Bestandsgebäude (§ 16 Abs. 4 EnEV 2009).

jekten der dena entstanden sind (Schettler-Köhler 2008a: 87). Für alle anderen bestehenden Gebäude, die nach 1977 errichtet wurden oder die aus mehr als vier Wohneinheiten bestehen, besteht Wahlfreiheit zwischen Bedarfs- und Verbrauchsausweis. Die beiden Ausweisformen unterscheiden sich – neben der Art der Datenerhebung – insbesondere in Preis und Aufwand (vgl. u.a. Krimmling 2010: 276). Für *Energieverbrauchsausweise* können die erforderlichen Daten per Internet übermittelt werden, sodass der Ausweisersteller nicht einmal vor Ort sein muss. Sollen staatliche Fördermittel beantragt werden, müssen jedoch *Energiebedarfsausweise* vorgelegt werden (KfW Bankengruppe 2011b: 8). Und „[s]eitdem die KfW-Förderdatenbank die EnEV-Nachweise (Energieausweise) überprüft und gegebenenfalls Fördergelder zurückverlangt, sofern der Nachweis nicht mit der Realität übereinstimmt“, soll sich auch die Qualität der Energieausweis verbessert haben (bund der energieverbraucher 2011: 1).

Dadurch, dass zwei verschiedene Ausweisformen parallel existieren, und dadurch, dass *Energieverbrauchsausweise* nicht ausreichend Auskunft geben über den baulichen Zustand, ist das Ziel der Richtlinie, dass sich WohnungsinteressentInnen gezielt über den energetischen Zustand der Wohnung/ des Hauses informieren und verschiedene Angebote vergleichen können, nicht adäquat zu erreichen.

Die Pflicht zum Aushang von Energieausweisen in öffentlichen bzw. stark frequentierten Gebäuden ist erst seit der EnEV 2007 (§ 16 Abs. 3) enthalten und trat zum 1. Juli 2009 in Kraft (§29 Abs. 2 EnEV 2007), also *nach* der von der EU vorgesehenen Frist. Von der durch die EU gestattete Einschränkung, dass nur Gebäude mit mehr als 1 000 qm Nutzfläche hiervon betroffen sind, hat Deutschland in diesem Fall Gebrauch gemacht.

(Modernisierungs-)Empfehlungen an die GebäudeeigentümerInnen für die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz, die die Gebäude-Richtlinie ergänzend zu den Ausweisen vorsieht, wurden ebenfalls erst mit der EnEV 2007 umgesetzt (§ 20 EnEV 2007). Diese müssen in Form von kurz gefassten fachlichen Hinweisen ausgestellt werden:

„Dabei kann ergänzend auf weiterführende [...] Veröffentlichungen des [BMVBS] im Einvernehmen mit dem [BMWi] oder von ihnen beauftragter Dritter Bezug genommen werden. [...] Sind Modernisierungsempfehlungen nicht möglich, hat der Aussteller dies dem Eigentümer anlässlich der Ausstellung des Energieausweises mitzuteilen.“ (§ 20 Abs. 1 EnEV 2007)

Fraglich ist, ob das für eine effektive Zielerreichung genügt. Ziel der Gebäude-Richtlinie ist es, dass EigentümerInnen anhand der Modernisierungsempfehlungen den energetischen Zustand ihres Gebäudes einschätzen sowie kurz- oder mittelfristig verbessern können. Hierfür werden knappe Stichworte – wie im Muster in Anlage 10 der EnEV 2009 – nicht ausreichen, sondern dies wird eine zusätzliche fachkundige Energieberatung erfordern. Da die Gebäude-Richtlinie jedoch nicht ausreichend spezifische Anforderungen an die Mitgliedstaaten formuliert, ist ein explizites Defizit der formalen Implementation nicht festzustellen.

Zwischenfazit formale Umsetzung

Deutschland schrieb Energieausweisen bei Neubauten (und größeren Renovierungen) bereits vor Inkrafttreten der Gebäude-Richtlinie vor. Die Verpflichtung, auch bei Verkauf und Vermietung bestehender Gebäuden einen gültigen Energieausweis vorzulegen, hat Deutschland *verspätet* umgesetzt. Während die relevanten Vorgaben in der EnEV 2007 verabschiedet wurden, traten sie aufgrund langer Übergangsfristen teilweise erst im Laufe des Jahres 2009 in Kraft. Auch die Vorgabe, die Energieausweise in öffentlichen Gebäuden sichtbar auszuhängen, kam verspätet. Die Möglichkeit, Energieverbrauchsangabe zu erstellen, ist nur bedingt zielführend. Insofern wird die formale Implementation zwar als vollständig, aber nicht als korrekt betrachtet.

8.5.2 Praktische Umsetzung

Folgende Kriterien sind für eine effektive praktische Implementation des Energieausweises relevant:

- klare Definition, welche Angaben der Energieausweis enthalten muss, auch hier Kooperation während der Politikformulierung mit Praxis-ExpertInnen;
- eindeutige Angaben, wer die Ausweise ausstellen darf (Ausbildungsvoraussetzungen);
- Informations- und Beratungsangebote für Politikadressaten, sowie Demonstrationsprojekte gemeinsam mit beteiligten Akteuren;
- Monitoring über Energieausweisgebrauch, ggf. mit Hilfe eines Registers,
- Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vorgaben mit klaren Verantwortlichkeiten;
- systematische, effektive Vollzugskontrolle.

Praxistauglichkeit

Die ausgewählten Methoden zur Erstellung der Energieausweise bauen auf den in Deutschland bereits verwendeten Konzepten auf und machen es damit für Politikadressaten relativ einfach. Allerdings macht dieses Vorgehen es schwerer, ermittelte Ergebnisse von Gebäuden europäisch zu vergleichen. Die Richtlinie hat den Mitgliedstaaten zwar offen gelassen, wie die Ausweise erstellt werden sollen, doch immer wieder gibt es Kritik daran, dass Deutschland keine ausreichende Harmonisierung zum CEN-Standard gewährleistet (Andaloro et al. 2010: 5848, vgl. auch Kapitel 5.1.2), sondern sich stattdessen an DIN-Normen orientiert (vgl. Kapitel 8.1). Für die effektive praktische Implementation in Deutschland ist das Vorgehen zweckmäßig.

Allerdings ist die Komplexität der vielen Ausnahmen und Bedingungen, ab wann für welches Gebäude welcher Energieausweis vorgelegt werden muss und wer diesen erstellen darf – insbesondere für die EigentümerInnen – alles andere als praxistauglich (vgl. DMB 2006 und BMVBS 2010a: 75-76).

Informationen, Demonstrationsprojekte

Im Zusammenhang mit dem Energieausweis gibt es zahlreiche Maßnahmen zur Unterstützung der Politikadressaten: viele Informationsangebote sowie hilfreiche Werkzeuge zur konkreten Anwendung. Im Jahr 2007 führte die dena zur Einführung der Energieausweise im Bestand eine umfassende Informationskampagne durch (BPIE 2010: 50). Doch auch bereits Jahre davor und bis heute hat die dena eine herausragende Rolle bezüglich der Information zum Thema Energieausweis und Gebäudesanierung.

Die EnEV selbst ist äußerst klar in ihren Anforderungen an die Politikadressaten. Seit 2007 finden sich in der Anlage der Verordnung spezifische Muster für Energieausweise. So wird deutlich, welche konkreten Angaben die Ausweise mindestens enthalten müssen – sogar der Aufbau ist hier vorgeschrieben (vgl. § 17, Abs. 4, EnEV 2007 und 2009). Mit Anlagen 6 und 7 der EnEV 2009 wird sowohl für Wohn- als auch für Nichtwohngebäude ein jeweils vierseitiges Muster für die Energieausweise vorgegeben. Das Muster lässt sich sowohl für den Energiebedarfs- als auch für den Verbrauchsausweis nutzen. Anlage 10 enthält zusätzlich ein Muster für die Modernisierungsempfehlungen. Mithilfe der Anlagen 8 und 9 der EnEV 2009 kann der Aushang für öffentliche Gebäude erstellt werden. Dies ist für die praktische Implementation äußerst hilfreich, da diese

Muster den AusstellerInnen die Arbeit erleichtern und gleichzeitig dazu beitragen, dass die Ausweise alle wichtigen Angaben enthalten und durch ein einheitliches Lay-Out übersichtlich und auch besser vergleichbar sind.

Entsprechende Software, um die Ausweise nach dem Muster auszudrucken, steht kostenfrei bei der dena zum Download bereit. Dies kann zusätzlich zu einer effektiven praktischen Implementation beitragen (dena 2011f). Für die Berechnung der Gebäude-daten nach EnEV – dem Schritt *vor* der Ausstellung des Ausweises – gibt es zahlreiche (kostenpflichtige) Software auf dem Markt (Schettler-Köhler 2008a: 90-91).

Sogar einen Muster-Vertrag für die Vereinbarung zwischen Ausweis-AusstellerIn und AuftraggeberIn stellt die dena zur Verfügung (dena 2008). Des Weiteren bietet sie eine kostenlose Energie-Hotline an, die sowohl VerbraucherInnen als auch Fachleuten ausführlich Auskunft erteilt. Die dena organisiert (Fach-)Veranstaltungen, initiiert und begleitet Pilotprojekte und schreibt Wettbewerbe aus. Insofern gibt es eine kompetente Anlaufstelle zum Thema Energieausweise, die relevante Informationen zur Verfügung stellt und eine wichtige Hilfe für eine effektive praktische Implementation sein kann. Zusätzlich bietet die dena eine freiwillige Zertifizierung des Energieausweises mit dem „dena-Gütesiegel“ an, das jedoch grundsätzlich nur für Energieausweise von Wohngebäuden auf Grundlage des *Energiebedarfs* ausgestellt werden kann. Da die EnEV nach Einschätzung der dena beim Energieausweis einen „großen Spielraum – sowohl bei der Qualifikation der AusstellerIn als auch beim Ausstellungsverfahren“ – lässt, will sie mit den eigenen hohen Qualitätsstandards sicherstellen, dass „der Energieausweis mit dena-Gütesiegel ein verlässliches Instrument für die Bewertung der energetischen Gebäudequalität ist“ (dena 2011a).

Administrative Rahmenbedingungen

In der dena-Datenbank können interessierte EigentümerInnen also nach qualifizierten ExpertInnen suchen. Ein amtliches Verzeichnis von registrierten ExpertInnen oder ausgestellten Zertifikaten ist in Deutschland allerdings nicht vorgesehen (RICS 2009: 30). Es gibt also kein systematisches Monitoring über die Zahl und Arten ausgestellter Ausweise.

Voraussetzungen für qualifizierte AusstellerInnen

Die Gebäude-Richtlinie schreibt in Artikel 10 vor (s.o.), dass die Ausweise von unabhängigen und qualifizierten und/oder zugelassenen Fachleuten erstellt werden sollen. Die Ausweis ausstellenden Personen müssen nach EnEV ein Mindestmaß an fachlicher Qualifikation erfüllen¹¹⁸ und werden nicht explizit für diese Funktion staatlich geprüft oder zertifiziert. Deshalb wird die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der deutschen Energieausweise aufgrund der großzügigen Zulassung von AusstellerInnen in Frage gestellt: Im EU-weiten Ländervergleich vergeben Andaloro et al. auf einer Skala von null bis drei in der Kategorie „professional requirements for independent experts“ lediglich einen Punkt an Deutschland, weil dieser Mitgliedstaat „allow[s] a wide range of qualifications (thus allowing a non-homogenous group to operate in this field)“ (Andaloro et al. 2010: 5845).

Ordnungswidrigkeiten und Vollzug

Bereits in der EnEV 2007 galt es als Ordnungswidrigkeit, einen Energieausweis auszustellen, ohne die entsprechende Ausstellungsberechtigung gemäß EnEV zu haben oder den Ausweis nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig zugänglich zu machen (§ 27 Abs. 2 EnEV 2007). Bei Verstoß (im Fall der Nichtzugänglichmachen eines Energieausweises gegenüber potenziellen KäuferInnen oder MieterInnen) kann ein Bußgeld von bis zu 15 000 Euro verhängt werden (§ 27 Abs. 2 EnEV 2009, in Verbindung mit EnEG § 8 Abs. 2). Es finden allerdings keine Kontrollen statt, um dies zu überwachen, vielmehr werden Vorgänge nur überprüft, wenn es zur Anzeige von Betroffenen kommt, was für eine effektive praktische Implementation nicht ausreicht:

¹¹⁸ Folgende Personen sind nach § 21 EnEV 2007 und 2009 berechtigt, Energieausweise auszustellen:

HochschulabsolventInnen (z.B. der Fächer Architektur, Bauingenieurwesen, Bauphysik),

„Personen, die für ein zulassungspflichtiges Bau-, Ausbau- oder anlagentechnisches Gewerbe oder für das Schornsteinfegerwesen die Voraussetzungen zur Eintragung in die Handwerksrolle erfüllen, sowie Handwerksmeister der zulassungsfreien Handwerke [...]“,

Staatlich anerkannte oder geprüfte TechnikerInnen, „deren Ausbildung [...] die Beurteilung der Gebäudehülle, [...] von Heizungs- und Warmwasserbereitungsanlagen oder [...] von Lüftungs- und Klimaanlage umfasst“, und

„Personen, die [...] zur Unterzeichnung von bautechnischen Nachweisen des Wärmeschutzes oder der Energieeinsparung bei der Errichtung von Gebäuden berechtigt sind“.

„In case of the non-compliance of the EPC¹¹⁹ obligation at the time of transaction there are penalties (inter alia the possibility of fines) set by the government, but there is no operational enforcement system. Municipalities are in principle responsible for the monitoring compliance, but in practice there is often only a check of compliance when a complaint is filed.“ (BPIE 2010: 50-51)

Wer nicht dafür Sorge trägt, dass die zur Erstellung eines Energieausweises bereitgestellten Daten richtig sind, also vorsätzlich oder leichtfertig einen falschen Ausweis erstellt, begeht erst seit 2009 eine Ordnungswidrigkeit (§ 27 Abs. 2 EnEV 2009). Dabei mahnt die EnEV 2009 nicht nur die AusstellerInnen, sondern auch die EigentümerInnen zum korrekten Umgang mit Daten: Demnach ist „der Eigentümer des Gebäudes für die Datenqualität laut den Vorgaben der EnEV verantwortlich [...], sofern er diese dem Aussteller des Energieausweises zur Verfügung stellt“. Doch der/die AusstellerIn kann sich nicht ausschließlich auf die Verantwortung des Eigentümers berufen: „Der Aussteller darf die vom Eigentümer bereitgestellten Daten seinen Berechnungen nicht zugrunde legen, soweit begründeter Anlass zu Zweifeln an deren Richtigkeit besteht.“ Und wenn der/die AusstellerIn die Daten selbst ermittelt hat, muss er für korrekte Daten sorgen (§ 17 Abs. 5 EnEV 2009). Bei unkorrekter Datenbereitstellung oder unkorrekter Datenermittlung kann ein Bußgeld von bis zu 15 000 Euro verhängt werden (§ 27 Abs. 2 EnEV 2009, in Verbindung mit EnEG § 8 Abs. 2). Relevant ist hierbei, dass in der EnEV 2007 noch als Ordnungswidrigkeit galt, wer *vorsätzlich oder fahrlässig gegen* die Vorgaben verstößt, seit EnEV 2009 jedoch nur noch geahndet wird, wer die Regeln *vorsätzlich oder leichtfertig* missachtet: „Geahndet wird nur vorsätzliches oder leichtfertiges, also grob fahrlässiges Handeln. Leichte Fahrlässigkeit ist nicht mehr strafbar.“ (Hartung 2009: 4)

Doch auch die Richtigkeit der ausgestellten Energieausweise wird nicht überprüft, höchstens, wenn es zur Anzeige von Betroffenen kommt – und damit steht Deutschland nicht alleine da:

„In a number of countries there are in theory sanctions for non-compliance. Since an operational enforcement system is unavailable, only in the event of specific complaints will legal steps be taken (Germany, the Netherlands, Poland, Austria, Denmark).“ (BPIE 2010: 38)

Energieausweise müssen der zuständigen Behörde auf Verlangen vorgelegt werden (Schettler-Köhler 2008a: 90). Dies lässt sich jedoch nur im Absatz zu den Energieaus-

¹¹⁹ EPC = Energy Performance Certificates/ Energy Performance Certification (schemes)

weisen für *zu errichtende* Gebäude finden (§ 16, Abs. 1, EnEV 2009). Ausweise, die spätestens im Rahmen einer Vermietung oder eines Verkaufs vorgelegt werden müssen, werden nicht durch Behörden, sondern lediglich durch die jeweiligen VerbraucherInnen eingesehen. Laut EnEV muss also keine Behörde das Vorhandensein und/oder die Richtigkeit der ausgestellten Energieausweise für Bestandsgebäude aktiv prüfen (weder regelmäßig noch in Stichproben)¹²⁰ (Erhorn/Erhorn-Kluttig 2009: 4). Hier wird offenbar vorausgesetzt, „der Markt“ würde dies regeln und betroffene Personen ggf. Ordnungswidrigkeiten anzeigen.

Doch diese mangelhafte Vollzugskontrolle und die Möglichkeit, dass Daten von den EigentümerInnen selbst zur Verfügung gestellt werden können, führt dazu, dass Energieausweise auf dem Markt sind, die den Namen nicht verdienen: Es ist zwar vom Gesetzgeber vorgesehen, dass die Ausweise von unabhängigen Fachleuten erstellt werden (§ 21 EnEV 2009) und das entspricht insofern den Anforderungen der Artikels 10 der Gebäude-Richtlinie. Allerdings sieht die Praxis teilweise anders aus, da Energieausweise in Deutschland nach Eingabe weniger Daten „per Klick“ im Internet zu kaufen sind. Sie werden rechtskräftig von einem Architekten unterschrieben, der das Gebäude selbst jedoch nie gesehen haben muss und auch keine weiteren Belege vorliegen hat. Insofern können EigentümerInnen absichtlich oder aufgrund ihrer fachlichen Unkenntnis falsche Angaben zum Gebäude, der Heizung oder dem Energieverbrauch machen und trotzdem einen – zunächst – unangefochtenen Energieausweis ausdrucken, den sie potentiellen MieterInnen oder KäuferInnen vorlegen können. Diese wiederum haben kaum eine Chance, die Korrektheit des Ausweises zu prüfen. Das heißt, formal sollen die AusstellerInnen die im Internet eingegebenen Daten auf Plausibilität prüfen (vgl. § 17 Abs. 5 EnEV 2009). Doch zum einen ist das Risiko, wegen eines falschen Ausweises juristisch belangt zu werden, verschwindend gering und zum anderen sind die AusstellerInnen als AuftragnehmerInnen in gewisser Weise auch von den Erwartungen der GebäudeeigentümerInnen abhängig. Hier sind also Zweifel angebracht, ob die Unabhängigkeit der AusstellerInnen gewahrt ist. Hinzukommt, dass individuell auf das Gebäude abgestimmte Modernisierungsmaßnahmen solcher Ausweise schon aufgrund des gewählten Verfahrens nicht ausreichend zielführend sein können. Die Rahmenbedingungen für eine effektive Qualitätskontrolle sind also nicht gegeben, denn „the experts are basically

¹²⁰ Im Rahmen ihrer Durchführungsverordnungen zur EnEV können die Bundesländer jedoch Vollzugskontrollen beschließen und umsetzen, die über die bundesweiten Vorgaben der EnEV selbst hinausgehen.

responsible to perform quality control of their work, without effective external control mechanisms“ (BPIE 2010: 39)

Immerhin hat sich die Gruppe der Verantwortlichen seit der EnEV 2009 erweitert, die nun aufgrund von Ordnungswidrigkeiten belangt werden können: Während bis zum Inkrafttreten der EnEV 2009 nur die GebäudeeigentümerInnen selbst für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich waren, sind nun auch Personen verantwortlich, die in deren Auftrag handeln (§ 26 EnEV 2009, vgl. ausführlicher in Kapitel 8.2.2). Daraus folgt, dass nicht nur EigentümerInnen selbst verpflichtet sind, potentiellen MieterInnen oder KäuferInnen Energieausweise vorzulegen, sondern dass auch die von den EigentümerInnen beauftragten VerwalterInnen oder MaklerInnen hierfür verantwortlich sind.

Korrekt ausgestellte Energieausweise für neu errichtete Gebäude belegen die Einhaltung der gültigen EnEV-Mindeststandards. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass entweder der tatsächliche Energieverbrauch (durch ungünstiges NutzerInnenverhalten) oder sogar der rechnerische Energiebedarf höher ist als im Energieausweis angegeben (aufgrund von kurzfristigen Änderungen der Baupläne, Baumängeln wie fehlerhafter Dämmung oder gar wissentlich falsch ausgestellter Energieausweise). Hier wurde auf der Outcome-Ebene ein extrem großes Vollzugsdefizit vermutet (vgl. Kapitel 8.2.2).

Die Einschätzung der BPIE-Studie bezüglich der praktischen Implementation der Energieausweise in Deutschland ist ernüchternd (BPIE 2010: 32, 2010: 36): Demnach werden (z.T. deutliche) Verbesserungspotentiale gesehen hinsichtlich

- der Anwendung der Ausweise bei Kauf/ Vermietung,¹²¹
- der Einschätzung der Nützlichkeit durch die Öffentlichkeit,
- des Monitoring, z.B. durch eine Datenbank/ ein Register,¹²²,
- einem funktionierenden Vollzugssystem.

Außerdem würde der Energieverbrauchsausweis kaum relevante Informationen für die GebäudeeigentümerInnen enthalten und somit auch keine Energieeffizienzmaßnahmen

¹²¹ „In practice in a number of countries the EPCs are often only actually issued when specifically required in the transaction process, although they are formally mandatory according to regulation. The most important reason for this seems to be that practical enforcement is low (Poland, the Netherlands, Austria, Germany)“ (BPIE 2010: 33).

¹²² Für ein effektives Monitoring wird es als wichtig erachtet, Informationen über die Zahl der ausgestellten Energieausweise zu haben (BPIE 2010: 50).

anstoßen (BPIE 2010: 50). Zufrieden waren die Autoren der Studie mit der nationalen Informationskampagne der dena (BPIE 2010: 36).

Auch die EU-Kommission geht davon aus, dass es gerade beim Instrument der Energieausweise noch Verbesserungspotential gibt: So sei die Qualität mancher Ausweise unzureichend, und diese würden bei Gebäudeverkäufen „nicht systematisch zur Verfügung gestellt“ (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 5). Wenn also die praktische Implementation in den Mitgliedstaaten allgemein von der Kommission als nicht ausreichend eingeschätzt wird, kann dies sowohl an einer mangelnden praktischen Implementation in den Mitgliedstaaten liegen als auch daran, dass die Gebäude-Richtlinie den Mitgliedstaaten Vorgaben gemacht hat, die nicht konkret genug sind. Im Rahmen der Neufassung der Gebäude-Richtlinie (der Prozess der Politikformulierung und Entscheidung lief von 2008 bis 2010) stellte die Kommission in ihrer Folgenabschätzung verschiedene Nachbesserungen zur Diskussion (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 5-6). Sie setzte schließlich durch, dass die Mitgliedstaaten ein unabhängiges Kontrollsystem einführen sollen, das Behörden verpflichtet, Stichproben durchzuführen, ob die Ausweise den Qualitätsanforderungen entsprechen (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2010: 25-26).

8.5.3 Zusammenfassung

Die formale Implementation der von der EU-Gebäude-Richtlinie geforderten Energieausweise für neue Gebäude war bereits vor Inkrafttreten der Richtlinie erfüllt, die Regelung bezüglich der Energieausweise für Bestandsgebäude erfolgte erst mit deutlichen Verzögerungen in der EnEV 2007. Weil die Pflicht, Energieausweise vorzulegen, erst (je nach Gebäude gestaffelt) zwischen 2008 und 2009 in Kraft trat, war auch die vollständige Umsetzungsverpflichtung tatsächlich erst im Jahr 2009 erfüllt. Jedoch gibt es unterschiedliche Interpretationen darüber, ob die Ziele der Gebäude-Richtlinie mit den in Deutschland umgesetzten Maßnahmen (zwei verschiedene Ausweisarten parallel, die schwer vergleichbar sind) tatsächlich zu erreichen sind.

Die praktische Implementation verfügt über einige relevante Steuerungsmuster (z.B. Ordnungswidrigkeiten, Verantwortlichkeiten). Allerdings ist für Bestandsgebäude keine Vollzugskontrolle vorgesehen.

Tabelle 23: Formale und praktische Implementation von Artikel 7
 (eigene Darstellung)

	Energieausweis (Art. 7)	EnEV 2002	EnEV 2007	EnEV 2009	Bemerkungen
Formale Implementation	rechtzeitige Umsetzung und Mitteilung an KOM	-			EnEV 2002 enthielt nur Ausweise für neue Gebäude, EnEV 2007 machte Ausweise für Bestand erst 2008/2009 verpflichtend (extrem lange Übergangsphase) Verbrauchsausweis nur bedingt geeignet für Zielerreichung
	korrekte Integration: - inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen? - Maßnahmen zielführend? (Vergleichbarkeit für InteressentInnen, hilfreiche Hinweise für energetische Verbesserungen) - Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln?	0	0	0	
	vollständige Umsetzung: - alle Vorgaben der RL erreicht? (Ausweise für neue und Bestandsgebäude, Modernisierungshinweise, Aushangpflicht öffentliche Gebäude)	0	+	+	
Praktische Implementation	Praxistauglichkeit für Politikadressaten: - klare Definition zu notwendigen Angaben des Energieausweises - Kooperation während der Politikformulierung mit Praxis-ExpertInnen - Informations- und Beratungsangebot für Politikadressaten? - Demonstrationsprojekte?	-	0	0	Info-Kampagne sowie Weiterentwicklung des Instruments in Demonstrationsprojekten, freiwillige Expertendatenbank viele Ausnahmen, zu komplizierte Bedingungen, welches Gebäude welchen Ausweis benötigt
	administrative Rahmenbedingungen: - Monitoring, ggf. Register?	-	-	-	kein systematisches Monitoring
	effektiver Vollzug: - Konsequenzen bei Nichteinhaltung geregelt, klare Verantwortliche? - systematische Vollzugsstrukturen aufgebaut?	-	0	0	Ordnungswidrigkeit, wenn kein vorgelegt oder falscher Ausweis ausgestellt wird keine Vollzugskontrolle
Gesamt-Fazit Implementation		-	0	0	Verzögerungen bei formaler Implementation für Gebäudebestand, keine Vollzugskontrolle

Legende:

+ = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend,

0 = entspricht den Kriterien für effektive Implementation nur teilweise,

- = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend nicht

8.6 Inspektion von Heizkesseln (Artikel 8)

„Artikel 8: Inspektion von Heizkesseln.

Zur Senkung des Energieverbrauchs und zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen gehen die Mitgliedstaaten nach einer der folgenden Alternativen vor:

a) Sie treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die regelmäßige Inspektion von mit nicht erneuerbaren flüssigen oder festen Brennstoffen befeuerten Heizkesseln mit einer Nennleistung von 20 bis 100 kW zu gewährleisten. Diese Inspektion kann auch auf Heizkessel angewandt werden, die mit anderen Brennstoffen befeuert werden.

Heizkessel mit einer Nennleistung von mehr als 100 kW sind mindestens alle zwei Jahre einer Inspektion zu unterziehen. Bei Gasheizkesseln kann diese Frist auf vier Jahre verlängert werden.

Für Heizungsanlagen mit Kesseln mit einer Nennleistung über 20 kW, die älter als 15 Jahre sind, treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen für eine einmalige Inspektion der gesamten Heizungsanlage. Auf der Grundlage dieser Inspektion, die auch die Prüfung des Wirkungsgrads der Kessel und der Kesseldimensionierung im Verhältnis zum Heizbedarf des Gebäudes umfasst, geben die Fachleute den Nutzern Ratschläge für den Austausch der Kessel, für sonstige Veränderungen am Heizungssystem und für Alternativlösungen; oder

b) sie treffen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Nutzer Ratschläge für den Austausch der Kessel, für sonstige Veränderungen am Heizungssystem und für Alternativlösungen erhalten; hierzu können Inspektionen zählen, um den Wirkungsgrad und die Zweckmäßigkeit der Dimensionierung des Heizkessels zu beurteilen. Die Gesamtauswirkungen dieses Ansatzes sollten im Wesentlichen die gleichen sein wie bei Anwendung des Buchstaben a). Mitgliedstaaten, die diese Option wählen, unterbreiten der Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Gleichwertigkeit ihres Ansatzes.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 68-69)

8.6.1 Formale Umsetzung

Hier geht es grundsätzlich um zwei verschiedene Anforderungen an die Mitgliedstaaten:

1) *Regelmäßige Inspektionen* von Heizkesseln, die mit flüssigen oder festen (nicht erneuerbaren) Brennstoffen befeuert werden – also alle Kohle- und Ölheizungen – mit einer Nennleistung von 20 bis 100 kW. Größere Heizkessel (auch die, die mit anderen Energiequellen befeuert werden) müssen grundsätzlich regelmäßig zur Inspektion.

2) Zusätzlich sind alle Heizungsanlagen, die älter als 15 Jahre sind, *einmalig* während einer größeren Inspektion zu untersuchen – dabei geht es nicht nur um den Heizkessel, sondern um die *gesamte Heizungsanlage* (was zu dieser Begutachtung gehört, wird weiter unten erläutert).

Für eine effektive formale Implementation mussten die Mitgliedstaaten entweder die genannten Anforderungen umsetzen oder die „Option B“ wählen – und nachweisen, dass ihr Ansatz „gleichwertig ist“, also im Wesentlichen die gleichen Auswirkungen hat

wie Option A. Deutschland meldete der EU-Kommission die „Option B“ und muss somit sicherstellen, dass die NutzerInnen Ratschläge für den Austausch von Kesseln und sonstigen Effizienzsteigerungen am Heizungssystem erhalten (z.B. Inspektionen, um den Wirkungsgrad des Heizkessels zu beurteilen). Im April 2006 hatte Deutschland der Kommission den ersten Bericht hierzu vorgelegt, nachdem diese im Rahmen einer ersten Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens ausführlich Auskunft nach dem Stand der Implementation in Deutschland forderte. Im November 2010 verlangte die Kommission zum ersten Mal seit 2006 aktiv nach dem Bericht über Gleichwertigkeit des Ansatzes gemäß Artikel 8 b). Dieser zweite Bericht sollte bis zum 31. Dezember 2010 vorgelegt werden.

Verschiedene Regelwerke sollten in Deutschland bereits lange vor Inkrafttreten der Gebäude-Richtlinie sicherstellen, dass Heizungsanlagen regelmäßig überwacht und bei Bedarf ausgetauscht werden. Dazu gehören neben § 10, § 10a, § 13 und § 14 der EnEV 2009 sowie § 2 und § 3 des EnEG (BMVBS/BBR 2008) folgende:

- Schornsteinfegergesetz (SchfG),
- Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (Kleinf Feuerungsanlagen-Verordnung/ 1. Bundesimmissionsschutz-Verordnung – 1. BImSchV) sowie
- Europäische Inspektionsnorm für Heizungsanlagen.

Die Verordnung über energiesparende Anforderungen an heizungstechnische Anlagen und Warmwasseranlagen (Heizungsanlagen-Verordnung – HeizAnlV, letzte Fassung von 1998), die auf dem EnEG basiert und 2002 durch die EnEV ersetzt wurde, enthielt ebenfalls Vorgaben zur Heizungsanlageneffizienz.¹²³

¹²³ Mit der Heizungsanlagen-Verordnung erfüllte Deutschland die Umsetzungspflicht zur „Heizungskesselwirkungsgrad-Richtlinie“ (92/42/EWG – Richtlinie über die Wirkungsgrade von mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickten neuen Warmwasserheizkesseln). Mit Ablösung der Heizungsanlagen-Verordnung durch die EnEV erfüllt diese nun neben der Umsetzung der Gebäude-Richtlinie (2002/91/EG), insbesondere in § 13 Abs. 1 bis 3 und § 27 (EnEV 2009), auch die Umsetzung der Heizkesselwirkungsgrad-Richtlinie, die am 6. Juli 2005 zuletzt geändert wurde (2005/32/EG).

Exkurs: Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV)

Die 1. Bundesimmissionsschutzverordnung¹²⁴ setzt einen Teil des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) um, indem sie Grenzwerte und weitere Anforderungen an kleinere und mittlere Feuerungsanlagen (Heizungsanlagen) festlegt (Bundesregierung 2010b). Bis zur Neufassung der 1. BImSchV im Jahr 2009, die 2010 in Kraft trat¹²⁵, bezog sie sich nur auf Heizungen ab 11 bzw. 15 kW Leistung (je nach Brennstoff). Inzwischen werden hierin auch kleinere Anlagen ab 4 kW geregelt, denn seit der letzten Überarbeitung der 1. BImSchV werden heute vielfach kleinere Heizanlagen in Wohngebäuden verwendet: „Wohnhäuser sind besser isoliert und Heizanlagen arbeiten effektiver als früher. Das heißt auch, dass die meisten häuslichen Heizanlagen für feste Brennstoffe eine Nennwärmeleistung von weniger als 15 Kilowatt bzw. viele Öl- und Gasheizungen eine Nennwärmeleistung von weniger als 11 Kilowatt besitzen.“ (BMU 2009b) Neben der Ausweitung auf kleinere Anlagen wurden insbesondere Grenzwerte für Feinstaub verschärft, diese Emissionen waren durch den größeren Anteil von Biomasse im Energiemix relevanter geworden (vgl. Kapitel 2.2.2.2).

Die 1. BImSchV ist kein explizites Implementationsergebnis der Gebäude-Richtlinie, sondern verfolgt verschiedene Ziele der Luftreinhaltung. Das heißt, auch die Novellierung im Jahr 2009 hatte nicht explizit zum Ziel, EU-Anforderungen aus der Gebäude-Richtlinie besser zu erfüllen. Dennoch beruft sich die Bundesregierung u.a. auf Regeln der 1. BImSchV, um die Rechtmäßigkeit der Option b) zu belegen.

Inspektionen von Heizkesseln haben eine lange Tradition in Deutschland. Einige Regeln gehen hier weiter als die Anforderungen der Gebäude-Richtlinie: So führen zuständige SchornsteinfegerInnen ein Register aller Heizkessel ihrer Gebiete und überprüfen diese regelmäßig (die Häufigkeit hängt von Brennstoff, Heizungsalter und -größe ab, vgl. § 15 der 1. BImSchV 2010). Demnach werden in Deutschland weit *mehr* Anlagen regelmäßig inspiziert als von der Gebäude-Richtlinie mindestens vorgesehen: Auch Anlagen, die mit erneuerbaren festen Brennstoffen (Holz) und mit Gas befeuert werden, werden überwacht. Und seit der Neufassung der 1. BImSchV in 2010 sind auch kleinere Anlagen ab 4 kW Leistung betroffen. Allerdings überprüfen die SchornsteinfegerInnen keine Heizungssysteme, die ohne Feuerungsanlagen, also stattdessen z.B. über Strom (Nacht-speicherheizungen) oder Geothermie (Wärmepumpe) versorgt werden. Insofern werden nicht alle Heizungssysteme in Deutschland darüber erfasst. Die Gebäude-Richtlinie fordert dies auch nicht, vielmehr bezieht sie sich ausschließlich auf Heizkessel.

¹²⁴ Das BImSchG wird mithilfe von zahlreichen weiteren BImSchVerordnungen umgesetzt. Die Verordnungen regeln z.B. die Genehmigung von Anlagen (4. BImSchV), den Lärm von Maschinen und Garten-geräten (32. BImSchV), elektromagnetische Felder (26. BImSchV) oder die Kennzeichnung emissions-armer Fahrzeuge, die sogenannte Feinstaubplakette für städtische Umweltzonen (35. BImSchV).

¹²⁵ Nach der Zustimmung des Bundesrats hat der Bundestag die Neufassung der 1. BImSchV schließlich am 3. Dezember 2009 verabschiedet. Nach der Veröffentlichung am 1. Februar 2010 im Bundesgesetz-blatt und einer siebenwöchigen Übergangsfrist gelten die neuen Anforderungen seit dem 22. März 2010 (BMU 2010b).

Sobald Heizungsanlagen die Anforderungen aus der 1. BImSchV nicht erfüllen, müssen sie gewartet,¹²⁶ nachgerüstet oder ausgetauscht werden. Das führt dazu, dass das Durchschnittsalter des Heizkesselbestandes kontinuierlich verjüngt wird (Schettler-Köhler 2008a: 91-92) und damit nicht nur Schadstoffe reduziert werden, sondern auch die Technik energieeffizienter wird. Grundsätzlich wird bei der Inspektion jedoch nicht der Energieverbrauch betrachtet, sondern die Art der Verbrennung und die daraus entstehenden Emissionen bzw. der Abgasverlust – und diese Kennzahlen auch nur unter konstanten Test-Bedingungen, was schwer vergleichbar ist mit dem regulären Betrieb der Anlage im Alltag.

Der Betrieb von Heizkesseln, die vor dem 1. Oktober 1978 aufgestellt wurden (bis auf wenige Ausnahmen) ist seit dem 01. Januar 2007 nicht mehr gestattet (§ 10 Abs. 1 EnEV 2009, bzw. § 9 Abs. 1 EnEV 2002). Zudem regelt die EnEV, dass zugängliche Heizungs- und Warmwasserrohre in unbeheizten Räumen bis spätestens Ende 2006 gedämmt sein mussten (§ 9 Abs. 2 und § 12 Abs. 5 EnEV 2002, bzw. nun § 10 Abs. 2 und § 14 Abs. 5 EnEV 2009).¹²⁷

§ 13 und § 14 der EnEV 2007 und 2009 (§ 11 und 12 in EnEV 2002) enthalten ebenfalls relevante Punkte zu Heizungsanlagen: So dürfen in Deutschland nur Heizkessel ab 4 kW Leistung in Betrieb genommen werden, die mit der CE-Kennzeichnung¹²⁸ versehen sind. Zu den Ausnahmen gehören z.B. Anlagen, die ausschließlich zur Warmwasserbereitung vorgesehen sind (§ 13 Abs. 3 EnEV 2007 und 2009). Außerdem müssen Heizungen mit automatischen Zeitschaltuhren und Regulierungseinrichtungen abhängig von der Außentemperatur nachgerüstet werden (z.B. zur automatischen Nachtabsenkung) (§ 14 Abs. 1 EnEV 2007 und 2009). Des Weiteren sollen heizungstechnische

¹²⁶ Laut § 11 Abs. 3 EnEV 2010 sind „Komponenten mit wesentlichem Einfluss auf den Wirkungsgrad [von Heizungs-, Kühl- und Raumluftechnik] vom Betreiber regelmäßig zu warten und instand zu halten“. Spezifischere Angaben, wie z.B. ein zeitliches Intervall der Wartung, werden in der EnEV nicht angegeben.

¹²⁷ Diese beiden Anforderungen greifen bei von EigentümerInnen selbst bewohnten Gebäuden mit maximal zwei Wohnungen erst zwei Jahre nach einem Eigentümerwechsel (§ 10 Abs. 5 EnEV 2009). Außerdem ist die Dämmung der Rohre nicht verpflichtend, wenn „die für die Nachrüstung erforderlichen Aufwendungen durch die eintretenden Einsparungen nicht innerhalb angemessener Frist erwirtschaftet werden können“ (§ 10 Abs. 5 EnEV 2009).

¹²⁸ Die sogenannte „CE-Kennzeichnung“ ist in § 5 Abs. 1 und 2 der Verordnung über das Inverkehrbringen von Heizkesseln und Geräten nach dem Bauproduktengesetz vom 28. April 1998 (BGBl. I S. 796) und in Artikel 7 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie 92/42/EWG vom 21. Mai 1992 über die Wirkungsgrade von mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen beschickten neuen Warmwasserheizkesseln (ABl. EG Nr. L 167 S. 17, L 195 S. 32), die zuletzt durch die Richtlinie 2005/32/EG vom 6. Juli 2005 (ABl. EU Nr. L 191 S. 29) geändert worden ist, geregelt (§ 13 Abs. 1 EnEV 2009).

Anlagen so ausgestattet werden, dass sich die Raumtemperaturen jeweils getrennt regeln lassen (§ 14 Abs. 2 EnEV 2007 und 2009). Das heißt, dass in Deutschland zum einen Mindeststandards und Emissionsgrenzwerte die Effizienz der Heizungsanlagen verbessern und zum anderen dafür gesorgt wird, dass unterschiedliche Wärmebedarfe technisch geregelt werden können, um ein energiesparendes Nutzerverhalten zu ermöglichen.

Während insbesondere die Vorgaben der 1. BIMSchV die von der Gebäude-Richtlinie geforderte *wiederkehrende* Inspektion von Kesseln abdecken (BMVBS/BBR 2008: 22), erfüllt Deutschland die Anforderung der *einmaligen Inspektion der gesamten Heizungsanlage* für Anlagen, die älter als 15 Jahre sind, nicht direkt. Durch Meldung von „Option B“ muss Deutschland das auch nicht. Es reichen gleichwertige Ansätze, die ähnliche Auswirkungen haben sollen.

Im Auftrag vom BMVBS und BBR wurde 2006 eine Studie erstellt, wie die einmalige Inspektion für alte Anlagen in das deutsche System integriert werden könnte. Die Autoren empfehlen, zunächst *keine* einmalige Inspektion umzusetzen, sondern sich auf „Option B“ zu berufen. In der Novellierung der EnEV im Jahr 2009 empfehlen sie jedoch ein Inspektionsverfahren „für alle zur einmaligen Inspektion in Frage kommenden Wärmeerzeuger und Heizungsanlagen im Rahmen der aller [sic!] 5 Jahre durchzuführenden Feuerstättenschau durch den Bezirksschornsteinfegermeister“ vorzuschreiben, welches mithilfe einer Checkliste rasch und relativ kostengünstig durchgeführt werden könne (BMVBS/BBR 2006: 41). Diesem Vorschlag ist die Bundesregierung jedoch nicht nachgekommen. Vorgeschlagen wurde z.B. die Prüfung des Wirkungsgrads der Kessel und der Kesseldimensionierung im Verhältnis zum Heizbedarf des Gebäudes. Die Studie empfahl außerdem, die Begutachtung aller Teile der Heizungsanlage wie Dämmung von Rohrleitungen und Speichern, Ausstattung mit zentralen Reglern und Raumregleinrichtungen sowie deren Betriebsbereitschaft, Wärmeübergabeeinrichtungen an den Raum, Heizungsumwälzpumpen und einen hydraulischen Abgleich vorzunehmen (BMVBS/BBR 2006: 28). Daraus sollen den NutzerInnen Rat schläge für den Austausch der Kessel, für sonstige Veränderungen am Heizungssystem und für Alternativlösungen gegeben werden.

Da es bereits verschiedene komplexe Regelwerke gibt, die einen Mindeststandard an Effizienz bei Heizungsanlagen in Deutschland vorsehen, erschien dem Gesetzgeber die

Kosten-Nutzen-Bilanz für neue und zusätzliche Regeln nicht gerechtfertigt – zumal er die Kompatibilität für mehrere andere nationale Regeln hätte gewährleisten müssen. In ihrem Bericht zur Gleichwertigkeit ihres Ansatzes aus 2010 teilt die Bundesregierung der EU-Kommission auch mit, weitere Anstrengungen stünden in keinem Verhältnis zu möglichen zusätzlichen Effizienzgewinnen:

„Eine über die schon bestehenden Inspektionspflichten für Heizkessel hinausgehende Pflicht zur Inspektion von Heizungsanlagen [...] könnte in Deutschland nur dann Wirkung im Sinne der Erwägungsgründe entfalten, wenn sie deutlich über die bloße Feststellung von Ausstattungsmerkmalen hinausgehen würde (Messungen an der Anlage im Betrieb, Abgleicharbeiten u.ä.). Dies würde jedoch eine unverhältnismäßige zusätzliche Kostenbelastung der Mehrheit der Anlagenbetreiber bedeuten. Die Bundesregierung geht davon aus, dass wegen der vielen über die Richtlinie hinausgehenden Vorschriften – überdies mit materiellen Rechtsfolgen versehen – auch bei zusätzlicher Einführung einer Inspektionspflicht keine nennenswerten Energieeinsparungen in diesem Bereich erzielbar wären. [...] Die bereits statistisch nachweisbaren Effekte belegen, dass die Bundesrepublik Deutschland damit die Vorgabe der Richtlinie in dieser Hinsicht erfüllt hat.“ (Bundesregierung 2010a: 14)

Auch wenn Option b) die Möglichkeit bietet, *keine* einmalige Inspektion des gesamten Systems der Heizungsanlage verbindlich zu machen, so entlässt die Option b) die Mitgliedsstaaten nicht aus der Pflicht, Maßnahmen zu treffen, „um sicherzustellen, dass die Nutzer Ratschläge für den Austausch der Kessel, für sonstige Veränderungen am Heizungssystem und für Alternativlösungen erhalten“. Die nach 1. BImSchV, SchfG und § 26b EnEV 2009 vorgeschriebenen Aufgaben der SchornsteinfegerInnen *können* dazu führen, dass die NutzerInnen Ratschläge für eine effiziente Nutzung oder den optionalen Austausch der Heizungsanlage erhalten oder dass festgestellt wird, dass Heizkessel ausgetauscht werden *müssen*, wenn sie die Grenzwerte nach 1. BImSchV nicht mehr einhalten. Doch die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass die NutzerInnen bei der Turnusuntersuchung solche Ratschläge *nicht* im adäquaten Maße bekommen.

Allerdings argumentiert die Bundesregierung in ihrem Bericht an die Kommission auch damit, dass inzwischen zahlreiche Ausstattungsregeln und Nachrüstpflichten für Heizungsanlagen existierten, sodass diese der/dem BetreiberIn gar nicht mehr *empfohlen* werden müssten, sondern längst Pflicht seien, und zwar nicht nur für Anlagen mit befeuerten Heizkessel, sondern für alle Zentralheizungen mit Wasser als Wärmeträger (also auch für Wärmepumpen, Fern- und Nahwärmesysteme).¹²⁹ Ergänzend argumen-

¹²⁹ Hier argumentiert die Bundesregierung also ähnlich wie bei der Implementation von Artikel 5 der Gebäude-Richtlinie: Demnach sind in Deutschland auch keine *Alternativenprüfungen* mehr vor Baube-

tiert die Bundesregierung, dass es in Deutschland eigentlich nur noch wenige alte Heizkessel geben dürfte, die vor 1978 installiert wurden (vgl. oben). Insofern würde die Anforderung der Gebäude-Richtlinie, alle Heizungsanlagen, die älter als 15 Jahre sind, einer einmaligen Inspektion zu unterziehen, für „ein großes Mengenpotential [...] gegenstandslos“ (Bundesregierung 2010a: 6).

Um die Vergleichbarkeit des Ansatzes formal zu belegen können auch informatorische Instrumente und finanzielle Anreizprogramme herangezogen werden. Diese unterstützen dabei, dass NutzerInnen alternative Heizungssysteme in Erwägung ziehen. Im Rahmen des deutschen Konjunkturprogramms wurde im Jahr 2009 z.B. eine „Abwrackprämie für alte Heizungen“ debattiert, die mit einem 1250-Euro-Zuschuss vom Bundesland Sachsen (mithilfe von EU-Geldern) auch umgesetzt wurde.¹³⁰ Die KfW förderte bis 31. August 2010 ebenfalls im Rahmen ihres Programms für Energieeffizienz-Einzelmaßnahmen (Programm 152) den Austausch alter Kessel mit 5 % Zuschuss zu den Investitionskosten (Welt Online 2009, KfW Bankengruppe 2010). Im Bericht von 2010 erwähnt die Bundesregierung die beiden Instrumente Förderprogramme und Informationskampagnen auch explizit (Bundesregierung 2010a: 11-12).

Die deutschen Regelungen bestehen also neben regelmäßigen Inspektionen aus einem Policy-Mix verschiedener Instrumente. Insbesondere die ordnungsrechtliche Vorgabe, welche Heizungsanlagen überhaupt genutzt werden dürfen und wann welche alte Anlage spätestens durch effizientere Technik ersetzt werden muss, geht über die Anforderungen der EU, den Betreibern Ratschläge über den Austausch von Kesseln oder Alternativlösungen zu geben, hinaus. Die Studie im Auftrag von BMVBS und BBR kommt daher zu dem Schluss: „Die genannten Vorschriften führen in der Summe zu einem im europäischen Rahmen vergleichsweise guten energetischen Niveau der Bestandsanlagen in Deutschland.“ (BMVBS/BBR 2006: 12) Und im Bericht an die Kommission formuliert die Bundesregierung im Dezember 2010:

„Auf Grund der langjährigen Anforderungen kann der energetische Zustand der gesamten heizungstechnischen Anlagen, mit Zuleitungen, Regelungstechnik und Wärmeabgabe in Deutschland als überdurchschnittlich gut angesehen werden. Wesentliche Auswir-

ginn vorgesehen, stattdessen ist *Nutzung* erneuerbarer Energien im Neubau seit Inkrafttreten des EEWärmeG in 2009 *Pflicht*.

¹³⁰ Das Programm ist aufgrund der hohen Nachfrage und dem zuvor „gedeckelten Budget“ bereits wenige Monate nach Inkrafttreten ausgelaufen, zwischen Mai 2009 und Februar 2010 konnten so etwa 22 000 Anlagen gefördert werden (Fachverband Sanitär Heizung Klima Sachsen).

kungen der Inspektionstätigkeiten und der bisherigen Öffentlichkeitsarbeit ist die vergleichsweise hohe Erneuerungsrate bei Heizkesseln in Deutschland und ein damit einhergehendes niedriges Durchschnittsalter, das auch in Zukunft konstant sinken wird.“ (Bundesregierung 2010a: 9)

Zwischenfazit formale Umsetzung

In Deutschland mussten Heizungsanlagen bereits vor Inkrafttreten der Gebäude-Richtlinie regelmäßig überprüft werden. Da die EU den Mitgliedstaaten in ihren Anforderungen recht große Interpretations- und Umsetzungsspielräume lässt (z.B. bei den Ratschlägen an NutzerInnen), kann für die formale Implementation der *regelmäßigen* Inspektionen in Deutschland kein explizites Defizit erkannt werden. Die *einmalige*, umfassende Inspektion einer *gesamten* alten Heizungsanlage ist zwar nicht umgesetzt, doch solange die Gesamtauswirkungen der „Option B“ im Wesentlichen die gleichen sind, ist dies richtlinienkonform. Unklar ist jedoch, ob NutzerInnen bei ausführlicher Beratung ggf. *mehr* für die Effizienz ihrer Heizungsanlage täten, als wenn sie ordnungsrechtlich dazu verpflichtet würden, lediglich besonders alte Geräte auszutauschen.

Insofern kann hier im Wesentlichen von einer *rechtzeitigen* und *korrekten* Umsetzung gesprochen werden. Die Implementation wird jedoch als *nicht vollständig* bewertet, da die Anforderung bezüglich der Beratung von NutzerInnen nicht ausreichend erfüllt werden. Diese kann zwangsläufig nur adäquat erfolgen, wenn eine ausführliche Inspektion des gesamten Heizungssystems durchgeführt wird.

8.6.2 Praktische Umsetzung

Zur effektiven praktischen Umsetzung von Heizungsinspektionen gehören

- administrative Strukturen, die die übertragenen Aufgaben der SchornsteinfegerInnen definieren und überwachen,
- Monitoring über alle Heizungsanlagen (nicht zuletzt, um die „Gleichwertigkeit“ des Ansatzes beurteilen zu können),
- definierte Ordnungswidrigkeiten, sowie
- systematische Vollzugskontrolle.

Im Fall der Heizungsanlagen übernehmen die BezirksschornsteinfegermeisterInnen als „Beliehene“ eine wichtige Aufgabe – auch direkt beim Vollzug. So ist die regelmäßige

Prüfung der Immissionen der Heizungen laut § 15 der 1. BImSchV (2003/2010) schon viele Jahre explizite Aufgabe der SchornsteinfegerInnen. Deren Messungen wiederum werden von Landesbehörden und dem BMU überwacht (Bundesregierung 2010b: 16). Wer die erforderliche regelmäßige Inspektion nicht durchführen lässt, begeht eine Ordnungswidrigkeit, wie § 24 der 1. BImSchV 2010 regelt. Dies war auch schon in der Vorgängerversion der 1. BImSchV – dort § 22 – enthalten.

Exkurs: Gesetz über das Schornsteinfegerwesen (SchfG)

§ 13 SchfG beschreibt die Aufgaben der beliebigen SchornsteinfegerInnen. Dazu gehört die Überprüfung sämtlicher Schornsteine, Feuerstätten, Verbindungsstücke und Lüftungsanlagen nach 1. BImSchV sowie die unverzügliche schriftliche Meldung der vorgefundenen Mängel an die GrundstückseigentümerInnen und an die zuständige Behörde, wenn die Mängel nicht innerhalb einer von dem/der BezirksschornsteinfegermeisterInnen zu setzenden Frist abgestellt werden. Die SchornsteinfegerInnen sind auch zuständig für die „Beratung in feuerungstechnischen Fragen“ (§ 13 Abs. 5) (Deutscher Bundestag 1998).

Dass SchornsteinfegerInnen auch für die Prüfung verantwortlich sind, ob alte Heizkessel ausgetauscht wurden und ob Heizungs- und Warmwasserrohre gedämmt sind (Nachrüstverpflichtungen aus § 10 EnEV 2009), wird erst seit der EnEV 2009 in § 26b geregelt. Außerdem sollen sie die Anforderungen beim Einbau einer neuen Anlage überprüfen (§ 26b Abs. 2 EnEV 2009). Durch die regelmäßige Prüfung durch die SchornsteinfegerInnen ist der Vollzug dieses Aspekts sehr effektiv – wenn alte Heizungsanlagen weiterlaufen, obwohl diese längst ausgetauscht werden müssten, wird das bemerkt und der nach Landesrecht zuständigen Behörde mitgeteilt, die daraufhin tätig werden kann (Hartung 2009: 4-5; Erhorn/Erhorn-Kluttig 2009: 6, vgl. auch dena 2009d: 13). Somit ist die konkrete Vollzugskontrolle einzelner EnEV-Anforderung durch die SchornsteinfegerInnen seit EnEV 2009 klar geregelt, für eine effektive praktische Implementation allerdings relativ spät. Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Anforderungen sind vorgesehen:

„Der Bezirksschornsteinfegermeister weist den Eigentümer bei Nichterfüllung der Pflichten [...] schriftlich auf diese Pflichten hin und setzt eine angemessene Frist zu deren Nacherfüllung. Werden die Pflichten nicht innerhalb der festgesetzten Frist erfüllt, unterrichtet der Bezirksschornsteinfegermeister unverzüglich die nach Landesrecht zuständige Behörde.“ (§ 26b Abs. 3 EnEV 2009)

Bezüglich der Dämmung von Heizungs- und Warmwasserleitungen werden in der EnEV zwei Tatbestände unterschieden:

- a) die generelle Nachrüstpflicht nach § 10 Abs. 2 EnEV 2009 (mit Ausnahmen, falls Wirtschaftlichkeit nicht gegeben, s.o.) und
- b) die Anforderung bei erstmaligem Einbau oder Ersatz von Leitungen nach § 14 Abs. 5 EnEV 2009.

Als Ordnungswidrigkeit gilt hier ausschließlich die Nichtbeachtung von § 14 Abs. 5. Dies bedeutet: wenn der/die BezirksschornsteinfegerIn die zuständige Behörde auf eine Nichtbeachtung der generellen Nachrüstpflicht nach § 10 hinweist, und kein erstmaliger Einbau oder ein Ersatz von Leitungen vorlag (wie in § 14 beschrieben), dann ist hier keine Sanktion mit Bußgeldern vorgesehen. Auch eine Missachtung der Nachrüstpflicht nach § 10 Abs. 1 (alter Kessel) wird innerhalb des § 27 nicht als Ordnungswidrigkeit aufgeführt. Das heißt, der/die zuständige SchornsteinfegerIn unterrichtet die zuständige Behörde zwar darüber, dass ein alter Kessel, der eigentlich nicht mehr betrieben werden darf, weiterhin genutzt wird oder Warmwasser- oder Heizungsrohre weiterhin ungedämmt sind. Doch konkret dagegen vorgehen kann sie (zumindest aufgrund der EnEV) nicht. Vielmehr können die Informationen für ein Monitoring statistisch ausgewertet werden (z.B. anhand der Fallzahlen, Verbesserungen im Laufe der Zeit) und ggf. für eine politische Neujustierung (Informationskampagne, Förderprogramme oder auch Verschärfung des Vollzugs mithilfe von Bußgeldern) genutzt werden.¹³¹ Weil jedoch diese Nachrüstpflichten durch die EU nicht vorgesehen sind, gelten sie daher für eine effektive Implementation als nicht erforderlich. Vielmehr erwartet die EU, dass regelmäßige Inspektionen stattfinden und die Betreiber über Effizienzpotentiale informiert werden.

Bezüglich der Inbetriebnahme von neuen Heizungsanlagen gibt es allerdings definierte Ordnungswidrigkeiten. So gilt als ordnungswidrig, einen nicht EnEV-konformen Heizkessel aufzustellen und in Betrieb zu nehmen (§ 13 EnEV 2009) oder Verteilungseinrichtungen (§14 EnEV 2009) einzubauen, die den Anforderungen nicht entsprechen (§ 27 Abs. 1 Satz 6-8 EnEV 2009). Bezüglich dieses letzten Punkts (§ 14 EnEV 2009) ist

¹³¹ Der Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks erhebt jährlich bundesweit über 180 Mio. Daten und veröffentlicht diese. Mängel aus den Messungen nach 1. BImSchV werden hier ebenso zusammengetragen wie die Struktur der Heizungsanlagen in Deutschland (Alter, Brennstoff etc.). So wurden im Jahr 2009 noch 367 600 Ölheizungen und 127 400 Gasheizungen gezählt, die bis Ende 1978 errichtet wurden und demnach (sofern vor dem 1. Oktober 1978 errichtet) nicht mehr betrieben werden sollten, außer, es handelt sich um ein Ein- bzw. Zweifamilienhaus und es hat seit 1. Februar 2002 kein Eigentümerwechsel stattgefunden. Zusammengerechnet sind das immerhin noch mehr als 3 % aller vorhandenen Öl- und Gasheizungen. Im Jahr 2008 waren es zusammen noch fast 580 000 bzw. 2007 sogar noch über 640 000 veraltete Heizungen und damit mehr als 4 % (ZIV 2010: 14, 2009: 14, 2008: 15).

jedoch lediglich beim Einbau einer Heizungsanlage bei der ersten Feuerstättenschau durch den/die SchornsteinfegerIn zu prüfen, ob diese mit einer „zentralen selbsttätig wirkenden Einrichtung zur Verringerung und Abschaltung der Wärmezufuhr sowie zur Ein- und Ausschaltung [...] in Abhängigkeit von der Außentemperatur [...] und [...] der Zeit“ ausgestattet ist. Die Prüfung, ob einzeln steuerbare Thermostatventile pro Wohnraum vorhanden sind, ist allerdings in § 27b EnEV nicht als Aufgabe der SchornsteinfegerInnen aufgeführt.

Das heißt also, es gibt Nachrüstverpflichtungen und Anforderungen bei erstmaliger Einrichtung von Heizungsanlagenkomponenten, die von SchornsteinfegerInnen *nicht* kontrolliert werden. Andere Anforderungen an die Heizungstechnik werden zwar kontrolliert, deren Nichtbeachtung gilt aber nicht als Ordnungswidrigkeit.

Eine weitere Lücke im System sind die Heizungsanlagen, die über Fern- oder Nahwärmesystem oder mit einer Wärmepumpe betrieben werden. Solche Systeme werden von den SchornsteinfegerInnen nicht regelmäßig überwacht, da deren Inspektion nur bei Feuerungsanlagen vorgesehen sind – so sehen es die Anforderungen der Gebäude-Richtlinie auch vor. Allerdings bekommen die BetreiberInnen dieser alternativen Systeme somit auch keine Ratschläge und deren Nachrüstpflichten aus der EnEV (z.B. Dämmung der Warmwasser-Rohre) werden nicht kontrolliert.

Während bis zum Inkrafttreten der EnEV 2009 nur der/die BauherrIn selbst für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich war, sind nun auch Personen verantwortlich, die in deren/dessen Auftrag handeln. Dies gilt grundsätzlich für Einhaltung der EnEV, also nicht nur für Heizungsanlagen, und ermöglicht so einen besseren Vollzug (vgl. § 26 EnEV 2009). Auch Handwerksbetriebe, die Heizungsanlagen installieren, die nicht der EnEV entsprechen, können haftbar gemacht werden. Die Bundesregierung geht auch davon aus, dass sich durch die Einführung der Unternehmererklärung in der EnEV 2009 (s. Kapitel 8.4.2) „die Einführung aufwendiger und schwer praktikabler behördlicher Kontrollen [erübrigt]“ (Bundesregierung 2010a: 10). Doch gerade im Heizungsanlagenbereich ermöglicht dies im besten Fall Regressansprüche von dem/der BetreiberIn gegenüber dem Installationsbetrieb. Dass diese Bescheinigungen der zuständigen Behörde auf Verlangen vorgelegt werden müssen, garantiert allein noch keinen effektiven Vollzug. Dass eine Behörde Verdacht schöpft und/oder stichprobenhaft kontrolliert, scheint selten vorzukommen.

Insgesamt geht die EU-Kommission in ihrer Folgenabschätzung (für alle Mitgliedstaaten) davon aus, dass die Qualität der Inspektionen nicht immer zufriedenstellend sei. Sollte die Richtlinie in ihren Anforderungen dahingehend präziser werden, sei mit größeren Energieeinsparungen zu rechnen. Die Kommission schlägt deshalb zur Verbesserung der praktischen Implementation im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie vor, sowohl behördliche Stichproben zur Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften einzuführen als auch den Mitgliedstaaten vorzuschreiben, sogenannte „Inspektionsberichte“ einzuführen (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 6). Die Neufassung der Richtlinie von 2010 enthält demnach auch diese neue Anforderung in Artikel 16:

„Nach jeder Inspektion einer Heizungs- oder Klimaanlage ist ein Inspektionsbericht zu erstellen. Der Inspektionsbericht enthält das Ergebnis der [...] durchgeführten Inspektion sowie Empfehlungen für kosteneffiziente Verbesserungen der Energieeffizienz der kontrollierten Anlage. [...] Der Inspektionsbericht wird dem Eigentümer oder dem Mieter des Gebäudes ausgehändigt.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2010: 25)

Diese Inspektionsberichte müssen dann in Stichproben von den zuständigen Behörden kontrolliert werden. Für die Verabschiedung dieser neuen Anforderungen haben die Mitgliedstaaten bis Juli 2012 Zeit, angewandt werden sollen die neuen Regelungen dann spätestens ab Juli 2013.

8.6.3 Zusammenfassung

Die *regelmäßigen* Inspektionen von Heizkesseln waren in Deutschland schon vor Inkrafttreten der Gebäude-Richtlinie geregelt. Eine *einmalige* Inspektion der *gesamten* Heizungsanlage wurde *nicht* umgesetzt. Nach der von Deutschland gewählten „Option B“ *können* BetreiberInnen (indirekt) fachkundige Ratschläge erhalten. Teilweise gibt es konkrete ordnungsrechtliche Vorgaben und andere Instrumente, die über eine reine Information hinausgehen und in bestimmten Fällen die Nutzung effizienterer Heizungsanlagen unterstützen. Insofern kann im Wesentlichen von einer *rechtzeitigen und korrekten* Umsetzung der von der EU-Gebäude-Richtlinie geforderten Inspektion von Heizkesseln gesprochen werden. Die formale Implementation wird jedoch als *nicht vollständig* bewertet. Die Vollzugskontrolle der *regelmäßigen* Inspektion durch die Schornsteinfeger ist rechtzeitig und effektiv in der 1. BImSchV geregelt.

Defizite bei der praktischen Implementation beziehen sich überwiegend auf Regelungen, die die EU in der Gebäude-Richtlinie nicht explizit vorgeschrieben hat. Insofern kann hier kein EU-Implementationsdefizit ausgemacht werden, wohl aber nationale Implementationsprobleme.

Tabelle 24: Formale und praktische Implementation von Artikel 8
 (eigene Darstellung)

	Inspektionen von Heizkesseln (Art. 8)	EnEV 2002	EnEV 2007	EnEV 2009	1.BImSchV 2010	Bemerkungen
Formale Implementation	rechtzeitige Umsetzung und Mitteilung an KOM	+			+	Option B lässt große Freiheiten bzgl. formaler Implementation, zahlreiche Anforderungen an Politikadressaten seit 2002, einmalige umfassende Inspektion nicht geregelt – Maßnahmen grundsätzlich aber geeignet
	korrekte Integration: - inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen? - Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln? - Maßnahmen zielführend?	+	+	+	+	
	vollständige Umsetzung: regelmäßige und einmalige Inspektion	0	0	0	0	
Praktische Implementation	Praxistauglichkeit für Politikadressaten: - Informations- und Beratungsangebot für Politikadressaten? - begleitende Förderprogramme?	0	0	0	0	umfassende begleitenden Instrumente, doch Beratung bleibt freiwillig – anders als von EU gewünscht
	administrative Rahmenbedingungen: - klare Aufgaben für SchornsteinfegerInnen? - Abläufe geklärt? - systematisches Monitoring?	-	-	+	+	Heizungsregister schon lange, bei unzulässigem Betrieb alter Heizungen werden Betreiber angeschrieben, Frist zum Austausch
	effektiver Vollzug: - Konsequenzen bei Nichteinhaltung geregelt?	-	-	+	+	ausführliche Vollzugsregeln: in BImSchV schon länger, in EnEV seit 2009
Gesamt-Fazit Implementation		0	0	0	+	nicht vollständig umgesetzt gute Ansätze für differenzierte Vollzugskontrolle, noch optimierbar

Legende:

+ = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend,

0 = entspricht den Kriterien für effektive Implementation nur teilweise,

- = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend nicht

8.7 Inspektion von Klimaanlage (Artikel 9)

„Artikel 9: Inspektion von Klimaanlage.

[...] [D]ie Mitgliedstaaten [treffen] die erforderlichen Maßnahmen, um die regelmäßige Inspektion von Klimaanlage mit einer Nennleistung von mehr als 12 kW zu gewährleisten.

Diese Inspektion umfasst eine Prüfung des Wirkungsgrads der Anlage und der Anlagendimensionierung im Verhältnis zum Kühlbedarf des Gebäudes. Die Nutzer erhalten geeignete Ratschläge für mögliche Verbesserungen oder für den Austausch der Klimaanlage und für Alternativlösungen.“ (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2003: 69)

8.7.1 Formale Umsetzung

Die Inspektion von Klimaanlage ist seit EnEV 2007 in § 12 geregelt. So sind Klimaanlage ab 12 kW regelmäßig alle zehn Jahre zu inspizieren (§ 12 Abs. 4 EnEV 2007/2009), wobei die erste Inspektion vom Datum der Inbetriebnahme abhängt.¹³² Die Inspektion umfasst „Maßnahmen zur Prüfung der Komponenten, die den Wirkungsgrad der Anlage beeinflussen, und der Anlagendimensionierung im Verhältnis zum Kühlbedarf des Gebäudes“. Außerdem sind BetreiberInnen „Ratschläge in Form von kurz gefassten fachlichen Hinweisen für Maßnahmen zur kostengünstigen Verbesserung der energetischen Eigenschaften der Anlage, für deren Austausch oder für Alternativlösungen zu geben“ (§ 12 Abs. 2 EnEV 2007/2009). Deutschland hat in diesem Fall die Anforderung der Gebäude-Richtlinie also fast „eins zu eins“ umgesetzt. Allerdings nennt die Gebäude-Richtlinie explizit „den Nutzer“ als Adressat der Ratschläge, während Deutschland in der EnEV den „Betreiber“ adressiert. Dies erscheint angesichts der Ratschläge zur Verbesserung oder Austausch der Anlage angemessen und korrekt implementiert.

Außerdem enthält die EnEV in § 15 (2007/2009) Mindestanforderungen für Klimaanlage und sonstige Anlagen der Raumluftechnik, die neu eingebaut werden, und geht damit über die Vorgaben der Gebäude-Richtlinie hinaus. In § 11 Abs. 3 wird zusätzlich vorgegeben, dass „Anlagen und Einrichtungen der Heizungs-, Kühl- und Raumluftechnik sowie der Warmwasserversorgung [...] vom Betreiber sachgerecht zu bedienen [sind]. Komponenten mit wesentlichem Einfluss auf den Wirkungsgrad solcher Anlagen

¹³² „Die Inspektion ist erstmals im zehnten Jahr nach der Inbetriebnahme oder der Erneuerung wesentlicher Bauteile wie Wärmeübertrager, Ventilator oder Kältemaschine durchzuführen. Abweichend von Satz 1 sind die am 1. Oktober 2007 mehr als vier und bis zu zwölf Jahre alten Anlagen innerhalb von sechs Jahren, die über zwölf Jahre alten Anlagen innerhalb von vier Jahren und die über 20 Jahre alten Anlagen innerhalb von zwei Jahren nach dem 1. Oktober 2007 erstmals einer Inspektion zu unterziehen.“ (§ 12 Abs. 3 EnEV 2009)

sind vom Betreiber regelmäßig zu warten und instand zu halten. Für die Wartung und Instandhaltung ist Fachkunde erforderlich. Fachkundig ist, wer die zur Wartung und Instandhaltung notwendigen Fachkenntnisse und Fertigkeiten besitzt“ (EnEV 2007/2009). Diese Vorgaben enthält die Gebäude-Richtlinie nicht, sodass Deutschland hier zusätzliche (für das Ziel der Gebäude-Richtlinie zweckmäßige) Anforderungen an die Politikadressaten stellt. Dadurch, dass sowohl für die regelmäßige Wartung als auch für die Inspektionen Fachkräfte (HandwerkerInnen für die Wartung, vgl. § 11 Abs. 3 EnEV 2009, bzw. IngenieurInnen für die Inspektionen) klar von der EnEV definiert werden, geht Deutschland den Weg eines „new ‚dual system‘ consisting of mandatory maintenance (expert craftsmen) and system inspection (engineer)“ (Schettler-Köhler 2008b: 12).

Die Kompatibilität neuer und bisheriger Regeln ist gewährleistet. Die gewählten Maßnahmen gehen in einigen Punkten über die Anforderungen der Gebäude-Richtlinie hinaus und erscheinen für die Zielerreichung geeignet.

Zwischenfazit formale Implementation

Die Anforderung bezüglich regelmäßiger Inspektionen von Klimaanlage hat Deutschland korrekt und vollständig implementiert. Artikel 9 gehört laut Richtlinie (Art. 15 Abs. 2) zu den Anforderungen, für deren Umsetzung die Mitgliedstaaten eine verlängerte Frist von zusätzlich drei Jahren in Anspruch nehmen konnten, sofern nicht ausreichend fachlich qualifiziertes Personal zur Verfügung stand. Insofern kann auch von einer rechtzeitigen Implementation gesprochen werden, denn das Inkrafttreten der EnEV 2007 lag innerhalb dieser verlängerten Frist.

8.7.2 Praktische Umsetzung

Wer eine Inspektion der Klimaanlage nicht oder nicht rechtzeitig durchführen lässt, handelt laut § 27 Abs. 1 (EnEV 2007/2009) ordnungswidrig. Insofern ist eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche praktische Implementation gegeben, da Konsequenzen bei Nichteinhaltung der formalen Anforderungen geregelt sind.

Seit der EnEV 2009 sieht Abs. 6 von § 12 zusätzlich vor, dass „der Betreiber [...] die Bescheinigung über die Durchführung der Inspektion der nach Landesrecht zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen [hat]“. Dieses Dokument (es enthält die von der EU

vorgesehenen Ratschläge, vgl. oben) ist nach § 12 Abs. 2 von der inspizierenden Person auszustellen, die „dem Betreiber die Ergebnisse der Inspektion unter Angabe ihres Namens sowie ihrer Anschrift und Berufsbezeichnung zu bescheinigen“ hat (EnEV 2009). „Wann und in welcher Form eine solche Prüfung durchgeführt wird, bleibt den Bundesländern überlassen.“ (dena 2009d: 9) Die EnEV sieht keine bundeseinheitlich geregelten Stichproben vor, sodass keine explizite Vollzugskontrolle (ausgenommen die Kontrollen bei konkretem Verdacht) gewährleistet ist.

Während bis zum Inkrafttreten der EnEV 2009 nur der/die BauherrIn selbst für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich war, sind nun auch Personen verantwortlich, die im Auftrag des/der BauherrIn handeln. Dies gilt, wie bereits beschrieben, grundsätzlich für Einhaltung der EnEV, also nicht nur spezifisch für die Inspektionen von Klimaanlageanlagen, und ermöglicht so einen besseren Vollzug (§ 26 EnEV 2009). Nun können Bußgelder auch gegen Personen verhängt werden, die eine Inspektion oder Wartung der Klimaanlage nicht oder nicht korrekt ausgeführt haben.

Ein zentrales Register der Klimaanlageanlagen/ der Inspektionsberichte o.ä. würde die praktische Implementation unterstützen, ist jedoch nicht vorgesehen.

8.7.3 Zusammenfassung

Die formale Implementation der von der EU-Gebäude-Richtlinie geforderten Inspektion von Klimaanlageanlagen ist korrekt und vollständig innerhalb der verlängerten Umsetzungsfrist erfolgt. Auch die praktische Implementation wurde innerhalb der verlängerten Frist in Deutschland geregelt. Diese enthält wichtige Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung: Ordnungswidrigkeiten sind formuliert und auf Nachfrage müssen die Inspektionsberichte der zuständigen Behörde vorgelegt werden, das gilt allerdings erst seit Inkrafttreten der EnEV 2009. Es gibt jedoch keine bundesweit gültigen weiteren Konkretisierungen dieser administrativen Prüfungen. Sofern es also klar geregelte Stichprobenkontrollen geben soll, müssen diese in den einzelnen Bundesländern umgesetzt werden.

Tabelle 25: Formale und praktische Implementation von Artikel 9
 (eigene Darstellung)

	Inspektion von Klimaanlage (Art. 9)	EnEV 2002	EnEV 2007	EnEV 2009	Bemerkungen
Formale Implementation	rechtzeitige Umsetzung und Mitteilung an KOM	-	+	+	innerhalb der verlängerten Frist (nach Artikel 15 der EU-RL) umgesetzt
	korrekte Integration: - inhaltliche Kongruenz zwischen nationalen und EU-Regelungen? - Kompatibilität zwischen neuen und bisherigen nationalen Regeln? - Maßnahmen zielführend?	-	+	+	
	vollständige Umsetzung: - regelmäßige Inspektion und Ratschläge für Nutzer	-	+	+	
Praktische Implementation	Praxistauglichkeit für Politikadressaten: - klare Definition von Berechtigten für Inspektion?	-	0	+	Inspektionsberechtigte klar geregelt, seit 2009 wird Inspektionsbericht an Betreiber ausgehändigt
	administrative Rahmenbedingungen: - Register über Klimaanlage für systematisches Monitoring?	-	-	-	Laut EnEV ist kein systematisches Monitoring vorgesehen
	effektiver Vollzug: - wie ist Vollzug geregelt? - Konsequenzen bei Nichteinhaltung geregelt?	-	0	0	Ordnungswidrigkeit seit EnEV 2007 definiert, seit EnEV 2009 müssen Berichte zuständigen Behörden auf Nachfrage vorgelegt werden, keine bundeseinheitlichen (Stichproben-)Kontrollen vorgesehen
Gesamt-Fazit Implementation		-	0	0	innerhalb verlängerter Frist rechtzeitig eingeführt, Vollzug hängt von Bundesländern ab

Legende:

- + = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend,
- 0 = entspricht den Kriterien für effektive Implementation nur teilweise,
- = entspricht den Kriterien für effektive Implementation überwiegend nicht

8.8 Zusammenfassung

Die detaillierte Beschreibung der Implementationsergebnisse in Deutschland hat gezeigt, wie facettenreich die Anforderungen der EU für verbesserte Energieeffizienz in

Gebäuden an ihre Mitgliedstaaten sind. Entsprechend komplex gestaltet sich eine korrekte Implementation in den nationalen Rechtskontext. Dabei hatte Deutschland bereits gute „Startvoraussetzungen“, denn mehrere Anforderungen waren hier bereits geltendes nationales Recht. Doch mit den Punkten, die *nach 2003* noch formal umgesetzt werden mussten, sowie bei der *praktischen Implementation* tat Deutschland sich schwer.

Die zusammenfassende Bewertung ergibt, dass die *formale* Implementation in Deutschland bis Ende 2009 überwiegend korrekt erfolgt ist. Einige Aspekte sind nicht innerhalb der vorgegebenen Frist in Kraft getreten, sondern verspätet. So enthielt z.B. erst die EnEV 2007 die Pflicht, alternative Systeme zu prüfen (Artikel 5 der Gebäude-Richtlinie). Selbst Anforderungen, für die unter Umständen eine erweiterte Frist (nach Artikel 15 der Gebäude-Richtlinie) galt, wurden teilweise erst mehrere Monate nach dieser verlängerten Deadline umgesetzt. Besonders auffällig sind die langen Verzögerungen und anschließend auch langen Übergangsfristen bei der Implementation der Energieausweise für Bestandsgebäude im Fall von Vermietung und Verkauf (vgl. Kapitel 8.5). Ursachen hierfür werden in Kapitel 9.1 analysiert.

Außerdem hat Deutschland bei der Umsetzung einiger EU-Anforderungen gewissermaßen einen eigenen Weg gewählt, der formal gesehen zwar Abweichungen zur Richtlinie zeigt, zur Erreichung des Ziels der Richtlinie aber dennoch geeignet sein kann. Hier fällt zum einen das EEWärmeG auf, das seit 2009 ein neues ordnungsrechtliches Instrument der deutschen Energiepolitik darstellt und über den Anspruch zur Alternativenprüfung von Artikel 5 der EU-Gebäude-Richtlinie hinaus geht. Zum anderen gibt es in Deutschland eine lange Tradition der Aufgaben der BezirksschornsteinfegerInnen, die relevante Aufgaben der Anlageneffizienz übernehmen. Hier wurden Ziele der Richtlinie in bereits lange bestehende Regeln integriert, ohne das System der Inspektionen komplett neu zu strukturieren. Da die „Option B“ des Artikels 8 den Mitgliedstaaten gewisse Freiheiten zugesteht, ist auch dieses Vorgehen EU-konform.

Bei der *praktischen* Implementation gestaltet sich die Lage noch komplexer: Hier sind zahlreiche Kriterien aus dem erarbeiteten Analyseraster bezüglich einer effektiven praktischen Implementation zu überprüfen, um ein ausreichendes Bild über das Implementationsergebnis zu erhalten. Hinzu kommt, dass für die tatsächliche Kontrolle der Anwendung durch die Politikadressaten die Behörden vor Ort zuständig sind und in den jeweiligen Bundesländern teils unterschiedlich konkrete Erwartungen an die Behörden beste-

hen. In vielerlei Hinsicht wurden mit der EnEV 2009 Ordnungswidrigkeiten definiert und Verantwortliche erweitert, um den Vollzug zu verbessern. Doch weiterhin gibt es mehrere entscheidende systematische „Vollzugslücken“, z.B. existiert keine bundesweite Stichprobenregelung, um die Einhaltung der Mindeststandards bei Renovierungen von Bestandsgebäuden zu überprüfen. In Kapitel 9.2 sollen hierfür relevante Einflussfaktoren untersucht werden.

9 Analyse der Einflussfaktoren im Implementationsprozess

Das folgende Kapitel soll zwei der in Kapitel 8 *beschriebenen* Implementationsergebnisse nun *erklären*, das heißt, es wird untersucht, welche unabhängigen, erklärenden Variablen als Einflussfaktoren auf das Implementationsergebnis (= abhängige, zu erklärende Variable) gewirkt haben.

Dazu werden exemplarisch zwei Fallbeispiele aus dem Implementationsprozess der Gebäude-Richtlinie in Deutschland intensiv analysiert, die in Kapitel 8 mit unbefriedigender Implementationsperformanz aufgefallen waren: Zum einen werden die Implementationsprobleme bei der *formalen* Umsetzung des verpflichtenden Energieausweises für Bestandsgebäude untersucht, die sich in einer extremen *zeitlichen Verzögerung* der Verabschiedung der EnEV-Neufassung niedergeschlagen haben – die Ursachen hierfür werden in Kapitel 9.1 analysiert. Und zum anderen werden die Defizite bei der *praktischen* Umsetzung der energetischen Mindestanforderungen an bestehende Gebäude in Kapitel 9.2. näher betrachtet. Damit werden sowohl der Prozess um die EnEV 2007 (Einführung Energieausweis im Bestand) als auch der zur EnEV 2009 (Ausweitung der Instrumente für die praktische Implementation) näher beleuchtet, somit sind mit der EnEV 2007 und 2009 die zwei wichtigsten Implementationsschritte in den ausgewählten tieferen Fallanalysen abgedeckt. Dabei wird auch auf Erkenntnisse aus Kapitel 7 zurückgegriffen, beispielsweise auf die Rolle Deutschlands während des Entscheidungsprozesses auf EU-Ebene (Kapitel 7.1). Vielleicht werden hier von relevanten Entscheidungsträgern bereits vorgebrachte Vorbehalte gegen die Richtlinie deutlich, die einen Hinweis auf Ursachen für die schleppende formale oder unzureichende praktische Implementation geben können (vgl. hierzu den Einflussfaktor „nationale Präferenzen“).

Ziel ist es, jeweils konkrete relevante Einflussfaktoren zu identifizieren, die die zeitliche Verzögerung bewirkt haben bzw. die erklären, warum im politischen Prozess nicht ausreichend Instrumente für eine effektive praktische Umsetzung durchgesetzt wurden. Die jeweiligen Fallbeispiele werden analysiert, indem ein spezifischer Ausschnitt aus dem politischen Prozess detailliert dargestellt wird: Wann erfolgten welche Entscheidungen, welche Akteure waren beteiligt, was waren deren Positionen und zugrundeliegenden Interessen? Wann und warum kam es zu Verzögerungen, bzw. welche spezifischen Streitpunkte über die praktische Implementation mussten zwischen den Entscheidungsträgern verhandelt werden? Inwiefern haben die Interessen der Akteure die konkreten

Abläufe im politischen Prozess beeinflusst? Anschließend geht es darum, relevante Thesen und Einflussfaktoren aus der EU-Implementationsforschung auf den Fall zu beziehen. Sofern vorhanden, werden außerdem die in der Literatur bereits vorliegenden Erklärungsansätze für die spezifischen Verzögerungen bei der Einführung der Energieausweise bzw. für die mangelnde praktische Implementation der Mindeststandards in die Analyse einbezogen sowie deren Relevanz und Aussagekraft bezüglich der Erklärung des Implementationsergebnisses beurteilt. Das Vorgehen bei der Analyse ist in Kapitel 6.2 bereits ausführlich dargestellt: Vorrangig werden Einflussfaktoren aus der „World of Domestic Politics“ beleuchtet.

Bei der Analyse eines politischen Prozesses sind Positionen, Argumente und Interessen von Akteuren zu unterscheiden. Aus den für die vorliegende Fallstudie untersuchten Dokumenten können insbesondere die *Positionen* verschiedener Akteure ermittelt werden. In Stellungnahmen oder Pressemitteilungen beispielsweise legen Entscheidungsträger ihre Standpunkte oder Interessengruppen ihre Forderungen hinsichtlich einer diskutierten Policy dar: etwa für oder gegen eine geplante Gesetzesreform bzw. welche Modifikationen aus ihrer Sicht vorzunehmen seien. Diese Positionen werden oft von *Argumenten* flankiert. Positionen können strategisch eingesetzt werden und sind während Interaktionen mit anderen Akteuren verhandelbar (vgl. Raschke/Tils 2007: 540). Nicht immer benennen die Akteure im politischen Diskurs, bzw. in öffentlichen Dokumenten auch explizit ihre jeweiligen *Interessen*.¹³³ In der Regel sind Interessen – im Gegensatz zu Positionen – langfristiger und grundsätzlicher, gelten als „Ziele, deren Verwirklichung [...] von Vorteil bzw. Nutzen ist. [...] Bei Interessen als handlungsleitendem Faktor geht es immer um interpretierte Vorteile“ (Raschke/Tils 2007: 166). Das bedeutet, dass Motive und Interessen von Akteuren – wenn sie nicht klar und nachweislich artikuliert werden – vor dem Hintergrund des Politikfeldes und analysierten Prozesses von dem/der Forschenden interpretiert und zugeschrieben werden. Dabei kann auch die Analyse von Handlungen der untersuchten Akteure zweckmäßig sein, um Hinweise auf deren Interessen zu erhalten, wenn kommunizierte Positionen das nicht ausreichend ermöglichen. *Präferenzen* werden in dieser Arbeit als Überbegriff sämtlicher spezifi-

¹³³ Definitionen von „Interessen“ können in der Fachliteratur und im Alltagsverständnis unterschiedlich eng formuliert sein: Oft gelten sie auch als „Sammelbezeichnung für eine Vielfalt [...] [von] Absichten und Forderungen, die von unterschiedlichen Gruppen und Organisationen an das politische System herangetragen werden“ (Schubert/Klein 2006). In dieser Arbeit jedoch sollen Interessen, Positionen (auch Standpunkte/ Forderungen) und Argumente jeweils differenziert werden.

scher *Akteureinstellungen oder -haltung* – insbesondere von Entscheidungsträgern – verwendet. Basierend auf der These aus der Implementationsforschung können Präferenzen also (nationale oder parteipolitische) *Interessen* oder die jeweilige (Regierungs-) *Position* zur umzusetzenden EU-Politik darstellen (vgl. Treib 2003 sowie van Keulen/Mastenbroek 2006).

Abschließend werden die Ergebnisse in Kapitel 9.3 zusammengefasst, sowie Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Untersuchung der beiden Implementationsdefizite dargestellt.

9.1 Analyse formale Implementation: Verzögerung Energieausweis für Bestandsgebäude

Die Untersuchung in Kapitel 8.5 hat gezeigt, dass es bei der Einführung des verpflichtenden Energieausweises für Bestandsgebäude in Deutschland zeitliche Verzögerungen gab. Die Frist für die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten im Januar 2006 wurde nicht erreicht. Die in besonderen Ausnahmefällen von der EU vorgesehene verlängerte Umsetzungsfrist bis Januar 2009 konnte teilweise eingehalten werden, allerdings nur mit der Einführung von Energieausweisen für *Wohngebäude*, damit ist diese Anforderung der Gebäude-Richtlinie eindeutig zu spät implementiert worden. Die Debatte um den Energieausweis und die konkrete Art der Ausgestaltung zog sich über etwa zweieinhalb Jahre hin, obwohl Deutschland neben den Energieausweisen nur noch wenige weitere Anforderungen der Gebäude-Richtlinie auf nationaler Ebene implementieren musste, während ein Großteil der Anforderungen spätestens seit der EnEV 2002 auch in Deutschland angewandt werden musste.

Die innenpolitische Debatte kreiste dabei um ein vermeintlich technisches Detail: Ein Gebäude lässt sich energetisch entweder anhand seines tatsächlichen Energieverbrauchs oder seines rechnerischen Energiebedarfs bewerten (s.u. und vgl. Kapitel 8.5). Die Gebäude-Richtlinie legt sich in diesem Punkt nicht fest, lässt beide Varianten zu. Dies soll auch in anderen Mitgliedstaaten zu „kontroverse[n] Diskussion[en] über die Art der Energieausweiserstellung“ geführt haben. „Letztlich wurde für Deutschland entschieden, dass beide Verfahren optional angewendet werden können.“ (BMVBS et al. 2009: 9) Bereits seit Anfang 2005 wurde die Neufassung des EnEG debattiert, die Verab-

scheidung der neuen EnEV, die die Energieausweispflicht für Bestandsgebäude enthielt, gelang schließlich erst im Sommer 2007.

Im Folgenden liegt der Fokus explizit auf der *verspäteten formalen* Implementation der Energieausweise.¹³⁴ Hauptanliegen ist demnach die Erklärung, warum die formale Implementation, also die Integration der Anforderung an die Politikadressaten in die EnEV, verspätet stattfand. Geklärt werden soll im Folgenden: Wann genau und warum kam es zu diesen Verzögerungen im Implementationsprozess: Wodurch oder von wem wurden sie verursacht? Wenn konkretes Akteurshandeln als Ursache identifiziert werden kann: Waren diese Verzögerungen explizites Interesse von Akteuren und absichtlich verursacht worden oder wurden Verzögerungen eher indirekt, als nicht intendierte „Nebenwirkung“ in Kauf genommen?

Hierfür wird zunächst auf die bisherigen Erklärungsansätze für die Verzögerungen der Implementation des spezifischen Falls eingegangen, die in vorliegenden Quellen genannt werden: So nennen verschiedene Akteure die *vorgezogene Bundestagswahl mit Regierungswechsel* im Jahr 2005 als spezifische Erklärung für die Verspätungen in Deutschland. Beispielsweise erklärt ein Vertreter vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (einer Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVBS - BBR) im März 2008 in einer EU-Publikation die 18-monatige Verzögerung der vollständigen Implementation mit

- a) der vorgezogenen Bundestagswahl,
- b) dem Wechsel der Bundesregierung, sowie
- c) der ausführlichen Debatte um die Form der Energieausweise und den damit verbundenen Anforderungen an die Aussteller (Schettler-Köhler 2008a: 86).

Das heißt, der Autor nennt hier sowohl akteursabhängige Verzögerungen (inhaltliche Debatten) als auch solche, die verwaltungstechnisch oder organisatorisch begründet werden können. Schon im April 2006 hatte die Presse die Verzögerungen ebenfalls durch die vorgezogene Bundestagswahl begründet (Vollmers 2006, vgl. hierzu auch Baulinks.de 2011). Ob diese genannten Punkte tatsächlich relevante Erklärungen für das

¹³⁴ Zwar können auch Aspekte der praktischen Implementation (z.B. Bußgeldbestimmungen bei Nichtbeachtung der Energieausweispflicht) Debatten ausgelöst haben, die wiederum indirekt zu Verzögerungen der formalen Implementation geführt haben. Allerdings ist dies in der vorliegenden Analyse nicht beobachtet worden und wird daher nicht weiter berücksichtigt.

Implementationsergebnis sind und, wenn ja, ob diese den Prozess ausreichend darstellen, gilt es im Folgenden ausführlich zu analysieren.

Hierfür wird zunächst ein chronologischer Überblick die Abläufe während der Beratung und Beschlussfassung der EnEV 2007 beschreiben (Kapitel 9.1.1). Dies wird erste Einsichten geben, in welchen Prozessphasen die Implementation „zum Stocken kam“. Hierbei wird deutlich, dass nicht vorrangig administrative Abläufe zur verspäteten Implementation geführt haben, sondern auch die inhaltlichen Debatten untersucht werden müssen (vgl. auch die oben genannte Erklärung von Schettler-Köhler). Die relevantesten inhaltlichen Streitpunkte um die Ausgestaltung der EnEV werden demnach ebenso dargestellt (Kapitel 9.1.3) wie die Positionen und die den zugrundeliegenden Interessen relevanter Akteure (Kapitel 9.1.4). Die detaillierte Analyse, die darstellt, inwiefern Akteure den Prozess verzögert haben, während sie ihre Interessen durchsetzen wollten, findet in Kapitel 9.1.5 statt. Im Kapitel 9.1.6 wird anschließend der Bogen zur Theorie gespannt und untersucht, inwiefern die Erklärungsansätze und Einflussfaktoren im vorliegenden Fallbeispiel angewandt werden können und inwiefern die von anderen Akteuren und Beobachtern genannten Erklärungen für die Verzögerungen nachvollziehbar und hinreichend sind.

9.1.1 Überblick Implementationsprozess EnEV 2007

Im Folgenden wird der Ablauf zwischen 2004 und 2008 im Überblick nachgezeichnet: Wann lagen Referentenentwürfe für die EnEV-Novellierung vor, wann haben Bundestag oder Bundesrat die Verordnung beschlossen? In welcher Phase der Implementation gab es Verzögerungen? Im Anschluss können einzelne relevante Phasen identifiziert und detaillierter untersucht werden.

Sommer 2004: EnEV 2004 wird verabschiedet

Bereits im Juli 2004 wird eine Novellierung der EnEV vom Bundesrat (ohne Änderungen zum Vorschlag der Bundesregierung von Mai 2004) verabschiedet, die im Dezember 2004 im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht wurde. Dabei handelt es sich jedoch nur um einzelne redaktionelle Klarstellungen und eine Anpassung an das „geänderte, teilweise korrigierte technische Regelwerk, um den Gleichklang mit dem privatrechtlich beachtlichen Stand der Technik zu wahren“ (Bundesrat 2004: 1). Eine Ergänzung der

Energieausweise für Bestandsgebäude in der EnEV ist zu dieser Zeit bewusst noch *nicht* vorgesehen, und rechtlich auch nicht möglich, da das EnEG noch keine Ermächtigungsgrundlage einer Verordnung für Energieausweise im Bestand umfasst. Diese Überarbeitung des EnEG ist zu diesem Zeitpunkt für 2005 und die Novellierung der EnEV dann für 2006 geplant.

Frühjahr 2005: EnEG-Novelle in Bundestag und Bundesrat

Diese EnEG-Novelle übermittelt die Bundesregierung dem Bundesrat im März 2005 (Bundesrat 2005a), im April 2005 wird sie in den Bundestag eingebracht (Deutscher Bundestag 2005a). Die öffentliche Anhörung erfolgt schließlich am 15. Juni 2005. Als Sachverständige nehmen Akteure der Immobilienwirtschaft, der Verbraucherzentralen, des Mieterbundes und des Baugewerbes teil.

Während der Bundestag noch einige Änderungen beschließt (s.u.), stimmt der Bundesrat auf Empfehlung seines federführenden Ausschusses im Juli ohne weitere Debatte dem vom Bundestag Ende Juni aktualisierten Gesetzentwurf zu (Bundesrat 2005b). Das EnEG kann somit im September 2005 in Kraft treten. Die rechtliche *Grundlage* für eine EnEV mit verpflichtenden Energieausweisen für Bestandsgebäude ist somit geschaffen, immerhin einige Monate vor der Frist zur Umsetzung der EU-Richtlinie. Doch entscheidend für die vollständige Implementation und Anwendung des Rechts ist das Inkrafttreten der EnEV selbst.

2005 und 2006: öffentliche Debatte um Ausgestaltung der Energieausweise für Bestand

Weil das EnEG – genau wie die EU-Gebäude-Richtlinie – offen lässt, welche Art von Energieausweis nun durch Bundesregierung und Bundesrat im Rahmen der EnEV eingeführt werden kann, gibt es hierüber eine langandauernde öffentliche Auseinandersetzung. Mit der Zeit kristallisieren sich – auch für die interessierte Öffentlichkeit erkennbar – zwei Lager in der Energieausweis-Debatte heraus: Für den bedarfsorientierten Ausweis sprechen sich u.a. BMU, dena und Handwerksverbände aus, während BMWi, Wohnungswirtschaft und Hauseigentümerverbände für die „Wahlfreiheit“ plädieren, weil sie lieber den Verbrauchsausweis erstellen lassen wollen (vgl. u.a. Vollmers 2006). In der folgenden Debatte, die sich über Monate hinzieht, werden die Kosten des aufwändigeren Energiebedarfsausweis diskutiert sowie darüber, ab welcher Anzahl Wohneinheiten in einem Gebäude ein Verbrauchsausweis ausreichend sei.

Teilweise geht die Presse noch im Sommer 2005 davon aus, dass der Ausweis bereits ab Anfang 2006 verpflichtend werden könnte, da schließlich das EnEG bereits verabschiedet sei: "Nachdem Bundestag und Bundesrat der Änderung des Energieeinsparungsgesetzes zugestimmt haben, könnte der Pass bereits ab dem 1. Januar 2006 Realität werden." (Stratmann 2005) Doch die Akteure, die das annahmen, haben sich hier offenbar verschätzt: Im April 2006 scheint es zwar kurz so, als gäbe es eine beschlussfähige Kabinettsvorlage (dazu unten ausführlicher), aber es dauert noch bis November 2006, bis der angekündigte Referentenentwurf schließlich zum Beschluss im Kabinett vorliegt.

Herbst 2006: Bundesminister einigen sich auf Kompromiss, EnEV-Referentenentwurf wird öffentlich diskutiert

Im Herbst 2006 verkünden die beteiligten Ministerien, dass sie sich auf einen Kompromiss geeinigt hätten (BMWi 2006b), und legen einen Referentenentwurf vor, den sie mit Verbänden und den Bundesländern jeweils in Anhörungen diskutieren möchten (BMVBS 2006b). Der Referentenentwurf sieht vor, dass der Energieausweis für Bestandsgebäude frühestens ab 2008 vorzulegen sei, also erst mehr als 14 Monate später (Bundesregierung 2006: 23). Vorgesehen ist die Wahlfreiheit (heißt: sowohl Bedarfs- als auch Verbrauchsausweis sind regelkonform) für Gebäude mit mehr als vier Wohneinheiten. Der Bedarfsausweis soll für alle kleineren Gebäude vorgeschrieben werden, die bis 1977 erbaut wurden.

Frühjahr 2007: Beschluss Bundesregierung EnEV-Novellierung

Nachdem Verbände und Bundesländer angehört und deren Hinweise bewertet wurden, beschließt die Bundesregierung am 25. April 2007 die neue EnEV und leitet sie zur Beratung und Zustimmung an den Bundesrat weiter (BMWi/BMVBS 2007).

Sommer 2007: Debatte in Bundesrat und endgültiger Beschluss EnEV

Nach den Beratungen seiner Ausschüsse¹³⁵ im Mai stimmt der Bundesrat schließlich am 08. Juni 2007 dem EnEV-2007-Entwurf mit Änderungen zu. Relevante Änderungen sind folgende (ausführlicher in Kapitel 9.1.5.2): Verschiebung des Inkrafttretens der

¹³⁵ Für den Bundesrat beschäftigen sich der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (federführend), der Finanzausschuss, der Ausschuss für Kulturfragen, der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie der Wirtschaftsausschuss mit dem Beschluss der Bundesregierung. Gemeinsam empfahlen sie dem Bundesrat die Zustimmung mit Änderungen.

Ausweispflicht (gestaffelt nach Gebäudety) um jeweils sechs Monate (Bundesrat 2007a: 10). Damit bleibt Zeit bis zum 01. Juli 2008 (statt 01. Januar 2008), bis *überhaupt* die ersten Energieausweise im Bestand bei Verkauf/Vermietung vorgelegt werden müssen. Der Bedarfsausweis soll noch später Pflicht werden. Damit hätten die Politikadressaten noch mehr als ein Jahr nach Verabschiedung der EnEV Zeit, um sich auf die neue rechtliche Lage einzustellen. Bezüglich der Voraussetzungen für die Berechtigung zur Ausweisausstellung fordert der Bundesrat, nicht zwischen Neu- und Bestandsgebäuden zu unterscheiden (Bundesrat 2007a: 5-6).

Am 27. Juni beschließt das Bundeskabinett die EnEV 2007, dabei werden alle Änderungswünsche des Bundesrats übernommen. Die EnEV wird im Juli im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und tritt am 01. Oktober 2007 in Kraft.

2008: Energieausweis-Pflicht tritt in Kraft

Gestaffelt nach Gebäudetyen tritt die Energieausweispflicht im Fall von Vermietung oder Verkauf von Bestandsgebäuden im Laufe der Jahre 2008 und 2009 in Kraft (vgl. Kapitel 8.5.1).

Tabelle 26: Chronologischer Ablauf: Verabschiedung EnEV 2007

(eigene Darstellung, Quellen: Bundesrat 2005a; Deutscher Bundestag 2005a; Bundesrat 2005b; Bundesregierung 2006; BMWi/BMVBS 2007; Bundesrat 2007a; Bundesrat 2005c; Deutscher Bundestag 2005d; BMWi 2006c; BMWi 2006a)

Datum	Akteur	
18.03.05	Bundesregierung	EnEG-Gesetzentwurf an Bundesrat (Drucksache 195/05)
11.04.05	Bundestag	EnEG-Gesetzentwurf wird eingebracht (Drucksache 15/5226)
29.04.05	Bundesrat	Stellungnahme zum EnEG-Gesetzentwurf (Plenarprotokoll 810)
22.05.05	SPD	Parteichef Müntefering und Kanzler Schröder kündigen nach Landtagswahl in NRW Bundestagsneuwahlen an
30.06.05	Bundestag	stimmt EnEG mit Änderungen zu (Plenarprotokoll 15/184)
01.07.05	Kanzler Schröder	Vertrauensfrage, anschließend wird Bundestag aufgelöst
08.07.05	Bundesrat	stimmt EnEG ohne Änderungen zu (Drucksache 525/05)
01.09.05		EnEG 2005 tritt in Kraft
18.09.05	Bundestagswahl	
11.11.05	CDU/CSU und SPD	Koalitionsvertrag unterzeichnet
04.01.06		Deadline für Implementation der EU-Richtlinie
05.04.06	BMWi und BMVBS	erster Vorschlag zur EnEV an Bundesregierung, wird nach Bedenken aus BMU wieder zurückgezogen
17.11.06	BMWi und BMVBS	Veröffentlichung Referentenentwurf
13.12.06		Anhörung Verbände und Kammern
14.12.06		Anhörung Bundesländer
25.04.07	Bundesregierung	Beschluss EnEV 2007
08.06.07	Bundesrat	stimmt EnEV mit Änderungen (späteres Inkrafttreten) zu (Drucksache 282/07)
27.06.07	Bundesregierung	beschließt EnEV (mit Änderungen des Bundesrats)
01.10.07		EnEV tritt in Kraft (Ausweispflicht je Gebäudetyp jedoch erst ab 01.07.08, 01.10.08, 01.01.09 oder 01.07.09)
04.01.09		verlängerte Frist für Implementation EU-Richtlinie

9.1.2 Fokussierung der Fallanalyse

Nach Auswertung der Chronologie des politischen Prozesses lässt sich zusammenfassen: Auffällige Verzögerungen bei der Implementation des Energieausweises für Bestandsgebäude ergaben sich in Deutschland

- um ca. fünf Monate durch die vorgezogenen Neuwahlen zum Bundestag und den damit verbundenen Regierungswechsel (zwischen Verabschiedung des EnEG im Juli und Unterzeichnung des Koalitionsvertrags im November 2005),

- um ca. sieben Monate durch die Debatte um die Form der Energieausweise und aufgrund der Suche nach einem Kompromiss zwischen den Ministerien (ein erster Referentenentwurf hatte im April 2006 vorgelegen, der zweite Entwurf konnte als interministeriell abgestimmter Kompromiss schließlich erst ab November 2006 beraten werden),
- um sechs Monate durch die Entscheidung des Bundesrats, den Start der Ausweispflicht zu verschieben (anstatt zum 01. Januar 2008 erst zum 01. Juli 2008).

Hätte es diese drei Ursachen für Verzögerungen von insgesamt 18 Monaten *nicht* gegeben, hätte die Energieausweispflicht theoretisch zum 01. Januar 2007 (anstatt tatsächlich zum 01. Juli 2008) beginnen können. Damit wäre sie allerdings dennoch ein Jahr *nach* der EU-Frist in Kraft getreten.

Aus diesem Grund ist weiterhin zu berücksichtigen, dass auch die Grundlage für die EnEV-Novellierung, nämlich die Neufassung des EnEG vom Juli 2005, ebenfalls mehrere Monate zu spät beschlossen wurde. Die neue EnEV innerhalb der verbleibenden sechs Monaten bis Ablauf der EU-Frist zu beschließen (inkl. Verbändeanhörung, Beratung des Bundesrats und Beschluss im Kabinett) und die Ausweispflicht ohne Übergangsregelungen bereits ab Januar 2006 einzuführen, erscheint aus heutiger Sicht eher unwahrscheinlich. Tatsächlich dauerte es vom Referentenentwurf im November 2006 bis zum Beschluss im Kabinett im Juni 2007 noch mehr als sieben Monate. In Kraft treten konnte die EnEV dann erst zum 1. Oktober 2007, sodass auch hier erneut mehr als drei Monate vergingen. Das heißt, insgesamt dauerte es vom Referentenentwurf bis zum Inkrafttreten zehn Monate.¹³⁶ Dieser Zeitraum müsste also selbst im günstigsten Fall eingeplant werden. Insofern muss von einer zusätzlichen Verzögerung des Implementationsergebnisses ausgegangen werden

- um *mindestens* vier Monate durch zu späte Schaffung der Ermächtigungsgrundlage (zu späte Novellierung des EnEG).

Abbildung 13 stellt die Verzögerungen in den Quartalen der Jahre 2005 bis 2009 grafisch dar.

¹³⁶ Einzelne Anforderungen an Politikadressaten traten erst nach gewissen Übergangsfristen in Kraft, wurden also erst Monate nach Inkrafttreten der EnEV selbst verpflichtend.

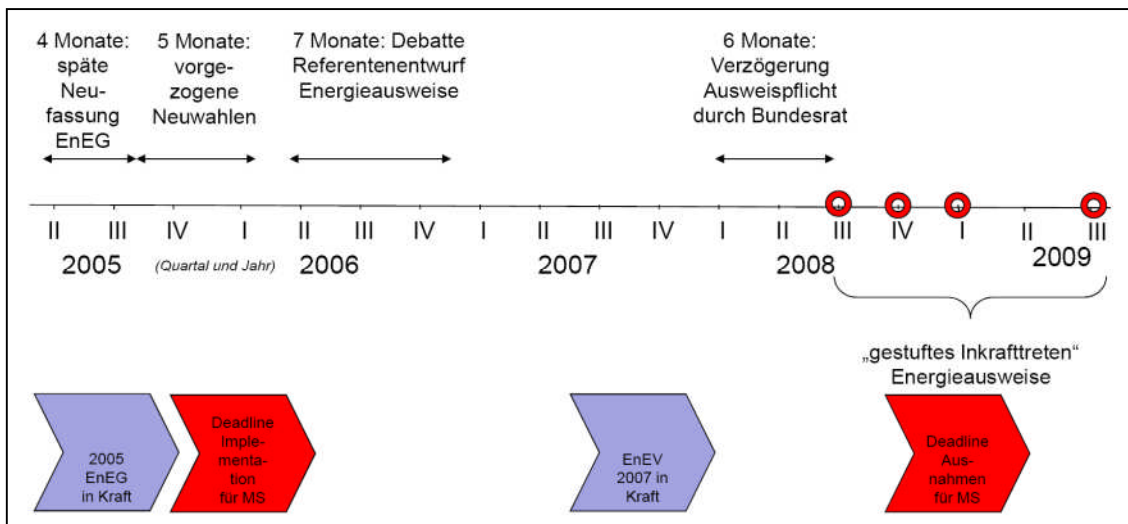


Abbildung 13: Verzögerungsmomente und –ursachen bei der Implementation des Energieausweises für den Bestand

(eigene Darstellung)

Bei der Betrachtung der Chronologie ging es vorrangig darum herauszufinden, wann und wobei es Verzögerungen bei der formalen Implementation der Energieausweise gegeben hat. Dafür waren unterschiedliche Abläufe und Akteure verantwortlich, die eine Rolle im Prozess gespielt haben. Außerdem ist deutlich geworden, dass inhaltliche Auseinandersetzungen Verzögerungen beeinflusst haben. Diese hohe Relevanz der inhaltlichen Debatte für Probleme bei der formalen Implementation der Energieausweise lässt sich mithilfe des Konzepts der „World of Domestic Politics“ erläutern: Demnach können in dieser World insbesondere Verzögerungen durch innenpolitische Auseinandersetzungen erklärt werden (vgl. Kapitel 5.2.2.2). Deswegen sollen Positionen von Akteuren auch in der weiteren Analyse eine zentrale Rolle spielen. Die spezifischen Streitpunkte bezüglich des Energieausweises werden im folgenden Kapitel 9.1.3 aufgegriffen. Die jeweiligen Positionen von zentralen Akteuren, die den Prozess besonders mitgestaltet haben, sollen im Kapitel 9.1.4 ausführlich dargestellt werden.

Es gibt in den bereits zusammengetragenen Prozessdaten – neben den Verzögerungen aufgrund von Debatten – außerdem klare Hinweise darauf, dass beteiligte Akteure *explizit* eine Verzögerung der Einführung des Energieausweises für Bestandsgebäude *forcierten* (wie z.B. der Bundesrat). Was deren konkrete Interessen waren, soll im Folgenden noch analysiert werden. Doch auch, wenn Akteure nicht *explizit* Verzögerungen zum Interesse hatten, kann deren Verhalten indirekt zu Verzögerungen geführt haben und die Verzögerungen dabei von den Akteuren in Kauf genommen worden sein. Falkner et al. haben im Zusammenhang mit ihren Studien zur Implementation von sozialpo-

litischen EU-Richtlinien verschiedene Kategorien von Motiven für Nicht- bzw. Falsch-Implementation gebildet, welche in Abbildung 14 dargestellt werden (Falkner et al. 2005: 13).

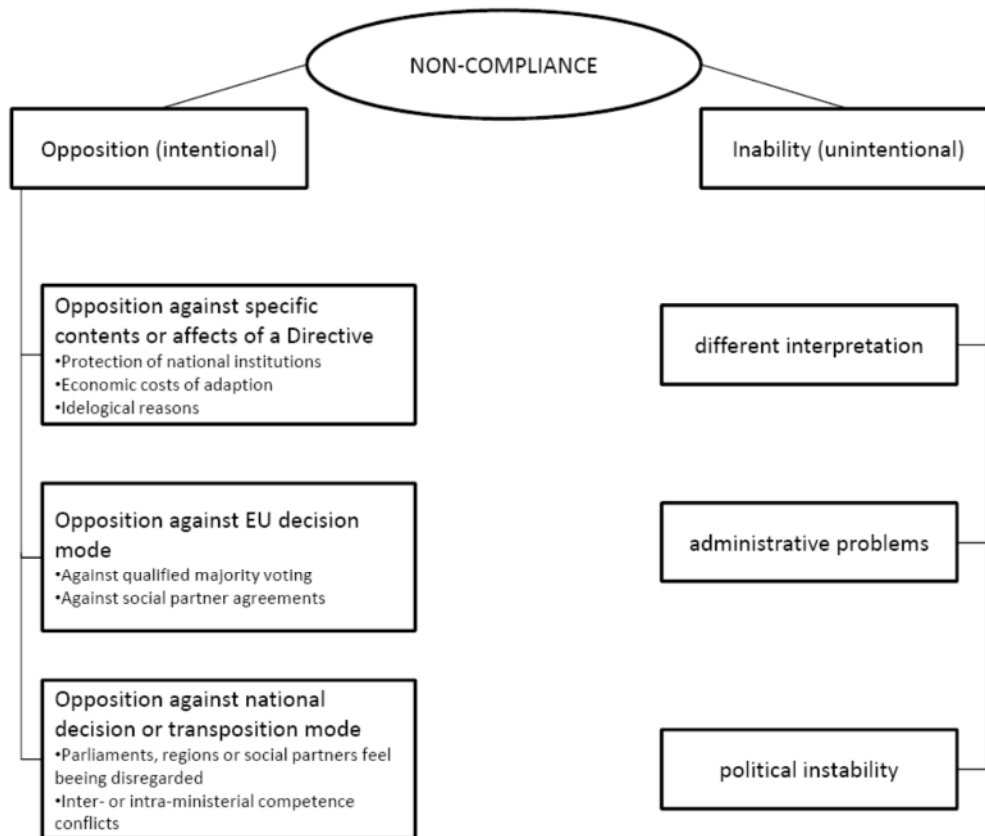


Abbildung 14: Motives for non-compliance
(Falkner et al. 2005: 13)

Das heißt, es können für die Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland zwei verschiedene Typen von Verzögerungsfaktoren abgeleitet werden, die im Zusammenhang mit Akteurshandeln auf das Implementationsergebnis gewirkt haben:

- a) Verzögerungsfaktoren, die (beispielsweise durch lange Debatten um inhaltliche Details der EnEV) zu *indirekten* Verzögerungen des Inkrafttretens der EnEV 2007 geführt haben und somit indirekt zur verspäteten Implementation der Energieausweise für Bestandsgebäude (Fragestellung: Inwiefern haben Akteure durch ihre inhaltliche Auseinandersetzung in der Debatte für Verzögerungen gesorgt – diese ggf. sogar bewusst in Kauf genommen? Oder inwiefern gab es zeitgleich andere politische Vorhaben mit höherer Priorität?),

- b) Verzögerungsfaktoren, die *absichtlich, direkt und unmittelbar* (vgl. Entscheidung im Bundesrat) zur Verzögerung des Starts des Energieausweises geführt haben (Fragestellung: *Warum* war eine Verzögerung im Interesse des Bundesrats bzw. wessen Interessen ist der Bundesrat hier gefolgt und warum?)

Für die weitere Untersuchung eignen sich insbesondere die folgenden beiden Phasen, da sie als besonders relevant für die Verzögerung eingeschätzt werden können und die Ursachen der Verzögerung klar zuzuordnen sind:

- a) die Phase der Abstimmung des Referentenentwurfs zwischen den verschiedenen Ministerien (zwischen April und Oktober 2006),
b) die Entscheidung im Bundesrat, der EnEV 2007 nur mit der Maßgabe zuzustimmen, dass die Ausweispflicht um jeweils sechs Monate verschoben wird (Beratungsphase im Bundesrat von April bis Juni 2007).

Durch die Auswahl dieser beiden Phasen zur näheren Untersuchung sind beide Typen von Verzögerungsfaktoren (direkt/ indirekt) abgedeckt. In Kapitel 9.1.5 werden die einzelnen Phasen gezielter analysiert.

9.1.3 Inhaltliche Streitpunkte zu Energieausweisen

Die unterschiedlichen Positionen der Akteure betreffen auf der einen Seite direkte zeitliche Aspekte und sind deswegen auch unmittelbar relevant für Verzögerungen. Hierzu gehört die Präferenz bezüglich des terminlichen Inkrafttretens der EnEV und auch der Ausweispflicht, sowie zu regelnde Übergangsfristen. Es gab auf der anderen Seite Debatten um die Art des Ausweises und wer für dessen Ausstellung berechtigt sein sollte. Diese Debatten können – wie oben beschrieben – indirekt zu Verzögerungen geführt haben. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick die „Gemengelage“ darstellen, eine detailliertere Analyse findet in Kapitel 9.1.4 statt.

Rasche EnEV-Verabschiedung

Alle untersuchten Akteure sprachen sich dafür aus, möglichst rasch Planungssicherheit für die Politikadressaten zu ermöglichen. Doch nicht jeder Akteur trug zu einer raschen Verabschiedung bei, denn inhaltliche Auseinandersetzungen, deren Klärung noch Zeit benötigte, standen dem teilweise entgegen.

Start der Ausweispflicht für Bestandsgebäude

Einige Akteure wünschten sich eine langfristige Planbarkeit für die Politikadressaten und somit, dass eine möglichst lange Zeit zwischen Verabschiedung der EnEV und dem Inkrafttreten der Ausweispflicht liegen würde. Es wurde von allen Akteuren begrüßt, die Einführung zeitlich zu strecken, also unterschiedliche Fristen für verschiedene Gebäudetypen zu setzen, damit es den AusweiserstellerInnen logistisch überhaupt möglich sein würde, die Nachfrage zu bedienen. Die Einführung zeitlich zu entzerren wird mit der hohen Zahl der in Deutschland auszustellenden Energieausweise begründet: So müsse man mit etwa 2,6 Millionen erforderlichen Energieausweisen¹³⁷ allein in 2006 rechnen. Die Zahl der Fachleute sei möglicherweise ausreichend, um zumindest den Bedarf im Wohnsektor zu decken, doch „um eine ausreichend hohe Qualität der ausgestellten Pässe zu gewährleisten“, sei die Einführung auf mehrere Jahre zu verteilen (Hertle et al. 2005: 44).

Übergangsfristen mit Wahlfreiheit bzw. Zeitpunkt Einführung Energiebedarfsausweise

Der Bundesrat vertrat die Position, dass es außerdem eine möglichst lange Übergangsfrist mit Wahlfreiheit zwischen Verbrauchs- und Bedarfsausweis geben müsste. Das heißt, dass selbst dann, wenn die generelle Ausweispflicht für ältere Wohngebäude in Kraft getreten ist, noch für einige Monate Wahlfreiheit besteht, bevor für bestimmte kleinere Gebäude ausschließlich der *Bedarfsausweis* zulässig ist.¹³⁸ Das Argument für eine möglichst lange Übergangsfrist lautete, dass Sanierungsmaßnahmen noch vor der Erstellung von Energieausweisen möglich sein sollten, um beim Energieausweis ein möglichst gutes Ergebnis zu erzielen. Außerdem sollen die zu erwartenden Auftragsstaus abgebaut werden und die wärmere Jahreszeit für Sanierungen genutzt werden können (Bundesrat 2007a: 10-11).

¹³⁷ Die Bundesingenieurkammer geht hingegen von ca. 2 Millionen Energieausweisen jährlich aus (DUH 2006a), der Zentralverband Sanitär Heizung Klima rechnet „mit 2,5 Millionen Energiepässen im ersten Jahr nach der Einführung und mit bis zu sechs Millionen in den folgenden drei Jahren“ (Vollmers 2006).

¹³⁸ Jeder Ausweis ist 10 Jahre gültig. Wenn also zu Beginn der Ausweispflicht für Bestandsgebäude noch die Wahlfreiheit herrscht und noch vor dem Inkrafttreten der spezifizierten neuen *Bedarfsausweispflicht* ein Verbrauchsausweis erstellt wird, kann dieser volle 10 Jahre genutzt werden.

Energieausweis: Bedarf oder Verbrauch?

VertreterInnen einer möglichst umfassenden „Wahlfreiheit“ für Bestandsgebäude wollten lediglich den Verbrauchsausweis verpflichtend einführen. Der Bedarfsausweis könne „freiwillig“ erstellt werden. Demgegenüber wünschten sich Befürworter des Bedarfsausweises, dass dieser für möglichst viele Gebäudegruppen zur Pflicht würde. Dieser sei aussagekräftiger und erfülle das Kriterium der Vergleichbarkeit besser, sei damit transparenter und geeigneter für qualifizierte Verbraucherentscheidungen. Demgegenüber ist der Verbrauchsausweis schneller und kostengünstiger zu erstellen und belastet die VermieterInnen und VerkäuferInnen von Immobilien weniger.

Ziel des Referentenentwurfs von November 2006 war es, einen Kompromiss (auch zwischen den verschiedenen Positionen der Bundesministerien) zu finden. Hierfür wurden die Gebäudegruppen, in denen viele Wohneinheiten Verbrauchsdaten liefern und die Bildung eines Durchschnitts ermöglichen, der den Bedarfsberechnungen im günstigsten Fall recht nahe kommt, von der Bedarfsausweispflicht entbunden. Ein Journalist des Handelsblatts fasst die unterschiedlichen Optionen nach der Verabschiedung des EnEG im Sommer 2005 ganz gut zusammen:

"[D]as Gesetz [sieht] vor, dass die Ausweise grundsätzlich sowohl auf Bedarfs- als auch auf Verbrauchsbasis erstellt werden können. Um diesen Punkt war lange gestritten worden. Die kostengünstige Variante, den Pass allein auf der Basis von tatsächlichen Verbrauchswerten – also etwa anhand von Abrechnungen des Energieversorgers – zu erstellen, ist damit nicht vom Tisch, wird aber eine untergeordnete Rolle spielen. Sie kann künftig bei Mehrfamilienhäusern ab einer bestimmten Größenordnung angewendet werden. Die Überlegung dahinter: In einem Wohngebäude mit acht, zehn oder mehr Mietparteien lässt sich allein anhand der Abrechnungen der Versorger erkennen, wie effizient die Energie eingesetzt wird, da sich wegen der Vielzahl der Mieter extreme Ausschläge im Nutzungsverhalten ausgleichen. Bei allen kleineren Einheiten jedoch ist es unumgänglich, den tatsächlichen Energiebedarf zu ermitteln, da anderenfalls bereits ein einzelner Energieverschwender ein verzerrtes Bild erzeugen würde. Die bedarfsorientierte Methode erfordert es, die tatsächlichen baulichen Gegebenheiten zu ermitteln und zu bewerten – ein vergleichsweise aufwändiges Verfahren." (Stratmann 2005)

Ausstellervoraussetzungen

Die Vorstellungen der Akteure darüber, wer die Energieausweise erstellen dürfe, lagen breit gefächert: Staatliche Zertifizierungen für eine angemessene Qualitätssicherung wollten die einen zur Bedingung machen, andere wünschten sich möglichst liberale Anforderungen, damit viele Aussteller zur Verfügung stehen würden.

Energieausweis als Kopie an InteressentInnen?

Um intensiv als Kauf- oder Mietargument genutzt zu werden, sollten Energieausweise von interessierten KundInnen verglichen werden können. Dies ist insbesondere möglich, wenn ihnen (z.B. gemeinsam mit weiteren Unterlagen zum Wohnobjekt) eine Kopie des Ausweises ausgehändigt wird. Dies verpflichtend einzuführen ging dem Bundesrat jedoch zu weit. Die Ausweise sollten stattdessen lediglich (auf Anfrage) vorgezeigt werden.

9.1.4 Positionen relevanter Akteure im Prozess zur EnEV 2007

Im Folgenden werden die öffentlich geäußerten Positionen (und teilweise vorgebrachte Argumente) der einzelnen Akteure sowie die ihren Positionen zugrundeliegenden Interessen gezielt untersucht, dabei werden auch Hintergründe und Zusammenhänge zu den Rollen der Akteure in der Gebäudeenergieeffizienzpolitik erläutert.

Als Entscheidungsträger werden sowohl die beteiligten Minister der Bundesregierung als auch der Bundesrat untersucht. Dabei werden die Bundesressorts getrennt betrachtet, da hier relevante Differenzen auftraten, der Bundesrat jedoch wird als kollektiver Akteur analysiert. Hier findet keine Differenzierung der Positionen verschiedener Bundesländer statt, da dies für den Prozess und die Entscheidungen, die nach Mehrheitsprinzip zustande kommen, keine relevante Rolle gespielt hat. Weitere relevante Akteure in der Debatte um die EnEV 2007 sind die Deutsche Energie-Agentur, Umwelt-, Verbraucher- und Mieterverbände, Organisationen von ArchitektInnen und HandwerkerInnen sowie Hauseigentümer-/Vermieterverbände und VertreterInnen der Immobilienwirtschaft.

9.1.4.1 Präferenzen der Entscheidungsträger

Als Entscheidungsträger waren die Ministerien BMVBS, BMWi und BMU sowie der Bundesrat relevant. Die Regierungsparteien bzw. –fraktionen haben eine eher kleine Rolle gespielt, werden im Folgenden dennoch untersucht. Die Entscheidungsträger waren durch eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung über die Gestaltung der Energieausweise an indirekten Verzögerungen beteiligt. Außerdem hat der Bundesrat durch

seine Entscheidung auch bewusst und gewollt für ein verspätetes Inkrafttreten der EnEV gesorgt.

Bundesministerien

Die Präferenzen von BMU und BMWi lagen weit auseinander: Das CSU-geführte Wirtschaftsministerium (Glos) bevorzugte klar die „Wahlfreiheit“, war also gegen eine Pflicht des Energiebedarfsausweises für Bestandsgebäude *irgendeiner* Gebäude-Kategorie. Auch Bauminister Tiefensee (SPD) war im April 2006 noch mit dieser Position des Wirtschaftsministeriums einverstanden (BMW 2006a). Doch nachdem sich das von SPD-Minister Gabriel geführte Umweltministerium deutlich für den Energiebedarfsausweis ausgesprochen und betont hatte, dass nur so das Ziel der Richtlinie erreicht werden könne (Anreize zur Sanierung sowie klare Transparenz und Vergleichbarkeit für MieterIn und KäuferIn zu schaffen), wurde zwischen den Ministerien neu verhandelt. Dabei nahm Tiefensee eher die Vermittlerrolle ein. Das BMU verfolgte das Ziel, grundsätzlich den Bedarfsausweis auch für Bestandsgebäude zur Pflicht zu machen, für neue Gebäude existierte diese Anforderung bereits seit der EnEV 2002.¹³⁹ Mit dem anschließenden Kompromiss des Referentenentwurfs vom November 2007, der für einen Teil der Gebäudetypen den Bedarfsausweis vorsah, war der Umweltminister zwar nicht zufrieden, erhoffte sich aber, dass sich der Energiebedarfsausweis langfristig auf dem Markt durchsetzen werde (Knauer 2006, Oberwittler 2007).

Bundesrat

Diesem Kompromiss konnte schließlich auch der Bundesrat folgen. Er setzte sich außerdem erfolgreich dafür ein, dass die Übergangsfristen lang genug sind, um die Viel-

¹³⁹ Hier offenbarte sich ein Streit über die tatsächliche Zielrichtung der EU-Richtlinie: Während die Befürworter der „Wahlfreiheit“ argumentierten, dass die Richtlinie schließlich keine Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der Energieausweise enthält und eine „echte eins-zu-eins-Umsetzung“ alle Möglichkeiten offen lassen sollte, waren andere davon überzeugt, das Ziel der RL sei, Gebäude konkret miteinander vergleichen zu können, was ausschließlich der Bedarfsausweis ermögliche:

„Die EU-Gebäuderichtlinie gibt vor, dass ‚der Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden den Verbrauchern einen Vergleich und eine Beurteilung der Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes ermöglichen soll‘. [Es] ergibt sich, dass für einen sinnvollen energetischen Vergleich der Gebäudeeigenschaften ein standardisierter Betrachtungsansatz herangezogen werden muss. Aus technischer Sicht geht es hierbei um die Vergleichbarkeit des aktuellen energetischen Zustands von Gebäuden. [...] Für einen standardisierten Vergleich verschiedener Gebäude ist nur der bedarfsbasierte Energiepass geeignet. Lediglich beim Vergleich des Energieverbrauchs bei großen Mehrfamilienhäusern bei Standardnutzung kann die verbrauchs-basierte Betrachtung einen groben Vergleich der Gesamtverbrauchsbilanz zulassen.“ (Hertle et al. 2005: 27-29)

zahl an Gebäuden überhaupt rechtzeitig mit Ausweisen auszustatten und zuvor ggf. noch anstehende Sanierungen durchzuführen (Bundesrat 2007a: 10-11). So bestand für Immobilienwirtschaft und andere HauseigentümerInnen die Möglichkeit, innerhalb der Übergangsfrist einen Verbrauchsausweis für diejenigen Gebäude erstellen zu lassen, die später gemäß EnEV einen Bedarfsausweis benötigen würden. Der innerhalb dieser Übergangszeit erstellte Ausweis ist zehn Jahre gültig. Vorausschauende EigentümerInnen haben so Geld sparen können (vgl. Kapitel 9.1.1 und 9.1.3, Focus 2008). Der Änderungsantrag zur Verlängerung der Übergangsfrist kam aus dem Wirtschaftsausschuss des Bundesrats (Bundesrat 2007c) und wurde im Plenum mehrheitlich angenommen. Außerdem vertrat der Wohnungsbauausschuss des Bundesrats dieselbe Position, wie sie Wirtschaftsminister Glos noch Anfang 2006 vertreten hatte: Die Wahlfreiheit solle dauerhaft gelten und nicht einmal für einzelne Gebäudetypen solle es eine Pflicht zur Nutzung des *Energiebedarfsausweises* geben. Dieser Änderungsantrag (der den mühsam erzielten Kompromiss der Bundesregierung wieder aufgelöst hätte) erhielt im Plenum des Bundesrats jedoch keine Mehrheit.

Neben der konkreten Ausgestaltung der Energieausweise und dem Zeitpunkt des Inkrafttretens gingen die Positionen von Bundesregierung und Bundesrat noch in einem weiteren Punkt auseinander: Der Bundesrat setzte durch, dass die Gruppe der zur Ausstellung der Ausweise Berechtigten aus dem Handwerk ausgedehnt wird (Bundesrat 2007a: 6-7).

Tabelle 27: Gegenüberstellung Positionen Bundesregierung und Bundesrat
(eigene Darstellung)

	Position Frühjahr/ Sommer 2006			Bundesregierung	Bundesrat
	BMWi	BMVBS	BMU	(Beschluss April 2007)	(Beschluss Juni 2007)
rasche Verabschiedung EnEV	zunächst inhaltliche Kontroversen klären			ja	ja
Start Ausweispflicht im Bestand	k.A.	k.A.	k.A.	01.01.2008	01.07.2008
Übergangsfristen mit Wahlfreiheit für alle Gebäudetypen (Start Bedarfsausweispflicht später als generelle Ausweispflicht)	Bedarfsausweis war im ersten Entwurf gar nicht verpflichtend eingeplant		-	nicht vorgesehen	3 Monate
Verbrauchs- vs. Bedarfsausweis	Verbrauch	Verbrauch	Bedarf	je nach Gebäudetyp	je nach Gebäudetyp
Ausstellerberechtigung	k.A.	keine staatliche Zertifizierung, ggf. freiwilliges Qualitätssicherungssystem	k.A.	keine staatliche Zertifizierung; HochschulabsolventInnen und in die Handwerksrolle eingetragene - jeweils sofern energiesparendes Bauen Ausbildungsbestandteil	liberaler (Ausdehnung auf weitere Aussteller)
Ausweiskopie an Interessenten	stand noch nicht zur Debatte			ja	nein

Fraktionen

Innerhalb der *Regierungsfraktionen* CDU/CSU und SPD beschäftigte die konkrete Ausgestaltung der Energieausweise vorrangig die FachpolitikerInnen. Die Debatte um die Energieausweise im Jahr 2006 war eher ein Konflikt zwischen den verschiedenen Regierungsressorts als zwischen den Koalitionsfraktionen. Hinzu kommt, dass die Bundestagsfraktionen lediglich an der Verabschiedung des EnEG beteiligt waren.¹⁴⁰ Damit gaben sie der Bundesregierung die Ermächtigung, die EnEV zusammen mit dem Bundesrat zu verabschieden. Insofern waren die Bundestagsfraktionen auch in den oben ausgewählten Phasen größerer Verzögerung keine entscheidenden Akteure und spielen deshalb auch für die weitere Untersuchung dieser Zeiträume keine zentrale Rolle.

Allerdings hat die Positionierung von Bundestagsabgeordneten in den Jahren 2004 und 2005 möglicherweise für die Positionen im BMWi, BMVBS oder BMU „die Richtung vorgegeben“: So hatte die CDU/CSU-Fraktion (damals noch in der Opposition) im Dezember 2004 einen Antrag in den Bundestag eingebracht, in dem sie u.a. fordert, bei der Umsetzung der Richtlinie „sicherzustellen, dass der Energieausweis lediglich zur Information dient und nicht juristischer Bestandteil des notariellen Kaufvertrags bzw. des Mietvertrags wird.“ Es dürften nach Ansicht der Unionsfraktion keine Rechtswirkungen vom Energieausweis ausgehen. Außerdem sollen die „beizufügenden Empfehlungen für kostengünstige Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz [...] nicht Bestandteil des Energieausweis [sic!] sein und ausschließlich der Beratung des Gebäudeeigentümers dienen.“ Zusätzlich sollten sie Hinweise auf öffentliche Förderungen für vorgeschlagene Maßnahmen enthalten (Deutscher Bundestag 2004: 3). Die CDU/CSU-Fraktion war der Ansicht, dass „die Einführung des Energieausweises dem allgemeinen politischen Ziel, die Bürokratie für die Menschen in Deutschland abzubauen [prinzipiell widerspricht].“ Es müsse darauf Wert gelegt werden, „dass die nationale Umsetzung so einfach und kostengünstig wie möglich für die Gebäudeeigentümer erfolgt und dass sie gleichzeitig

¹⁴⁰ Hier wurde deutlich, dass für die (damals noch mit den Grünen regierende) SPD-Fraktion beispielsweise eine rasche Verabschiedung des EnEG in 2005 wichtig war, „um die vollständige Umsetzung der Gebäude Richtlinie in deutsches Recht rechtzeitig zum 4. Januar 2006 zu gewährleisten“. Hierfür seien auch „die Beratungen zur Verordnung zügig durch[zuführen“ (Deutscher Bundestag 2005c: 15890 B-C). Außerdem warfen SPD und Grüne der Fraktion CDU/CSU vor, durch ihre Oppositionsanträge (Anhörungen, weitere Berichte zu Energieausweis-Feldversuchen etc.) ein rechtzeitiges Verabschieden von EnEG noch in der bis September 2005 laufenden Legislaturperiode verhindern zu wollen (Deutscher Bundestag 2005c: 15891 A, Deutscher Bundestag 2005b: 6). Ein CDU-Abgeordneter hielt den Regierungsfraktionen genauso vor, Anträge zum EnEG bewusst „auf die lange Bank“ geschoben zu haben (Deutscher Bundestag 2005c: 15890 D).

die gewünschte Transparenz für Mieter und Hauserwerber und Besucher öffentlicher Gebäude liefert“ (Deutscher Bundestag 2004: 2). Thomas Dörflinger, MdB (CDU) fordert im April 2005 im Bundestag, die EU-Richtlinie „eins-zu-eins“ umzusetzen und bei der Implementation innerhalb des EnEG nicht über die Vorgaben der EU hinauszugehen (Deutscher Bundestag 2005c: 15887 B-D).¹⁴¹ Diese Positionen für eine „schlanke“ Umsetzung mit möglichst wenig Bürokratie und geringen Kosten vertrat Bundeswirtschaftsminister Glos ein Jahr später ebenfalls (BMVBS 2006b).

Zusammenfassend lässt sich also bezüglich der Positionen der Entscheidungsträger festhalten: Der Bundesrat vertrat die Position, dass Energieausweise möglichst spät eingeführt werden sollten, die Ausstellerberechtigungen eher liberal zu handhaben seien und dass es eine möglichst lange Übergangsfrist mit Wahlfreiheit zwischen Verbrauchs- und Bedarfsausweis geben müsste. Dahinter steckt der Wunsch, die EU-RL möglichst „weich“ zu implementieren, um möglichst wenig Bürokratie und nur geringe Kosten zu verursachen. Demgegenüber wollte der Umweltminister einen verpflichtenden aussagekräftigen Bedarfsausweis für alle Gebäude. Seine Vorstellung war, damit energie- und klimapolitisch mehr zu erreichen sowie MieterInnen und KäuferInnen eine bessere Transparenz auf dem Wohnungsmarkt zu bieten. Der Kompromiss bestand schließlich aus einem komplexen System von Ausnahmen und unterschiedlichen Fristen und Anforderungen je nach Gebäudegröße und -alter, was wiederum von vielen Praxis-Akteuren kritisiert wurde. Auf deren Positionen geht der folgende Abschnitt ein.

9.1.4.2 Positionen Politikadressaten

Weitere relevante Akteure in der Debatte um die EnEV 2007 sind ArchitektInnen und HandwerkerInnen sowie private HauseigentümerInnen, VermieterInnen sowie deren Interessenverbände und die Immobilienwirtschaft. Als *Politikadressaten im engeren Sinne* werden im Rahmen dieser Analyse letztere bezeichnet, also diejenigen, die Wohngebäude besitzen, vermieten und/oder damit handeln. Sie sind verantwortlich dafür, dass die geltenden Anforderungen der EnEV eingehalten werden und müssen ggf. initiativ werden. Als *Durchführende* gelten im Folgenden diejenigen, die *im Auftrag* der Eigentümer handeln, insbesondere Energieausweise erstellen, aber auch energetische

¹⁴¹ Der Antrag von CDU/CSU wurde schließlich im Mai und Juni 2005 zeitgleich mit dem Entwurf der Bundesregierung zum EnEG diskutiert (Deutscher Bundestag 2005b) und auf Vorschlag des Umweltausschusses mehrheitlich abgelehnt (Deutscher Bundestag 2005d).

Sanierungsmaßnahmen durchführen, die z.B. durch eine Energieberatung ausgelöst werden. Sie sind für ihre durchgeführten Maßnahmen verantwortlich, aber nicht dafür, dass eine Maßnahmen durchgeführt wird.

Von diesen Akteuren hat nach den untersuchten Dokumenten lediglich die Immobilienwirtschaft explizit eine Verzögerung der Ausweispflicht für Bestandsgebäude gefordert. Außerdem – so die Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI)¹⁴² – solle die Zeitspanne, in der auch für kleinere Gebäude noch *Verbrauchs*ausweise zulässig sind, verlängert werden, damit die Nachfrage sich innerhalb dieser Zeit auch befriedigen lasse, bevor die *Bedarfs*ausweise zur Pflicht werden. Letztere sollten aus Sicht der BSI frühestens 12 Monate nach Verabschiedung der EnEV für einzelne Gebäudetypen zwingend vorgeschrieben sein. Wenn sich also die Verabschiedung der Verordnung verzögere, müsse sich auch das Inkrafttreten bzw. das Ende der Übergangsfrist verschieben (Haus & Grund 2007a, Ziegert 2007). Außerdem forderte die Vereinigung, den Beschluss des Bundesrats „zügig in Kraft zu setzen“ (Haus & Grund 2007b), damit endlich Planungssicherheit für die Politikadressaten bestehe.

Alle anderen Positionen der untersuchten Akteure führten höchstens indirekt für Verzögerungen der formalen Implementation: Die Politikadressaten setzten sich (teilweise bereits seit 2004) für eine „schlanke“ Umsetzung der Richtlinie ein, befürworteten die „Wahlfreiheit“ und damit maximal die verpflichtende Einführung des Verbrauchsausweises (vgl. Ziegert 2007, Haus & Grund 2005). Ein Argument der Immobilienwirtschaft lautet, das Instrument des Energieausweises und seine Auswirkungen würden überbewertet: „Seit zweieinhalb Jahren werden im Zusammenhang mit dem Instrument ‚Energieausweis‘ von interessierten Kreisen völlig unberechtigte Hoffnungen erweckt.“ (Freitag 2006: 30) Es werde prognostiziert, die Energieausweise verringerten den Energieverbrauch, trieben den Klimaschutz voran und belebten die Konjunktur der Baubranche. „Angesichts dieser völlig überzogenen Erwartungen verwundert es nicht, dass die realistischen Einschätzungen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft zum Energie-

¹⁴² Die BSI „vertritt als Zusammenschluss der wichtigsten Interessenverbände aus der Wohnungs- und Immobilienbranche bundesweit und auf europäischer Ebene gemeinsame Positionen gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Ziel ist es, die herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilienbranche in Deutschland im Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit zu verankern sowie die politischen, rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen der deutschen Immobilienwirtschaft zu verbessern.“ (BSI 2011) Hierzu gehörten 2007: Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW), GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Haus und Grund Deutschland, Bundesfachverband Wohnungs- und Immobilienverwalter (BFW), Dachverband Deutscher Immobilienverwalter (DDIV) sowie Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp) (Haus & Grund 2007b).

ausweis als ausgesprochen störend empfunden werden.“ (Freitag 2006: 30) Auch der Deutsche Siedlerbund e.V. – Gesamtverband für Haus und Wohneigentum – (DSB)¹⁴³ begrüßt die Einführung des Energiepasses, „soweit [er] ein Hilfsinstrument für den selbstnutzenden Wohneigentümer ist.“ Der Verband warnt jedoch „vor einer ‚Übererfüllung‘ der EU-Richtlinie auf Kosten der Verbraucher und vor Eingriffen in die selbstbestimmte Wohnqualität“ (Verband Wohneigentum e.V. 2005). Insofern waren viele Politikadressaten mit dem zunächst offenen Ergebnis der EnEG-Änderung im Jahr 2005 zufrieden, weil die „Wahlfreiheit“ gewährleistet schien. So zitiert z.B. das Handelsblatt: „Unter dem Strich ist die Wohnungswirtschaft mit der jetzigen Fassung der Gesetzesänderung einverstanden: ‚Das entspricht im Wesentlichen unseren Vorstellungen‘, sagt Ingrid Vogler vom GdW.“ (Stratmann 2005)

Anfang 2006 berichten Verbände der Immobilienwirtschaft¹⁴⁴ von ihrem eigenen „Praxistest“¹⁴⁵ mit Energiebedarfsausweisen, den sie durchgeführt haben, um die Ergebnisse des dena-Feldversuchs von 2004 zu überprüfen: Dabei weisen sie „entgegen der immer wieder betonten Objektivität der Energiebedarfsberechnungen“ nach eigenen Angaben „große Mängel an Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der Ergebnisse des bedarfsbasierten Energieausweises nach“ (Haus & Grund et al. 2006). Da der Bedarfsausweis a) teurer sei als von der dena prognostiziert und b) die berechneten Energiebedarfe selbst beim gleichen Gebäude je nach Aussteller stark schwankten, stehe der mit einer Bedarfsausweispflicht verbundene Aufwand nicht im Verhältnis zum fragwürdigen Nutzen. Wichtiger seien staatliche finanzielle Förderungen von Sanierungen, um hier Anreize zu schaffen:

"Der Energieausweis [kann] vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse nicht mehr als eine Erstinformation für den Eigentümer oder Vermieter darstellen und das Thema Energieverbrauch stärker in das Bewusstsein bringen. [...] Investitionen in Energie sparende Maßnahmen werden nach Auffassung der Spitzenverbände nicht durch den Energieausweis ausgelöst. Solche Entscheidungen würden vielmehr durch die Investitionspro-

¹⁴³ „Der Deutsche Siedlerbund e.V. – Gesamtverband für Haus- und Wohneigentum – ist mit rund 370.000 Mitgliedern der größte Verband der selbstnutzenden Wohneigentümer Deutschlands. Ziel des DSB ist es, den Erwerb und Erhalt von Eigenheimen und Eigentumswohnungen durch Information, Beratung und weitere Hilfen zu fördern.“ (Verband Wohneigentum e.V. 2005)

¹⁴⁴ Haus und Grund; BFW (Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen) sowie GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen.

¹⁴⁵ Dieser Praxistest ist nicht zu verwechseln mit dem Feldversuch der GdW im Jahr 2004 zur Entwicklung eigener Vorschläge für Energieverbrauchsausweise (s.u. sowie Freitag 2006: 30), auf den auch der Antrag von CDU/CSU vom Dezember 2004 eingeht (Deutscher Bundestag 2004).

gramme der Bundesregierung zur Gebäudesanierung und Energieeinsparung angesichts aktueller Energiepreissteigerungen positiv beeinflusst." (Haus & Grund et al. 2006)

Der EnEV-Referentenentwurf von Ende 2006 gefiel vielen Politikadressaten also keineswegs: Die Eigentümerschutzgemeinschaft Haus und Grund sah in der Kompromisslösung der EnEV (Bedarfsausweis für bestimmte Gebäudetypen) gar eine explizite Benachteiligung für EigentümerInnen von Ein- und Zweifamilienhäusern (Haus & Grund 2006b).

Holger Krawinkel, Fachbereichsleiter für Bau und Energie beim „Verbraucherzentrale Bundesverband“, beschreibt die Akteurspositionen und interpretiert die zugrundeliegenden Interessen der Immobilien- und Wohnungswirtschaft in einem Interview mit der Tageszeitung („taz“):

„Es gab im Vorfeld [der EnEV] mehrere Anhörungen im Bundestag. Verbraucherschützer, Architekten, Ingenieure und Handwerker plädierten alle für den bedarfsorientierten Energieausweis, nur die Immobilienverbände und die Wohnungswirtschaft waren dagegen. Sie fürchten die Transparenz. Denn angesichts der steigenden Öl- und Gaspreise und eines relativ entspannten Wohnungsmarkts werden die Energiekosten für Mieter und Käufer zu einem ganz wichtigen Entscheidungskriterium.“ (Villinger 2008a)

Ähnlich argumentiert auch der Mieterbund. Dieser warf der Immobilienwirtschaft vor, den wahren Zustand ihrer Gebäude „verschleiern“ zu wollen (Reichel 2006). Man vermute, die Wohnungswirtschaft scheue davor zurück, „dass Mieter bei einem einheitlichen Pass die Wohnungen besser vergleichen könnten und so Immobilien mit immens hohen Nebenkosten leichter enttarnt werden würden“ (Oberwittler 2007). Die Immobilienwirtschaft argumentiert jedoch vielmehr mit den Kosten der Ausweiserstellung und bringt ihre Sorgen bereits im Wahlkampfsummer 2005 erfolgreich in die Presse, so schreibt das Handelsblatt: „Der geplante Gebäudeenergiepass wird Hauseigentümer nach Berechnungen der Wohnungswirtschaft künftig mit Kosten von rund einer Mrd. Euro pro Jahr belasten.“ (Stratmann 2005) Und der Präsident des GdW Lutz Freitag wird in der Presse zitiert: „Die Wohnungsunternehmen wollen nicht einen Millionenaufwand für eine komplizierte und teure Form des Energieausweises ausgeben.“ Denn das Geld fehle sonst hinterher für die Modernisierung der Immobilien (Reichel 2006). Im Dezember 2004 legte GdW deshalb einen eigenen Vorschlag „für einen praktikablen und kostengünstigen Energieausweis für den Wohnungsbestand“ vor, der „sowohl den Vorgaben der EU entspricht, die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Wohnungsunter-

nehmen und Gebäudeeigentümer berücksichtigt und hilft, Energiesparpotentiale aufzuzeigen“ (Freitag 2006: 30).

Man kann anhand der artikulierten Positionen also zusammenfassend ableiten, dass das Hauptinteresse der *Politikadressaten* (EigentümerInnen, VermieterInnen, Immobilienwirtschaft) war, eine möglichst *kostengünstige* Lösung zu erreichen, also Energieausweise einzuführen, die sich mit wenig Aufwand erstellen lassen. Vermutlich hätten sie die Energieausweise am liebsten gar nicht verpflichtend eingeführt, sondern generell nur „freiwillig“. Da aber klar ist, dass Deutschland EU-Richtlinien umsetzen muss, hofften sie auf das „geringste Übel“. So sollte der Ausweis möglichst spät zur Pflicht werden. Die „Wahlfreiheit“ wurde mit dem Argument der *freien Entscheidung* des Einzelnen darüber, welche Art von Energieausweis beauftragt werden solle, und mit *weniger Bürokratie* begründet (Verband Wohneigentum e.V. 2005, Haus & Grund 2005). Die Akteure der Immobilienwirtschaft betonten außerdem, dass durch die Erstellung eines Energieausweises allein noch kein einziger Euro in energetische Sanierungen geflossen sei und damit das Ziel des Klimaschutzes kaum zu erreichen sei (vgl. Knauer 2006; Löseke 2006, Reichel 2006). Statt also Geld für Energieberater und Ausweise zu „verschwenden“, sei es sinnvoller, freiwillig direkt in Effizienzmaßnahmen zu investieren. Akteure der Immobilienwirtschaft nahmen die Debatte außerdem zum Anlass, von der Bundesregierung weitere Förderprogramme zur energetischen Sanierung zu fordern. Der Deutsche Mieterbund jedoch hält dieses Kostenargument der Immobilienwirtschaft für „vorgeschoben“. Schließlich gelte ein Energiepass für ein ganzes Gebäude. „Wenn man das also aufs Jahr und auf die Wohnungen runterrechnet, ist das ein Betrag für die Portokasse.“ (Oberwittler 2007) Diese These, dass die Politikadressaten außerdem die Transparenz fürchteten, die auf dem Wohnungsmarkt herrschen würde, sobald der energetische Zustand von Gebäuden leichter vergleichbar wäre, ist anhand der vorliegenden Dokumente weder zu belegen noch auszuschließen.

Auf der anderen Seite plädierten die *durchführenden GebäudeexpertInnen*, z.B. EnergieberaterInnen und HandwerkerInnen, aber auch die Bundesingenieur- und Bundesarchitektenkammer sowie die Bauindustrie klar für eine „anspruchsvollere“ Lösung (vgl. Reichel 2006, DUH 2006b). VermieterInnen und KäuferInnen sollte im Rahmen der Modernisierungsempfehlungen im Energieausweis aufgezeigt werden, mit welchen individuellen baulichen Maßnahmen etwas für Energieeffizienz und Klimaschutz erreicht werden kann, hierfür ist zunächst eine fundierte Analyse der Gebäudesubstanz nötig,

diese wird bei der Erstellung eines Bedarfsausweises durchgeführt. Diese Untersuchungen versprachen ein wachsender Markt zu werden. Doch mit dem Verkauf von Energieausweisen allein sind keine großen Gewinne zu erwarten. Relevant in dem Zusammenhang waren zusätzlich die zu erwartenden Aufträge, energetische Sanierungen durchzuführen, sobald die EigentümerInnen konkrete Informationen darüber hatten, welche Maßnahmen sich lohnen. So schreibt die Presse über den Zentralverband Sanitär Heizung Klima (ZVSHK): „Man sieht diese Tätigkeit dort als Türöffner für potenzielle Kunden.“ (Vollmers 2006) Diese Sanierungsmaßnahmen würden insbesondere zu einem weiteren Ziel der EnEV und der EU-Gebäude-Richtlinie beitragen: der tatsächlichen Verbesserung des Energiebedarfs im Gebäudebereich. EnergieberaterInnen und Handwerksverbände sahen also – anders als die Immobilienwirtschaft – keinen *Gegensatz* darin, ob man Geld in einen differenzierten Energiebedarfsausweise investiert oder ob man energetische Sanierungen durchführt (vgl. oben) – vielmehr sahen sie den Ausweis als *Voraussetzung* für Sanierungen (vgl. hierzu auch Hertle et al. 2005: 31). Hierfür wäre dann zusätzlich die Frage relevant, wer eigentlich die Energieausweise ausstellen darf. Auch hierzu brachten die Interessengruppen 2006 ihre Vorstellungen in die Debatte ein. Der ZVSHK wird im Handelsblatt zitiert, dass er sich aufgrund der hohen Zahl der in kurzem Zeitraum auszustellenden Ausweise (vgl. Kapitel 9.1.3) dafür einsetze, „dass Handwerker mit einer entsprechenden Zusatzqualifikation als Aussteller zugelassen werden“ (Vollmers 2006).

Der Bau- und insbesondere Dämmstoffindustrie kann man als Wirtschaftsakteur (und somit dem grundsätzlichen Ziel einer Gewinnmaximierung durch erhöhten Umsatz) ein hohes ökonomisches Interesse dahingehend zuschreiben, dass auf Basis der Energieausweise schließlich Sanierungsmaßnahmen in Auftrag gegeben würden. So gründete sich bereits im Jahr 2000 die Energiepassinitiative Deutschland (EID)¹⁴⁶, die „als eine branchenübergreifende Aktivität der Dämmstoff- und Glasindustrie sowie der Heizungswirtschaft“ gegründet wurde (dena o.J.), „um auf Bundesebene einen aussagekräftigen Energieausweis für den Wohnungsbestand durchzusetzen.“ (DUH 2006b).

¹⁴⁶ „Der EID gehören an: Energiepass Glas und Fenster, Gesamtverband Dämmstoffindustrie und Vereinigung der deutschen Zentralheizungswirtschaft e.V. Der gemeinsame Aufruf wurde darüber hinaus unterzeichnet von: Bundesindustrieverband Deutschland Haus-, Energie- und Umwelttechnik, Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel, Bundesarbeitskreis Altbauerneuerung, Bundesverband Gebäudeenergieberater Ingenieure Handwerker, Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks, Deutsche Umwelthilfe, Zentralverband Deutsches Baugewerbe, Zentralverband Deutsches Dachdeckerhandwerk und Zentralverband Sanitär Heizung Klima.“ (DUH 2006b)

Hier bildete sich eine interessante Akteurskoalition mit der Deutschen Umwelthilfe (DUH), dem Umweltverband auf den in Kapitel 9.1.4.3 noch näher eingegangen wird. So erschien im Juni 2006 ein gemeinsamer Aufruf von EID, mehreren Industrieverbänden und DUH an die Minister Glos und Tiefensee. Darin sprach man sich gegen den befürchteten Kompromiss zwischen Bedarfs- und Verbrauchsausweis aus und verurteilte die geplante Wahlfreiheit. „Allenfalls könne man bei großen Wohnanlagen mit mehr als 12 Wohneinheiten befristet einen Verbrauchsausweis akzeptieren, da sich hier das unterschiedliche Nutzerverhalten der Bewohner teilweise ausgleiche.“ (DUH 2006b) Als Argument warf diese Koalition außerdem das Arbeitsplatzargument in die Waagschale:

„Das zögerliche Verhalten der Großen Koalition behindert die deutsche Bauwirtschaft. Wir könnten viele Arbeitsplätze in der energetischen Gebäudesanierung sichern bzw. neu schaffen, wenn der bedarfsorientierte Energieausweis als Innovations- und Investitionsbeschleuniger endlich eingeführt würde,“ sagt Prof. Dr. Karl Robl, Hauptgeschäftsführer des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes.“ (DUH 2006b)

Zusammenfassend wollten diejenigen, die den Energieausweis schließlich ausstellen würden, den *Energiebedarfsausweis*, weil aus ihrer Sicht nur dieser a) aussagekräftige Informationen für VerbraucherInnen zum Vergleich von Gebäuden und b) nützliche und auf das individuelle Gebäude abgestimmte Modernisierungsempfehlungen enthalte. Hinzu kamen wirtschaftliche Interessen der Bau(stoff)industrie, der Heizungswirtschaft und der Handwerkerschaft.

9.1.4.3 Positionen weiterer Akteure

Neben den Entscheidungsträgern und Politikadressaten spielten Umwelt- und Verbraucherschutzverbände sowie dena und Umweltbundesamt eine relevante Rolle in der Debatte um Energieausweise. Im Folgenden werden die Positionen und zugrundeliegenden Interessen vom Verbraucherzentrale Bundesverband, vom Deutschen Mieterschutzbund sowie der Deutschen Umwelthilfe untersucht.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Andere Umweltverbände sind in der Debatte nicht besonders aufgefallen. Einige Umweltverbände haben Energieeffizienzthemen, insbesondere im Gebäudebereich, bis vor wenigen Jahren nur am Rande, teils gar nicht behandelt. Möglicherweise, weil sie aufgrund knapper Budgets Prioritäten bezüglich ihrer politischen Aktivitäten setzen mussten, weil Energieeffizienz lange als „nicht sexy“ (vgl. u.a. Volker Schwarzmeier 2007: 19) und als schwer vermittelbarer Wert in der Gesellschaft galt oder weil das Nutzer-Investor-Dilemma die Zielgruppenansprache und Strategieentwicklung erschwerte (vgl. hierzu auch Kapitel 2.2.2.9).

Von den Interessenvertretungen für Umwelt- sowie Mieter- und Verbraucherschutz kamen keine expliziten Verzögerungsforderungen – eher im Gegenteil: ihr Wunsch war, das aus ihrer Sicht zielführende Instrument des Energiebedarfsausweises zügig einzuführen. Gegen die Pläne der Bundesregierung im zweiten Referentenentwurf, die Energieausweise erst ab dem Jahr 2008 stufenweise einzuführen, protestierte beispielsweise die Verbraucherzentrale deutlich: „Vor dem Hintergrund des bereits bestehenden Zeitverzugs bei der Umsetzung der Richtlinie halten wir die mit dieser zeitlichen Abstufung verbundene weitere Verzögerung für nicht gerechtfertigt.“ (vzbv 2006: 4) Und im Jahr der Einführung sagte Hartmann Vetter, Geschäftsführer des Berliner Mietervereins: „Die Einführung eines Energieausweises ist mehr als überfällig“. Gleichzeitig hält er die gefundene Lösung noch für „unzureichend“ (Villinger 2008b).

Folgende Interessen der Umwelt- und VerbraucherInnenverbände lassen sich anhand der untersuchten Stellungnahmen und Äußerungen annehmen: zum einen Transparenz für MieterInnen und KäuferInnen und zum anderen, dass durch den Ausweise zusätzliche wirksame Anreize zur energetischen Bestandssanierung zugunsten von Umwelt und MieterInnen gesetzt würden. Sie strebten möglichst ausführliche Informationen an, damit MieterInnen und KäuferInnen sich aufgrund klarer, vergleichbarer Fakten über den energetischen Zustand kompetent für oder gegen eine Wohnung entscheiden können. Die Identifizierung von energieeffizienten Wohnungen sollte einfacher werden, damit diese auf dem Markt stärker nachgefragt werden und so Investitionen für verbesserte Energieeffizienz auslösen können. Außerdem würde nur eine „objektive, bedarfsorientierte Ausgestaltung des Energieausweises tatsächlich zu einer Steigerung der Sanierungseffizienz führen und die notwendige Grundlage für eine effektive CO₂-Minderung im Gebäudebestand schaffen.“ (DUH 2006a) Somit ähneln sich die Präferenzen der Umweltverbände den Positionen der Durchführenden (vgl. Kapitel 9.1.4.2). Deshalb hatten die Verbraucherzentrale Bundesverband und der Deutsche Mieterbund bereits im Jahr 2005 das Forschungsinstitut ifeu beauftragt, Anforderungen an den künftigen Energieausweis „aus Sicht privater Käufer und Mieter“ zu ermitteln und die Erkenntnisse zu veröffentlichen. So sollten Anforderungen entwickelt werden, „die der deutsche Energiepass erfüllen muss, um eine im Sinne der Richtlinie gebotene nutzerorientierte Ausgestaltung zu erhalten.“ Eine der zentralen Fragen, die mit diesem Gutachten geklärt werden soll, lautet: „Ist der Verbrauchs- oder der Bedarfspass besser geeignet, die Fragestellungen der potenziellen Nutzer in Bezug auf die energetische Qualität eines Ge-

bäudes / einer Wohnung zu beantworten?“ (Hertle et al. 2005: 2) Die Studie sah klare Vorteile im Bedarfsausweis (Hertle et al. 2005: 5), also bezogen der Deutsche Mieterbund, der Verbraucherzentrale Bundesverband und die Deutsche Umwelthilfe im Januar 2006 gemeinsam mit der Bundesingenieure- und Bundesarchitektenkammer öffentlich Stellung für den Bedarfsausweis (DUH 2006a, vgl. auch Villinger 2008a). Sie sind dem Umweltminister mit dieser Positionierung schon früh beigesprungen bzw. haben ihn ggf. überzeugt, sich für ihre Forderungen einzusetzen: dass der Energieausweis „nicht zu einer standardisierten Heizkostenabrechnung mit einer Sammlung allgemeiner Energiespartipps verkommen“ dürfe (DUH 2006a).

Doch selbst wenn durch diese Akteursgruppe keine expliziten Verzögerungen gefordert wurden, durch ihre Beteiligung könnten indirekte (in Kauf genommene) Verzögerungen bei der inhaltlichen Debatte entstanden sein. Beispielsweise begrüßte der Deutsche Mieterbund im Dezember 2006, „dass endlich [...] der Energieausweis eingeführt werde“. Gleichzeitig warnte er aber auch „vor falschen Kompromissen [...] und den Gefahren, dass in Deutschland ein Flickenteppich von Gebäudeausweisen entstehe“ (DMB 2006) und nahm somit weitere Debatten in Kauf.

Die Interessengruppen setzten sich intensiv mit der detaillierten Ausgestaltung der Energieausweise auseinander, so formulierte der Präsident des Deutschen Mieterbunds Franz-Georg Rips in einer Fachveröffentlichung folgende Anforderungen an ein „idealtypisches transparentes Bewertungsschema“:

„Objektive Informationen über den energetischen Zustand des Gebäudes; Gewährleistung der Vergleichbarkeit aller Objekte, also im Neu- und Altbau, im Ein- und Mehrfamilienhaus; eine Bewertung in der Form einer einheitlichen, verständlichen Klassifizierung, die einfach zu kommunizieren ist; eine bundeseinheitliche Regelung; eine Verständlichkeit aus Sicht des Verbrauchers.“ (Rips 2006: 33-34)

Weiter weist er darauf hin, der Energieausweis sei „zwar kein klassisches rechtliches Instrument im Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter, Käufer und Verkäufer“. Doch weil er in Zukunft „den Markt der Vermietung und des Immobilienverkaufs wesentlich bestimmen“ werde, müssten eigentlich „Vermieter und Verkäufer auch ihrerseits ein nachhaltiges Interesse an der Qualität eines solchen Ausweises“ haben (Rips 2006: 33-34).

So kritisierte der Bundesverband der Verbraucherzentrale am Referentenentwurf insbesondere auch die Übergangfristen mit Wahlfreiheit, dass also durch die unterschiedlichen Termine – dem Inkrafttreten einerseits und fester (späterer) Termin der Pflicht für Bedarfsausweise andererseits – nun „die Möglichkeit eröffnet [wurde], dass der Eigentümer [...] seine Verpflichtung mit einem verbrauchsbasierten Ausweis erfüllen kann“, wenn er das Zeitfenster geschickt nutze (vzbv 2006: 3). Dass der Entwurf überhaupt so viele verschiedene Gebäudetypen und Fristen enthält, kritisiert der Deutsche Mieterbund. Dessen Direktor, Franz-Georg Rips, erklärt: „Die Vielzahl von Optionen für Neubau, Ausbau, Wohnungsbestand, Gebäude mit bis zu vier und mehr als vier Wohnungen, vor und nach 1977 gebaut, wird eine beispiellose Verwirrung stiften.“ Er erwarte außerdem, „dass ab einer bestimmten Größenordnung auch eine Verpflichtung in die Verordnung aufgenommen wird, den Energieausweis im Gebäude auszuhängen. So können alle Bewohner des Hauses über den Inhalt des Energieausweises problemlos informiert werden.“ (DMB 2006) Der Verbraucherzentrale Bundesverband hält den ausgehandelten Kompromiss für „absurd“, da nun viel Zeit und Kosten darauf verwendet werden müsse, zu prüfen, welche Art von Ausweis denn für ein konkretes Gebäude verpflichtend sei. Und das, wo viele Akteure „in der langen und zähen politischen Diskussion um die Ausgestaltung des Energieausweises immer wieder betont [haben], dass die Kostenbelastung für den Gebäudeeigentümer möglichst gering ausfallen müsse“. Vor allem sei für „den potentiellen Wohnraumnutzer in keiner Weise nachprüfbar, ob ihm der richtige Energieausweis vorgelegt wird“ (vzbv 2006: 3).

Zusammenfassend war den Akteuren aus dem Umwelt- und Verbraucherschutzbereich hauptsächlich die Ausweisart (Bedarfsmethode) wichtig, sowie eine rasche Einführung des Instruments insgesamt ohne Übergangfristen mit Wahlfreiheit. Weitere Streitpunkte, die in den Entscheidungsgremien oder z.B. für die Handwerkskammern Thema waren, wie z.B. die konkrete Ausgestaltung der Ausstellerberechtigungen, waren für die Umwelt- und Verbraucherschutz-Akteure kaum relevant.

Neben den Nichtregierungsorganisationen spielten dena und Umweltbundesamt in der Debatte eine Rolle, deswegen sollen deren Positionen hier ebenfalls dargestellt werden. Die dena sprach sich aufgrund eigener Feldversuche¹⁴⁸ ebenfalls für den Bedarfsausweis

¹⁴⁸ Die Feldversuche und Marktvorbereitungskampagnen der dena seit 2003, verfolgten das Ziel, eine praktikable und aussagekräftige Variante des Energieausweises zu erproben sowie die (Fach-)Öffentlichkeit mit dem neuen Instrument bekannt zu machen.

aus (Knauer 2006), kommunizierte dies aber nicht allzu offensiv. Weil die Bundesrepublik Deutschland mit 50 % der Anteile größter Gesellschafter ist¹⁴⁹ und dort von vier Ministerien zu gleichen Teilen vertreten wird: BMWi, BMELV, BMU, BMVBS, ist die dena kein unabhängiger Akteur in dieser Debatte (dena 2011d). Allerdings kooperiert sie in verschiedenen Projekten mit ihren Gesellschaftern und Akteuren wie dem Unternehmen BuildDesk und der Energiepassinitiative Deutschland, die von Vertretern der Baustoffindustrie gegründet wurde (vgl. Kapitel 9.1.4.2).

Das Umweltbundesamt hatte ebenfalls zu Energieausweisen geforscht¹⁵⁰ und als nachgeordnete Behörde des BMU sprach es sich gemeinsam mit dem Mieterbund in einer Presseerklärung im Januar 2006 „einvernehmlich für einen transparenten, verständlichen, einheitlichen, qualitativ hochwertigen und möglichst bedarfsorientierten Energiepass aus.“ Nur so ließen sich die Ziele „Transparenz auf dem Wohnungsmarkt“ und „Anstöße zu Energie einsparenden Modernisierungen oder Sanierungen“ erreichen (UBA 2006).

9.1.4.4 Zusammenfassung

Von den betrachteten Akteuren haben lediglich die Immobilienwirtschaft und der Bundesrat explizit eine Verzögerung des Starts der Ausweispflicht gefordert. Letzterer hat dies als relevanter Entscheidungsträger und Veto-Player auch erfolgreich umgesetzt.

Viele Akteure forderten eine zügige Verabschiedung der EnEV und befürworteten ein gestuftes Inkrafttreten der Energieausweise für verschiedene Gebäudetypen. Bei allen anderen Positionen der untersuchten Akteure handelt es sich um Vorstellungen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Energieausweise. Diese Debatten können höchstens zu indirekten (in Kauf genommenen) Verzögerungen geführt haben: Akteure wie Umwelt- und Mieterschutzorganisationen sowie Ingenieurs- und Architektenkammer haben sich in der Debatte intensiv für den *Energiebedarfsausweis* eingesetzt. Abbildung 15 und Tabelle 28 stellen die Positionen und deren Auswirkungen auf die Verzögerung der Implementation noch einmal dar.

¹⁴⁹ Weitere Gesellschafter sind: die KfW Bankengruppe (26 %), die Allianz SE (8 %), die Deutsche Bank AG (8 %), und die DZ BANK AG (8 %) (dena 2011d).

¹⁵⁰ Veröffentlichungen hierzu u.a. in Tiefensee 2006, UBA 2008 und UBA 2009.

Die der analysierten Debatte teils artikulierten und teils zugeschriebenen Interessen hatten – wie in vielen anderen umwelt- und Klimaschutzpolitischen Auseinandersetzungen auch – ein weites Spektrum: Sie reichten von den Forderungen nach „ökologisch wirksamen, für Verbraucher transparenten, klaren Regeln für alle“ (Umwelt- und Verbraucherschutzverbände) auf der einen Seite über „ökonomische Interessen am wachsenden Gebäudesanierungsmarkt“ (Handwerkerschaft und Baustoffindustrie) bis hin zu „freiwilligen, unbürokratischen und kostengünstigen Maßnahmen“ (Immobilien- und Wohnungswirtschaft/ Verbände Eigennutzer) auf der anderen Seite. Dazu gesellte sich die Forderung nach finanzieller Unterstützung durch den Staat, um Investitionen zu tätigen. Im Raum stand also die Frage, wie viel „Verstaatlichung“ von Energieeffizienzpolitik im Gebäudebereich nötig sei, um energie-, sozial und klimapolitische Ziele der EU und der Bundesrepublik zu erreichen und wer die dabei entstehenden Kosten tragen soll.

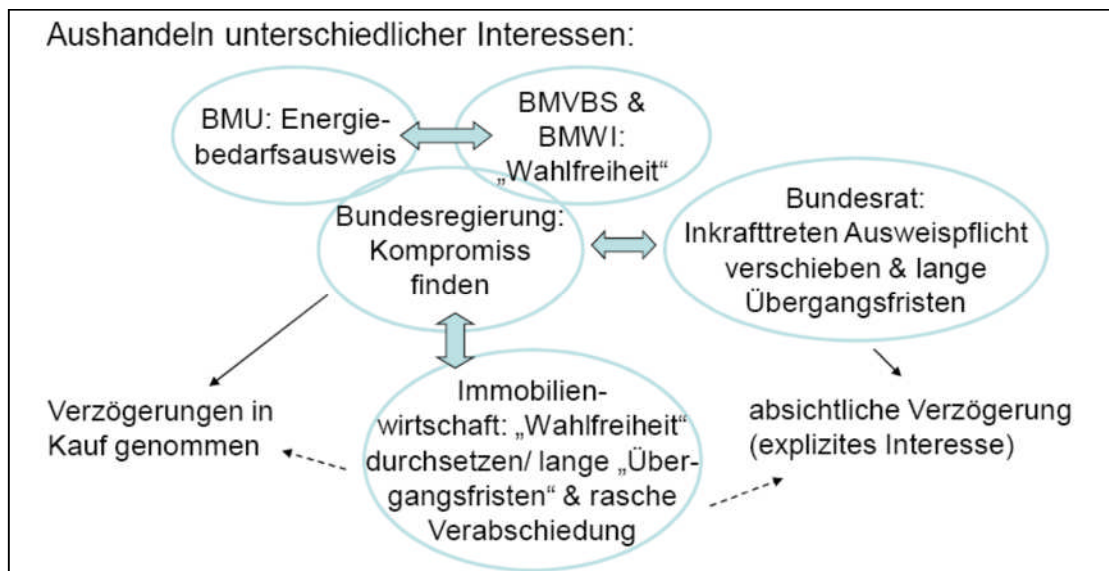


Abbildung 15: Positionen relevanter Akteure und Zusammenhang mit Implementationsverzögerung
(eigene Darstellung)

Tabelle 28: Gegenüberstellung Positionen Interessengruppen und politisches Ergebnis
(eigene Darstellung)

	Positionen							Ergebnis EnEV 2007 (nach Änderungen durch Bundesrat)	
	Politikadressaten		Durchführende		sonstige Interessenvertretungen		dena, UBA		Bundesregierung (zum Zeitpunkt des Beschlusses April 2007)
	Immobilien- und Wohnungswirtschaft (BSI & GdW)	(selbstnutzende) Wohnungseigentümer (DSB & Haus und Grund)	Handwerk, Baustoffindustrie	Architektenkammer, Planer, Energieberatung	DUH	Mieterbund/ Verbraucherzentrale			
Zeitpunkt der Verabschiedung EnEV ¹⁵¹	möglichst rasch					möglichst rasch	k.A.	-	tatsächlicher Zeitpunkt des Beschlusses: 27.06.07
Start Ausweispflicht im Bestand	möglichst spät					möglichst rasch	k.A.	01.01.08	01.07.08
Übergangsfristen mit Wahlfreiheit für alle Gebäudetypen (Start Bedarfsausweispflicht später als generelle Ausweispflicht)	möglichst lange Übergangsfrist (mindestens 12 Monate nach Verabschiedung EnEV)		max. für Gebäude ab 12 Wohneinheiten Übergangsfrist, danach für <i>alle</i> Bedarfsausweis			keine Übergangsfrist mit Wahlfreiheit, sondern einheitlich Bedarfsausweis ab sofort für alle verpflichtend		nicht vorgesehen	3 Monate Übergangsfrist, 15 Monate zwischen Verabschiedung EnEV und Ende Übergangsfrist
Verbrauchs- vs. Bedarfsausweis	Verbrauch	Verbrauch	Bedarf	Bedarf	Bedarf	Bedarf	Bedarf	je nach Gebäudetyp	je nach Gebäudetyp
Ausstellerberechtigung	k.A.	k.A.	liberal		k.A.	k.A.			liberal
Ausweiskopie an Interessenten					k.A.	k.A.		ja	nein

¹⁵¹ ursprünglich geplante Beschlussfassung: Herbst 2005, nach vorgezogenen Bundestagswahlen war Sommer 2006 geplant

9.1.5 Prozess-Analyse: In welcher Situation haben Akteure Verzögerungen verursacht?

Im vorigen Kapitel wurden die einzelnen *Positionen* der Akteure vorgestellt und die Hintergründe derer *Interessen* analysiert. Nun stehen die konkreten politischen *Prozesse* sowie spezifische „Verzögerungsmomente“ innerhalb des Aushandlungsprozesses zwischen den Akteursgruppen im Fokus. Dabei soll identifiziert werden, wann und warum es ganz konkret zu Verzögerungen im Implementationsprozess kam. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Wie sah die Art der Kooperation der Akteure im Verlauf der inhaltlichen Debatte aus? An welchem Punkt der Debatte hat man sich vertagt? Wann und wie kam es schließlich zu einem Kompromiss? Der vorliegende Abschnitt untersucht also die konkreten politischen Prozesse, Verhandlungsverläufe und -ergebnisse zwischen den Akteuren und wie diese spezifisch zu Verzögerungen geführt haben.

Oben wurde bereits zwischen direkten und indirekten Verzögerungsfaktoren unterschieden, dabei lässt sich hier weiter differenzieren, es kommen jeweils mehrere verschiedene direkte und indirekte Verzögerungen in Betracht.

So sind folgende *indirekte* Verzögerungsfaktoren denkbar:

- Formale Gründe (Fristen in der Geschäftsordnung zur Beteiligung anderer Ministerien; vorgesehene Übergangsphasen beim Regierungswechsel, z.B. innerhalb der Ministerien, bzw. Phasen, in denen keine Gesetzesverfahren o.ä. stattfinden oder festgelegte Antragsfristen und Beratungstermine des Bundesrats),
- Akteure wollen ihre Interessen durchsetzen und nehmen dabei Verzögerungen in Kauf (in der Hoffnung, dass sie noch andere relevante Akteure überzeugen können, dass sich Mehrheiten zugunsten ihrer Präferenzen verschieben oder dass weitere Erkenntnisse, beispielsweise aus noch nicht abgeschlossenen Studien, noch in die Debatte einfließen),
- Akteure möchten einen Kompromiss erreichen und investieren deshalb mehr Zeit in Verhandlungen, loten Positionen und Interessen aus und führen immer wieder Gespräche, die mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Als *direkte* Verzögerungsfaktoren kommen in Betracht:

- Akteure wollen explizit Verzögerungen bei der Einführung der Energieausweise für Bestandsgebäude erreichen (z.B. weil sie wissen, dass sie die Einführung der Ausweise insgesamt nicht verhindern können, aber zumindest erreichen möchten, dass sie so spät wie möglich zur Pflicht werden),
- Akteure lassen den Prozess aus strategisch-taktischen Gründen bewusst „schleifen“, weil dieser kompliziert und unangenehm ist, da ein Kompromiss unwahrscheinlich erscheint oder die Akteure selbst – unabhängig vom Ausgang der Debatte – nicht gut dastehen würden (z.B. für das federführende Ministerium ein mögliches Motiv, etwa um im Wahlkampf keine schlechte Figur zu machen).¹⁵²

Zwei Phasen sollen mittels der Prozess-Analyse untersucht werden, die bereits oben als für die verspätete formale Implementation relevante Verzögerungen identifiziert wurden: Zunächst soll genauer beleuchtet werden, wie die Debatte um den Referentenentwurf von April bis Oktober 2006 verlief. Es gilt also zu untersuchen, welche Akteure in welcher Weise für die Verzögerung bei der Abstimmung des Referentenentwurfs der beteiligten Ministerien verantwortlich waren und ob diese Verzögerungen a) beabsichtigt waren, b) „in Kauf genommen wurden“, um andere Interessen durchzusetzen, oder c) andere Ursachen hatten. Anschließend geht es um die Entscheidung im Bundesrat im Frühjahr 2007 und wie es hier genau zu den Beschlüssen kam, den Energieausweis erst später verpflichtend zu machen und damit bewusst die Frist der EU *nicht* einzuhalten.

9.1.5.1 Abstimmung des Referentenentwurfs zwischen Ministerien, begleitet von öffentlicher Debatte (April bis Oktober 2006)

In einer Veröffentlichung kündigt der Bauminister 2006 an, dass die Richtlinie noch innerhalb desselben Jahres umgesetzt werden würde (Tiefensee 2006: 17). Auch die Deutsche Energie-Agentur, die im Auftrag der Bundesregierung lange Zeit verschiedene Energieausweise in Modellprojekten getestet hat, rechnete seit April 2006 „wöchentlich“ mit einem Referentenentwurf zur neuen EnEV:

¹⁵² Treib beschreibt z.B. „dass es durch parteipolitischen Widerstand auch bei geringem Anpassungsbedarf zu gezielter Verschleppung der Anpassung oder zu bewußter Falschumsetzung kommen kann“ (Treib 2003: 27). Dabei könne es passieren, dass einerseits explizite Opposition gegen bestimmte Aspekte einer Richtlinie“ dazu führt, dass Parteien, die das zuständige Ressort innehaben, die Umsetzung oft bewusst „Versanden-Lassen“, während andererseits „Widerstand auf Seiten einer anderen Koalitionspartei Konflikte zwischen den Parteien innerhalb der Regierungskoalition nach sich zieht, wodurch es zu beträchtlichen Verzögerungen kommen kann“ (Treib 2003: 13).

„Wann der Energiepass kommt, und vor allem wie er aussehen wird, ist immer noch unklar. ‚Wir rechnen wöchentlich mit der Vorlage des Referentenentwurfs zur neuen Energieeinsparverordnung‘, sagt Felicitas Kraus von der Deutschen Energie-Agentur (Dena) [...]. ‚Bis er aber Gesetz wird, dauert es wahrscheinlich noch bis Herbst.““ (Vollmers 2006)

Doch es dauert noch bis November 2006, bis der angekündigte Referentenentwurf schließlich vorliegt und weitere sieben Monate, bis die neue EnEV verabschiedet werden und im Oktober 2007 schließlich in Kraft treten kann.

Folgende drei Ursachen für Verzögerungen können in dieser Phase identifiziert werden:

- weil das EnEG unkonkret verabschiedet wurde, müssen nun Details im EnEV-Prozess geklärt werden;
- die Positionen der Ministerien lagen extrem weit auseinander, hier musste also Zeit in Verhandlungen investiert werden;
- Lobbygruppen verschärfen die Debatte, üben Druck auf die Bundesregierung aus und erschweren so möglicherweise eine rasche Kompromisslösung;

Auch wenn man unterstellt, dass kritische Nachfragen der Opposition, wann die EU-Richtlinie denn endlich umgesetzt werde, tendenziell zur mehr Tempo denn zur Verzögerung des Abstimmungsprozesses in der Regierung führt, so kam die kleine Anfrage der FDP im Bundestag erst im September 2006 (Deutscher Bundestag 2006) und dürfte dementsprechend wenig beschleunigende Auswirkungen gehabt haben.

EnEG unkonkret: Details zum Energieausweis müssen im EnEV-Prozess geklärt werden

Ein Grund dafür, dass die intensive und langwierige Debatte um den Energieausweis im Jahr 2006 überhaupt erst nötig wurde, war bereits im Frühjahr 2005 während der EnEG-Novelle in Bundestag geschaffen worden: Damals wurde von der rot-grünen Mehrheit mit Unterstützung der Opposition (nach einer Beschlussempfehlung der zuständigen Ausschüsse mit Änderungen, vgl. Deutscher Bundestag 2005b) die konkrete Ermächtigung der Bundesregierung explizit offen gehalten, sodass diese sowohl *Bedarfs-* als auch *Verbrauchs-*ausweise einführen könne (Deutscher Bundestag 2005d). Den Entscheidungsträgern schien es damals wichtig, die Änderung des EnEG zügig zu verabschieden (vgl. Deutscher Bundestag 2005c: 15890 B-C). Die Diskussion um Verbrauchs- und/oder Bedarfsausweise wurde damit jedoch nicht geklärt, sondern lediglich

auf die interministerielle Ebene und auf die Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat zur neuen EnEV vertrat: Achim Großmann, damals Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, betont während der Debatte im Bundestag am 14. Mai 2005, dass die „fristgerechte Umsetzung europäischer Rechtsakte für die Bundesregierung hohe Priorität hat“ und sich der vorliegende Gesetzentwurf deswegen darauf beschränke, „die für eine rechtzeitige Umsetzung unbedingt erforderliche Änderung des Energieeinsparungsgesetzes vorzusehen.“ Inhaltliche Vorentscheidungen würden damit noch nicht getroffen (Deutscher Bundestag 2005c: 15886 C).

Interministerielle Abstimmungen brauchten bei gegensätzlichen Positionen ihre Zeit

Für eine direkte und absichtliche Verzögerung der Beschlussfassung im betrachteten Zeitraum April bis Oktober 2006 durch relevante Entscheidungsträger lassen sich keine Hinweise finden. Es liegt nahe, dass beide federführenden Ministerien (BMVBS und BMWi) für die lange Zeitspanne verantwortlich sind, da diese als „Herren des Verfahrens“ gelten. Allerdings weist einiges darauf hin, dass die Verzögerungen ausschließlich der Notwendigkeit geschuldet sind, hier zu einer interministeriellen Einigung zwischen BMU, BMWi und BMVBS zu kommen. Langwierige inhaltliche Verhandlungen mit dem Ziel der „Annäherung“ der Positionen haben so *indirekt* zu Verzögerungen geführt.

Diese langen Abstimmungsprozesse könnten darin begründet sein, dass sich die seit Ende 2005 regierende neue Bundesregierung aus SPD und CDU/CSU noch nicht „eingespielt“ hatte. Schließlich waren alle drei beteiligten Minister neu in ihren Ämtern und die unterschiedlichen Positionen von BMWi, BMVBS, BMU sollten nicht zu Koalitionskonflikten führen.¹⁵³ Grundsätzlich schien die „politische Großwetterlage“ im Jahr 2006 keine guten Voraussetzungen zu bieten: Die frisch gestartete große Koalition sei sich „einig nur beim Aufschieben“ zog Ende 2006 eine Journalistin von Focus Online Bilanz (Mayer 2006). Finanzminister Peer Steinbrück (SPD) bekennt ihr gegenüber beispielsweise zur Arbeit innerhalb der Bundesregierung: „Die Abstimmungsproze-

¹⁵³ Wichtige Themen beschäftigten die neue Regierungskoalition im Jahr 2006: So sollte nach dem Startschuss im Bundeskanzleramt im April 2006 ein „energiepolitisches Gesamtkonzept“ erstellt werden. Und auch die deutsche EU-Ratspräsidentschaft, sowie parallel die deutsche G8-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 warfen bereits ihre Schatten voraus. Bei beiden standen auch Klimaschutz und Energieeffizienz als zentrale Themen auf der Agenda (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2007: 5, Bundesregierung 2007a).

duren waren zum Teil sehr anstrengend und auch nicht immer so zügig, wie ich es für notwendig halte.“ (Mayer 2006)

Die Vorstellungen der Ministerien zur Ausgestaltung des Energieausweises (ob Verbrauchs- oder Bedarfsausweis, vgl. Zusammenfassung der Positionen oben) gingen anfangs noch diametral auseinander. Insofern war es nicht mit einer kurzen Besprechung zwischen den Ressorts getan. Beide gegensätzlichen Positionen mussten sich aufeinander zu bewegen, um zu einem Kompromiss zu kommen. Es stand also zur Debatte, ob unterschiedliche Ausweisarten für bestimmte Gebäudetypen zur Pflicht werden sollen und ob es ggf. Übergangsfristen geben würde, in denen Wahlfreiheit herrschte. Dabei schien in einem Punkt Einigkeit zu bestehen: je mehr Wohneinheiten in einem Gebäude vorhanden sind, desto eher wäre dort ein Verbrauchsausweis – ggf. nur für eine bestimmte Frist – verhandelbar (vgl. Erklärung in Kapitel 9.1.3). Es schien bereits recht früh (während der Verhandlungen zum EnEG) auf einen Kompromiss hinauszulaufen, dass für größere Gebäude mit mehreren Wohneinheiten die „Wahlfreiheit“ vereinbart werden wird und am ehesten für kleinere Gebäude ein Bedarfsausweis zur Pflicht werden würde (vgl. Hertle et al. 2005: 8-9) Mit einem Kompromiss rechnete auch die Presse spätestens seit Anfang 2006: „In der Auseinandersetzung um die richtige Methode zur Erstellung eines Energieausweises für Gebäude steuert das Bundesbauministerium auf einen Kompromiss zu.“ (Reichel 2006)

BMVBS und BMWi verkündeten Anfang April 2006, zu einer Lösung gekommen zu sein, doch diese überging die Position des BMU völlig. BMWi und BMVBS gaben einen gemeinsamen Entwurf in die Kabinettsabstimmung und planten, kurz danach mit Verbänden und Bundesländern in die Anhörung zu gehen (BMWi 2006a). Sie schlagen ein grundsätzliches Optionsrecht vor (Ausnahme: als Nachweise beim CO₂-Gebäudesanierungsprogramm). Dies will Gabriel als Befürworter der Energiebedarfsausweis nicht mittragen und stoppt zunächst das weitere Verfahren. Das Online-„Bauportal für Architektur, Ingenieurbau im Hoch- und Tiefbau sowie für Stadtplanung und die Immobilienbranche“ benennt einen Zeitraum von zwei Monaten, den Gabriel benötigte, um seine Bedenken zum BMVBS- und BMWi-Vorschlag von April 2006 schriftlich zu formulieren:

„Bundesbauminister Wolfgang Tiefensee und Bundeswirtschaftsminister Michael Glos [haben] am 7. April 2006 den gemeinsamen Vorschlag zur Novellierung der Energieeinsparverordnung in die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung gegeben. [...]

Aber was hätten wir für eine Regierung, wenn eine Einigung nicht auch Widerspruch hervorrufen würde: Mitte Juni 2006 – immerhin mehr als 2 Monate nach Vorstellung des Optionsmodells – monierte Umweltminister Sigmar Gabriel in einem Brief an die beiden Kollegen, ihr Ansatz sei ‚zur Bewertung der Gesamteffizienz eines Gebäudes völlig ungeeignet‘.“ (Baulinks.de 2011)

Sofern eine solch späte Reaktion innerhalb der Kabinettsabstimmung normalerweise nicht üblich ist, ist diese möglicherweise der Einarbeitung als Minister in zahlreiche neue Themen geschuldet und der Energieausweis hatte zu dem Zeitpunkt (noch) nicht die Priorität innerhalb des Hauses.

Bei der anschließenden interministeriellen Abstimmung nahm Tiefensee eher die Vermittlerrolle ein – er war es schließlich, der sich von der Position seines Kollegen Glos verabschiedete und stattdessen den Standpunkt Gabriels unterstützte. Es fanden mehrere Treffen zwischen den beteiligten Ministerien statt und auch zwischen den beiden Koalitionsfraktionen wurde vermittelt, selbst wenn der Bundestag direkt gar nicht an der Verabschiedung der EnEV beteiligt war. Schließlich war auf Spiegel Online zu lesen, die drei Minister hätten „rund zwei Jahre“ um eine Vereinbarung gerungen. Herausgekommen sei schließlich „ein Kompromiss, den die beiden SPD-Minister Sigmar Gabriel (Umwelt) und Wolfgang Tiefensee (Bau) im so ‚engen Schulterschluss‘ und als ‚Erfolg‘ präsentierte [...]. Doch seine Unzufriedenheit über den erzielten Kompromiss konnte Gabriel nur schwer verbergen.“ (Oberwittler 2007) Dem Kompromissvorschlag soll am 24. Oktober 2006 ein Treffen der Fraktionsvorsitzenden vorausgegangen sein, bei dem man sich über Eckpunkte geeinigt hätte, und auch die Deutsche Presse-Agentur meldete bereits am selben Tag, dass sich die zuständigen Ministerien geeinigt hätten. Der „Durchbruch“ soll dabei auf Basis einer Vorlage des Bundesumweltministers gekommen sein (Baulinks.de 2011). Andere Medien meldeten unterdessen (z.B. Spiegel Online), der Bauminister habe die Vorlage aus dem Haus von Sigmar Gabriel „entschärft“ (Knauer 2006).

Der Referentenentwurf sah vor, dass der Energieausweis für Bestandsgebäude frühestens ab 2008 vorzulegen sei, also erst mehr als 14 Monate nach dem damaligen Zeitpunkt:

„Hausbesitzer müssen [...] von 2008 an einen Pass über den Energieverbrauch ihres Gebäudes vorlegen. Darauf haben sich die zuständigen Ministerien nach monatelangem Streit geeinigt. Allerdings soll die Neuregelung der Energie-Einsparverordnung erst zum 1. Januar 2008 und damit ein Jahr später als geplant in Kraft treten.“ (Deutsche Presse-Agentur 2006: 1)

Die lange Zeitspanne bis zum Inkrafttreten ist sicherlich nicht nur der Tatsache geschuldet, dass verschiedene Gremien die EnEV-Novellierung zu diesem Zeitpunkt noch beraten müssten, sondern dient wohl auch dazu, den Politikadressaten ausreichend Gelegenheit zu geben, sich auf ihre neuen Pflichten einzustellen, und vermutlich ebenso als „Friedensangebot“ an die Kritiker des Referentenentwurfs, der die Wahlfreiheit – im Vergleich zum ersten Entwurf vom April – einschränkt.

Auch wenn Gabriel den Verbrauchsausweis bis zuletzt kritisierte, die öffentliche Positionierung anlässlich der Präsentation des Referentenentwurfs im Oktober 2006 überlässt der Minister seiner Fraktion:

„SPD-Fraktionsvize Kelber sagte, er sei sicher, dass der bedarfsorientierte Energiepass sich auf dem freien Markt für den Großteil aller Wohnungen, die saniert oder verkauft würden, durchsetzen werde. Diese Passvariante werde einen niedrigen dreistelligen Euro-Betrag kosten.“ (Deutsche Presse-Agentur 2006: 1)

Einen Tag vor der Bekanntgabe des konkreten Entwurfs für das Anhörungsverfahren traf sich Minister Tiefensee mit VertreterInnen des Deutschen Mieterbundes und verkündet die Aufstockung der Fördermittel des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms. Dies lässt die Annahme zu, dass die beiden Informationen bewusst zeitnah verkündet werden sollten. Möglicherweise soll die gute Nachricht, dass mehr öffentliches Geld für Gebäudesanierung bereitgestellt wird, den aus Sicht von Umwelt- und Verbraucherschützern schlechten Kompromiss in der Ausweisfrage relativieren:

„‘Wohnen muss für alle bezahlbar bleiben. Die Energieeffizienz von Wohnungen und Häusern muss weiter verbessert werden, um die Kosten möglichst gering zu halten.’ Deshalb habe das Bundesbauministerium das [...] CO₂-Gebäudesanierungsprogramm [...] auf nunmehr 1,5 Milliarden € aufgestockt. [...] Einen weiteren wichtigen Schritt zur Durchsetzung eines hohen energetischen Standards und damit eines niedrigeren Energiebedarfs von Wohnungen bedeute die Einführung von Energieausweisen für Gebäude: ‚Der Energieausweis, [...] ist ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz auf dem Wohnungsmarkt,‘ so Tiefensee. Wie der Mieterbund auch, geht der Bundesminister davon aus, dass sich – trotz anfänglicher Wahlfreiheit – langfristig der Bedarfsausweis durchsetzen wird.“ (BMVBS 2006a)

Der Kompromiss in Form des Referentenentwurfs umfasst (Bundesregierung 2006: 23):

- Wahlfreiheit, sofern Ausweis *vor* Ausweispflicht erstellt wurde (dann 10 Jahre gültig),
- Ausweispflicht ab 01. Januar 2008 (Wohngebäude bis einschließlich 1965 errichtet) bzw. 01. Juli 2008 (ab 1966 errichtet), bzw. 01. Januar 2009 (Nichtwohngebäude),

- ab Inkrafttreten der Ausweispflicht weiterhin Wahlfreiheit für Gebäude mit mehr als vier Wohneinheiten; bei Gebäuden mit bis zu vier Wohneinheiten und wenn deren Bauantrag vor dem 01. November 1977 gestellt wurde, gilt hingegen nur Bedarfsausweis,
- Modernisierungsempfehlungen, sofern kostengünstige Maßnahmen zur Verbesserung der energetischen Gebäudeeigenschaften möglich,
- zur Ausstellung berechtigt: Hochschulabsolventen entsprechender Studiengänge, staatlich geprüfte Techniker, Handwerksmeister usw. (wobei nur Hochschulabsolventen bestimmter Studiengänge die Ausweise für Neubauten erstellen dürfen, die Anforderungen an die Aussteller hier also höher sind),
- noch keine Ordnungswidrigkeiten (diese sollen „im weiteren Verfahren erörtert und ausformuliert werden.“).

Zwischen dem Referentenentwurf aus November 2006 auf der einen und der verabschiedeten Novelle durch die Bundesregierung im April 2007 auf der anderen Seite sind bis auf eine Ausnahme lediglich kleinere redaktionelle Änderungen festzustellen und einige sprachliche Konkretisierungen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Anhörung der Bundesländer und Verbände im Dezember 2006 nicht zu einer neuen Strategie der Bundesregierung geführt hat. Das mühsam verhandelte Kompromisspaket wieder aufzuschnüren hätte zu weiteren Verzögerungen geführt. Insofern haben die Positionen der Interessenvertretungen auf informellen Wege und über deren Positionierung in den Medien während der Verhandlungen zwischen den Ministerien zwischen April und Oktober mehr Wirkung gehabt, als in den offiziellen Anhörungen. Lediglich eine Ergänzung ist nach den Anhörungen neu hinzugekommen: Interessierten soll auf Verlangen explizit eine Kopie des Ausweises *ausgehändigt* werden.

Zum Ablauf der Verhandlungen im Kabinett bzw. zwischen verschiedenen Ministerien gibt es zwei relevante Geschäftsordnungen: Die „Geschäftsordnung der Bundesregierung“ und die „gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien“. Erstere sieht vor, dass bei Überschneidungen der Geschäftsbereiche der BundesministerInnen und sich daraus ergebenden Meinungsverschiedenheiten die Bundesregierung durch Beschluss entscheidet (§ 9). Alle Entwürfe von Verordnungen der Bundesregierung sind ihr sowieso zur Beschlussfassung zu unterbreiten (§ 15). Davor sollen diese zwischen den beteiligten Bundesministerien beraten werden (§16). Bei Meinungsverschiedenhei-

ten sind zunächst persönliche Verständigungsversuche zwischen den beteiligten BundesministerInnen zu unternehmen. Der/die BundeskanzlerIn kann diese Meinungsverschiedenheiten vor der Beratung im Kabinett in einer Besprechung mit den beteiligten MinisterInnen erörtern (§17). Im Kabinett werden Beschlüsse schließlich mit Stimmenmehrheit gefasst (§24) (Bundesregierung 2002a).

Die „gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien“ legt in § 19 fest, dass das federführende Bundesministerium verantwortlich dafür ist, dass die Bundesministerien in den Angelegenheiten zusammenarbeiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Ministerien berühren, „um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten“. Alle Entwürfe anderer Ministerien, „die zur Mitzeichnung eingehen, sind beschleunigt zu bearbeiten und weiterzuleiten.“ Außerdem „darf das federführende Bundesministerium keine allgemein bindenden Entscheidungen treffen“, solange Meinungsverschiedenheiten bestehen (Bundesregierung 2009a). Das heißt also, BMVBS und BMWi haben im April 2006 zu früh öffentlich eine Einigung verkündet, als die Zustimmung von BMU noch gar nicht vorlag. Ob dies ein Versehen war (z.B. wenn der Entwurf gar nicht an BMU gegangen war), ein Missverständnis (z.B. wenn BMU den Entwurf zwar erhalten aber keine (eindeutige) Rückmeldung gegeben hatte) oder politisches Kalkül (absichtliches Übergehen des BMU) lässt sich mithilfe der vorliegenden Dokumente nicht ermitteln.

Klar scheint jedenfalls: Eine bessere Abstimmung zwischen den drei Ministerien, insbesondere die intensivere Einbeziehung des BMU, bereits *vor* April 2006 hätte für weniger Verwirrung bei den Akteuren gesorgt und unter Umständen auch die Prozesse beschleunigt. Denn sobald die Inhalte des ersten einvernehmlichen Entwurfs von BMVBS und BMWi in der Öffentlichkeit waren, und kurz darauf der Widerspruch vom BMU bekannt wurde, fühlten sich Politikadressaten und andere Interessengruppen besonders provoziert, sich öffentlich zu positionieren, um in den Abstimmungsprozess der Ministerien Einfluss zu nehmen, damit die Verhandlungssituation zu verschärfen und diese dadurch indirekt auch weiter zu verzögern.

Lobbygruppen verschärfen Debatte

Akteure außerhalb von Legislative und Exekutive brachten sich sehr aktiv in die Debatte ein, um ihre Interessen durchzusetzen: Spiegel Online zufolge habe etwa „die Lobby

der Wohnungswirtschaft im Hintergrund kräftig die Strippen gezogen“. Dabei sei die Lobby auch explizit für die Verzögerungen verantwortlich, heißt es weiter: „Damit wurde die entsprechende EU-Verordnung [sic!] ¹⁵⁴ erst mit einem Jahr Verspätung in nationales Recht umgesetzt.“ (Oberwittler 2007) Während die Eigentümerschutzgemeinschaft Haus und Grund im Juni 2006 zunächst lediglich empört war über den „Alleingang von Bundesumweltminister Gabriel beim Energieausweis“ und „massiven Widerstand“ ankündigte, ¹⁵⁵ forderte sie Bundeskanzlerin Angela Merkel einen Monat später öffentlich auf, „sich bei der Einführung des Energieausweises für ein Modell einzusetzen, das die Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern nicht benachteiligt.“ Offenbar muss zu diesem Zeitpunkt bekannt geworden sein, dass neben dem Umweltminister nun auch der Bauminister den Bedarfsausweis für kleinere Gebäude zur Pflicht machen wollte. Dies sei „völlig unverständlich“ und der Verband befürchte, dass „in der Ressortabstimmung mit dem Bundesumweltministerium [...] nun der gelungene Kompromiss ¹⁵⁶ zu scheitern“ drohe. Von der (neuen) Kompromissregelung (Bedarfsausweis für Gebäude kleiner als fünf Wohnungen und älter als 1977) seien rund 90 % aller Wohngebäude betroffen, ¹⁵⁷ und zwar „fast ausschließlich die privaten Eigentümer“ – also diejenigen, die der Verband Haus und Grund vertritt (Haus & Grund 2006b).

Die Befürchtungen der Politikadressaten bezüglich hoher Kosten durch Energieausweise werden vom Bundesbauminister in einer Veröffentlichung des Jahres 2006 beschwichtigend aufgegriffen:

„Selbstverständlich darf der Immobilienmarkt nicht mit vermeidbaren Kosten belastet werden, etwa durch übermäßigen bürokratischen Aufwand. Deshalb sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass Energieausweise preisgünstig ausgestellt werden können. [...] Um die Qualität der Energieausweise zu sichern, werden wir den Ausstellern von Energieausweisen Anforderungen vorgeben und darüber hinaus Arbeitshilfen anbieten, mit denen die Gesamtbewertung einer Immobilie einfach und kostengünstig möglich ist.“ (Tiefensee 2006: 14-15)

¹⁵⁴ Gemeint ist die EU-Gebäude-Richtlinie.

¹⁵⁵ „Das Vorgehen des Bundesumweltministers widerspreche darüber hinaus dem bisherigen Gang der Gesetzgebung: Sowohl die zu Grunde liegende EU-Richtlinie als auch das vom Bundestag verabschiedete Energieeinsparungsgesetz als Grundlage des Energieausweises erlaubten die von Bundeswirtschaftsminister Michael Glos und Bundesbauminister Wolfgang Tiefensee vorgeschlagene freie Wahl zwischen Bedarfs- und Verbrauchsausweis.“ (Haus & Grund 2006a)

¹⁵⁶ Mit dem „Kompromiss“ meinte der Verband vermutlich den ersten Entwurf von April, in dem eine gänzliche „Wahlfreiheit“ vorgeschlagen war.

¹⁵⁷ Wobei die EigentümerInnen eines Bestandsgebäudes den Energieausweis laut EnEV 2007 erst benötigen, wenn eine größere Renovierung durchgeführt wird bzw. wenn die Wohneinheit verkauft oder vermietet werden soll.

Im Laufe der weiteren Aushandlungen zwischen den Ministerien blieb den Lobbygruppen viel Zeit, Einfluss zu üben. Der Präsident des „Verband Wohneigentum“, Alfons Löseke, sorgt sich z.B. im Juli 2006 in einem Brief an den Bundesbauminister um die „in den vergangenen Wochen [...] lauter werdende[n] Stimmen und Stimmung gegen die Optionsfreiheit beim Energieausweis, das heißt hinsichtlich der Berechnung nach Bedarfswerten oder Verbrauchswerten.“ Ihm sei wichtig, dass das „offenkundige Interesse der Vertreter der Dämmstoffindustrie, der Bau- und Heizungswirtschaft, des Baustoffhandels, der Handwerker, Ingenieure und sonstiger gewerblicher Energieberater an der Ausstellung komplizierter, teurer Energieausweise [...] nicht Oberhand gewinnen [darf].“ Er fordert, für die Gutachterqualifikation einen „breiten Zugang verschiedener einschlägiger Berufe“ zuzulassen, „um monopolartige Situationen und entsprechende Preisgestaltung zu vermeiden“ (Löseke 2006). Die Antwort des Ministers Anfang September fällt eher allgemein aus: Da der Referentenentwurf derzeit in der Bundesregierung abgestimmt werde, könne er sich zu weiteren Einzelheiten noch nicht äußern. Es würden intensive Gespräche geführt, dabei werde darauf geachtet, „die verschiedenen, von der Einführung eines Energieausweises für bestehende Gebäude betroffenen Belange in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu bringen.“ Dazu gehöre zum einen „die Bedeutung der fachlichen Aussagekraft des künftigen Energieausweises“. Zum anderen „dürfe die Kostenseite nicht vernachlässigt werden. Diesen Zielkonflikt will die Bundesregierung einem gleichermaßen sachgerechten und politisch mehrheitsfähigen Lösungsvorschlag zuführen.“ (Verband Wohneigentum e.V. 2006)

Holger Krawinkel, Fachbereichsleiter für Bau und Energie beim Bundesverband der Verbraucherzentrale, erklärte anderthalb Jahre später im Interview mit der Tageszeitung (taz):

„Im Bundesbauministerium erkannte man nicht die Dimension der Fragestellung. [...] Ich hätte von Bundesbauminister [...] wesentlich mehr Durchsetzungsvermögen erwartet. Er hat sich zu sehr von der Wohnungswirtschaft beeinflussen lassen. Erst auf Intervention von Verbraucherverbänden und Umweltminister Sigmar Gabriel wird nun wenigstens für einen Teil der Gebäude der bedarfsorientierte Ausweis vorgeschrieben.“ (Villinger 2008a)

Ende September schien die Einigung zwischen den Ministerien schließlich näher zu rücken. So schreibt die Presse: „Jetzt aber erhöht die Bundesregierung das Tempo. Beobachter vermuten, dass bereits im Oktober ein Gesetzesentwurf herauskommen könnte.“ Allerdings kamen keine Details an die Öffentlichkeit: „Keines der drei Ministerien

wollte [...] einen Kommentar zum Stand der Verhandlungen geben.“ (Simon 2006) Angenommen, die Ministerien wollten sich vom öffentlichen Druck der jeweiligen Interessengruppen unabhängiger machen, dann war es klug von ihnen, sich in der Schlussphase nicht zum Verhandlungsstand zu äußern. Während im Regierungsviertel also noch diskutiert werde, warteten die betroffenen Branchen ungeduldig auf eine Entscheidung (Simon 2006).

Auch nach der Verabschiedung der EnEV im Kabinett beziehen Akteure dezidiert Stellung. Zum einen, um ggf. die Abstimmung im Bundesrat noch zu beeinflussen und zum anderen, weil es in Zukunft darum gehen wird, das Instrument in der Praxis anzuwenden und – trotz Vorgaben in der EnV – die Entwicklung des Energieausweises auch vom Markt, privatwirtschaftlichen Zertifizierungssystemen und den VerbraucherInnen abhängt. Nachdem der Bundesverband der Verbraucherzentralen den Referentenentwurf bei seiner Vorstellung im Winter noch als „absurd“ bezeichnet hat (vgl. Kapitel 9.1.4.3), so gibt er sich nach Verabschiedung im Kabinett etwas gnädiger:¹⁵⁸

„Verbraucherschützer hatten zwar einen noch transparenteren Ausweis gefordert, dennoch sehen sie die Einführung als Verbesserung. ‚Früher zählten bei der Vermietung einer Immobilie die Ausstattung und die Lage, nun kann der Energieverbrauch erstmalig als Entscheidungskriterium herangezogen werden‘, erklärt der energietechnische Referent des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen, Peter Kafke.“ (Ziegert 2007)

Das Institut Wohnen und Umwelt erarbeitet im März 2007 eine „interne Stellungnahme“ zur EnEV, die es Anfang Juni 2007 (wenige Tage vor der Abstimmung im Bundesrat) veröffentlicht. Dabei kritisiert das Institut den Referentenentwurf als „nicht ausreichend“. Er sei „nicht genügend zugeschnitten auf die unterschiedlichen Informationsbedürfnisse und den situativen Kontext der verschiedenen Zielgruppen.“ Denn die Zielsetzung des Energieausweises sei bei Neubauten und Bestandsgebäuden unterschiedlich. Deshalb wird befürchtet, dass sich „die erwünschte Wirkung bezüglich Umsetzung von Maßnahmen und Preisbildung für energieeffiziente Gebäude nicht entfaltet.“ Das Institut schlägt vor, gemeinsam mit verschiedenen Akteuren Konzepte für flankierende Maßnahmen (weiter-)zu entwickeln (IWU 2007: 4).

¹⁵⁸ Vermutlich wollte der Verbraucherzentrale Bundesverband während der Verhandlungen noch hoch pokern und ein Gegengewicht zu den Interessen der Immobilien- und Wohnungswirtschaft sein. Nachdem die EnEV verabschiedet war, stand die konstruktive Begleitung des weiteren Prozesses im Vordergrund – selbst wenn das Ergebnis nicht gänzlich wie gewünscht ausgefallen war.

Opposition treibt Regierung

Neben den Interessengruppen brachte sich auch die Opposition in die Debatte ein. Doch da die EnEV nicht mehr im Bundestag beraten würde, sondern nur im Bundesrat, gab es für die Oppositionsfraktionen nicht viele Möglichkeiten, ihre Positionen einzubringen. Sowohl FDP und Grüne nutzen die Situation vorrangig dafür, die Regierung mit Anfragen zu „treiben“ und insbesondere nach den Gründen für die Verzögerungen zu fragen.

Im Bundestag fragte die FDP-Fraktion im September 2006 nach Hintergründen der Verzögerung der Einführung der Energieausweise und bemerkt, der Bundesbauminister sei „von dem von ihm selbst vorgelegten Entwurf mittlerweile abgerückt und ebenfalls bereit, die Wahlfreiheit zu beschränken.“ (Deutscher Bundestag 2006: 1) Sie möchte wissen, ob die EU-Kommission aufgrund der verzögerten Implementation in Deutschland bereits tätig geworden sei, wann mit einem Entwurf zur EnEV zu rechnen sei, was gegen den Vorschlag vom 03. April 2006 spreche bzw. welche Alternativvorschläge bezüglich der verschiedenen Energieausweise und der Wahlfreiheit die Bundesregierung habe. Die Bundesregierung antwortet im Oktober nur knapp darauf:

„Die Kommission [...] hat im Februar 2006 die Bundesregierung aufgefordert, sich gemäß Artikel 226 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft über den Stand der Umsetzung der Richtlinie [...] zu äußern. Die Bundesregierung hat dies fristgerecht getan.“ (Deutscher Bundestag 2006: 1)

Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung und eines Termins für einen Referentenentwurf der EnEV gibt sich die Regierung zurückhaltend und verweist auf die laufenden Abstimmungen zwischen den Ministerien.

Ebenfalls aus der Opposition forderten Bündnis 90/Die Grünen im März 2007, „die EnEV endlich in die parlamentarische Beratung zu bringen“ – und zwar verbindlich den Bedarfsausweis „für alle Gebäudetypen“ einzuführen (Deutscher Bundestag 2007a: 1). Des Weiteren forderten sie, „dem Vorschlag der EU-Richtlinie zu folgen und den Energieausweis Mietern oder Käufern auszuhändigen“ und „die Qualität der Energieausweise durch qualifizierte Ausweisaussteller sicherzustellen und ein einheitliches Zertifizierungsverfahren einzuführen“ (Deutscher Bundestag 2007a: 2). Mit dieser Position stand die Partei in der *parlamentarischen* Debatte jedoch allein da. Im Juni 2007 stellen die Grünen im Bundestag eine mündliche Anfrage zu den Verzögerungsabsichten des Bundesrats:

„Wie bewertet die Bundesregierung die Forderungen des Bundesrates, die Fristen zur Einführung von Energieausweisen um sechs Monate zu verzögern, das heißt erst zum 1. Juli 2008 verpflichtend einzuführen und bis zum 1. Oktober 2008 die Wahlfreiheit zwischen bedarfs- und verbrauchsorientierten Energieausweisen zu gewährleisten?“ (Deutscher Bundestag 2007b: 10697-10698)

Darauf antwortet der Parlamentarische Staatssekretär Ulrich Kasparick laut Plenarprotokoll lediglich: „Die Bundesregierung wird ihre Position zu den in der Frage genannten Maßgaben des Bundesrates im Rahmen der Kabinettsentscheidung zu allen Änderungswünschen des Bundesrates festlegen“ (Deutscher Bundestag 2007b: 10697-10698).

Zusammenfassung

Weil das EnEG 2005 noch keine konkreten Entscheidungen zu Berechnungsmethoden der Energieausweise enthielt, musste diese Auseinandersetzung während der EnEV-Verhandlungen entschieden werden. Die vorliegenden Quellen deuten darauf hin, dass es bei der Abstimmung des Referentenentwurfs zwischen den Ministerien zu Verzögerungen kam, weil die jeweiligen Positionen sehr weit auseinander gingen. Offenbar war das Ziel, zwischen den drei Ministerien zu einem Kompromiss zu kommen, nachdem das BMU Vorbehalte angemeldet hatte, nur mit zeitaufwändigen Verhandlungen möglich. Die interministerielle Abstimmung wurde von Interessengruppen begleitet, die öffentlichen Druck für ihre Positionen aufbauten und so eine rasche Einigung zusätzlich erschwerten. Dies hat den Abstimmungsprozess zwar verlängert, aus Sicht der Befürworter des Bedarfsausweis jedoch unterm Strich für ein „akzeptableres“ Ergebnis gesorgt als der erste Entwurf vom April 2006. Die Aktivitäten der Opposition scheinen 2006 und 2007 nicht zu weiteren Verzögerungen beigetragen zu haben, möglicherweise haben sie den Prozess eher beschleunigt, weil die Bundesregierung sich erklären musste, warum die Umsetzung der Richtlinie so langsam voran ging.

9.1.5.2 Bundesrat entscheidet, Ausweispflicht um sechs Monate zu verschieben (April bis Juni 2007)

Nun zur einzigen identifizierten absichtlichen Verzögerung der Ausweispflicht und damit einer wichtigen Ursache für die Verspätung der Implementation: der Entscheidung im Bundesrat, die Ausweispflicht (je nach Gebäudetyp) um jeweils sechs Monate zu verschieben.

Die Bundesländer waren bereits vor der Verabschiedung der EnEV im Bundeskabinett zur Anhörung eingeladen. Für die Punkte, die sie dort ohne Erfolg vorgebracht hatten, konnten sie im Bundesrat eine weitere Chance nutzen: Die Ausschüsse des Bundesrats diskutieren den Vorschlag der Bundesregierung ausführlich und schlugen dem Plenum zahlreiche Änderungen vor (Bundesrat 2007c). Der Änderungsvorschlag, die Ausweispflicht zu verschieben, wurde vom Wirtschaftsausschuss eingebracht. Im Bundesrat wurde nach Dokumentenlage nicht über *noch* längere Zeiträume diskutiert. Die Verschiebung der Einführung der Ausweispflicht um sechs Monate ist also kein Kompromiss gewesen, sondern bezüglich der Thematik die einzige und zugleich weitestgehende Forderung, die auch eine Mehrheit im Bundesratsplenum fand. Der Bundesrat stimmt der EnEV mit folgenden *Änderungen*¹⁵⁹ zu:¹⁶⁰

- Eine Verpflichtung, für bestimmte Gebäudegruppen einen *Energiebedarfsausweis* bei Verkauf oder Vermietung vorzulegen, soll für Baudenkmäler grundsätzlich *nicht* gelten (Bundesrat 2007a: 3).¹⁶¹
- Die Fristen, ab denen die Ausweispflicht jeweils in Kraft tritt (gestaffelt nach Gebäudetyp) sollten um jeweils sechs Monate verschoben werden (Bundesrat 2007a: 10). Damit bleibt Zeit bis zum 01. Juli 2008 (statt 01. Januar 2008), bis *überhaupt* die ersten Energieausweise vorgelegt werden müssen. Außerdem soll der für Gebäude mit weniger als fünf Wohneinheiten und mit Bauantrag vor 01. November

¹⁵⁹ Neben den Änderungsanträgen der Fachausschüsse behandelt der Bundesrat in seinem Plenum auch die Anträge der Länder Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. So fordert Niedersachsen, den Kreis der Ausstellerberechtigten in § 21 zu erweitern (Bundesrat 2007e), was im Plenum mehrheitlich angenommen wird (s.u.). Den Vorschlag des Umweltausschusses (Bundesrat 2007c) und einen ähnlichen Antrag von Rheinland-Pfalz, die Anforderungen bezüglich der konkreten mindestanteiligen Nutzung von erneuerbaren Energien zu ändern (Bundesrat 2007d), lehnt der Bundesrat hingegen mehrheitlich ab (Bundesrat 2007f). Festgehalten wird hierzu lediglich eine „Entschließung“, mit dieser fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, „durch eine verlässliche Förderung für ausreichende Anreize zur Investition in erneuerbare Energien im Wärmemarkt Sorge zu tragen.“ (Bundesrat 2007c: 30) Diese Punkte erscheinen für die Analyse der verzögerten Implementation des Energieausweises jedoch nicht relevant.

¹⁶⁰ Die Änderungen, die der Bundesrat innerhalb der *Anlagen* der EnEV gefordert hat, spielen für die vorliegende Untersuchungsfrage insgesamt keine große Rolle und werden deshalb an dieser Stelle nicht untersucht. Sie gehen überwiegend auf technische und rechnerische Details der energetischen Anforderungen und der Berechnung der Energiewerte ein. Eine Ausnahme bilden die (Lay-Out-)Muster für die verschiedenen Energieausweisarten, zu denen der Bundesrat ebenfalls Änderungswünsche formuliert.

¹⁶¹ Auf die gesamte EnEV – und damit nicht nur auf die Anforderung zu Energieausweisen – bezieht sich diese Änderung bezüglich der Ausnahmeformulierung in § 24: „Soweit bei Baudenkmälern oder sonstiger besonders erhaltenswerter Bausubstanz die Erfüllung der Anforderungen dieser Verordnung die Substanz oder das Erscheinungsbild beeinträchtigen oder andere Maßnahmen zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand führen, kann von den Anforderungen dieser Verordnung abgewichen werden.“ Stattdessen hatte die Bundesregierung vorgesehen, dass „die nach Landesrecht zuständigen Behörden auf Antrag Ausnahmen“ zulassen. Somit wird das „aufwendige Verwaltungsverfahren mit einer behördlichen Ermessensentscheidung“ vermieden (Bundesrat 2007a: 8-9).

1977 vorgeschriebene Bedarfsausweis erst ab 01. Oktober 2008 (statt 01. Januar 2008) Pflicht werden. Bis dahin hätten die Politikadressaten noch mehr als ein Jahr nach Verabschiedung der EnEV Zeit, um sich auf die neue rechtliche Lage einzustellen. Somit wird die Phase der Wahlfreiheit für diese Gebäudegruppe verlängert. Der Bundesrat argumentiert, dass EigentümerInnen die Gelegenheit erhalten müssten, vor Erstellung des Energieausweises relevante Sanierungen durchzuführen, um beim Ausweis ein möglichst gutes Ergebnis zu erzielen. Um zu erwartende „Auftragsstaus“ abzubauen und die wärmere Jahreszeit für Maßnahmen ausreichend zu nutzen, sei der verlängerte Übergangszeitraum einzuräumen (Bundesrat 2007a: 10-11).

Der Änderungsvorschlag des Ausschusses für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung, den Bedarfsausweis für die eingegrenzten Gebäudetypen *gar nicht* verpflichtend einzuführen, erhielt im Bundesratsplenum *keine* Mehrheit.¹⁶²

- Der Satz, dass „dem Interessenten auf Verlangen eine Kopie des Energieausweises zu überlassen“ sei, soll aus § 16 der EnEV wieder gestrichen werden. Diesen Satz enthielt der Referentenentwurf von November 2006 noch nicht (Bundesregierung 2006), sondern erst der von der Bundesregierung an den Bundesrat übermittelte Kabinettsbeschluss im April 2007 (Bundesrat 2007b). Der federführende Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung des Bundesrats argumentiert: „Die Verpflichtung [...] ist nicht erforderlich und unverhältnismäßig. Ob und wann der Verkäufer eine Kopie des Energieausweises dem potenziellen Käufer aushändigt, kann der Privatautonomie überlassen werden“ (Bundesrat 2007c: 3).¹⁶³
- Bezüglich der Voraussetzungen für die Berechtigung zur Ausweisausstellung fordert der Bundesrat, nicht zwischen Neu- und Bestandsgebäuden zu unterscheiden: „Wer nach Landesrecht berechtigt ist, für Neubauten die Nachweise über die Einhaltung

¹⁶² Die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in Ausschüssen und Bundesratsplenum lassen sich – neben den fachlich und politisch unterschiedlichen Ansichten der einzelnen VertreterInnen – auch damit erklären, dass in den Ausschüssen jedes Bundesland eine Stimme hat, während die Stimmenszusammensetzung im Bundesratsplenum von der Einwohnerzahl der Bundesländer abhängt.

¹⁶³ Zu dieser Thematik äußern sich knapp zwei Jahre später auch auf Anfrage durch die Presse das Land Berlin und der Berliner Mieterverein: „Richard Meng, Sprecher des Regierenden Bürgermeisters Klaus Wowereit (SPD): ‚Es soll der Privatautonomie überlassen bleiben, ob eine Kopie ausgehändigt wird oder nicht.‘ Mieter und Vermieter sollen das also direkt miteinander aushandeln. [...] Der Berliner Mieterverein hält den Umstand, dass die Vermieter dem Wohnungssuchenden auf dem Weg zum Ausweis so viele Steine in den Weg legen dürfen, für ‚einen der Mängel des Systems‘, so der stellvertretende Geschäftsführer Rainer Wild.“ (Kunze 2009)

der EnEV zu führen und damit verbunden Ausweise für Neubauten zu erstellen, muss diese auch für entsprechende bestehende Gebäude erstellen dürfen.“ (Bundesrat 2007a: 5-6). Außerdem hält er die für einzelne Bundesländer vorgesehene Beschränkung auf Wohngebäude nicht für sinnvoll. Des Weiteren möchte der Bundesrat die Gruppe der Berechtigten aus dem Handwerk ausdehnen (Bundesrat 2007a: 6-7). Zudem fordert er eine Spezifizierung der berechtigten Techniker dahingehend, dass die EnEV keine konkreten Ausbildungen nennt, sondern formuliert, dass diejenigen eine Ausstellungsberechtigung erhalten, „bei denen die energetische Beurteilung der Gebäudehülle bzw. Anlagentechnik einen Schwerpunkt in der Ausbildung darstellt.“ (Bundesrat 2007a: 8) Zusätzlich sollen diejenigen, die am 25. April 2007 über eine abgeschlossene Weiterbildung zum Energieberater des Handwerks verfügen oder eine solche Weiterbildung vor dem 25. April 2007 begonnen haben, nach erfolgreichem Abschluss der Weiterbildung berechtigt sein, Energieausweise auszustellen. (Bundesrat 2007a: 11)

Des Weiteren fordert der Bundesrat *begriffliche Klärungen* in einigen Punkten.¹⁶⁴

Die Bundesregierung übernahm alle Änderungen aus dem Bundesrat, sodass die EnEV dann zeitnah in Kraft treten konnte, doch mit dieser beschlossenen Fristverzögerung.

Erfolgreiche Lobbyarbeit beim Bundesrat – Ursache für Verspätungen?

Das große Engagement der Interessenvertreter während der Debatte um die EnEV 2007 und deren Einfluss auf die Entscheidung zwischen den Bundesministern wurde bereits beschrieben und analysiert. Es ist anzunehmen, dass Lobbygruppen auch erfolgreich auf Mitglieder des Bundesrats, z.B. auf Landwirtschaftsminister (die Mitglieder im Wirtschaftsausschuss des Bundesrats) eingewirkt haben, um die Fristen zu verschieben: Von den Akteuren außerhalb der Entscheidungsträger hat nur die Immobilienwirtschaft explizit eine Verzögerung des Starts der Ausweispflicht und eine längere Übergangsfrist gefordert (vgl. oben, Haus & Grund 2007a, Ziegert 2007). Wichtig sei – so die BSI –

¹⁶⁴ Definition von Baudenkmälern als „nach Landesrecht geschützte Gebäude oder Gebäudemehrheiten“; statt „Kaufinteressent“ Verwendung des Begriffs „potenzieller Käufer“; in der Definition der Ordnungswidrigkeiten in § 27 („wer Energieausweise nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig zugänglich macht“) sei der Tatbestand „nicht richtig“ entbehrlich; in den Mustern zum Energieausweis soll das Wort "Brennstoffmenge" in der Tabelle Verbrauchserfassung durch das Wort "Energieverbrauch" und im Abschnitt Heizenergieverbrauchskennwert und Stromverbrauchskennwert sollen die Wörter "häufigster Wert" jeweils durch das Wort "Vergleichswert" ersetzt werden (Bundesrat 2007a).

dass die Zeitspanne, in der auch für kleinere Gebäude noch *Verbrauchsausweise* zulässig sind, verlängert wird, damit die Nachfrage sich innerhalb dieser Zeit auch befriedigen lasse, bevor die *Bedarfsausweise* zur Pflicht werden. Letztere sollten frühestens 12 Monate nach Verabschiedung der EnEV zwingend vorgeschrieben sein (vgl. Kapitel 9.1.4.2, Haus & Grund 2007a, Ziegert 2007). Weiterhin wurde gefordert, den Beschluss des Bundesrats „zügig in Kraft zu setzen“ (Haus & Grund 2007b), damit endlich Planungssicherheit bestehe.

Nach den Beratungen seiner Ausschüsse im Mai stimmt der Bundesrat schließlich am 08. Juni 2007 dem EnEV-2007-Entwurf mit den genannten Änderungen zu. Dabei kam er dem Interessenverband sogar noch weiter entgegen, als dieser gefordert hatte: Zwischen Verabschiedung der EnEV (Juni 2007) und Inkrafttreten der Bedarfsausweispflicht (Oktober 2008) lagen mehr als 15 Monate.¹⁶⁵ Der Verband Haus und Grund formulierte anschließend ganz deutlich: „Der Bundesrat hat die Energieeinsparungsverordnung zugunsten der Eigentümer nachgebessert.“ (Haus & Grund 2007c) Ähnlich begrüßte auch die BSI den Beschluss, „die verpflichtende Einführung eines Energieausweises [...] auf den 1. Juli 2008 zu verschieben. Vermieter, Haus- und Wohnungseigentümer hätten dadurch den nötigen Spielraum, sich auf den Ausweis einzustellen und Engpässe bei der Ausstellung des Ausweises zu vermeiden.“ (Haus & Grund 2007b) Gleichzeitig lobte sie die lange Übergangsfrist für die parallele Verwendung von Verbrauchs- und Bedarfsausweisen (vgl. hierzu auch GdW 2007):

„Dass der Bundesratsbeschluss auch den Zeitraum für die uneingeschränkte Wahlfreiheit [...] um neun Monate bis zum 1. Oktober 2008 verlängert, wertet die BSI ebenso positiv. „Jeder Eigentümer kann sich bis zum 30. September 2008 den günstigen Verbrauchsausweis ausstellen lassen und diesen Ausweis zehn Jahre lang Miet- und Kaufinteressenten vorlegen““ (Haus & Grund 2007b).

Interessen der Bundesländer an verzögerter Implementation

Doch nicht nur die privaten und gewerblichen Politikadressaten, auch die Bundesländer selbst könnten ein Interesse daran gehabt haben, eigene öffentlich stark frequentierte

¹⁶⁵ Für die verspätete Implementation der EU-Richtlinie war dieser Punkt allerdings nicht zentral, denn als Implementationszeitpunkt werden vielmehr die gestaffelten Termine 01. Juli 2008, 01. Januar 2009 und 01. Juli 2009 betrachtet – die Zeitpunkte, ab denen Energieausweise grundsätzlich für verschiedene Bestandsgebäudetypen verpflichtend wurden. Ob es sich dabei um Verbrauchs- oder Bedarfsausweise handelt, gibt die EU nicht vor, insofern gilt die Richtlinie während einer Übergangsfrist, in der beide Energieausweisearten parallel angewendet dürfen, dennoch als implementiert.

Nichtwohngebäude erst möglichst spät mit Energieausweisen bestücken zu müssen (zur Rolle der Bundesländer als Politikadressaten s.u.).

Bundesregierung übernimmt Änderungen des Bundesrats, verhindert so weitere Verzögerungen

Am 27. Juni beschließt das Bundeskabinett die EnEV 2007 und übernimmt dabei alle Änderungen des Bundesrats. Somit kann die EnEV im Juli im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden und tritt schließlich am 01.10.2007 in Kraft. Damit ist die Seite der Eigentümer und Vermieter offenbar zufrieden. So appelliert die BSI vor der Sitzung des Bundeskabinetts nochmal an die Regierung, die EnEV in der nun vorliegenden Form zu verabschieden:

„Die Wohnungsunternehmen und Vermieter benötigen dringend Planungssicherheit, um die Vorbereitung für die umfassende Erstellung der Energieausweise gerade für große Wohnungsbestände mit höherer Fluktuation treffen zu können [...] Auch Störfeuer gegen die vom Bundesrat beschlossenen Konditionen, u. a. zur Wahlfreiheit bei Energieausweisen, dürfe die jetzt erforderliche Sachentscheidung des Kabinetts nicht beeinträchtigen oder verzögern.“ (GdW 2007)

Nachdem die konkreten Abläufe und Verzögerungen und Positionen der Akteure im Entscheidungsprozess analysiert wurde, sollen im Folgenden die konkreten Einflussfaktoren aus der Theorie untersucht werden.

9.1.6 Analyse ausgewählter Erklärungsansätze und Einflussfaktoren

Bei der Analyse der Einflussfaktoren aus dem aktuellen Forschungsstand anhand des vorliegenden Fallbeispiels werden sowohl die Verzögerungen während der interministeriellen Abstimmung im Jahr 2006 als auch die Verzögerungen aufgrund der Entscheidung im Bundesrat 2007 berücksichtigt. Nach der obigen Darstellung der jeweiligen Positionen und Interessen der Akteure und der spezifischen Untersuchung der „Verzögerungsmomente“ lässt sich bestätigen, dass in Deutschland als einer „World of Domestic Politics“ politische Verhandlungen zwischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen eine wichtige Rolle beim Implementationsprozess gespielt haben. Dem Konzept der „World of Compliance“ folgend sind nun „Veto players and political ideology“ entscheidende Variablen für die Untersuchung (Falkner et al. 2006: 11). Nachdem der konkrete Ablauf des Implementationsprozesses bereits beschrieben wurde, soll es also nun darum gehen, die relevanten *Einflussfaktoren* zu identifizieren, die auf die konkre-

ten politischen Prozesse sowie die daraus resultierenden Verzögerungen eingewirkt haben. Dabei stehen folgende in Kapitel 6.2 herausgearbeiteten erklärenden Faktoren im Mittelpunkt:

- Veto-Player,
- Präferenzen der Entscheidungsträger,
- Interest Group Pressure und
- Windows of Opportunity.

Abbildung 16 soll die möglichen Zusammenhänge zwischen Erklärungsansätzen, Einflussfaktoren und dem konkreten Akteurshandeln und deren Interessen, sowie den direkten und indirekten Verzögerungsmomenten darstellen: Die erklärenden Faktoren und Thesen aus theoretischen Erklärungsansätzen zur Implementationseffektivität helfen, die komplexe Struktur von Interessen, Forderungen und Handeln der Akteure durch eine bestimmte „Brille“ zu betrachten und so auf mögliche konkrete Einflussfaktoren aufmerksam zu werden, die die Verzögerungen erklären können. Dabei können relevante Akteure entweder direkt oder indirekt auf die zeitliche Entwicklung hingewirkt haben (vgl. oben).

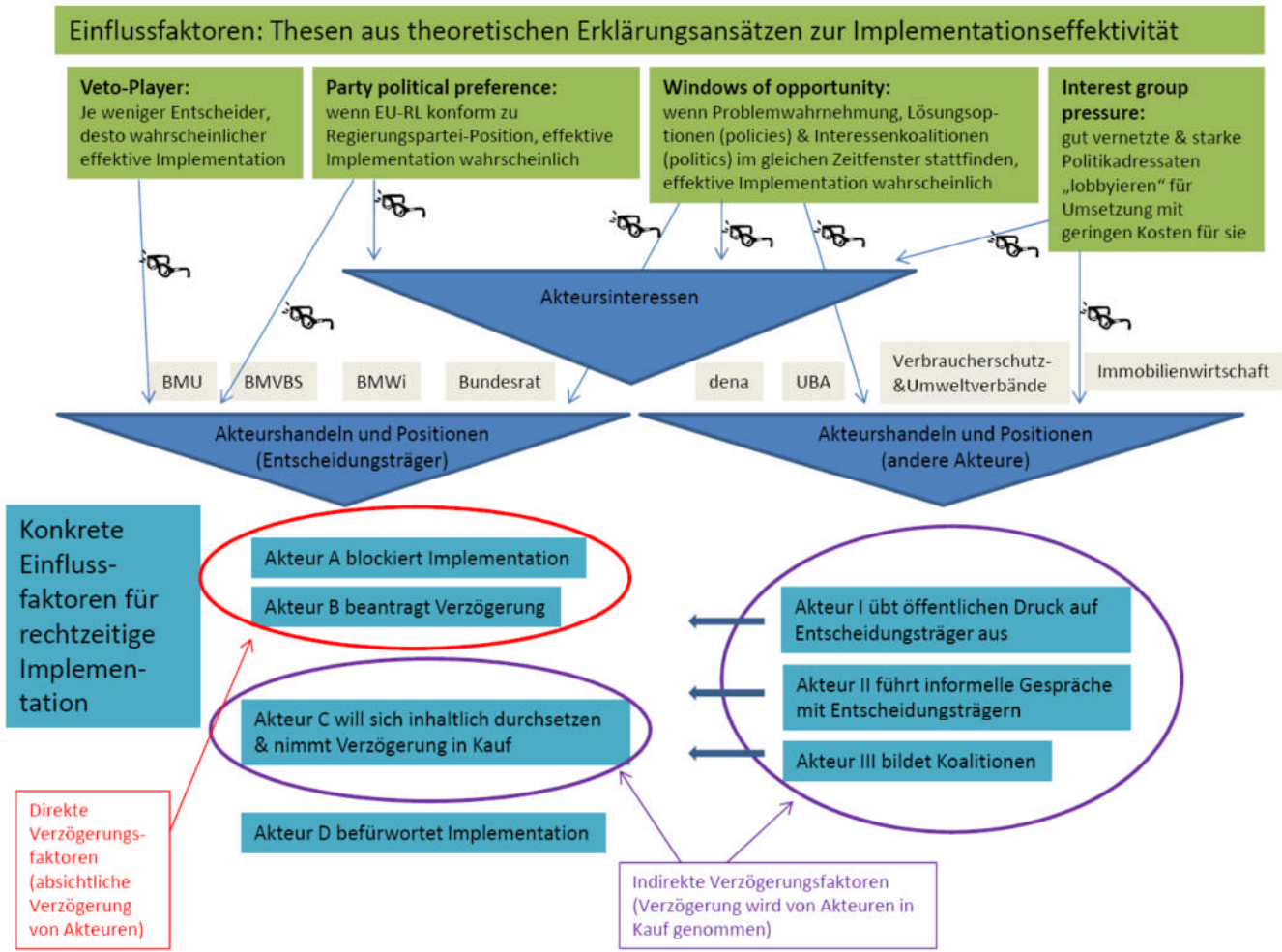


Abbildung 16: Theoretische Erklärungsansätze und zu untersuchende Einflussfaktoren bei Verzögerung des Implementationsergebnisses (eigene Darstellung)

9.1.6.1 Veto-Player: Bundesrat und Bundesminister

Die These im Zusammenhang mit Veto-Playern lautet: Je mehr Akteure an der Entscheidung beteiligt sind, desto unwahrscheinlicher ist eine effektive Implementation, sofern diese Veränderungen des Status quo im Mitgliedsstaat bedeutet (vgl. u.a. Börzel 2003b: 7, Jahn 2006: 289). Oder anders formuliert: Jeder Entscheidungsträger kann als Veto-Player die Implementation verzögern oder blockieren. In der „World of Domestic Politics“ sind die Präferenzen der Entscheidungsträger besonders relevant für das Implementationsergebnis, denn hier kann die Implementation von EU-Politik innenpolitisch intensiv verhandelt werden – je nachdem wie wichtig das Thema relevanten Akteuren ist.

Im Fall des Energieausweises waren mehrere potentielle Veto-Player zu beteiligten. Es waren nicht nur mehrere Geschäftsbereiche innerhalb der Regierung betroffen und somit mussten sich drei Ministerien einigen. Auch die Zustimmung des Bundesrats war nötig für die Einführung von Energieausweisen in Bestandsgebäuden. Dieser gilt als relevanter institutioneller Veto-Player (vgl. z.B. Schneider/Janning 2006: 83). Sowohl bei der interministeriellen Abstimmung als auch im Bundesrat kam es zu Verzögerungen. Da es also mehrere Veto-Player gab und diese durch ihr Handeln nachweislich zu Verzögerungen bei der Implementation geführt haben, lässt sich dieser Einflussfaktor als relevant für das Energieausweis-Implementationsergebnis identifizieren.

Die Einführung von Energieausweisen bedeutete eine Veränderung des Status quo: geltendes Recht musste hierfür angepasst werden. Dabei gab es unterschiedliche Ansichten, in welcher Form die Ausweise umgesetzt werden sollten. Auf die spezifischen Positionen und Interessen der Akteure wurde oben bereits ausführlich eingegangen. Zur Analyse dieses Einflussfaktors ist relevant, dass die Verzögerungen in der Phase der interministeriellen Einigung 2006 explizit darauf zurückzuführen ist, dass eine inhaltliche Einigung zwischen BMVBS, BMWi und BMU länger gedauert hat, als zunächst geplant. Dadurch, dass gleich drei Geschäftsbereiche betroffen waren und zu einem Kompromiss kommen mussten, war die Situation langwieriger und führte – ohne direkte Absicht der Beteiligten – zu Verzögerungen. Alles deutet darauf hin, als wäre die EnEV rascher verabschiedet worden, hätte BMU nicht sein „Veto“ eingelegt und den Vorschlag von BMVBS und BMWi im April 2006 blockiert, weil das BMU andere inhaltli-

che Positionen vertrat als es der EnEV-Entwurf vorsah. Bezüglich der untersuchten Verzögerung durch Beschluss im Bundesrat sieht die Rolle des Einflussfaktors „Veto-Player“ etwas anders aus: Der Bundesrat hatte hier als Entscheidungsträger selbst ausdrückliches *Interesse* an einer *Verzögerung* und konnte durch seine Entscheidungsgewalt explizit für eine spätere Einführung der Energieausweise sorgen. Dabei konnte er seine Veto-Macht nutzen, um sein Interesse durchzusetzen. Auf die *Präferenzen* der Entscheidungsträger, die sowohl für die beteiligten Ministerien als auch für den Bundesrat Auslöser für deren Verhalten als Veto-Player war, geht das folgende Kapitel ein.

9.1.6.2 Grad der Zustimmung zur Richtlinie durch Entscheidungsträger (abweichende Präferenzen)

Eine weitere These lautet, dass bei Übereinstimmung der Richtlinie mit *parteilich-politischen Präferenzen* der Regierung ein gutes Implementationsergebnis wahrscheinlich ist. Es ist also zu prüfen, inwiefern die Präferenzen einiger Entscheidungsträger für eine spezifische Form des Energieausweises den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Letztere enthält jedoch keine konkreten Vorgaben zur Ausgestaltung des Energieausweises. Vielmehr stellt die EU den Mitgliedstaaten frei, ob Verbrauchs- oder Bedarfsausweis implementiert werden. Ob SPD oder CDU *überhaupt* Energieausweise für Bestandsgebäude als relevant erachteten, lässt sich jedoch klären (vgl. Kapitel 9.1.4.1). VertreterInnen beider Parteien äußern sich hierzu immer wieder befürwortend, die CDU allerdings hin und wieder auch etwas „eingeschränkt befürwortend“, wie in ihrem Antrag im Bundestag 2004: „Prinzipiell widerspricht die Einführung des Energieausweises dem allgemeinen politischen Ziel, die Bürokratie für die Menschen in Deutschland abzubauen“ (vgl. oben, Deutscher Bundestag 2004: 2). Ein halbes Jahr später sagt der CDU-Abgeordnete Thomas Dörflinger allerdings auch: „Ich signalisiere einmal mehr für die Unionsfraktion im Deutschen Bundestag die Bereitschaft zu konstruktiver Mitarbeit an diesem Gesetzentwurf wie auch bei den Beratungen zum Energiepass.“ (Deutscher Bundestag 2005c: 15887 B-D)

Treibs These (2003: 12) besagt, dass bei hoher Ziel-Übereinstimmung von Entscheidungsträgern und gleichzeitig hohem Anpassungsbedarf unter Umständen eine „Überimplementation“ erfolgt und sich die Umsetzung dadurch ggf. verspätet. Ähnliche Vorwürfe machten einige Akteure der Bundesregierung. Sie bemängelten, dass diese die

Anforderungen der Richtlinie eben nicht „eins-zu-eins“ umsetze, sondern mehr Details „verregeln“ wolle als eigentlich nötig. Eine hohe Ziel-Übereinstimmung lässt sich dem Umweltminister (SPD) zuschreiben, ein gewisser Anpassungsbedarf war aufgrund der Notwendigkeit der Novellierung von EnEG und EnEV schließlich ebenfalls vorhanden. Als „Überimplementation“ kann das Ergebnis dennoch nicht bezeichnet werden. Es fand zwar eine politische Debatte zu den Details der Implementation statt, die zu Verzögerungen geführt hat, aber letztlich ging es ausschließlich um die konkrete Ausgestaltung der Energieausweispflicht, dabei wurde der Ermessensspielraum der EU-Gebäude-Richtlinie genutzt, aber nicht „überimplementiert“. Es wurden auch nicht im gleichen Verfahren weitere Änderungen der EnEV ergänzt, die ohnehin anstanden – im Gegenteil: viele grundlegende Dinge waren bereits in der EnEV 2002 festgelegt und wurden erst in der EnEV 2009 aktualisiert. Insofern lassen sich die Verzögerungen der Implementation mit der These der *Überimplementation* nicht so gut erklären.

Vielmehr lässt sich aus dem Erklärungsansatz für das vorliegende Fallbeispiel folgendes ableiten: Ein Teil der Bundesregierung sowie die Mehrheit im Bundesrat, stand nicht uneingeschränkt hinter dem eher allgemeinen Ziel der EU-Richtlinie, mithilfe der Energieausweise mehr Transparenz in den Wohnungsmarkt zu bringen sowie professionell gebäudespezifische Modernisierungsempfehlungen erstellen zu lassen. Wäre dies der Fall gewesen, hätte hier mit einer rascheren Implementation gerechnet werden können, da für ein solches Ziel der Bedarfsausweis besser geeignet wäre und damit weniger interministerielle Abstimmungen vor der Entscheidung im Bundeskabinett nötig gewesen wären.

Das Fazit von van Keulen und Mastenbroek zur Relevanz nationaler Präferenzen ist u.a., dass im Fall eines differenten Mitgliedsstaats (bei innenpolitisch strittigen Policies), insbesondere auch die Veto-Player in die Shaping-Phase einbezogen werden, weil sie ja spätestens beim Taking mitentscheiden werden (van Keulen/Mastenbroek 2006: 39). Auf die nationalen Präferenzen und den Prozess während der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene (Annahme: Wenn EU-Ergebnis mit nationalen Präferenzen im Einklang steht, ist eine rasche und korrekte Implementation wahrscheinlicher) geht das Kapitel 7.1 bereits ausführlicher ein. 2001 wurde der Bundesrat als relevanter Akteur rechtzeitig von der Bundesregierung informiert und um Stellungnahme gebeten. Er hat sich damals so positioniert, dass die Bundesregierung bitte darauf hinwirken solle, dass die Richtlinie nur einen „übergeordneten Rahmen“ bildet. Die konkrete Ausgestaltung

solle jedoch „im Wesentlichen Sache der einzelnen Mitgliedstaaten“ bleiben, damit Deutschland „insbesondere die Regelungsinhalte der Energieeinsparverordnung weitgehend belassen“ kann (Bundesrat 2001d). Hier sind also abweichende Präferenzen zu belegen: Der Bundesrat wünschte sich als kollektiver Akteur möglichst wenig Veränderung zum Status quo, die Richtlinie verlangte jedoch mehrere Anpassungen, sodass keine hohe Ziel-Übereinstimmung gegeben war und damit ein schlechteres Implementationsergebnis erklärt werden könnte. Denn um möglichst lange am Status quo festhalten zu können, entschied der Bundesrat eine Verzögerung der Ausweise.¹⁶⁶

Des Weiteren betrifft die Implementation auch staatliche Politikadressaten, beispielsweise Kommunen, die selbst oder z.B. über kommunale Betriebe oder Beteiligungen an Genossenschaften Wohnraum vermieten; oder Landesbehörden, die selbst Energieausweise in eigenen stark frequentierten Bürogebäuden aushängen müssen (und zwar nach § 29 EnEV 2007 nicht erst bei Eigentümer- oder Mieterwechsel sondern grundsätzlich ab dem 01. Juli 2009). Somit kann den Bundesländern ein dringendes Eigeninteresse zugeschrieben werden, ein spätes Inkrafttreten der Ausweispflicht zu beschließen, um auch alle an sie selbst gerichteten Anforderungen rechtzeitig und ausreichend erfüllen zu können.

9.1.6.3 Interest Group Pressure und Politiktraditionen

Der Einflussfaktor „*Interest Group Pressure*“ hat eine große Rolle bei der Implementation des Energieausweises gespielt. So hat die Immobilienwirtschaft explizit mit ihrer Forderungen nach Verschiebung des Energieausweis-Starts beim Bundesrat Erfolg gehabt. Angesichts der Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse ist darüber hinaus davon auszugehen, dass die Interessengruppen der Immobilienwirtschaft und Verbände der privaten EigentümerInnen auch Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der EnEV hatten. Und zwar scheinen sie ihre Anliegen nicht nur im Rahmen der üblichen Anhörungen im Ministerium (und zum EnEG auch im Bundestag) vorgetragen zu haben,

¹⁶⁶ Bei der EnEV 2002 hatte der Bundesrat auch schon einmal eine absichtliche Verzögerung erwirkt: Nachrüstpflichten bezüglich Heizungsanlagen und Dämmung der obersten Geschossdecke (§ 9 EnEV 2002) sollten erst ein Jahr später wirksam werden als von der Bundesregierung geplant (Bundesrat 2001c: 2). Begründung damals lautete: „Die Nachrüstung bestehender Anlagen und Gebäude erfordert insbesondere von Wohnungsunternehmen erhebliche Aufwendungen. Zur Vermeidung unverhältnismäßiger wirtschaftlicher Belastungen soll eine Streckung der Investitionen auf einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren vorgesehen werden.“ (Bundesrat 2001c: 2)

sondern auch darüber hinaus. Somit hat sich die Gruppe der organisierten Politikadressaten erfolgreich für ihre Interessen eingesetzt und diese gegen eventuell weitergehende Eingriffe des Staates verteidigen können. Die interministeriellen und ggf. interfraktionellen Verhandlungen zur Implementation dürften sich durch diese intensive Lobbyarbeit indirekt verzögert haben. Die Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bzw. hier insbesondere zwischen Entscheidungsträgern als potentiellen Veto-Playern auf der einen und Politikadressaten auf der anderen Seite scheint recht eng. Zwar hat der Staat mit diesen aktiven Politikadressaten der Immobilienwirtschaft nicht gleichberechtigt verhandelt – zumindest gibt es dafür keine expliziten Hinweise in den vorliegenden Quellen. Jedoch haben die Interessengruppen ihre Anliegen immer wieder an die Entscheidungsträger herangetragen – sowohl direkt als auch indirekt durch Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Beschreibung des Prozesses in Kapitel 9.1.5).

Die von Treib beschriebene These zu möglichen *Konflikten bei Verregelung vorher nicht-gesetzlicher Politikbereiche* (Treib 2003: 9) trifft auch auf die hier betrachtete Staat-Verbände-Beziehung zu. Durch den Energieausweis im Gebäudebestand wurde ein völlig neuer Bereich und damit auch ein Teil der bis dahin überwiegend marktwirtschaftlichen Beziehung zwischen MieterInnen/VermieterInnen sowie KäuferInnen/VerkäuferInnen staatlich geregelt. Darum protestierten relevante Veto-Player gegen diese neue Form von „Bürokratie“ und Politikadressaten angesichts zu erwartender finanzieller Belastungen gegen diese vermeintlich einseitige Benachteiligung.

Man könnte argumentieren, dass der Einflussfaktor „*institutioneller Anpassungsdruck*“ (vgl. Kapitel 5.2) relevant gewesen sei. Dass also die Bundesregierung deswegen länger brauchte, einen abgestimmten Referentenentwurf vorzulegen, der alle Anforderungen der EU erfüllt und gleichzeitig korrekt in das bisher bestehende Rechtssystem der Bundesrepublik eingebunden ist, weil hier vergleichsweise hoher Anpassungsbedarf herrschte. So argumentiert z.B. das Institut für Energie und Umwelt (ifeu), dass diese Notwendigkeit der neuartigen Verregelung zu inhaltlichen Auseinandersetzungen der beteiligten Akteure führt:

„Für die Bundesrepublik Deutschland [...] [n]eu ist [...] die durch die Richtlinie begründete Pflicht zur energetischen Kennzeichnung des Gebäudebestands. Dieses Novum ist Anlass der derzeitigen Kontroverse darüber, wie die Passpflicht in nationales Recht umgesetzt werden und der Energiepass im einzelnen ausgestaltet sein soll.“ (Hertle et al. 2005: 2)

Dies konnte insofern oben bestätigt werden, dass die Debatte über die Art der Implementation indirekt zu Verzögerungen führte. Doch die administrativen Anpassungen und die Integration des Energieausweises als solcher in bestehende Regeln allein wären in der vorgegebenen Zeit ohne weiteres zu realisieren gewesen. Hinzu kommt, dass das Instrument der Energiebedarfsausweise für *neue* Gebäude (und Gebäude, an denen wesentliche Renovierungen/ Änderungen vorgenommen werden) in Deutschland bereits mit der EnEV 2002 eingeführt wurde. Streng genommen gibt es hier zwar eine andere Interessenlage zwischen BauherrInnen und Energieausweisaussteller im Neubau als zwischen Vermietenden und Mietenden oder VerkäuferInnen und KäuferInnen im Bestand. Doch der technische Teil der Debatte, wie ein Energieausweis grundsätzlich erstellt werden kann, ist eigentlich bereits geführt worden und sollte zumindest administrativ und institutionell keine Implementationsprobleme mehr bereiten. Die Frage ist also eher, ob die neue Art der Transparenz, die hier geschaffen werden sollte, einen zu hohen *politischen Anpassungsdruck* erzeugt hat. Hat also eine mangelnde Kompatibilität der Anforderungen der Richtlinie und der *nationalen Politiktraditionen* hier zu verzögerten Debatten und Verhandlungen geführt? Die ifeu-Studie argumentiert:

„Der Grund der Kontroverse liegt darin, dass die Richtlinie die Passpflicht an Situationen knüpft, die durch einen Interessengegensatz gekennzeichnet sind oder sein können. Die Richtlinie schreibt vor, dass der Eigentümer eines Gebäudes [...] dem potenziellen Käufer oder Mieter den Energiepass vorlegen muss. Dem Interesse des Eigentümers an möglichst günstiger Vermarktung steht das Interesse des potenziellen Nutzers gegenüber, möglichst genaue Informationen über den energetischen Zustand des Objektes zu erfahren. Insbesondere bei Gebäuden oder Wohnungen, die für den Nutzer hohe Energie- oder Folgekosten nach sich ziehen, könnte der Energiepass die Verkäuflichkeit oder Vermietbarkeit beeinträchtigen. Die nationale Diskussion um die Ausgestaltung des Energiepasses ist deshalb eine Kontroverse um das richtige Maß an Information und Transparenz im Widerstreit der Interessen von Eigentümern und potenziellen Käufern oder Mietern.“ (Hertle et al. 2005: 2)

Jedoch ist die Transparenz von Produkteigenschaften kein Aspekt, der mit deutschen Politiktraditionen grundsätzlich schlecht vereinbar ist: Bei vielen anderen Produktgruppen wie z.B. Haushaltsgeräten oder Fahrzeugen sind die Hersteller und/oder Händler zu weitreichenden Informationen verpflichtet, sei es über Energiebedarf oder Schadstoffausstoß.¹⁶⁷ Es ist nicht auszuschließen, dass auch bei diesen Beispielen zunächst starke Interessen gegen die Einführung dieser Transparenz gearbeitet haben und sich die Politik schließlich nur mühsam durchgesetzt hat. Doch diese Formen der Produktdeklaration

¹⁶⁷ Auch bei Lebensmitteln oder Arzneimitteln müssen die Hersteller z.B. Inhaltsstoffe und Nebenwirkungen deklarieren.

sind nicht gänzlich neu. Sie betreffen allerdings zum ersten Mal den Markt der (gebrauchten) Wohnimmobilien. Dieser hatte sich bisher überwiegend selbst geregelt und war eher wenig Eingriffen durch den Staat ausgesetzt. Eine geplante Veränderung des Status quo provozierte deswegen Widerstand.

Gleichzeitig wurden die starken Befürworter dieses Instruments der Energieausweise aktiv. Interessengruppen aus dem Umwelt- und Verbraucherschutz kommen als „Pull“-Komponente des „*Pull-and-Push-Modells*“ von Börzel in Frage: So waren sie diejenigen, die sich bei Minister Gabriel und in der Öffentlichkeit für den Bedarfsausweis stark machten und die Implementation der Richtlinie insgesamt aus Sicht des Klima- und Verbraucherschutzes befürworteten (auch, wenn sich einzelne Akteure für weitergehende Forderungen ausgesprochen hatten) und deren rasche und konsequente Umsetzung anmahnten. Allerdings führte die intensive Debatte im Jahr 2006 eher zu Verzögerungen als zur Beschleunigung der Implementation. Aus Sicht dieser Interessengruppe wurde die Verzögerung somit zugunsten einer „besseren“ oder „effektiveren“ Implementation in Kauf genommen. Allerdings ist hier auch nicht eine Akteursgruppe allein für die Verzögerungen verantwortlich zu machen: Die Umwelt- und Verbraucherschutzverbände nutzten lediglich die Chance, bei der sowieso entstehenden Verzögerung durch die langwierigen Absprachen zwischen den Ministerien, hier noch für ihre Anliegen aktiv zu werden.

Dabei agierten die Interessengruppen mitunter in *Advocacy Coalitions*,¹⁶⁸ also in erfolgreichen *Netzwerken*, die kooperierten, um so gemeinsam den Implementationsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Denn gut vernetzte Politikadressaten gewinnen mehr Einfluss und können erfolgreicher für eine Art der Umsetzung „lobbyieren“, bei der sie selbst nur geringe Kosten tragen müssen. Möglicherweise ist die Immobilienwirtschaft ausreichend gut vernetzt, um diese Ziele zu erreichen. Auf der „anderen Seite“ des Interessenspektrums (Umwelt-, Verbraucher-, Handwerkerverbände) konnte Pöschk damals

¹⁶⁸ „Eine hierauf beschränkte Konzeption von Netzwerken geht davon aus, dass sich Akteure in Netzwerken zusammenfinden, um über das Zusammenbringen von Ressourcen ihre Interessen besser vertreten und durchsetzen zu können. Es gibt jedoch neben ‚Interessen‘ im engeren Sinne noch einen weiteren Kitt, der Netzwerke zusammenhält: Überzeugungen und Ideologien. Hierauf hat insbesondere Sabatier mit seinem ebenfalls an Netzwerken orientierten *Advocacy-Koalitionsansatz* hingewiesen. Die Koalitionen aus verschiedensten Akteuren werden danach durch von allen geteilte Kernüberzeugungen bezüglich der behandelten Policy zusammengehalten: ‚Policy core policy preferences are normative beliefs that project an image of how the policy subsystem ought to be, provide the vision that guides coalition strategic behavior, and helps unite allies and divide opponents‘ (Sabatier/Weible 2007: 195).“ (Blum/Schubert 2009: 62)

„keine wirksame Gesamtlobby für Energieeffizienz“ ausmachen. So sei „sowohl auf der Ebene der beteiligten Bundes- und Landesministerien als auch auf der Ebene von Verbandsinteressen [...] das Querschnittsthema Energieeffizienz durch Partikularinteressen dominiert.“ Als Konsequenz sei eine „branchenübergreifende Lobby von politischem Gewicht [...] [nötig und für] die Mobilisierung politischer Ressourcen unabdingbar“ (Pöschk 2009: 10). Allerdings waren Kooperationen, z.B. zwischen DUH, dem Mieterschutzbund sowie dem Zentralverband des deutschen Baugewerbes und der Baustoffindustrie im Prozess als Gegengewicht zur Immobilienwirtschaft sichtbar.

Insgesamt haben also die Interessengruppen einen sehr relevanten Anteil am Implementationsergebnis. Sie haben für Verzögerungen gesorgt, indem sie diese einerseits öffentlich gefordert haben (Immobilienwirtschaft) und andererseits, indem sie sich auf beiden Seiten (pro und contra Bedarfsausweis) aktiv in die inhaltliche Debatte eingebracht haben und durch ihren öffentlichen Druck eine Einigung zwischen den Ministerien erschwerten.

9.1.6.4 Windows of Opportunity

Die beiden Einflussfaktoren „*Issue Salience*“ und „*Windows of Opportunity*“ wirken sich auf den Implementationsprozess aus, indem sie Akteure motivieren können, für oder gegen eine Policy zu handeln, oder ein Thema gänzlich zu ignorieren. Sie sind jeweils im gesamtgesellschaftlichen Kontext zu betrachten, also im vorliegenden Fallbeispiel: Wie hoch lässt sich die Relevanz des Themas Gebäudeenergieeffizienz in der öffentlichen Debatte während des Implementationsprozesses einschätzen? Dabei spielen auch indirekte Hintergrundvariablen wie z.B. Energiepreise eine Rolle, die materiellen Druck auf Entscheidungsträger und/oder Medien ausüben können, sich eines bestimmten Themas anzunehmen. In den Jahren 2006 und 2007 hatten energie-, klima- und verbraucherpolitische Themen eine relativ hohe Relevanz in der politischen Debatte und in den Medien. Hier ist eine Untersuchung des konkreten „Interdiskurses“ in Politik und Medien hilfreich (vgl. methodisch hierzu z.B. Bührmann/Schneider 2008), um nachzuziehen, wie beispielsweise über naturwissenschaftliche Phänomene, wie dem Klimawandel oder ökonomische Entwicklungen wie dem Energiepreismarkt in der gesellschaftlichen Debatte diskutiert wurde.

Wenn das Thema entsprechend hohe Bedeutung erlangt, ist die Wahrscheinlichkeit auch höher, dass politische Entscheidungen in diesem Bereich getroffen werden (müssen). Das Konzept der Issue Salience nimmt vor allem eine bessere praktische Implementati-on an, weil zuständige Vollzugsbehörden bei hoher Relevanz eines Themas im Ver-gleich zu anderen auch dessen Kontrolle forcieren. Auf diese Aspekte wird Kapitel 9.2 im Rahmen der Untersuchung der praktischen Implementation noch ausführlicher ein-gehen.

Beim Multiple-Streams-Ansatz werden drei Voraussetzungen angenommen, damit sich ein Window of Opportunity öffnet: gesellschaftliches Problembewusstsein trifft gleich-zeitig auf realistische Lösungsoptionen und günstige Gelegenheitsstrukturen. Dies bietet den Akteuren einen guten Zeitpunkt, sich hier für ihre Anliegen einzusetzen. Beispiels-weise zeigte sich Bundesbauminister Tiefensee bei einem Gespräch mit VertreterInnen des Deutschen Mieterbundes im November 2006 „besorgt über den Energiepreis [...] insbesondere für Heizung und Warmwasser“. Er betonte: „Wohnen muss für alle be-zahlbar bleiben. Die Energieeffizienz von Wohnungen und Häusern muss weiter ver-bessert werden, um die Kosten möglichst gering zu halten.“ Ein wichtiger Schritt „zur Durchsetzung eines hohen energetischen Standards und damit eines niedrigeren Ener-giebedarfs von Wohnungen“ sei die Einführung von Energieausweisen. (BMVBS 2006a). In dem Fall kann man also von einem hohen Problembewusstsein über hohe Energiepreise bei relevanten Akteuren sprechen, gleichzeitig waren Lösungsoptionen bekannt: Sanierung von Gebäuden würde relevante Energieeffizienzsteigerungen er-möglichen und somit die Rechnung der NutzerInnen für Wärme niedrig halten. Doch die Gelegenheitsstrukturen waren nicht ausreichend geeignet: Zwar war es hilfreich, dass die Implementation der Richtlinie anstand, um das Thema in der Öffentlichkeit zu diskutieren, doch die Argumentationskette über den Energieausweis klingt für Laien stark konstruiert. Hinzu kommt, dass das oben benannte Nutzer-Investor-Dilemma nach wie vor für ungünstige Strukturen der Problemlösung sorgt und durch den Energieaus-weis allein nicht gelöst wird. Außerdem scheinen im gesellschaftlichen Mainstream insgesamt Grundsätze und Einschätzungen wie „Freiwilligkeit von Sanierungen“ oder „Bürokratie ist unverhältnismäßig“ deutlich schwerer zu wiegen als eine konsequente Markttransparenz und explizite politische Ziele zu Wohnungssanierungen. Insofern war kein Window of Opportunity gegeben, um rasch und unkompliziert Energieausweise einzuführen.

9.1.6.5 Zusammenfassung

Als relevante Erklärungsansätze für das vorliegende Fallbeispiel konnten also sowohl die Veto-Player, verbunden mit den Präferenzen der Entscheidungsträger, als auch der Druck von Interessengruppen sowie die mangelnden Windows of Opportunity identifiziert werden. D.h. die „World of Domestic-Politics“-Annahmen sind bei der verspäteten Implementation des Energieausweises für Bestandsgebäude überwiegend wiederzuerkennen. Die Ursachen für die verspätete formale Implementation liegen also in den Präferenzen relevanter Akteure und deren strukturellen Möglichkeiten, auf den Prozess Einfluss zu nehmen.

9.1.7 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Die Verzögerung der formalen Implementation der Energieausweise für Bestandsgebäude lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. So wurden verschiedene Phasen identifiziert, in denen Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse länger gedauert haben und so zu indirekten, unbeabsichtigten Verzögerungen geführt haben. Außerdem hatte der Bundesrat als relevanter Akteur bewusst das verspätete Inkrafttreten der Ausweispflicht beschlossen. Die inhaltlichen Auseinandersetzungen drehten sich um die Ausgestaltung des Energieausweises. Weil die Positionen von relevanten Entscheidungsträgern diametral auseinandergingen (BMU befürwortete den Bedarfsausweis, BMWi setzte sich für den Verbrauchsausweis ein), waren aufwändige Verhandlungen nötig, um zu einem Kompromiss zu kommen. Interessengruppen waren auf beiden Seiten sehr aktiv und bildeten teils zweckmäßige Koalitionen für ihre Positionen.

Die bisherigen spezifischen Erklärungsansätze von beteiligten Akteuren bzw. Beobachtern zu Verzögerungen der Implementation der Energieausweise sollen nun mit den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung verglichen werden. Danach wird die Relevanz dieser bereits veröffentlichten Erklärungsansätze vor dem Hintergrund der eigenen Erkenntnisse zu bedeutenden Einflussfaktoren beurteilt. Als Erklärung nennen Akteure die *vorgezogene Bundestagswahl mit Regierungswechsel* im Jahr 2005, aber auch die ausführlichen inhaltlichen Auseinandersetzungen um die Form der Energieausweise werden genannt (vgl. oben).

Die vorgezogene Bundestagswahl könnte tatsächlich eine Ursache für die Verzögerung der Implementation um einige Monate sein (vgl. Kapitel 9.1.2). Allerdings hat sich in der detaillierten Analyse gezeigt, dass die Abstimmung zwischen den Ministerien ebenfalls sehr zeitintensiv waren und zu entscheidenden Verzögerungen geführt haben. Hinzu kommt der explizite politische Wille der Mehrheit des Bundesrats, das Inkrafttreten um ein halbes Jahr zu verschieben. Hier können Faktoren wie Veto-Player, Präferenzen von Entscheidungsträgern und der Druck von Interessengruppen die Verzögerungen erklären. Auch der Faktor der Politiktraditionen hat die Verzögerungen beeinflusst.

Tabelle 29: Relevante Einflussfaktoren bei verspäteter Einführung von Energieausweisen im Gebäudebestand
(eigene Darstellung)

untersuchter Einflussfaktor	Relevanz/ mögliche Erklärung für verspätete formale Implementation der Energieausweis für Bestandsgebäude
Präferenzen Entscheidungsträger	Ja, direkte Verzögerung, weil Bundesrat explizit späteres Inkrafttreten wollte
Nationale Präferenzen bei EU-Entscheidungsfindung	Ambivalent: Bundesrat wollte durch Richtlinie keine grundlegenden Veränderungen deutschen Rechts, dies setzte Bundesregierung bei Entscheidung auf EU-Ebene nicht durch
Veto-Player	Ja: Bundesrat konnte seine Präferenzen durchsetzen, Absprachen zwischen Ministerien waren von Veto-Punkten begleitet und sorgten dadurch indirekt für Verzögerungen
Interest Group Pressure	Ja: Politikadressaten, Berufsverbände von Durchführenden sowie Verbraucher- und Umweltschutzverbände sorgten durch Positionierungen indirekt und direkt für Verzögerungen
Issue Saliency	nicht hoch genug, um effektive und rasche Implementation zu bewirken
Windows of opportunity	kein Window of Opportunity, das die Implementation hätte unterstützen können
Politiktraditionen/ goodness of fit/ politischer Anpassungsdruck	Ja: Widerstand von Politikadressaten durch Verregelung vormals nicht-staatlicher Politikbereiche sorgte indirekt für Verzögerungen
Administrativer Anpassungsdruck	Nicht hoch, kann Verzögerungen nicht erklären

9.2 Analyse praktische Implementation: Vollzugsprobleme bei Anforderungen an bestehende Gebäude

Nachdem im vorigen Kapitel 9.1 in der detaillierten Analyse eines *formalen* Implementationsdefizits anhand des Fallbeispiels Energieausweis (*Verzögerung* der vollständigen und korrekten Implementation) relevante Einflussfaktoren identifiziert wurden, geht es im Folgenden um die Analyse eines *praktischen* Implementationsdefizits. Untersucht wird nun, warum Aspekte einer effektiven praktischen Implementation (z.B. Definitionen von Ordnungswidrigkeiten, Regeln für effektive administrative Vollzugskontrollen) im politischen Prozess nicht durchgesetzt werden konnten oder warum sie nicht in Erwägung gezogen wurden.¹⁶⁹

Im Fokus dieses Kapitels stehen insbesondere die politischen Entscheidungen, die zur ineffektiven praktischen Implementation geführt haben. Relevant sind daher die Positionen, Interessen und Handlungen von Akteuren sowie weitere Faktoren, die dazu geführt haben, dass *kein* für eine effektive praktische Implementation *adäquater Rahmen* geschaffen wurde. Denn laut Müller-Brandeck-Bocquet seien die Kernaussagen von Renate Mayntz (1978) „im wesentlichen unwidersprochen“:

„Vollzugsprobleme sind nicht nur Probleme des Vollzugs. Sie sind vielmehr in großem Maße von den Defiziten der dem Vollzug zugrundeliegenden Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften mit ihren häufigen Rückgriffen auf unbestimmte Rechtsbegriffe und extern definierte technische Normen präjudiziert.“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 181)

Das heißt auch für diese Arbeit, dass die Analyse von Vollzugsdefiziten bereits bei der nationalen Politikformulierung ansetzt: Untersucht wird also, in welcher Phase des EU-Implementationsprozesses im Mitgliedstaat relevante Weichenstellungen stattgefunden haben, die schließlich zu Defiziten bei der praktischen Umsetzung geführt haben. Also z.B. wie die Debatte zwischen den Entscheidungsträgern um den Vollzug verlief und welche anderen Akteure hier welche Interessen verfolgt haben. Denn auch die Politikadressaten bringen sich bereits in dieser frühen Phase der Politikformulierung ein:

¹⁶⁹ Es geht *nicht* darum, das Outcome zu erklären, also zu untersuchen, wie hoch die tatsächlichen Energieeffizienzgewinne in Gebäuden seit Verabschiedung der Implementationsergebnisse in Deutschland sind. Es geht auch *nicht* darum, zu analysieren, wie oft es zu Bußgeldverfahren kommt oder wie häufig und welche Arten von Kontrolle durch die zuständigen Behörden vor Ort tatsächlich durchgeführt werden. Daten hierzu können allerdings als wichtige Indizien für die erklärende Analyse herangezogen werden.

„[D]ie Einflussnahme bzw. Gegenwehr der durch die Normsetzung betroffenen Kreise [setzt] nicht erst im Implementationsprozess selbst, sondern bereits zum Zeitpunkt der Programmentwicklung, genauer: bei der Präzisierung der Emissionswerte und ähnlichem [...] an“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 181).

Grundsätzlich haben laut § 7 Abs. 1 des EnEG 2005 und 2009 die „zuständigen Behörden [...] darüber zu wachen, dass die in den Rechtsverordnungen nach diesem Gesetz festgesetzten Anforderungen erfüllt werden“. Das heißt, die politische Verantwortung für korrekte praktische Implementation der Gebäude-Richtlinie insgesamt liegt zwar bei der Bundesregierung, doch letztere verpflichtet mit dem EnEG pauschal auch die zuständigen Behörden in den Bundesländern. Die Bundesländer wurden über den Bundesrat in den Entscheidungsprozess des EnEG einbezogen und haben dieser Regelung zugestimmt. Zusätzlich zu der pauschalen Aussage im EnEG sind konkrete Instrumente für eine effektive praktische Implementation in der EnEV verankert (z.B. Ordnungswidrigkeiten in § 27 EnEV 2007 und 2009, bzw. § 18 EnEV 2002 und 2004, vgl. Kapitel 8). Zusätzliche Vollzugsinstrumente und eine weitere Spezifizierung der Verwaltungsabläufe und Regeln können die Bundesländer in Form ihrer jeweiligen Durchführungsverordnung zur EnEV festlegen.

Abbildung 17 stellt die Abläufe, die Politikergebnisse und den Analysefokus für den folgenden Untersuchungsteil dar.

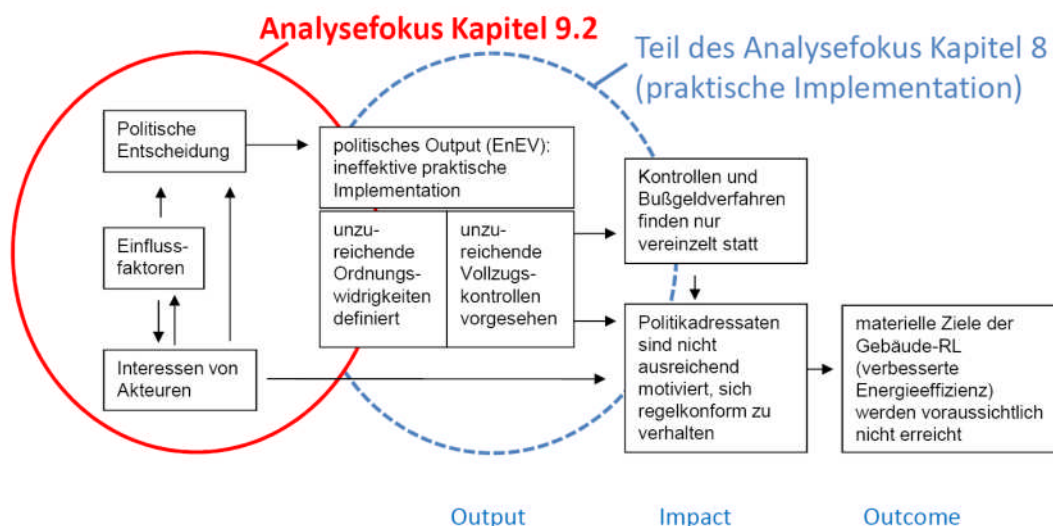


Abbildung 17: Analysefokus Kapitel 9.2
(eigene Darstellung)

In der vorliegenden Literatur gibt es bisher keine Erklärungsansätze, *warum* die praktische Implementation der EnEV in Deutschland bisher ineffektiv geregelt ist, also wie die politischen Entscheidungen in diesem Fall zustande kamen. Während die Verzögerungen im Fall der Energieausweise offensichtlich waren und gegenüber der EU-Kommission begründet werden mussten sowie öffentlich diskutiert wurden, ist die Effektivität der spezifischen Vollzugsinstrumente und damit die ausreichende Implementation bezüglich der Anforderungen an Bestandsgebäude nur bei tiefergehender Betrachtung zu ermitteln. Insofern gibt es keine spezifischen Thesen, die die ineffektive praktische Implementation im Fall der EnEV erklären wollen, und die in dieser Arbeit nun geprüft werden könnten. Vielmehr geht es hier darum, den Prozess detailliert zu analysieren und Erklärungsansätze aus der Implementationsforschung auf das Fallbeispiel zu beziehen.

Hierfür wird zunächst die Fragestellung und der Fokus der weiteren Untersuchung konkretisiert (Kapitel 9.2.1). Anschließend wird die Entwicklung der praktischen Implementation in den verschiedenen Fassungen der EnEV von 2002 bis 2009 dargestellt. Neben dem chronologischen Ablauf des politischen Entscheidungsprozesses wird auf die relevanten inhaltlichen Streitpunkte eingegangen (Kapitel 9.2.2). Welcher Akteur welche Positionen vertrat, wird in Kapitel 9.2.3 erläutert. Im Mittelpunkt von Kapitel 9.2.4 steht schließlich, welche Einflussfaktoren aus der Theorie das politische Output erklären könnten.

9.2.1 Fokussierung Fallanalyse

Besonders auffällige Probleme bei der praktischen Implementation ließen sich bei den energetischen Anforderungen an Bestandsgebäuden (Mindeststandards bei Sanierungen) feststellen (vgl. Kapitel 8.4.2). So wurden Ordnungswidrigkeiten diesbezüglich überhaupt erst 2009 definiert, obwohl gewisse materielle Anforderungen für Bestandsgebäude sogar schon vor der EnEV, also schon zu Zeiten der WSchVO in den 1980er Jahren existierten. Weiterhin sind keine expliziten Stichprobenkontrollen durch die zuständigen Behörden vorgesehen, stattdessen verlässt sich die Bundesregierung auf die seit 2009 bundesweit vorgeschriebenen sogenannten Fachunternehmererklärungen.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Die von der EnEV in Bestandsgebäuden vorgesehenen unbedingten Nachrüstverpflichtungen (unabhängig von sowieso vorgesehenen Sanierungsarbeiten) werden im Folgenden nicht weiter untersucht, da

Die bisherigen Instrumente (Bußgelder und Unternehmererklärungen) scheinen jedoch für eine effektive praktische Implementation nicht auszureichen. Es besteht Konsens in Politik und Wissenschaft, dass Energieeffizienz*potentiale* der Bestandsgebäude in Deutschland bisher bei weitem nicht ausgenutzt werden (Outcome) und weitaus mehr Sanierungen stattfinden sollten, um die Klimaschutzziele der Bundesregierung zu erreichen (Impact). So werden die Potentiale bei Bestandsgebäuden nicht erreicht, weil

- a) nicht alle Häuser saniert werden, bei denen es wirtschaftlich wäre (zum Teil wird stattdessen nur unsystematisch repariert),
- b) nicht alle Häuser, die saniert werden, gleichzeitig energetisch saniert werden (z.B. wird nicht immer automatisch das Dach gedämmt, wenn es neu gedeckt wird),
- c) nicht alle durchgeführten energetischen Sanierungen den thermischen Anforderungen nach EnEV entsprechen (z.B. ist die Fassadendämmung nicht immer dick genug) und
- d) ein Teil der Sanierungen, die theoretisch zwar den Anforderungen entsprechen, durch Baumängel und/oder falsches Nutzerverhalten in den Häusern zu einem höheren Energiebedarf führen, als im Vorfeld geplant.¹⁷¹

Insbesondere die Punkte b) und c) sind explizit auf Vollzugsdefizite der EnEV zurückzuführen. Obwohl die EnEV zahlreiche Ausnahmen und Einschränkungen enthält, könnte durch die korrekte Anwendung ihrer Anforderungen eine größere Energieeinsparung erreicht werden, als das derzeit tatsächlich der Fall ist: So kamen verschiedene umweltwissenschaftliche Studien zu ähnlichem Fazit wie das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), dass der Vollzug „als eine Achillesferse der EnEV betrachtet werden“ könne (Weiß/Vogelpohl 2010: 18). Auch Juristen sprechen vom „mangelhaften Vollzug der EnEV“ und halten die Verordnung deswegen für nicht ausreichend, um die Klimaschutzziele zu erreichen (Schomerus et al. 2008: 129, vgl. auch Ziehm 2010).

Nachrüstverpflichtungen von der Gebäude-Richtlinie nicht vorgesehen waren und Deutschland somit keine Implementationspflicht einer EU-Vorgabe verletzt hat. Vielmehr interessieren hier die Hintergründe, warum eine Anforderung der EU praktisch nicht ausreichend umgesetzt wurde.

¹⁷¹ „[N]icht selten wird statt des in der Unternehmererklärung behaupteten Dämmmaterials ein anderes, weniger gutes genommen, weil das für den Eigentümer, den Architekten oder Bauleiter billiger ist. Oder die Dämmschicht wird dünner aufgebracht als behauptet, weil das ebenfalls billiger ist. Oder infolge unsachgemäßer Arbeit ist die Dämmung lückenhaft und damit nicht „winddicht“ - entsprechend qualifizierte Handwerker sind teuer.“ (Ziehm 2010: 11. Ausführlicher und zu rechnerischer Ableitung von Potentialausnutzungen im Bestand vgl. u.a. Kleemann/Hansen 2005: 12-13.)

Auch wenn sich folgende Aussagen vorrangig auf das Outcome beziehen, lassen sie einige Rückschlüsse auf das Impact und auch auf das Output zu: Sowohl die Studie vom Forschungszentrum Jülich (Kleemann/Hansen 2005), als auch vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU)/ Institut für Energie- und Umweltforschung (IFEU) (Diefenbach et al. 2005) und ECOCONSULT/IFEU (Hertle et al. 2006) sehen Nachholbedarf bei der Ausnutzung möglicher Effizienzpotenziale. Letztere geht davon aus, dass „von dem theoretischen CO₂ Minderungspotenzial im Gebäudebestand Baden-Württembergs nur etwas mehr als ein Drittel realisiert“ wird (Hertle et al. 2006: 96).¹⁷² Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Studie des Forschungszentrums Jülich: Demnach wurde im Jahr 2005 eine Potenzialausnutzung im Gebäudebestand von 32 % angenommen, d.h. nur ein Drittel der technisch möglichen Energie- und CO₂-Einsparung wurden tatsächlich umgesetzt (Kleemann/Hansen 2005: 3).

Das IÖW bemerkte 2010: „die Stärkung des Vollzugs im Rahmen der EnEV-Novellierung von 2009 [stellt] zwar einen richtigen und auch sinnvollen Ansatz dar, wird aber voraussichtlich von bescheidener Effektivität sein“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 21). Insgesamt gehen die AutorInnen nach Sichtung der vorliegenden Literatur davon aus, dass ein generelles Vollzugsdefizit (definiert als „Nichteinhaltungsquote der EnEV-Anforderungen“) von etwa 25-35 % existiert, im Gebäudebestand soll dieses Defizit sogar noch höher sein (Weiß/Vogelpohl 2010: 19). Probleme sehen diese Untersuchungen unter anderem darin, dass sich der Staat als Kontrollinstanz zu sehr zurückzieht. Dadurch begünstigt er „Fehlentwicklungen“, weil Akteure, die die vorgesehenen Anforderungen nicht einhalten, „kaum mit Konsequenzen zu rechnen haben“ (Hertle et al. 2006: 4 vgl. auch UBA 2009: 176).

Wenige Jahre, nachdem die EnEV 2002 die WSchVO abgelöst hatte, wurde bereits konstatiert:

„[Es] stellt sich die Frage, ob das Sanierungsverhalten nach Einführung der EnEV tatsächlich besser geworden ist [...]. Eine Reihe von Fachleuten aus Ministerien und Behörden erwartet, dass sich durch die EnEV der Vollzug verbessert hat. Allerdings kann man davon ausgehen, dass bei den Sanierungen, die im Rahmen von Förderprogrammen

¹⁷² Beispielsweise stellte sich bei einer Befragung von 336 GebäudeeigentümerInnen in Karlsruhe und Offenburg zu durchgeführten Sanierungsmaßnahmen zwischen 1994 und 2004 heraus, dass nur ca. 40 % der Gebäude, deren Außenwand saniert wurde, auch gleichzeitig eine Dämmung erhielt. Und nur ca. 74 % der Fälle von Dachausbau oder -erneuerungen wurden dabei auch wärmedämmend (Hertle et al. 2006: 33). Das heißt also, dass ein relevanter Anteil der Bauteile nicht energetisch optimiert wird, wenn sowieso Baumaßnahmen anstehen, obwohl dies ein wichtiges Ziel der EnEV ist.

durchgeführt werden, der Vollzug besser ist als bei autonomen Sanierungen. [...] Auf der anderen Seite gibt es viele Experten aus der Praxis, die nicht erwarten, dass sich der Vollzug durch die Einführung der EnEV bis heute verbessert hat. Dafür [spricht] besonders die fehlende Kontrolle.“ (Kleemann/Hansen 2005: 64)

Die Deutsche Umwelthilfe geht inzwischen sogar noch weiter, sie kommt zu dem Schluss, dass in den Bundesländern „vielfach massive Vollzugsdefizite“ zu beklagen seien, und „der Bund schaut dabei tatenlos zu“ (Ziehm 2010: 10). Sie hatte im April 2010 sämtliche Bundesländer um Auskunft über den Vollzug von EEWärmeG und EnEV gebeten: Welche Behörde zuständig sei, wie der Vollzug „personell und in der Praxis konkret ausgestattet ist“ und wie die „bisherigen Vollzugserfahrungen“ seien:

„Die Ergebnisse sind in hohem Maße besorgniserregend. [...] Ob und wie der Vollzug der EnEV in der Praxis erfolgt, wird von den übergeordneten Behörden entweder gar nicht verfolgt (etwa in Bayern, Schleswig-Holstein oder dem Saarland) oder es wird zwar behauptet, dass die Vollzugserfahrungen positiv seien beziehungsweise keine wesentlichen Probleme bestünden oder sich der eingeschlagene Weg bewährt habe (beispielsweise in Baden-Württemberg, Sachsen und Hamburg). Eine nähere Begründung dafür gibt es jedoch nicht. Andere Länder antworten erst gar nicht auf die Frage nach bisherigen Vollzugserfahrungen (zum Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen).“ (Ziehm 2010: 10)

Nach einer 2005 durchgeführten Befragung von 411 ArchitektInnen und IngenieurInnen aus Baden-Württemberg sind nur 14 % der Befragten der Ansicht, es bedarf *keiner* weitere Prüfungen und/oder Kontrollen von Dritten oder Behörden, um die Einhaltung der EnEV-Anforderungen zu gewährleisten (Hertle et al. 2006: 51).

Worauf diese Studien bisher jedoch keine Antwort geben: *Warum* der Vollzug so schlecht organisiert wurde, welche Einflussfaktoren im politischen Prozess dazu geführt haben, dass Stichproben, Bußgelder und andere Vollzugsinstrumente nicht ausreichend oder erst sehr spät implementiert wurden. Im Folgenden soll geklärt werden, wie es im politischen Prozess zum vorliegenden Output (Instrumente der praktischen Implementation in der EnEV bezüglich energetischen Anforderungen an Bestandsgebäude) kam. Dabei werden die einzelnen Regelungen in den Bundesländern *nicht* explizit untersucht (z.B. Durchführungsverordnungen, Erlasse).¹⁷³ Sie waren auch in Kapitel 8 nicht Bestandteil der Beschreibung des Implementationsergebnisses. Vielmehr steht der Prozess

¹⁷³ Es ist nicht ausgeschlossen, dass es Bundesländer gibt, die über die Mindestvollzugsanforderungen der EnEV und des EnEG hinausgehen. Deshalb kann dort eine praktische Implementation möglicherweise effektiver stattfinden als in anderen Bundesländern oder existiert bereits einige Jahre länger. Einen Überblick zum Stand der Regeln in den Bundesländern von Februar 2004 geben die dena (2004) und IFEU/IWU (2005).

um die EnEV selbst im Mittelpunkt, dazu gehört auch die Beteiligung des Bundesrats. Hier lassen sich bereits zahlreiche Akteursinteressen ableiten und Erklärungen für Implementationsdefizite finden. Im Zusammenhang mit der EnEV 2009 gab es Bemühungen, bundesweit möglichst einheitliche Anwendungen einzuführen. (Bundesrat 2008: 2, vgl. hierzu auch Diefenbach et al. 2005: 129).

Die zentralen Fragen für die folgende Analyse lauten also:

- Warum gab es bis 2009 keine definierten Ordnungswidrigkeiten bezüglich der Anforderungen bei Bestandssanierungen?
- Warum gibt es auch heute noch keine rechtlich fixierten Stichprobenregelung oder andere Form der behördlichen Vollzugskontrolle?
- Warum und für welche Akteure gelten die 2009 neu eingeführten Fachunternehmererklärungen als ausreichendes Vollzugsinstrument?
- Welcher Akteur versprach sich Vorteile von einer nicht ausreichend effektiven praktischen Implementation? Wie und warum hat dieser Akteur seine Interessen durchgesetzt?
- In welchem Spannungsverhältnis stehen die politischen Akteure zwischen Erwartungen an die effektive praktische Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie auf der einen und baurechtlichen Deregulierungen („Bürokratieabbau“) auf der anderen Seite?

9.2.2 Entwicklung der Anforderungen an Bestandsgebäude und Instrumente für praktische Implementation

Das politische Output bezüglich der Mindestanforderungen in Bestandsgebäuden wurde ausführlich in Kapitel 8.4 beschrieben. Die kurze Übersicht fasst im Folgenden die zeitliche Entwicklung rund um die Mindestanforderungen zusammen.

Energetische Mindeststandards für Renovierungen an Bestandsgebäuden waren formal schon seit der WSchVO relevant, die 1984 in Kraft trat. Die Anforderungen wurden in der ersten EnEV 2002 und dann erneut in 2009 verschärft. Seit 2009 gab es auch eine Verschärfung der Bagatellgrenze: nun müssen diese Mindeststandards bereits bei kleineren Renovierungen ab 10 % Veränderung der Bauteilfläche angewandt werden, davor erst ab 20 % (vgl. Kapitel 8.4.1). Rechtliche Regelungen für eine *praktische* Implemen-

tation gab es für diese energetischen Mindestanforderungen allerdings überhaupt erst seit 2009: Seitdem gilt als Ordnungswidrigkeit, diese Anforderungen vorsätzlich oder leichtfertig zu missachten, dies kann mit einem Bußgeld von bis zu 50 000 Euro geahndet werden. Bundesweite Regeln für behördliche *Kontrollen* sind jedoch bis heute nicht implementiert (vgl. Kapitel 8.4.2).

Die folgende Übersicht zeigt skizzenhaft, inwiefern Elemente der praktischen Implementation Bestandteil der politischen Entscheidungen für die jeweiligen Fassungen der EnEV waren, um zu identifizieren, welche Phase des politischen Prozesses für die folgende Analyse relevant sein dürfte:

EnEV 2002

In der ersten EnEV 2002 wurden zwar im Vergleich zur WSchVO die formalen Anforderungen bei wesentlichen Änderungen von Bauteilen an Bestandsgebäuden verschärft. Dies begründete die Bundesregierung unter anderem auch mit einem Wunsch des Bundesrats aus 1993, dem sie nun nachkäme:

„Die Bundesregierung ist bereits [...] zur Novelle der Wärmeschutzverordnung [...] 1994 davon ausgegangen, dass für Neubauten Ende des Jahrzehnts eine weitere Anpassung des Anforderungsniveaus möglich sein könnte, die zu zusätzlichen Senkungen des Energiebedarfs in Höhe von rd. 25 bis 30% führen könnte. Der Bundesrat hat anlässlich seiner Zustimmung zur Wärmeschutzverordnung [...] 1993 [...] eine Ausweitung der ordnungsrechtlichen Vorschriften im Gebäudebestand gefordert.“ (Bundesrat 2001b: 32)

Allerdings wurde für die EnEV 2002 explizit auf eine Regelung der *praktischen* Implementation von Mindestanforderungen im Bestand verzichtet. Zwar ging die Bundesregierung in ihrer Begründung für die Verordnung auf die Relevanz des Vollzugs zur Zielerreichung ein: „Die Anforderungen an Maßnahmen im Gebäudebestand können vor allem dann erheblich zur Energieeinsparung [...] beitragen, wenn [...] eine Verbesserung des Vollzugs in diesem Bereich sichergestellt wird“ (Bundesrat 2001b: 38). Doch argumentierte sie weiter damit, dass „die Sanktionsmöglichkeiten nach dem Baugenehmigungsverfahren als ausreichend erachtet“ werden. Aus diesem Grund seien Bußgeldbewehrungen bezüglich Mindeststandards und Nachrüstverpflichtungen nicht erforderlich (Bundesrat 2001b: 65). Eine parlamentarische Debatte hierüber fand nach Dokumentenlage während der Entscheidungsphase nicht statt. Auf das angesprochene Baurecht wird später noch ausführlicher eingegangen.

Lediglich der Abgeordnete Kurt-Dieter Grill (CDU) hinterfragte als damaliger Oppositionspolitiker Monate später den Vollzug: „Wie gestaltet sich konkret die Kontrolle der Umsetzung der EnEV in der Praxis, und welche Probleme sind dabei bis dato im Einzelnen aufgetreten?“ (Deutscher Bundestag 2003: 10) Im November 2003 erhielt er eine schriftliche Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Ditmar Staffelt (SPD) aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hierzu:

„Für die Überwachung [...] der EnEV sind die Bundesländer zuständig. Sie können dazu gemäß [EnEG] auch andere ‚geeignete Stellen, Fachvereinigungen oder Sachverständige‘ einschalten. Durchführungsbestimmungen der Bundesländer sind [...] unterschiedlich ausgestaltet. Im Interesse einer möglichst gleichmäßigen Anwendung der Energieeinsparverordnung werden bei der Umsetzung auftretende Fragen in einer von der Fachkommission Bautechnik [...] eingerichteten Projektgruppe ‚Energieeinsparverordnung‘ erörtert. Darüber hinaus liegen der Bundesregierung über die konkrete praktische Seite der Überwachung sowie über etwaige Schwierigkeiten keine näheren Erkenntnisse vor.“ (Deutscher Bundestag 2003: 10)

Damit wurde die Frage des Abgeordneten Grill nicht beantwortet: Wie sich die *Kontrolle der Umsetzung der EnEV in der Praxis* gestalte. Dass der Bundesregierung über diese konkrete Überwachung in den Bundesländern absolut keine Erkenntnisse vorlägen, ist schwer vorstellbar. Zumindest wäre die Bundesregierung verantwortlich, der europäischen Kommission Bericht zu erstatten. Möglicherweise lagen diese Informationen jedoch erst nach 2003 vor, da die vollständige Implementation der Richtlinie auch erst deutlich später stattfand.

EnEV 2004

Die EnEV 2004 enthielt im Vergleich zur EnEV 2002 nur kleinere Änderungen bezüglich des technischen Regelwerks sowie redaktionelle Klarstellungen, keine neuen energetischen Mindestanforderungen, neue Ordnungswidrigkeiten oder andere Aspekte zur Sicherstellung der praktischen Implementation (Bundesrat 2004, vgl. Kapitel 9.1.1).

EnEV 2007

Im Prozess um die EnEV 2007 waren energetische Mindestanforderungen insgesamt ebenfalls *kein* Thema, auch deren praktische Implementation nicht. Prioritär war vielmehr, eine Einigung bezüglich der *Energieausweise* zu erzielen (formale und praktische Implementation, vgl. Kapitel 9.1 und Bundesrat 2007b). Ziel sei es damals gewesen, die EU-Richtlinie möglichst „schlank“ umzusetzen, um rechtzeitig zu einer politischen Ent-

scheidung zu kommen. Dies wäre bei einem Beschlussvorschlag, der inhaltlich über Vorgaben zu Energieausweisen hinausginge, *noch* schwerer gewesen. So lautet zumindest das gängige Argument für eine Umsetzung im Jahr 2006, die lediglich die für eine vollständige Implementation noch fehlenden *formalen* Aspekte integrierte (vgl. u.a. Schettler-Köhler 2008b: 10). Doch eine korrekte „eins-zu-eins“-Implementation muss auch wirksame Aspekte der praktischen Implementation aller Anforderungen enthalten, denn diese Erwartung hat die EU ebenfalls an ihre Mitgliedstaaten.

EnEV 2009

Bei der EnEV 2009 war neben der Verschärfung der Anforderungen an Neubauten und Bestandsgebäuden auch explizit die Verbesserung des Vollzugs erklärtes Ziel, z.B. durch eine Ausweitung der Ordnungswidrigkeiten und die Einführung von Unternehmerklärungen. Dabei gab es deutlich unterschiedliche Positionen von Bundesregierung und Bundesrat.

Der Fokus dieser Untersuchung soll also im Folgenden auf den Prozessen um die EnEV 2009 liegen, da hier die meisten Hinweise aus der Debatte zu erwarten sind, die auf Einflussfaktoren hinweisen, die die mangelnde praktische Implementation für Mindeststandards in Bestandsgebäuden in Deutschland erklären können.

9.2.2.1 Chronologischer Ablauf der Verabschiedung der EnEV 2009

Der Konkretisierung des Vollzugs in der EnEV 2009 ist ein Beschluss der Bundesregierungsklausur im August 2007 in Meseberg vorausgegangen: Im sogenannten integrierten Energie- und Klimaschutzprogramm (IEKP) wird neben einer Verschärfung der formalen Anforderungen ein verbesserter Vollzug vereinbart: Dieser soll „durch Intensivierung privater Nachweispflichten (z.B. Fachunternehmerbescheinigungen)“ verstärkt werden. Außerdem wird die „Einführung einheitlicher Bußgeldvorschriften für Neu- und Altbauanforderungen“ angestrebt (Bundesregierung 2007b: 22-23). Die Federführung für die Überarbeitung der EnEV übernahmen BMVBS und BMWi. Tabelle 30 stellt den Ablauf zur EnEV 2009 und die beteiligten Akteure dar.

Tabelle 30: Chronologischer Ablauf: Verabschiedung der EnEV 2009

(eigene Darstellung, Quellen: BMU 2009a und Bundesregierung 2007b)

Datum	Akteur	Akteurshandeln
24.08.07	Bundesregierung	Integriertes Energie- und Klimaprogramm auf Klausur in Meseberg beschlossen: Anforderungsniveau soll um 30% verschärft und Vollzug verbessert werden
Herbst 2007	BMVBS und BMWi	Federführung: Erarbeitung Vorschlag EnEV 2009
09.11.07	BMVBS	Veröffentlichung erster Referentenentwurf, Übermittlung an Bundesländer und Verbände
18.04.08	BMVBS und BMWi	Veröffentlichung zweiter Referentenentwurf für Anhörung
30.04.08	Verbände	Anhörung im BMVBS
18.06.08	Bundesregierung	beschließt EnEV-Änderungen (ursprünglich war Mai geplant) ¹⁷⁴
08.08.08	Bundesregierung	Übermittlung EnEV-Vorschlag an Bundesrat (Drucksache 569/08)
24.02.09	Bundesrats-ausschüsse	Änderungsvorschläge und Entschließung (Drucksache 569/1/08)
03.03.09	Brandenburg	schlägt Änderung vor (unterstützt von Bremen) (Drucksache 569/2/08)
06.03.09	Bundesrat	berät im Plenum und verabschiedet einige Änderungen (Plenarprotokoll 856, Drucksache 569/08 (Beschluss))
18.03.09	Bundesregierung	nimmt Änderungen von Bundesrat an
01.10.09		EnEV 2009 tritt in Kraft

Im Referentenentwurf und der Begründung zur EnEV für die Anhörungen mit Verbänden und Ländern waren noch keine Vorschläge für Ordnungswidrigkeiten enthalten, stattdessen heißt es: „Die Ausgestaltung und Formulierung der Ordnungswidrigkeitenregelung soll im weiteren Verfahren erfolgen.“ (Bundesregierung 2008a: 4) Auch der durch die neue EnEV zu erwartende Vollzugsaufwand, der üblicherweise in einer Begründung zu einem neuen Regelwerk enthalten ist, sollte noch geklärt werden: Dieser sei „Gegenstand der Anhörung von Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden.“ (Bundesregierung 2008a: 7) Das heißt, diese Aspekte sind kurzfristig im Mai oder Juni 2008 in die Kabinettsvorlage eingeflossen und anschließend dem Bundesrat übermittelt worden.

Relevante Entscheidungsträger des Prozesses sind Bundesregierung und Bundesrat: Im Juni 2008 verabschiedet das Bundeskabinett die Verordnung und übersandte den Be-

¹⁷⁴ Grund für die Verschiebung des geplanten Beschlusses im Bundeskabinett war nicht in erster Linie die EnEV, sondern die im gleichen Paket vorgesehenen Änderungen bei der KFZ-Steuer. Hier waren noch Streitpunkte innerhalb der Regierung zu klären (vgl. FAZ 2008, Die Energieexperten).

schluss im August an den Bundesrat, der Vorschlag wurde dann in dessen Ausschüssen beraten. Das Bundesratsplenum stimmt schließlich im März 2009 mit Änderungen zu. Diese wiederum wurden auch von der Bundesregierung angenommen, sodass die EnEV 2009 zum 1. Oktober 2009 in Kraft treten konnte. Das spezifische Implementationsergebnis, auch die Inhalte der EnEV 2009, wurden in Kapitel 8 ausführlich dargestellt. Doch wie genau kam es zu diesen Entscheidungen? Welche alternativen Vorschläge wurden debattiert? Welche Akteure verfolgten welche Interessen? Das soll im Folgenden genauer geklärt werden. Hierfür ist es relevant, die spezifischen inhaltlichen Streitpunkte genauer zu beschreiben.

9.2.2.2 Inhaltliche Streitpunkte zur praktischen Implementation

In den Kapiteln 6 und 8 wurden insbesondere folgende relevante Instrumente für effektive praktische Implementation identifiziert: Definition von Ordnungswidrigkeiten in Verbindung mit Bußgeldern sowie behördliche Vollzugskontrollen. Beides kann die Politikadressaten motivieren, sich regelkonform zu verhalten, doch ideal funktionieren die Instrumente nur in Kombination: Bußgelder können abschreckend wirken, wenn *gleichzeitig* das realistische Risiko besteht, entdeckt zu werden.¹⁷⁵ Diese Annahme kann auch im Ordnungsrecht mit Hilfe der generalpräventiven Wirkung von Ansätzen der sogenannten relativen Straftheorie erklärt werden: Dabei zielt die positive Generalprävention darauf ab, das Vertrauen der Gesellschaft in die Rechtsordnung zu stärken, während die negative Generalprävention von einer Regelverletzung abschrecken soll, da die zu erwartenden Sanktionen ins Bewusstsein gerufen werden (vgl. Ostendorf 2011).¹⁷⁶ Hierbei sollten für einen effizienten und effektiven Vollzug die Höhe der Bußgelder und die Wahrscheinlichkeit, dass eine rechtswidrige Handlung auch tatsächlich entdeckt wird sowie dass tatsächlich ein Bußgeld verhängt wird, aufeinander abgestimmt werden. Je seltener also Kontrollen durchgeführt werden, desto höher sollte das Bußgeld ausfallen, um dennoch ausreichend abschreckend zu wirken, damit die rechtlichen Anforderungen möglichst eingehalten werden. Es gibt jedoch auch Annahmen, dass die Wahr-

¹⁷⁵ Ein Bußgeldkatalog ohne jeglichen Kontrollen bewirkt ebenso wenig wie regelmäßige Kontrollen ohne entsprechende Sanktionsmöglichkeiten.

¹⁷⁶ Es wird jedoch weiterhin diskutiert, ob Sanktionen tatsächlich überhaupt abschreckend wirken: „Insbesondere die negative Generalprävention (Abschreckung potentieller Täter) wird in ihrer Wirkungseignung angezweifelt, weil im Zeitpunkt der Tatbegehung potentielle spätere Strafen in der Regel gedanklich verdrängt werden.“ (Ostendorf 2011)

scheinlichkeit der Bestrafung effektiver sei als die Höhe der Strafe (vgl. Tsebelis 1990, Verweis in Weiß/Vogelpohl 2010: 36 und Schneider/Janning 2006: 60).¹⁷⁷ Dabei adressiert „das Ordnungsrecht [...] Hemmnisse von eher schwieriger zu motivierenden Zielgruppen“. Die Wirkung hänge dabei einerseits von der Informiertheit und Motivation der Akteure und andererseits von der Ausgestaltung des Vollzugs ab (Weiß/Vogelpohl 2010: 32): Voraussetzung für eine abschreckende Wirkung der Sanktionen ist nämlich, dass die Politikadressaten über die Anforderungen auch ausreichend informiert sind. Wenn Sanierungen stattfinden und der/die BauherrIn weder von energetischen Anforderungen noch von den zu erwartenden Sanktionen weiß, können letztere auch nicht abschreckend wirken und zu einer höheren Rechtsbefolgung führen. Auch das AISPI-Forschungsprojekt kommt zu dem Schluss, dass neben klassischen Instrumenten der Vollzugskontrolle auch in Maßnahmen für Aufmerksamkeit und Motivation der Politikadressaten investiert werden sollte (ASIEPI project 2009: 2).

Das Institut Wohnen und Umwelt befürwortete in seiner Stellungnahme anlässlich der Verbändeanhörung im April 2008 die Pläne der Bundesregierung, Unternehmer- und Eigentümererklärungen sowie Stichproben einzuführen und sieht darin auch eine Möglichkeit, Politikadressaten besser über ihre Pflichten zu informieren:

„Die Einführung privater Nachweise (inklusive Stichprobenkontrollen) und die Ausweitung der Aufgaben der Bezirksschornsteinfegermeister bewerten wir als richtige Schritte zur Stärkung des Vollzugs [...]. Hier können sicherlich nicht alle Probleme [...] gelöst werden, aber es kann mit geringem Aufwand einiges erreicht werden, z.B. indem Gebäudeeigentümer genauer über die EnEV-Anforderungen im Gebäudebestand informiert werden.“ (Diefenbach et al. 2008: 9)

Dadurch, dass es für die EnEV-Anforderungen im Bestand nun jedoch keine Stichprobenregelung gibt, können sich „sowohl die Unternehmen als auch die Hauseigentümer/innen nach wie vor sicher sein [...], dass eventuelle Verstöße weder verfolgt noch bestraft werden.“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 20-21). Auch Klinski schätzt es so ein, dass „[o]hne ein Mindestmaß an behördlicher Überprüfung [...] die Gefahr einer verhältnismäßig hohen Umgehungs- und Täuschungsquote [besteht], weil die [...] verantwortlichen Personen und Unternehmen ein wirtschaftliches Eigeninteresse daran haben, es sich selbst möglichst einfach und billig zu machen.“ (UBA 2009: 27)

¹⁷⁷ Des Weiteren soll auch die Zeitnähe der Sanktion zum Vergehen relevant sein dafür, ob Regeln befolgt werden oder nicht.

Relevant ist weiterhin, wer juristisch für die Nichtbeachtung der Anforderungen an Bestandsgebäuden verantwortlich gemacht wird: nur der/die GebäudebesitzerIn oder auch diejenigen, die in ihrem/seinem Auftrag gehandelt haben? Hier gab es in der EnEV 2009 eine entsprechende Ausdehnung der Verantwortlichen.

In ihrem Entwurf zur EnEV 2009-Novellierung an den Bundesrat legt die Bundesregierung ihre Vorschläge dar:

„Auf der Grundlage der Meseberger Beschlüsse hat die Bundesregierung [...] bereits ein umfangreiches Paket von Gesetzen und Verordnungen vorgelegt. [...] [Nun] soll auch die Energieeinsparverordnung mit dem Ziel geändert werden, die energetischen Anforderungen [...] zu verschärfen [...] sowie Maßnahmen zu Stärkung des Vollzugs [...] zu ergreifen.“ (Bundesrat 2008: 62)

Deswegen seien folgende Maßnahmen zur Stärkung des Vollzugs der EnEV geplant, „ohne gleichzeitig aufwendige bürokratische Verfahren einzuführen“ (Bundesrat 2008: 64-65):

- Private Nachweise in Form von Unternehmer- und Eigentümererklärungen, insbesondere bei der Durchführung bestimmter Arbeiten im Gebäudebestand,
- behördliche Stichprobenkontrolle solcher privater Nachweise sowie
- bundeseinheitliche Bußgeldvorschriften bei Verstöße gegen die EnEV.

Die Bundesregierung argumentierte, dass gerade durch die Einführung von Unternehmer- und Eigentümererklärungen *gemeinsam mit* behördlichen Stichprobenkontrollen ein effektiver Vollzug *ohne* weitergehende und aufwendige Verfahren möglich sei. Sie versuchte damit, Befürchtungen der Länder entgegenzukommen, personal- und kostenintensive Prüfungen standardmäßig anzuwenden, indem sie lediglich Stichprobenkontrollen vorschlug. Doch selbst dies war den VertreterInnen im Bundesrat zu aufwändig. Diese erklärten, dass sich durch die Einführung der Unternehmererklärungen die Kontrollen insgesamt erübrigen würden.

Tabelle 31 stellt die verschiedenen Ansätze für die praktische Implementation der energetischen Anforderungen an Bestandsgebäude dar und gibt zugleich einen Überblick der verschiedenen Positionen der Entscheidungsträger Bundesregierung und Bundesrat während der Diskussion um die EnEV 2009.

Tabelle 31: Instrumente praktischer Implementation in der Debatte zur EnEV 2009 sowie Positionen der Akteure
(eigene Darstellung)

Instrumente praktischer Implementation (vgl. Kapitel 8.4.2)		Wessen Vor-schlag?	Mit welchem Argument?	Wer war dagegen? Mit welchem Argument?	Welches Gremium traf Entscheidung?	Wie wurde ver-handelt - Kom-promiss durch trade-offs?
Ausdehnung Verantwortlicher: nicht nur GebäudeeigentümerInnen, auch im Auf-trag Handelnde		Bundesregierung	Ausdehnung rechtlicher Verantwor-tung, so auch Sanktionsmöglichkei-ten gegen Handwerker/Planer etc.	-	Bundeskabinett 2008 und Bundesrat 2009	kein Kompromiss nötig, da Einigkeit
Fachunternehmererklärung		Bundesregierung (Beschluss Mese-berg 2007) ¹⁷⁸	Zusammen mit Stichprobenkontrolle: bundesweit effektiverer Vollzug „ohne gleichzeitig aufwendige büro-kratische Verfahren einzuführen“	-	Bundeskabinett 2008 und Bundesrat 2009	kein Kompromiss nötig, da Einigkeit
Eigentümergeklärung		Bundesregierung 2008 (Entwurf EnEV 2009)		Bundesrat: nicht geeignet, Eigentümer keine Fachkenntnis	Bundesrat lehnt 2009 ab, Bundesregierung akzeptiert Änderung	?
behördliche Stichprobenkontrolle		Bundesregierung 2008 (Entwurf EnEV 2009)	pauschale Verantwortung zur Voll-zugskontrolle der Länder aus EnEG bundeseinheitlich spezifizieren	Bundesrat: Kosten und Aufwand vermei-den	Bundesrat lehnt 2009 ab, Bundesregierung akzeptiert Änderung	?
Bußgeldvorschriften (Or-nungswidrigkeiten)	Neu: Bußgeld bei Nichtbeachten energetischer Mindestanforderungen im Bestand	Bundesregierung 2008 (Entwurf EnEV 2009)	Vollzug energetischer Mindestan-forderungen im Bestand durch ab-schreckende Bußgelder verbessern	-	Bundeskabinett 2008 und Bundesrat 2009	kein Kompromiss nötig, da Einigkeit
	leichte Fahrlässigkeit nicht mehr bußgeldbewehrt, nur noch grobe Fahrlässigkeit	Bundesregierung 2008 (Entwurf EnEV 2009)	Harmonisierung mit EEWärmeG	-	Bundeskabinett 2008 und Bundesrat 2009	kein Kompromiss nötig, da Einigkeit
	Neu: Ausstellen falscher/ keiner Unternehmererklärung	Bundesrat (Aus-schüsse)	als Sanktionsmittel & zur Abschre-ckung - somit Ersatz für behördliche Stichprobenkontrollen (s.o.)	-	Bundesrat 2009, Bundesregierung akzeptiert Änderung	?

¹⁷⁸ Mehrere Bundesländer nutzten dieses Instrument bereits in ihren Durchführungsverordnungen.

Die Einführung bundesweiter Unternehmererklärungen sowie die Anpassung der Definitionen von Ordnungswidrigkeiten und der Verantwortlichen konnten Bundesregierung und Bundesrat also gemeinsam umsetzen. Die Fachunternehmererklärungen waren in mehreren Bundesländern bereits seit einigen Jahren Bestandteil der Vollzugsbemühungen. Auf der anderen Seite hat der Bundesrat zwei Vorschläge der Bundesregierung zur Verbesserung des Vollzugs im Jahr 2009 abgelehnt und damit verhindert: die Eigentümererklärung und die behördlichen Stichprobenkontrollen. Insbesondere letztere sind für eine effektive praktische Implementation jedoch besonders relevant. Insofern soll auf die Debatte und den politischen Entscheidungsprozess um diese Stichprobenkontrollen, auf die atrikulierten Positionen und anzunehmenden Interessen der Akteure und deren Verhandlungserfolge in der weiteren Analyse besonders intensiv eingegangen werden. Doch auch auf die Positionen der verschiedenen Akteure zu anderen Aspekten der praktischen Implementation wird im folgenden Kapitel kurz eingegangen.

9.2.3 Positionen relevanter Akteure im Prozess zur EnEV 2009

Es ist deutlich geworden, dass während der Beratung zur EnEV 2009 offenbar zielführende Vorschläge zur effektiven Implementation diskutiert wurden, von einem Entscheidungsträger jedoch abgelehnt wurden. Relevant für die Analyse ist es also herauszufinden, ob Akteure gezielt Interessen bezüglich einer nicht ausreichend effektiven praktischen Implementation verfolgten. Oder ob Akteure aufgrund anderer Prioritäten eine ineffektive praktische Implementation in Kauf nahmen und warum und wie genau sich diese Akteure im Prozess dann durchgesetzt haben. Dabei haben neben den Entscheidungsträgern Bundesrat und Bundesregierung – insbesondere die federführenden Ministerien BMVBS und BMWi – auch weitere Akteure ihre Interessen in den Prozess eingebracht. Diese werden in Kapitel 9.2.3.2 ebenfalls untersucht. Doch zunächst zu den Entscheidungsträgern.

9.2.3.1 Präferenzen der Entscheidungsträger

Bundesrat und Bundesregierung vertraten bezüglich der Eigentümererklärung und den behördlichen Stichprobenkontrollen unterschiedliche Positionen. (vgl. Tabelle 31). Im Folgenden sollen die einzelnen Maßnahmen zur Verbesserung der praktischen Implementation und die jeweiligen Argumente der relevanten Akteure detailliert betrachtet

werden. Dabei liegt der Fokus insbesondere auf dem Bundesrat, da dieser offenbar der stärkere Verhandlungspartner war und sich mit seinen Positionen komplett durchsetzen konnte.

Eigentümergeklärungen

Die Eigentümergeklärungen sollten nach Plänen der Bundesregierung spätestens dann erstellt werden, wenn eine behördliche Stichprobenkontrolle stattfindet. Bei der Berechnung der sogenannten Bürokratiekosten ging die Bundesregierung deshalb davon aus, dass der Aufwand für diese Bescheinigungen nur bei Aufforderung der zuständigen Behörde anfällt:

„Eigentümergeklärungen über selbst oder von Dritten durchgeführte Arbeiten [...] fallen nur bei behördlichen Stichproben an. Unterstellt man in Ermangelung konkreter statistischer Angaben zur Häufigkeit von behördlichen Stichproben [...] jährlich 5.000 Vorlagen und einen Zeitbedarf für Vorbereitung, Recherche, Aufsetzen und Versendung der Erklärung von durchschnittlich einer Dreiviertelstunde, so entstehen Bürokratiekosten in Höhe von etwa 113.250 € jährlich.“ (Bundesrat 2008: 73-74)¹⁷⁹

Die Eigentümergeklärungen sollen auch für Sanierungsmaßnahmen, die in der Vergangenheit durchgeführt wurden und für die deshalb noch keine Unternehmerbescheinigungen vorliegen, erstellt werden. Hier reicht es, mitzuteilen, dass solche Arbeiten durchgeführt wurden: „Auch der Aufwand [...] dieser Erklärung ist denkbar gering. Der Eigentümer muss [...] keinen Dritten einschalten, und seine Erklärung beschränkt sich auf Art und Zeitpunkt des Abschlusses der durchgeführten Arbeiten.“ (Bundesrat 2008: 71-72) Einen Beitrag zur Verbesserung des Vollzugs kann das Instrument der Eigentümergeklärung also nur im Zusammenhang mit der Einführung von behördlichen Stichprobenkontrollen und als Ergänzung zu den Unternehmerklärungen leisten. Die zuständigen Behörden können sich so durch Sichtung der angeforderten schriftlichen Unterlagen einen Überblick darüber verschaffen, welche Maßnahmen am Gebäude durchgeführt wurden und ob diese in Einklang mit den Anforderungen der EnEV stehen.

Die Ausschüsse empfahlen dem Bundesrat jedoch, die Einführung von Eigentümergeklärungen abzulehnen, weil „[d]em Eigentümer eines Gebäudes [...] in der Regel die Fachkenntnisse [fehlen] um die Übereinstimmung der geänderten oder eingebauten An-

¹⁷⁹ Bei gut 18 Mio. Wohngebäuden in Deutschland entspräche also eine Stichprobe von ca. 5000 etwa 0,03 % aller Gebäude. Das bedeutet, nach 40 Jahren wären im Durchschnitt etwa 1 % der Gebäude einmal geprüft worden.

lagenteile mit den Anforderungen der EnEV festzustellen.“ Außerdem wurden formale Probleme genannt: „Eigentümergeklärungen, aus denen lediglich die Art der Arbeiten und das Datum von deren Durchführung hervorgehen [...] sind nutzlos und nicht mit einer Unternehmerklärung vergleichbar, in der die Übereinstimmung mit den rechtlichen Anforderungen zu bestätigen ist.“ Kritisiert wurde auch, dass im Vorschlag der Bundesregierung nicht verankert wurde, wann die Eigentümergeklärung auszustellen ist, dass also zwischen Durchführung der Maßnahmen und Vorlage der Erklärung vor der Behörde auch ein längerer Zeitraum liegen kann und somit „[d]er Inhalt solcher Eigentümergeklärungen [...] wesentlich vom Erinnerungsvermögen des erklärenden Eigentümers ab[hängt]“ (Bundesrat 2009a: 34-35). Doch der Bundesrat machte keine Vorschläge zur Spezifizierung und Verbesserung dieser Anforderung, lehnte sie stattdessen komplett ab (Bundesrat 2009c: 24).¹⁸⁰ Diese Änderung akzeptierte die Bundesregierung, sodass die EnEV 2009 wie vom Bundesrat beschlossen in Kraft treten konnte.

Behördliche Stichprobenkontrollen

Damit die Unternehmer- und Eigentümergeklärungen einen relevanten Beitrag zum Vollzugserfolg leisten können, müssen sich die zuständigen Behörden – aus Sicht der Bundesregierung – die beiden Erklärungen „wenigstens stichprobenweise“ vorlegen lassen „und auf diese Weise die Erfüllung der Pflichten [...] überwachen“ (Bundesrat 2008: 100). Die Forderung nach einer Stichprobenregelung wurde schon häufiger erhoben (vgl. Weiß/Vogelpohl 2010: 36). So schlug z.B. die Studie von ECOCONSULT/IFEU 2006 vor, Stichproben von ein bis 2 % der Bauvorhaben von „Prüfingenieuren als beliebige Unternehmer der Baubehörden“ durchführen zu lassen. Dies scheint nicht zuletzt deswegen geboten, weil viele Politikadressaten gar nicht wissen, welche Anforderungen die EnEV an sie stellt: Bei einer Befragung von 336 Gebäudeeigentümergeklärungen in Karlsruhe und Offenburg im Jahr 2004 geben weniger als 30 % an, die EnEV und ihre Anforderungen zu kennen. Inzwischen dürfte der Bekanntheitsgrad gestiegen sein. Es kann jedoch aufgrund dieser Ergebnisse davon ausgegangen werden, dass zumindest damals „[a]ufgrund des Marktdrucks und der fehlenden Information der Bauherrn [...] zumeist der billigste Anbieter den Auftrag [bekommen hat]“ (Hertle et al. 2006: 23). Das ist für eine effektive praktische Implementation problematisch, denn

¹⁸⁰ Da der Bundesrat insbesondere die Stichprobenkontrollen ablehnte (mehr dazu im nächsten Abschnitt), wären die Eigentümergeklärungen als ein für sich allein stehendes Instrument auch wenig sinnvoll.

gerade wenn im Gebäudebestand keine Genehmigungspflichten und behördlichen Kontrollen vorgesehen sind, hängt „die Einhaltung der EnEV-Anforderungen [...] von der Informiertheit und Motivation bzw. dem Pflichtbewusstsein der an der Sanierung Beteiligten“ ab (Weiß/Vogelpohl 2010: 20). Deshalb sei die Wirkung der Mindestanforderungen im Bestand bisher stark eingeschränkt (Weiß/Vogelpohl 2010: 24).

Um diesem Vollzugsdefizit beizukommen, wollte die Bundesregierung also bundesweite Kontrollen durchsetzen. Dabei beabsichtigte sie, die konkrete Ausgestaltung solcher Stichprobenverfahren den Ländern zu überlassen (Bundesrat 2008: 100). Das Instrumentendesign ist jedoch problematisch: Lediglich das *Vorliegen* der Erklärung soll überprüft werden. Das heißt also, selbst die Ausstellung falscher Unternehmererklärungen bleibt unter Umständen sanktionsfrei, solange den Behörden eine Erklärung vorgelegt werden kann. Denn die *Korrektheit* der enthaltenen Aussagen wird in der Regel nicht durch einen Vor-Ort-Termin geprüft.¹⁸¹

Was war die Position des Bundesrats?

Der Bundesrat war in der Debatte verhandlungsstark genug, die von der Bundesregierung vorgesehenen Anforderungen an die Bundesländer zurückzuweisen.¹⁸² Im Folgenden sollen die zwei zentralen *Argumente* des Bundesrats beschrieben und eingeordnet werden: Kontrollen seien a) nicht notwendig und b) nicht praktikabel.

Dass behördliche Stichprobenkontrollen nicht notwendig seien, begründete der für die Prüfung und Empfehlung an das Bundesratsplenum zuständige federführende Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung so:

„Die Unternehmererklärung dient als Nachweis der Erfüllung der Pflichten. Einer Nachprüfung durch die nach Landesrecht zuständige Behörde bedarf es nicht. Im Hinblick auf die Überwachungstätigkeit des Bezirksschornsteinfegermeisters stellt die Unternehmererklärung eine Erleichterung dar. Die in § 26a Absatz 4 der Verordnung für die Unternehmererklärung vorgesehene Vorlagepflicht wird in Absatz 2 aufgenommen und macht eine besondere Regelung in Absatz 4 entbehrlich.“ (Bundesrat 2009a: 34)

¹⁸¹ Auch in den Bundesländern, in denen im Rahmen ihrer landesrechtlichen Regelungen eine Kontrolle vorgesehen ist, wird die inhaltliche Richtigkeit der Nachweise (z.B. Fachunternehmererklärungen) i.d.R. nicht überprüft (Weiß/Vogelpohl 2010: 20). Es wurde teils argumentiert, dass sich Unternehmererklärungen auf Landesebene bereits als praktikabel für den Vollzug erwiesen haben sollen (Hartung 2009: 4), doch inwiefern dort Stichprobenkontrollen tatsächlich stattgefunden haben, um das Instrument konsequent für effektiven Vollzug einzusetzen, ist im Detail nicht bekannt.

¹⁸² Die mangelnde politische Durchsetzbarkeit sei „ein zentrales Problem“ beim Ordnungsrecht der Energieeffizienzpolitik: Mit ebenso schwierigen Debatten wird auch bei der Verschärfung der Anforderungen der EnEV 2012 gerechnet (Weiß/Vogelpohl 2010: 40).

Doch die Überwachungsaufgaben des/der SchornsteinfegerIn sind auf freiwillige Modernisierung oder gesetzliche Nachrüstpflichten an Heizungsanlagen begrenzt: Nur den Austausch von Heizkesseln oder die Dämmung von Warmwasserrohren prüft er/sie im Rahmen seiner Aufgaben. Die Prüfung des Austauschs von Außenbauteilen, wie z.B. Fenstern, unterliegt nicht seiner/ihrer Kompetenz (vgl. Ziehm 2010: 11). Wenn also Unternehmererklärungen versichern sollen, dass eine neue Außendämmung oder neue Fenster den EnEV-Anforderungen entsprechen, so prüfen die SchornsteinfegerInnen weder das Vorliegen solcher Erklärungen noch deren Wahrheitsgehalt.¹⁸³

Der Bauausschuss des Bundesrats verweist darauf, dass sich die zuständige Behörde „im Einzelfall aus gegebenem Anlass“ die Unternehmererklärung vorlegen lassen kann.¹⁸⁴ Des Weiteren argumentiert der Bundesrat damit, dass im Rahmen einer Stichprobenkontrolle auch versehentlich Personen um Vorlage von Unternehmererklärungen gebeten werden könnten, an deren Gebäude überhaupt keine Arbeiten stattgefunden haben, also keine Unternehmererklärung vorliegt und auch nicht vorzuliegen hat. Das ist darauf zurückzuführen, dass eben diejenigen Arbeiten, für die eine Unternehmer- oder Eigentümererklärung ausgestellt werden sollten, in der Regel keiner Baugenehmigung bedürfen. Die Bauaufsichtsbehörden erfahren deswegen nicht automatisch, an welchen bestehenden Gebäuden relevante Arbeiten durchgeführt wurden und welche EigentümerInnen für eine Stichprobenkontrolle überhaupt in Frage kommen (Bundesrat 2009c: 24):

„Zur Erfüllung der Stichprobenverpflichtung müssten von der zuständigen Behörde also zunächst die Gebäude, in denen Arbeiten [...] durchgeführt wurden, die Art der Arbeiten und die Anschriften der Eigentümer ermittelt werden. Erst dann könnte festgestellt werden, welche Erklärung der jeweilige Eigentümer vorzulegen hat und könnte der

¹⁸³ „Das Beispiel der Vollzugsregelung des EWärmeG in Baden-Württemberg zeigt jedoch, dass eine stärkere Einbeziehung von Schornsteinfegern in den Vollzug ein wirksamer Hebel sein kann, um auch an den Bestand heranzukommen. Ob dieser jedoch noch über an Heizanlagen fällig werdenden Anforderungen hinaus wirksam sein kann ist fraglich, da die Schornsteinfeger in Bezug auf das Thema baulicher Wärmeschutz wenig qualifiziert sind. Gerade dem Vollzugsdefizit hinsichtlich besonders potenzialträchtiger Maßnahmen wie der Dämmung der Außenwände oder des Dachs scheint damit also nicht beizukommen zu sein.“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 33)

¹⁸⁴ Im Unterschied zu anderen Bundesländern geht Baden-Württemberg soweit, dass den unteren Bauaufsichtsbehörden grundsätzlich *alle* Unternehmererklärungen von Maßnahmen im Gebäudebestand in Kopie zuzusenden sind: „Damit erhält die zuständige Behörde auch Kenntnis über baurechtlich verfahrensfreie Maßnahmen und kann sich, sofern sie dies für geboten erachtet, durch Kontrollen von der ordnungsgemäßen Ausführung überzeugen. Um sicherzustellen, dass der Eigentümer Kenntnis von seiner Vorlagepflicht hat, werden die Fachbetriebe verpflichtet, den Eigentümer, z.B. durch einen entsprechenden Hinweis auf der Unternehmererklärung oder durch Übergabe eines Merkblattes, auf die Pflicht aufmerksam zu machen. Die Eigentümer von Wohngebäuden mit nicht mehr als zwei Wohneinheiten sind aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung von der Vorlagepflicht ausgenommen.“ (DUH 2010a: 2)

Verwaltungsakt erlassen werden.“ (Bundesrat 2009a: 36, vgl. hierzu auch Weiß/Vogelpohl 2010: 20)

Weiß/ Vogelpohl unterscheiden hier – angelehnt an Müller-Brandeck-Bocquet (1996) – sogenannte „echte“ und „unechte“ Vollzugsprobleme (Weiß/Vogelpohl 2010: 32-33).¹⁸⁵ Zu den „unechten“ zählen sie das hier dargestellte spezifische *strukturelle Problem* im Design der EnEV: Wenn Anforderungen nur greifen, sofern saniert wird, die Sanierungsfälle in den Behörden jedoch nicht bekannt sind, dann kann auch kaum effizient kontrolliert werden. Diese Problematik unterscheiden sie explizit von den „echten“ Vollzugsproblemen, wie den Auswirkungen der politikfeldübergreifenden Deregulierungsentwicklungen in Behörden generell (ausführlicher zur Deregulierung unten) und der teils ungenügenden fachlichen Qualifikation deren MitarbeiterInnen. Letztere Probleme beruhen eher auf dem grundsätzlichen gesellschaftlichen Wunsch nach einer ‘schlanken‘ Verwaltung und seien demnach schwerlich im Rahmen einer EnEV-Novelle zu lösen (Weiß/Vogelpohl 2010: 21). Außerdem gebe es „echte“ Vollzugsprobleme, die sich streng genommen kaum vollständig beheben ließen:

„Man wird immer auf die Motivation, Qualifikation, Informiertheit und das Problembewusstsein der vollziehenden Behörden, der „beliehenen“ Unternehmen (bspw. Handwerker, Schornsteinfeger, etc.) und der Normadressaten (Hauseigentümer/innen) angewiesen sein. Um gerade diese Punkte zu gewährleisten ist ein gut ausgewogener Mix aus fordernden, fördernden und informierenden Instrumenten notwendig.“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 32-33)

Die anderen mit dem Vorschlag der Bundesregierung befassten Bundesratsausschüsse (Umwelt- sowie Wirtschaftsausschuss) widersprechen dem Bauausschuss *nicht* in seiner Empfehlung zur Ablehnung der Einführung von Stichprobenkontrollen (Bundesrat 2009a). Der Bundesrat kommt also mehrheitlich zu dem Schluss, dass die Stichprobenregelung so „nicht vollzugsfähig“ sei. Wie bei den Eigentümererklärungen wird auch hier diese Regelung abgelehnt, ohne einen neuen Vorschlag zu machen.

Welche Interessen des Bundesrats steckten dahinter und wie sind diese einzuordnen?

¹⁸⁵ Müller-Brandeck-Bocquet definiert „unechte Vollzugsprobleme“ als solche, die die Verwaltung selbst nicht zu verantworten hat, sondern „umfasst all jene von der Normsetzung bedingten bzw. stark beeinflussten Schwierigkeiten des Vollzugs“. Das heißt, hier wurden bereits strukturelle Probleme bei der Politikformulierung und Gestaltung des Vollzugsrahmens in Kauf genommen. Die „echten“ Vollzugsprobleme sind „auch wirklich Probleme des Vollzugs, die sich aus der suboptimalen Organisation und Ausstattung der Umweltverwaltung und aus der gleichfalls suboptimalen Handhabung und Anwendung der zum Vollzug anstehenden normativen Vorgaben ergeben“ (Müller-Brandeck-Bocquet 1996: 183). Die Fragestellung dieser Arbeit sieht den Schwerpunkt in der Analyse der „unechten“ Vollzugsprobleme, da diese bei der Implementation von EU-Richtlinien von politischen Akteuren zu verantworten sind.

Zu Beginn von Kapitel 9 wurde der Unterschied zwischen *Positionen* und *Interessen* beschrieben. Den oben beschriebenen Positionen und Argumenten des Bundesrats gegen die Stichprobenkontrollen liegen Interessen zugrunde, die im Folgenden genauer untersucht werden sollten. Als relevant werden folgende Aspekte angenommen: a) die Kosten des Vollzugsaufwands, insbesondere vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Debatte um Bürokratieabbau, b) Auswirkungen der Deregulierungen im Baurecht der letzten Jahre und c) die Einflussnahme von Politikadressaten auf den Bundesrat.¹⁸⁶

Als eine mögliche Erklärung der Ablehnung der Stichprobenregelung durch den Bundesrat können die zu erwartenden *Kosten des Vollzugsaufwands* dienen. Denn die Bundesländer und ihre Kommunen sind diejenigen, die die Last der Vollzugsaufgaben trifft, während der Bund von den Änderungen der Verordnung selbst nicht betroffen ist. Die Bundesregierung jedoch betont, dass den zuständigen Behörden *bereits heute* die grundsätzliche Überwachungspflicht zufällt, dass also „[v]or diesem Hintergrund [...] die Pflicht zur Stichprobennahme nur zu einem geringfügig größeren [...] Vollzugsaufwand [führt]“. Dabei würden Mehrbelastungen für die Länder, die bereits heute ähnliche Fachunternehmererklärungen verlangten, geringer ausfallen als bei den Ländern, die dieses Instrument neu einführen müssten (Bundesrat 2008: 68).

Die Anzahl der zu erwartenden Bußgeldverfahren und damit der Aufwand für die Behörden seien schwer abzuschätzen: „Sie ist u.a. von der abschreckenden Wirkung der Tatbestände selbst, aber auch von der jeweiligen Kontrolldichte und -häufigkeit sowie nicht zuletzt davon abhängig, ob [...] die Normadressaten die [...] Anforderungen [...] als wirtschaftlich vorteilhaft wahrnehmen und auch danach handeln.“ Insgesamt – schätzt die Bundesregierung – würden 15 bis 20 Vollzeitstellen bzw. 1,05 bis 1,4 Mio. Euro zusätzliche Vollzugskosten anfallen (Bundesrat 2008: 68).¹⁸⁷ Nicht geklärt wird in der Begründung der Bundesregierung, wie hoch die Einnahmen aus Bußgeldern sein könnten, um den behördlichen Aufwand zu refinanzieren:

¹⁸⁶ Vgl. zu den möglichen Motiven für *absichtliche* Non-Compliance auch Falkner et al.: Demnach können sich Widerstände u.a. gegen die *Inhalte* bzw. Auswirkungen der Richtlinie richten, z.B. um nationale Institutionen zu schützen, Kosten zu vermeiden oder aus „ideologischen Gründen“. Oder das nationale Entscheidungs*verfahren* löst Widerstand aus, z.B. bei Konflikten zwischen Ressorts oder wenn Regionen bzw. Parlamente den Eindruck haben, ihre Interessen würden nicht ausreichend berücksichtigt (Falkner et al. 2005: 13).

¹⁸⁷ In Deutschland wird für die Identifizierung und Messung der Bürokratiekosten das international anerkannte „Standardkostenmodell“ angewandt (Bundesregierung 2011c).

„Denn würden die Länder die Einhaltung von Klimaschutzgesetzen kontrollieren und bei festgestellten Verstößen Bußgelder verhängen, wäre das mit entsprechenden Einnahmen für den Staat verbunden, aus denen sich die Kontrolle wie in anderen Industriestaaten üblich finanzieren ließen.“ (DUH 2010b)

Ob der Bundesrat mit höheren Vollzugskosten als die Bundesregierung rechnete, ist aus der Dokumentenlage nicht ersichtlich. Offenbar reichte aber schon die vom Bund geplante Übertragung verbindlicher Stichproben an die zuständigen Behörden aus, um Widerstand bei den Bundesländern zu provozieren. Schließlich sind die Vollzugsaufgaben aus der EnEV nicht die einzigen Aufgaben, die die Länder für den Bund zu bearbeiten haben: In zahlreichen anderen Politikfeldern liegt die Verantwortung für korrekten Vollzug ebenfalls bei den Ländern.

Parallel findet eine gesellschaftliche Debatte über sogenannten Bürokratieabbau statt. Denn „umgangssprachlich ist der Begriff der Bürokratie [...] negativ besetzt: Formalismus, Inflexibilität und Langsamkeit scheinen die besonderen Kennzeichen bürokratischer Organisationen zu sein.“ (Dose/Bruder 2002: 44)¹⁸⁸ Unter Bürokratieabbau oder Entbürokratisierung wird *neben* der Reduzierung von Bürokratiekosten für Wirtschaft, BürgerInnen und den Staat im Allgemeinen verstanden, Regeln und Vorschriften abzubauen und eine höhere Transparenz behördlichen Handelns zu erreichen.¹⁸⁹ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) beschreibt in seinem Sondergutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“ von 2007 die Debatte um Bürokratieabbau so:

„Die ‚Bürokratie‘ erscheint als Grundübel in Deutschland. In der in den beiden vergangenen Jahrzehnten immer heftigeren Debatte um Deregulierung, Entbürokratisierung, Beschleunigung, Flexibilisierung, Vereinfachung, Privatisierung bis hin zur ‚Entrümpelung des Umweltrechts‘ ist die Realität der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen ersichtlich aus dem Blick geraten.“ (SRU 2007: 1)

¹⁸⁸ Hier gibt es sehr unterschiedliche Wahrnehmungen verschiedener Akteure von Bürokratie: „Bemüht sich ein Unternehmer beispielsweise um eine Genehmigung für die Errichtung einer Produktionsanlage, erscheinen ihm die zu erfüllenden Genehmigungsvoraussetzungen als ein ‚Zuviel‘ an staatl. Aktivität. Ein Nachbar, der von der neuen Produktionsanlage betroffen ist, wird hingegen für strengere Auflagen und damit für mehr staatl. Aktivität plädieren. Der Bürokratismus-Vorwurf enthält folglich je nach Interessenslage einen ganz unterschiedlichen Inhalt, speist sich jedoch aus der Regelgebundenheit bürokratischer Organisationen.“ (Dose/Bruder 2002: 44-45)

¹⁸⁹ In der Diskussion um den Energieausweis argumentierten z.B. Abgeordnete des Bundestags im Jahr 2005 damit, dass dessen Einführung „dem allgemeinen politischen Ziel, die Bürokratie für die Menschen in Deutschland abzubauen“, prinzipiell widerspreche (Deutscher Bundestag 2004: 2).

Insbesondere in der Umweltverwaltung schätzt der SRU diese Entwicklung problematisch ein, da die aktuellen Umweltprobleme durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet sind und daher intensiver Bearbeitung bedürfen:

„Die Umweltverwaltungen stehen heute vor einer doppelten Herausforderung: Einerseits unterliegen sie im Zeichen knapper Kassen und dem Ruf nach Bürokratieabbau einem starken Druck, ihr Handlungsspektrum zu minimieren. Andererseits nehmen Aufgabenspektrum und Schwierigkeitsgrad der Aufgabenerfüllung unübersehbar zu. [...] Dem entsprechen die im letzten Jahrzehnt qualitativ und quantitativ gewachsenen internationalen Vorgaben und das vom nationalen und europäischen Gesetzgeber vorgegebene Instrumentarium.“ (SRU 2007: 5)

Mit ähnlichen Erwartungen und Entwicklungen wie in den Umweltverwaltungen haben auch die für die EnEV zuständigen Baubehörden umzugehen.¹⁹⁰

Die Bundesländer und Kommunen befinden sich also im Spagat zwischen Kosteneinsparung, Personalabbau, Vereinfachung von Genehmigungsprozessen, Privatisierung sowie Deregulierung von staatlicher Kontrolle auf der einen Seite und weiterhin wachsenden Aufgaben und Anforderungen auf der anderen Seite. Diese werden von Bundes- oder europäischer Ebene an sie gestellt und erfordern – bei konsequenter Umsetzung – oft das Gegenteil: mehr Personal, „mehr Staat“ und mehr finanzielle Mittel. Es ist also möglich, dass die Bundesländer im Bundesrat quasi „reflexartig“ und unabhängig von konkreten zu erwartenden Kosten und Personalaufwand die ihnen zugedachten Vollzugsaufgaben ablehnten. So verweist der Bundesrat auf den pauschalen § 7 Abs. 1 im

¹⁹⁰ Umweltpolitik findet nicht nur in klassischen Umweltverwaltungen statt, sondern wurde mit der Zeit auch in zahlreichen anderen Politikfeldern integriert, was sich auch im Forschungsinteresse dieser Arbeit niedergeschlagen hat. Insofern führt eine Deregulierung in Verkehrs-, Wirtschafts-, Bau- und anderen Verwaltungen möglicherweise ganz besonders zu Vollzugsdefiziten in umweltrelevanten Fragestellungen, da sich diese Behörden nun noch mehr auf das „Kerngeschäft“ ihres Politikfelds konzentrieren müssen und die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten nur noch „nebenbei“ stattfinden kann. Diese These formuliert auch die IFEU/IWU-Studie: „Bezüglich der notwendigen Erreichung der Klimaschutzziele sollte die Zusammenarbeit aller zuständigen Stellen verstärkt werden. Dies hat auch Signalwirkung auf die Bundesländer, die Abstimmung zwischen den Ressorts (Umwelt- und Baubereich) zu verstärken. Denn die zuständigen (Bau-)Behörden selbst haben aufgrund ihres Aufgabenfeldes und unter der Vorgabe der Deregulierung oftmals kein Interesse daran, weitergehende Energieeinspar-Aspekte in die Regelungen zum EnEV-Vollzug einfließen zu lassen.“ (Diefenbach et al. 2005: 130)

Das Ergebnis der Verwaltungsreform in Niedersachsen führte laut einer Untersuchung des Öko-Instituts für den Naturschutzbereich dazu, dass kaum noch Kontrollen durchgeführt werden konnten: „Die Gesprächspartner der Landkreise äußerten die Wahrnehmung, dass wegen der hinzu gekommenen Aufgaben auf Kommunalebene eine Kontrolle und Überwachung nur noch sporadisch und meist auf externen ‚Druck‘ erfolgt. Dies können Telefonanrufe von Bürgern allgemein, konkret Betroffenen oder auch Hinweise anderer Behörden sein. Systematische Kontrollen erfolgen dagegen nicht mehr.“ (Wolff et al. 2008: 34-35)

EnEG,¹⁹¹ anstatt hier in Form von rechtlich verbindlichen Stichproben konkrete Verpflichtungen einzugehen. Der langjährige Trend der staatlichen Deregulierung in Deutschland beeinflusst insofern auch die Implementationsbemühungen der Gebäude-Richtlinie. So wird in einer Studie von RICS zum Implementationsstatus aller Mitgliedsstaaten als Ursache für mangelnde Kontrolle in Deutschland unter anderem Personalmangel bei den zuständigen deutschen Behörden aufgeführt: „Compliance is an issue as the responsible auditing authorities have been facing serious staff cuts and therefore do not have the necessary resources to carry out controls.” (RICS 2009: 29) Dabei ergab die Untersuchung des ASIEPI-Projekts, dass es in einigen Mitgliedsstaaten Instrumente der Vollzugskontrolle für die Implementation der Gebäude-Richtlinie gibt, die *keinen* zusätzlichen bürokratischen Aufwand verursacht haben: „In several Member States innovative compliance and control approaches exist, which do not increase the administrative burdens. These approaches depend strongly on cultural aspects.” (ASIEPI project 2009: 2)

Die Verschärfung der energetischen Anforderungen auf der formalen Ebene wirkt sich auch finanziell auf die Kommunen und Bundesländer aus, wenn diese eigene Sanierungsvorhaben umsetzen. Hier sind also die Bundesländer selbst Politikadressaten. Doch dies dürfte kein relevantes Argument für einen absichtlich weniger ambitionierten Vollzug durch ihre eigenen Behörden gewesen sein.

¹⁹¹ Dieser legt zwar die grundsätzliche Überwachungspflicht der Länder fest, benennt aber keine spezifischen Aufgaben oder ein einheitliches Vorgehen.

Exkurs: finanzielle Auswirkungen der verschärften energetischen Anforderungen der EnEV

Die durch die strengeren Standards der EnEV 2009 verursachten Kosten wurden von der Bundesregierung im Vorfeld geschätzt. Dabei wurden sowohl Kosten für die Wirtschaft als auch für die zuständigen Behörden durch den erforderlichen Vollzug prognostiziert. Des Weiteren wurde ermittelt, welche Kosten auf die öffentliche Hand zukämen, wenn zukünftig schärfere energetische Anforderungen sowohl bei Neu- als auch bei Bestandsgebäuden berücksichtigt werden müssen. Diese letztgenannten Kosten dürften kein öffentlich geäußertes Argument für eine ineffektive Vollzugskontrolle gewesen sein, waren aber Bestandteil der Debatte zur Festsetzung der konkreten energetischen Mindeststandards, die hier nicht zentral untersucht wird. Allerdings können diese Kosten als Indiz für spezifische Interessen der Akteure herangezogen werden (später mehr dazu). Im Begründungstext der Bundesregierung an den Bundesrat heißt es dazu im August 2008:

„Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden [...] 2007 für die öffentlichen Bauherrn – Bund, Länder und Gemeinden – Neubauten mit veranschlagten Gebäudekosten von insgesamt rund 4,8 Mrd. € zur Bauausführung zugelassen. Es handelte sich dabei fast ausschließlich um größere Nichtwohngebäude. Die vorgesehene Verschärfung der Neubauanforderungen von etwa 30 % kann [...] eine Erhöhung der Gebäudekosten um durchschnittlich etwa drei bis vier Prozent bewirken. [...] die jährliche Mehrbelastung von Bund, Ländern und Gemeinden durch die verschärften Neubauanforderungen [...] [wird] auf mindestens 150 Mio € und höchstens 190 Mio € geschätzt. Davon entfallen weniger als fünf Prozent auf den Bund, rund zehn Prozent auf die Länder, etwa drei Viertel auf die Gemeinden und etwa zehn Prozent auf mittelbare Einrichtungen.“ (Bundesrat 2008: 67)

Interessant ist in dem Zusammenhang folgendes: In der Begründung des *Entwurfs* der EnEV für die Anhörung der Bundesländer und der Verbände im April 2008 hieß es noch: „Auf der Basis der genannten Daten wird die jährliche Mehrbelastung von Bund, Länder und Gemeinden durch die verschärften Neubauanforderungen der Verordnung auf 48 bis 50 Mio € geschätzt.“ (Bundesregierung 2008a: 6) Hier ging man also noch von deutlich niedrigeren Kosten aus. Es ist also denkbar, dass Akteure in der Anhörungsphase hier ihre eigenen Schätzungen bzw. aktuellere Zahlen über die zu erwartenden Kosten in die Debatte eingebracht haben.

Dass die Bundesregierung Anfang der 2000er Jahre noch darauf verzichtete, den Ländern explizite Vollzugskontrollen vorzuschreiben, doch Jahre später mit der EnEV 2009 genau dies einforderte, ist auf jüngere Erfahrungen mit EnEV-Vollzugsdefizite zurückzuführen. Außerdem führte der Trend zur generellen Deregulierung im Bauordnungsrecht zu weiteren „Kontroll-Lücken“, sodass ein explizites Gegensteuern für energetische Anforderungen notwendig erschien. Weitere Deregulierungen oder ein Erhalt des Status-Quo könnten demgegenüber im Interesse der Bundesländer gewesen sein und zu deren Argumentation im politischen Prozess um die EnEV geführt haben. Denn mit den baurechtlichen Deregulierungsprozessen und -trends wurden bereits Rahmenbedingungen geschaffen, die mit einem konsequenten Vollzug der EnEV schwer vereinbar wären.

„Für den Vollzug der EnEV bedeutet Deregulierung vor allem, dass sich der Bauprozess eines [...] Gebäudes nur noch zwischen den jeweiligen betroffenen Akteuren auf privater Basis regeln soll. Die Bauaufsichtsbehörden ziehen sich von der Funktion der staatlichen Kontrolle [...] weitgehend zurück.“ (Hertle et al. 2006: 22)

Die Privatisierungstendenzen können positive Effekte haben, wenn dadurch die Eigenverantwortung der am Bau Beteiligten gestärkt wird: Denn mit der Unternehmerklärung wird die rechtliche Grundlage für zivilrechtliche Klagen geschaffen. Die Politik erwartet, dass sich die Umsetzung der EnEV-Anforderungen im zivilrechtlichen Bereich regelt. Allerdings haben die Baubehörden „keine Möglichkeit einzuschätzen, ob und inwieweit [...] die geforderten bautechnischen Standards eingehalten werden und ob die Bauausführung gemäß den Nachweisen stattfindet“ (Hertle et al. 2006: 22). Diese „Übertragung der Verantwortung von der staatlichen Seite auf die private Seite“ könne nur funktionieren, „wenn die private Seite selbstregulierend agiert. Eine privatrechtliche Kontrollinstanz ist zur Zeit nicht aufgebaut.“ (Hertle et al. 2006: 23)

Zuständig für die jeweiligen Bauordnungen sind die Länder, ausgeführt werden die Vorgaben von den unteren Bauaufsichtsbehörden (Kreis, kreisfreie Stadt). Dabei besteht die „sachliche Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörden [...] darin, die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften bei Errichtung, Änderung, Abbruch sowie Instandhaltung baulicher Anlagen zu überwachen“ (Erbguth/Schubert 2009: 377). Allerdings sind die Anforderungen in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich: Während im einen Bundesland eine Maßnahme noch genehmigungsbedürftig ist, ist sie im anderen Bundesland nur noch anzeigepflichtig.¹⁹² Der Trend jedoch geht in eine gemeinsame Richtung: Ziel sind weitere Deregulierung und sogenannte Privatisierungsstrategien (Erbguth/Schubert 2009: 377-378). Diese Deregulierungsbemühungen führen selbst bei betroffenen Akteuren (wie ArchitektInnen und IngenieurInnen) zu der Einschätzung, dass derzeitige Vollzugsinstrumente der EnEV mit der „Verlagerung der Verantwortung auf die privatrechtliche Seite“ nicht ausreichen, und dass Stichproben durch die Behörden eine Verbesserung der Situation darstellen könnten (Hertle et al. 2006: 101-102, ausführlicher in Kapitel 9.2.1).

¹⁹² „Das Anzeige- bzw. Kenntnisgabeverfahren (§ 51 BauO BW) ist vor allem bei der Errichtung von Wohngebäuden (ausgenommen Hochhäuser), [...] innerhalb des Geltungsbereiches eines qualifizierten Bebauungsplans vorgesehen. Es verlangt zwar die Einreichung der erforderlichen Unterlagen; die Bauaufsichtsbehörde entscheidet aber nicht über das Vorhaben. Sie ist zur Prüfung der Unterlagen berechtigt, nicht aber verpflichtet [...] Reagiert [sie] nicht innerhalb der dafür vorgesehenen Frist, entfällt für den Antragsteller das formelle Bauverbot, er kann sein Vorhaben durchführen. Im Falle der Rechtswidrigkeit des Baus verbleiben der Behörde aber Möglichkeiten nachträglichen Einschreitens.“ (Erbguth/Schubert 2009: 380)

Aus Sicht des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) können Deregulierungsbemühungen im schlimmsten Fall zu einem „kalten Aufgabenabbau“¹⁹³ führen. „[Dann] besteht die begründete Gefahr, dass damit nicht Kosten eingespart werden, sondern lediglich verlagert oder vertagt werden, das heißt auch dass schleichende Problementwicklungen nicht rechtzeitig durch planvolles Verwaltungshandeln antizipiert werden können.“ (SRU 2007: 197) Solche Verschiebung von Kosten befürchtet auch die Deutsche Umwelthilfe im Fall der EnEV. Die Folgen des Klimawandels seien deutlich teurer als die Kosten, die durch den Personalabbau in den unteren Vollzugsbehörden eingespart wurden:

„Wenn am Fuße der staatlichen Hierarchieleiter keine Menschen mehr arbeiten, die die Gesetze in die Praxis umsetzen, dann können Regierung und Parlament sich lange mit wohlfeilen Gesetzestexten rühmen, sich für Klima und Umwelt einzusetzen“ (DUH 2010b)

Durch die voranschreitende Deregulierung im Behördenalltag steigt in der Konsequenz die Bedeutung und Notwendigkeit von repressiver Kontrolle (Erbguth/Schubert 2009: 378). Es war also eine politisch und verwaltungsjuristisch logische Konsequenz der Bundesregierung, die Bauaufsichtsbehörden in der EnEV stärker in die Pflicht zu nehmen, da die Intensität bisheriger Prüfverfahren im Zusammenhang mit Baugenehmigungen *im Vorfeld* einer Baumaßnahme stark abgenommen hat und die Verantwortung immer mehr auf die private Ebene verlagert wurde. Die Ausstellung von Unternehmerklärungen sollte nun mit Hilfe von behördlichen Stichproben *nachträglich* kontrolliert werden. Es klingt nach einer juristischen und administrativen Sackgasse: Voranschreitende Deregulierung des Baurechts führt insgesamt zu weniger Genehmigungsverfahren und Kontrollen durch Behörden. Und wenn Sanierungsmaßnahmen größtenteils nicht einmal anzeigepflichtig sind, haben Behörden keinen Überblick darüber, wo Sanierungen stattfinden, um überhaupt effektiv Stichprobenkontrollen durchzuführen (vgl. oben). Das bedeutet für die EnEV, dass die voranschreitende und sich selbst verstärkende Deregulierung die Umsetzung repressiver Kontrolle verhindert, die zumindest in Stichproben notwendig wäre, um das Ordnungsrecht durchsetzen zu können.

Neben den formell begründeten Vorbehalten des Bundesrats und den bisher analysierten Interessen, die den Positionen zugrunde liegen könnten, ist nicht auszuschließen, dass

¹⁹³ Unter kaltem Aufgabenabbau wird folgendes verstanden: „Politisch bewusst in Kauf genommener Zwang zur Prioritätensetzung innerhalb der Verwaltung, der entsteht, wenn durch geringere Ressourcen nicht mehr alle Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden können.“ (Bauer et al. 2006: 285)

auch *Politikadressaten Einfluss auf die Entscheidungsträger* ausgeübt haben. Diese könnten Interesse daran gehabt haben, weniger überwacht und gemäßregelt zu werden. Das muss nicht heißen, dass BauherrInnen, PlanerInnen oder HandwerkerInnen explizit vorhätten, Baumaßnahmen durchzuführen, die den Anforderungen der EnEV nicht genügen würden. Aber jede behördliche Überwachung – selbst die regelkonformer Bautätigkeiten – kostet Zeit, verursacht möglicherweise zusätzliche Bürokratie und könnte lästig sein. Ende April 2008 fand die Verbändeanhörung zum Entwurf der EnEV statt. Auf die in dem Zusammenhang veröffentlichten Stellungnahmen der Verbände und auf die spezifischen Interessen der Politikadressaten geht Kapitel 9.2.3.2 ein. Dass die Stellungnahmen nicht nur Aufmerksamkeit bei der Bundesregierung fanden, sondern explizit auch an die Bundesländer gerichtet waren, zeigt beispielhaft das Schreiben des Verbands Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (vtw) an einen Mitarbeiter des Thüringer Ministeriums für Bau und Verkehr, in dem der Verband sich bedankt, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen (2008).

Um den Eindruck eines extrem erhöhten Aufwands durch die neue EnEV bei Politikadressaten zu vermeiden, erklärt die Bundesregierung in ihrem Entwurf, die zu erwartenden Kosten und der Aufwand für Unternehmererklärungen seien für die Wirtschaft minimal:

„Die [...] Ausstellung einer Unternehmererklärung [...] verursacht der Wirtschaft allenfalls kaum wahrnehmbare Zusatzkosten. Ebenso wie z. B. die obligatorischen steuerrechtlichen Hinweise zur Aufbewahrungspflicht von Handwerkerrechnungen kann die Unternehmererklärung routinemäßig als Vermerk auf die Rechnung gesetzt werden; deshalb fällt nicht einmal der Ausdruck eines gesonderten Dokumentes für die Unternehmererklärung an. Da der Unternehmer lediglich die Einhaltung des geltenden Rechts bestätigen soll, entstehen ihm keine neuen materiell-rechtlichen Kosten“ (Bundesrat 2008: 69)

Auch für die GebäudeeigentümerInnen beschränkt sich der Aufwand im Zusammenhang mit Stichprobenkontrollen darauf, die Unternehmererklärungen fünf Jahre aufzubewahren und sie ggf. zur Kontrolle vorzulegen (Bundesrat 2008: 71-72). Insofern ist auch deren Belastung als minimal einzuschätzen.

Doch inwiefern gab es politischen Druck auf den Bundesrat von Seiten relevanter Lobbygruppen? Die Analyse von veröffentlichtem Material zeigt, dass – bis auf die Bundesarchitektenkammer – keiner der untersuchten Akteure explizit Stellung gegen die geplanten Stichprobenkontrollen bezog. Vielmehr bezog sich die Kritik an der EnEV

auf andere Aspekte, denen der Bundesrat schließlich trotzdem zustimmte (z.B. Bußgelder). Wenn also Positionen gegen behördliche Stichproben von Interessengruppen in den politischen Prozess eingebracht wurden, um die Entscheidung des Bundesrats zu beeinflussen, dann nicht öffentlich (ausführlicher zu den Positionen der Politikadressaten in Kapitel 9.2.3.2).

Einen weiteren Aspekt zur Zusammenarbeit zwischen Staat und Politikadressaten bringen die AutorInnen der IÖW-Studie ein: Zuständigen Behörden mangle es demnach an „Fähig- und Willigkeit“, die Einhaltung der EnEV-Anforderungen zu kontrollieren. Dabei sehen die ForscherInnen als Gründe nicht nur die fehlende finanzielle und personelle Ausstattung der Behörden. Sie sprechen vielmehr auch an, dass MitarbeiterInnen „häufig nicht für diese Aufgabe qualifiziert“ seien und dass „Behörden häufig nicht willens sind, die Bürger/innen vor Ort mit bürokratischen Auflagen zu behelligen und damit die Harmonie zwischen Bürger/innen und Behörde aufs Spiel zu setzen“. Interviews mit ExpertInnen hätten ergeben, dass „Behörden auch großzügig mit EnEV-Verstößen und der Genehmigung von Ausnahmeanträgen umgehen um kostenintensive und rufschädigende Gerichtsverhandlungen zu vermeiden“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 20).¹⁹⁴ Das heißt also, im Entscheidungsprozess schien auch das *Behörden-Image* ein relevantes Akteursinteresse gewesen zu sein. Die zu erhaltende „Harmonie“ betrifft im Fall der EnEV nicht nur das Verhältnis zwischen Behörden und BürgerInnen sondern auch das zu PlanerInnen, HandwerkerInnen sowie Immobilien- und Wohnungswirtschaft. Haben die Bundesländer also gar keinen Druck von Lobbygruppen gebraucht, sondern im „voraussetzenden Gehorsam“ gehandelt – der „guten Stimmung“ wegen?

Alternativen zu behördlichen Stichproben?

Es ist also unklar, wie der Staat nun – ohne Stichproben-Regelung – beabsichtigt, relevante Verstöße aufzudecken. Eine vollständige „Privatisierung“ der Kontrolle, indem man auf Anzeigen durch Nachbarn o.ä. wartet, ist eine wenig ambitionierte Form der politischen Steuerung und im Fall der komplexen EnEV auch nicht wirkungsvoll. Die AusstellerInnen von Energiebedarfsausweisen, die neben beauftragten HandwerkerInnen noch am ehesten einen zuverlässigen Überblick über den energetischen Zustand

¹⁹⁴ Selbst Bauaufsichtsbehörden, die die EnEV-Kontrollen ernst nehmen, können mit ihren Bemühungen auf Hemmnisse stoßen: Ihre verhängten Bußgeldbescheide werden bisweilen juristisch „korrigiert“, indem die Höhe der Bußgelder auf einen (aus Sicht der RichterInnen) der Ordnungswidrigkeit „angemessenen“ Betrag reduziert wird (vgl. Landkreisverwaltung eines niedersächsischen Landkreises 2012).

eines Gebäudes bekommen dürften, sind nicht verpflichtet, Verstöße gegen die EnEV bei zuständigen Behörden zu melden, sofern sie ihnen auffallen. Dies wäre dem Aussteller-Vertrauensverhältnisses auch nicht zuzumuten. Würden die Energieausweise jedoch von einer staatlichen Behörde oder von Beliehenen (z.B. dem TÜV) erstellt, wäre eine solche Aufgabe eher zu vermitteln und zu begründen. Auch die Prüfung von Unternehmererklärungen durch Beliehene wäre denkbar:

„In Anbetracht der knappen Personalressourcen in der öffentlichen Verwaltung sollte beispielsweise die Aufgabe der Bauabnahme - inklusive der Kontrolle der Einhaltung der EnEV - auf private Dritte im Wege der Beleihung übertragen werden, ähnlich dem TÜV-Modell im Kfz-Bereich. Der endgültigen Bauabnahme müsste dabei mindestens eine Kontrolle während der Baurealisierung vorangehen.“ (Ziehm 2010: 11)

Außerdem wird diskutiert, das EEWärmeG und EnEG/EnEV zusammenzulegen, damit für GebäudeeigentümerInnen energetisch relevante Anforderungen in einem Gesetz gebündelt sind. Dies könnte durch Synergieeffekte auch Vorteile bei der Vollzugskontrolle mit sich bringen, z.B. den Aufwand der Behörden und „bürokratische Belastungen“ für Politikadressaten reduzieren (Weiß/Vogelpohl 2010: 37).¹⁹⁵

Bußgelder bei Missachtung der EnEV

Bezüglich der Ergänzung der Ordnungswidrigkeiten gab es keine Differenzen zwischen Bundesregierung und Bundesrat: Beide waren sich einig, dass zukünftig auch die Missachtung von energetischen Anforderungen an Bestandsgebäude eine Ordnungswidrigkeit darstellen sollte. Jedoch ist auffallend, dass seit der EnEV 2009 die sogenannte leichte Fahrlässigkeit nicht mehr bußgeldbewehrt ist, sondern nur noch die grobe Fahrlässigkeit. Hier hat also eine Abschwächung des Instruments stattgefunden, was die Bundesregierung folgendermaßen begründet:

„Bisher genügt [...] Vorsatz oder Fahrlässigkeit, also auch leichte Fahrlässigkeit, um eine Ordnungswidrigkeit auszulösen. Zuwiderhandlungen sollen in Zukunft generell nur noch bei Vorsatz und Leichtfertigkeit (d.h. grobe Fahrlässigkeit), nicht aber bei leichter Fahrlässigkeit, [...] geahndet werden können. Diese Beschränkung ist zur Harmonisierung mit dem Erneuerbare-Energien Wärmegesetz geboten, dessen [...] § 17 Abs. 1 ebenfalls eine solche Abgrenzung enthält. [...] [Damit] wird ein Wertungswiderspruch

¹⁹⁵ Als Argument wird hier genannt, dass der Vollzug des EEWärmeG bereits einige Ähnlichkeiten zu dem der EnEV aufweise: Auch hier sind die Länder zuständig und der Vollzug wird hauptsächlich über Unternehmererklärungen kontrolliert. Im Gegensatz zur EnEV seien die Behörden beim EEWärmeG jedoch dazu verpflichtet, die Einhaltung der Anforderungen stichprobenartig zu überprüfen: „Beim EEWärmeG wurde also stärker darauf geachtet, den Vollzug von vornherein besser, weil detailreicher zu regeln. Lehren, die für den Vollzug der EnEV im Gebäudebestand relevant wären, lassen sich daraus jedoch nicht ziehen, da das EEWärmeG ausschließlich für Neubauten gilt.“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 22)

zwischen den Bußgeldbewehrungen nach der Energieeinsparverordnung und dem künftigen Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz vermieden.“ (Bundesrat 2008: 102)

Warum diese Harmonisierung so wichtig ist, wird nicht erläutert. Und auch nicht, warum Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat nicht andersherum, also bei der Formulierung des EEWärmeG, darauf geachtet haben, die Ordnungswidrigkeiten denen der bereits jahrelang existierenden EnEV anzupassen.

In einem Punkt wünscht sich der Bundesrat eine explizite Ergänzung der Ordnungswidrigkeiten. Eventuell soll dies als Alternativ-Angebot an die Bundesregierung im Tausch für die abgelehnten behördliche Stichprobenkontrolle verstanden werden: Der Bau- und auch der Umweltausschuss schlagen dem Bundesratsplenum vor, dass diejenigen, die keine oder eine falsche Unternehmererklärung ausstellen, belangt werden können: „Ordnungswidrig [...] handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig entgegen § 26a Absatz 1 eine Bestätigung nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig vornimmt.“ (Bundesrat 2009a: 46) Fraglich ist nur, wem auffallen soll, dass eine Unternehmererklärung nicht oder nicht richtig ausgestellt wurde, wenn keine Stichproben stattfinden. Irritierend, dass der Bundesrat noch in der Begründung zu seinem EnEV-Beschluss erklärt, dass für Fälle der *bei Stichproben* bemerkten Nichtbeachtung energetischer Anforderungen auch Sanktionen existieren müssen:

„Der Vollzug der EnEV bei Sanierungs- und Instandsetzungsarbeiten soll weitgehend durch die Unternehmererklärung und behördliche Stichproben erfolgen. Die Anwendung der Vorschriften wird stark davon abhängen, welche Konsequenzen im Fall von Stichproben bei Nichtbeachtung der Verfahrensvorschriften drohen. Deshalb ist es wichtig, dass das Unterlassen des Ausstellens, das Ausstellen unrichtiger Unternehmerklärungen oder das verspätete Ausstellen von Unternehmerklärungen sanktioniert werden kann.“ (Bundesrat 2009c: 28)

Durch Ausdehnung der Ordnungswidrigkeiten auf die falsche Erstellung einer Unternehmererklärung erhöht sich möglicherweise die Wirksamkeit der privatrechtlichen Kontrolle – sofern die Bauherren ausreichend Kenntnis über die Regeln haben, die die von ihnen Beauftragten einzuhalten haben.

Weiß/ Vogelpohl weisen darauf hin, dass auch die Kenntnis der PolitikadressatInnen über die Ordnungswidrigkeiten für die Einhaltung der Anforderungen der EnEV förderlich ist. Bisher konzentrierten sich Informationskampagnen „eher auf Vorteile der Sanierung und suggerieren damit eine teilweise nicht bestehende Freiwilligkeit“, damit vernachlässigten diese den Aspekt der rechtlich verbindlichen Anforderungen. Als „In-

formationsverbreiter“ könnten HandwerkerInnen, ArchitektInnen und SchornsteinfegerInnen für mehr Bekanntheit des Gesetzes sorgen (Weiß/Vogelpohl 2010: 37). Diese Aufgaben können auch Medien übernehmen.

Ausdehnung der Verantwortlichen

Die Ausdehnung der Verantwortlichen war ein relevanter Bestandteil, um den Adressatenkreis zu erweitern, die bei nicht-regelkonformem Verhalten mit Bußgeldern rechnen müssen, vgl. Kapitel 8:

„[Dies] soll die Möglichkeit schaffen, zur besseren Durchsetzung der Vorschriften [...] neben dem Bauherrn und anderen, in Einzelvorschriften bezeichneten Verantwortlichen weitere Baubeteiligte als Verantwortliche heranziehen zu können. Dies gilt auch für die Verhängung von Bußgeldern.“ (Bundesrat 2008: 98)

Das heißt also, dass Baumaßnahmen, die regelwidrig stattfinden, nicht nur die GebäudeeigentümerInnen Bußgelder kosten können, sondern auch diejenigen, die die Maßnahmen durchführen. Das ist wichtig, weil die EigentümerInnen selten die Fachkenntnis haben, um beurteilen zu können, ob eine Baumaßnahme EnEV-konform durchgeführt wird. Wenn sie sich auf die in ihrem Auftrag Ausführenden verlassen, müssen diese auch für ihre Tätigkeit zu Verantwortung gezogen werden können. Bundesregierung und Bundesrat waren sich in dem Punkt – bis auf Formulierungsdetails – einig.

Zusammenfassung

Die Positionen von Bundesrat und Bundesregierung lagen insbesondere in zwei Punkten auseinander: So verhinderte der Bundesrat die Einführung von Eigentümererklärungen und die behördlichen Stichprobenkontrollen. Insbesondere letztere sind jedoch entscheidend für eine effektive praktische Implementation. Die verschiedenen Argumente aus der Debatte wurden im Einzelnen dargestellt. Für die spezifischen Interessen, die der Bundesrat und die Bundesländer mit ihrer ablehnenden Haltung verfolgten, wurden Thesen entwickelt. Inwiefern spezifische Einflussfaktoren die Entwicklung der politischen Entscheidung zur praktischen Implementation mitverursacht haben, ist Bestandteil des Kapitels 9.2.4.

Im Folgenden geht es zunächst um weitere Akteure, die sich im Abstimmungsprozess und während der Politikformulierung und -entscheidung öffentlich eingebracht haben.

9.2.3.2 Positionen weiterer Akteure

Die politische Debatte um die praktische Implementation führten die Entscheidungsträger überwiegend unter sich. Da Vollzugsinstrumente – im Gegensatz zur formalen Verschärfung der energetischen Anforderungen – kaum Bestandteil der öffentlichen Auseinandersetzung waren, spielten hier andere Akteure wie Vertreter von Politikadressaten oder Umweltverbänden auch eine vergleichsweise geringere Rolle als beispielsweise bei der Debatte um die formale Ausgestaltung der Energieausweise (vgl. Kapitel 9.1). Die Auseinandersetzung darüber, wie die Anforderungen von Behörden praktisch durchgesetzt werden, ist komplex und erfordert von Beteiligten detaillierte verwaltungswissenschaftliche Fachkenntnis. Deshalb ist es nicht überraschend, wenn diese Debatte durch wenige Akteure außerhalb der Bundesministerien, Bundesregierung, Bundesländer und des Bundesrats verfolgt wurde.

Als Politikadressaten der EnEV kommen alle GebäudeeigentümerInnen, VerwalterInnen, beauftragte PlanerInnen und HandwerkerInnen in Betracht. Wenn diese öffentlich eine weniger konsequente Vollzugskontrolle forderten, wäre dies verdächtig und kritisch zu hinterfragen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich relevante Akteure darauf konzentrierten, die formalen, also konkreten energetischen Anforderungen nach ihren Wünschen mitzugestalten. Wer z.B. weniger strenge energetische Mindeststandards erfüllen muss, braucht auch Vollzugskontrollen kaum zu fürchten. Bezüglich der formalen Anforderungen war es der Bundesregierung wichtig, öffentlich zu betonen, niemanden „auf Grund der verschärften Anforderungen wirtschaftlich [zu] überforder[n]“. Nicht zumutbare finanzielle Härten für die betroffenen Hauseigentümer sollen ausdrücklich Berücksichtigung finden“ (Bundesrat 2008: 65-66). Doch als Politikadressat (aus welchem Grund auch immer) explizit weniger staatliche Kontrollen zu fordern, ist im politischen Prozess eher ungewöhnlich. Und wer auf Unangemessenheit der Sanktionen im Vergleich zum Delikt hinweist, dem wird womöglich unterstellt, er habe vor, Delikte zu begehen. Ein Argument, welches Politikadressaten und ebenso die mit der Kontrolle zu beauftragenden Behörden in der Regel politisch akzeptiert einsetzen könnten, ist das Stichwort Bürokratieabbau (vgl. Kapitel 9.2.3.1). Als Politikadressat könnten (neben den monetären Kosten) z.B. folgende Aspekte als unangemessene Bürokratie und somit zusätzlichem Aufwand abgelehnt worden sein:

- Aufbewahrung der Unternehmererklärungen (wobei diese – direkt auf der Rechnung aufgedruckt – allein deswegen aufbewahrt werden sollten),
- Zugänglichmachen der Unternehmererklärungen auf Nachfrage von Behörden.

Die Bundesarchitektenkammer (BAK) kritisiert z.B. in ihrer Stellungnahme anlässlich der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf im April 2008 „Intransparenz, Rechtsunsicherheit und erheblicher Aufwand, z.B. für Schulungen, Erwerb neuer Software“, die „durch die kurzen Intervalle der Novellierungen der EnEV und der [...] Änderungen der Anforderungen und Berechnungsmethoden“ entstehen (BAK 2008b: 2). Sie bezweifelte die Abschätzungen im Referentenentwurf zu den *Bürokratiekosten* durch die Unternehmererklärung:

„Die Bürokratiekosten an dem Ausdruck eines Formular mit 1 min. oder Kopierkosten festzumachen oder bei der Unternehmererklärung lediglich von einem Aufdruck auf der Rechnung auszugehen, vernachlässigt die Aufwendungen, die aus den hierfür notwendigen zusätzlichen Überprüfungspflichten vor Ort sowie Haftungsrisiken entstehen und über Preise bzw. Gebühren an den Endkunden weitergeben werden müssen.“ (BAK 2008b: 4)

Aufgrund dieser zu erwartenden Preissteigerungen befürchte die Bundesarchitektenkammer größere Zurückhaltung der GebäudeeigentümerInnen bei Investitionen. Doch die von ihr genannten Arbeitsabläufe wie Überprüfungen vor Ort sollten im Sinne der EnEV und einer korrekten Bauausführung auch bereits vor Inkrafttreten der Unternehmererklärungen zu erwarten gewesen sein.

Die Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI) geht in ihrer Stellungnahme vom April 2008 kaum auf zu erwartende Bürokratie ein,¹⁹⁶ noch positioniert sie sich zu den geplanten behördlichen Stichprobenkontrollen. Sie bezog jedoch Stellung zu den *Ordnungswidrigkeiten*: Bußgelder von bis zu 50 000 Euro halte sie für unangemessen hoch (BSI 2008: 9). Die BAK hingegen begrüßte die Harmonisierung der Bußgeldvorschriften innerhalb des EnEG (BAK 2008a: 1). Die BSI hielt die geplanten Eigentümer- und Unternehmererklärungen für sinnvoll, da sie eine „verhältnismäßig unbürokratische und gering belastende Maßnahme der Kontrolle“ seien (BSI 2008: 9). Hier bekommt die BSI Unterstützung von der Bundesarchitektenkammer: Die Unternehmererklärungen seien – offenbar trotz der oben kritisierten Kosten – „ein bewährtes

¹⁹⁶ Dass bürokratischer Aufwand zu minimieren sei, war für die BSI nur Thema bei der Diskussion um die zukünftigen Aufgaben der SchornsteinfegerInnen (BSI 2008: 9).

Mittel, die Qualität von Einzelkomponenten der Bauausführung zu gewährleisten“. Allerdings sollten sie aus Sicht der BAK „weiterhin auf der zivilrechtlichen Ebene als Bestandteil der Abnahme der Leistungen verbleiben“, während sie die Kontrollen der geplanten Erklärungen als ungeeignet ablehnte (BAK 2008b: 10-11).

Ein Medienecho löste auch die Regelung aus, dass *Schornsteinfeger* einen Teil der Vollzugskontrolle der EnEV ausüben sollten. Ein Redakteur der Wirtschaftswoche schrieb – offenbar überrascht über den Vollzugswunsch der Politik: „Erstmals will der Staat nicht nur neue, strengere Vorschriften für die Dämmung von Häusern machen, sondern die Umsetzung auch überwachen.“ (Wirtschaftswoche 2008) Von Schornsteinfegern als „Klimakontrolleuren“ (Wirtschaftswoche 2008), „Klimapolizei“ (Bartels 2008) oder „Schornsteinfeger als Zähne der EnEV“ (Wirtschaftswoche 2008) war beispielsweise die Rede. Die Bundesarchitektenkammer sah gar Konflikte mit dem Grundgesetz:

„Es ist wenig nachvollziehbar, dass Bezirksschornsteinfegern nun wieder zusätzliche Aufgaben in Monopolstellung eingeräumt werden, nachdem der Bürger erst kürzlich von Prüfpflichten der Schornsteinfeger entlastet wurde. Die Ausübung dieser Prüfpflicht stößt zudem schnell an die Grenzen der durch das Grundgesetz garantierten Unverletzlichkeit der Wohnung.“ (BAK 2008b: 11)

Kritik am Prozedere der Verbändeanhörung

Worin sich alle beteiligten Akteure im April 2008 einig waren: Die Zeit zwischen Veröffentlichung des Referentenentwurfs und der Verbändeanhörung bzw. der Frist zur Abgabe von Stellungnahmen war zu kurz. Im Normalfall betrage die Zeit vier bis acht Wochen, hier seien es nur sieben Werkzeuge gewesen. Zudem wurden EnEG, Heizkostenverordnung und EnEV gleichzeitig beraten (DMB/GdW 2008: 1). Der Deutsche Mieterbund und der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen schrieben deswegen gar einen gemeinsamen Beschwerdebrief an Bundeskanzlerin Merkel (DMB/GdW 2008).

Anzunehmende Interessen der Politikadressaten

Die Kritik speziell an den behördlichen Stichprobenkontrollen war nach Analyse der vorliegenden Dokumente nicht sehr hoch: Nur die Bundesarchitektenkammer ging in ihrer Stellungnahme darauf ein. Doch auch unabhängig von ihrer öffentlich verkündeten

Position können Politikadressaten das Interesse verfolgt haben, effektive Vollzugskontrollen zu verhindern.

Die hinter den beschriebenen Positionen der Akteure steckenden spezifische *Interessen*, werden im Folgenden untersucht: Es ist davon auszugehen, dass sich *HandwerkerInnen und PlanerInnen* auf das neue Instrument der (einzeiligen) Unternehmererklärung ohne viel Aufwand einstellen können. Doch durch die Ausdehnung der Verantwortlichen und somit der steigenden Gefahr, von relativ hohen Bußgeldern¹⁹⁷ betroffen zu sein, wenn regelwidrige Baumaßnahmen durchgeführt werden, könnte theoretisch Motiv gewesen sein, hier als Akteur gegensteuern zu wollen. Ein strengerer Vollzug erhöht den Druck, als DurchführendeR ausreichende Fachkenntnis zu besitzen. Nur so können sie sicherstellen, dass sie nicht wegen unkorrekter Baumaßnahmen belangt werden. Das nützt auch den AuftraggeberInnen gegenüber den Ausführenden.

GebäudeeigentümerInnen könnten sich daran stören, dass sie für Stichprobenkontrollen Unterlagen aufzubewahren und vorzulegen haben. Es wäre zusätzlicher Aufwand, Nachweise zu archivieren, auf Anfrage vorzulegen und so Zeit zu investieren, im Fall der Immobilienwirtschaft (im Unterschied zu privaten Eigennutzern) erhöht das den streng zu kalkulierenden Personalaufwand. Sollten Eigentümererklärungen vorgelegt werden, müssten sich die Politikadressaten damit auseinandersetzen, welche Maßnahmen in der Vergangenheit durchgeführt wurden und Zeit investieren, diese schriftlich zu fixieren. Außerdem war es *vor* Zeiten der Unternehmererklärung unter Umständen einfacher, bewusst billigere Baumaßnahmen durchführen zu lassen, die explizit *nicht* der EnEV entsprechen. Nun würden sich auch die HandwerkerInnen selbst einem erhöhten Risiko aussetzen, während vor der EnEV 2009 nur die GebäudeeigentümerInnen haftbar gemacht werden konnten. Das heißt, wenn diejenigen GebäudeeigentümerInnen, die Maßnahmen entgegen der Vorgaben durchführen lassen wollen, nun keine HandwerkerInnen finden, die – angesichts des Risikos, ein Bußgeld zahlen zu müssen – dazu bereit sind, hat diese Regelung ein wichtiges Ziel erreicht.

Der Druck auf Bundesländer sowie andere *öffentlich-rechtliche Politikadressaten*, beispielsweise Kommunen, erhöht sich nun ebenfalls: Es ist zwar nicht davon auszugehen, dass in der Vergangenheit bewusst Baumaßnahmen durchgeführt wurden, die nicht

¹⁹⁷ Eine fehlende oder falsche Unternehmererklärung kann bis zu 5 000 Euro kosten, nicht EnEV-konforme Baumaßnahmen sogar bis zu 50 000 Euro (vgl. Kapitel 8.4.2).

EnEV-konform waren. Aber eine verschärfte Vollzugskontrolle insgesamt kann auch für die öffentlichen Gebäudeeigentümer die Notwendigkeit erhöhen, sich mit den Anforderungen der EnEV im Detail auszukennen sowie rechtzeitig und korrekt relevante Maßnahmen am öffentlichen Gebäudebestand durchzuführen oder durchführen zu lassen sowie die Leistungen ihrer AuftragnehmerInnen noch besser zu überwachen. Diese Anforderungen führen zu einem erhöhten Bedarf an personellen Kapazitäten sowie finanziellem Aufwand in den betreuenden Bauverwaltungen und könnten so Widerstände provozieren. Diese Annahmen lassen sich aus den Rahmenbedingungen ableiten, die spezifischen Interessen einzelner Politikadressaten aber nicht klar belegen.

Es gibt also zusammengefasst Hinweise auf *Positionen* der im Anhörungsprozess beteiligten Politikadressaten, aber kaum belegbare spezifische *Interessen* bezüglich der praktischen Implementation. Wenn man unterstellt, dass Politikadressaten prinzipiell ein Interesse daran haben, den Status quo zu erhalten, wenn die Alternative zu Mehrkosten und höherem Aufwand führt, kann man davon ausgehen, dass dieses Interesse auch im vorliegenden Fall eine Rolle gespielt hat. Denn sowohl eine formale Verschärfung der energetischen Anforderungen als auch eine effektivere praktische Implementation barg die Gefahr zusätzlicher Kosten, sodass die betroffenen Politikadressaten durch Verhinderung dieser politischen Reformen für sich einen Vorteil annahmen.

9.2.4 Analyse ausgewählter Erklärungsansätze und Einflussfaktoren

Insbesondere ein Aspekt hat zu einer ineffektiven praktischen Implementation geführt und soll im Folgenden genauer betrachtet werden: die Ablehnung des Bundesrats zu den behördlichen Stichprobenkontrollen. Das überrascht angesichts der These zur „World of Domestic Politics“ nicht: Gelten hier politische Verhandlungen zwischen Entscheidungsträgern als relevante Variablen, die es zu untersuchen gilt. Es geht nun also um die Identifizierung von relevanten Faktoren, die diese politische Entscheidung bezüglich mangelnder praktischer Implementation erklären können. Dabei sollen insbesondere folgende drei Erklärungsansätze aus der Theorie der Implementationsforschung untersucht werden, weil diese nach bisheriger Untersuchung des Prozesses und der Positionen der Akteure besonders relevant erscheinen: Administrativer Anpassungsdruck, Veto-Player sowie Issue Saliency. Abbildung 18 stellt die Zusammenhänge zwischen Er-

klärungsansätzen, Einflussfaktoren und dem konkreten Akteurshandeln und deren Interessen dar.

Die unabhängigen Variablen und Thesen aus theoretischen Erklärungsansätzen zur Implementationseffektivität helfen, die komplexe Struktur von Interessen und Handeln der Akteure durch eine bestimmte „Brille“ zu betrachten und so auf mögliche relevante Einflussfaktoren aufmerksam zu werden, die auf die politische Entscheidung und somit auf das mangelnde praktische Implementationsergebnis gewirkt haben. Dabei lässt sich vor allem zwischen zwei verschiedenen Motiven trennen, die praktische Implementation nicht allzu ambitioniert zu regeln: So kann einerseits die mangelhafte praktische Implementation *explizit* zentrales Interesse von Akteuren gewesen sein, oder aber andererseits nur ein indirektes *Ersatz-Ziel*, weil sie ihr eigentliches Ziel (weniger ambitionierte energetische Anforderungen, also formale Implementation) nicht erreicht haben oder sich hierfür geringere Chancen ausgerechnet haben.

Die einzelnen Erklärungsansätze sollen im Folgenden detaillierter betrachtet werden.

Einflussfaktoren: Thesen aus theoretischen Erklärungsansätzen zur Implementationseffektivität

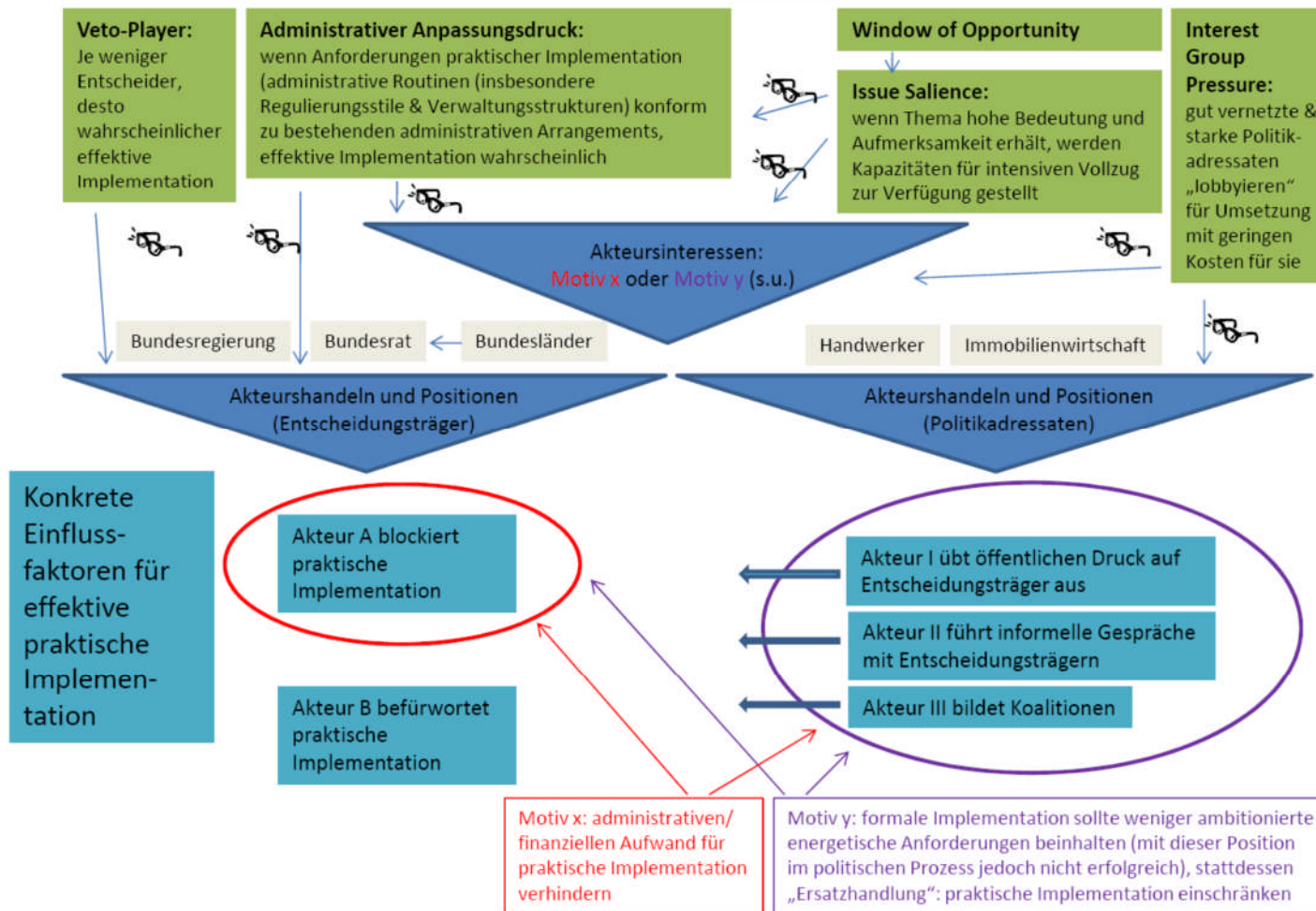


Abbildung 18: Theoretische Erklärungsansätze und zu untersuchende Einflussfaktoren bei mangelnder praktischer Implementation (eigene Darstellung)

9.2.4.1 Institutional misfit als Ursache für Akteursinteressen

Der Erklärungsansatz, der sich mit nationalen Verwaltungsstrukturen und deren Kompatibilität mit den Anforderungen der EU-Richtlinie beschäftigt, ist im Konzept von Falkner et al. *nicht* zentral, um Implementationsprobleme in Ländern der „World of Domestic Politics“ zu untersuchen. Es gibt dennoch gute Gründe, diesen Aspekt im vorliegenden Fall gezielt zu betrachten: Die Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland erforderte insgesamt zwar verhältnismäßig wenig administrative Anpassungen, denn viele *formale* Anforderungen der Gebäude-Richtlinie waren in Deutschland bereits seit der EnEV 2002 in Kraft. Doch die Vorschläge der Bundesregierung zur effektiven *praktischen* Implementation im Jahr 2008 erhöhten den Anpassungsdruck auf die Bundesländer und die (zumeist zuständigen)¹⁹⁸ unteren Bauaufsichtsbehörden – insbesondere angesichts des bisher gegenläufigen Trends zu Deregulierung des Baurechts hätten institutionelle Traditionen angepasst werden müssen. Insofern ist es nötig, diesen Aspekt genauer zu untersuchen. Dafür muss die These leicht angepasst werden: Knill nimmt an, dass bei moderatem institutionellen Anpassungsdruck und günstigem nationalen institutionellen Kontext (*Anpassungskapazität*) eine effektive Implementation wahrscheinlicher ist als bei hohem Anpassungsdruck und ungünstigen nationalen Kapazitäten (Knill 2008: 192-195). Im Fall der praktischen Implementation der energetischen Anforderungen an Bestandsgebäude könnten Akteure eine geringe Anpassungskapazität zum Anlass genommen haben, die Vollzugsvorschläge der Bundesregierung abzulehnen. Auch Haverland erkennt Anpassungsdruck (in Kombination mit weiteren Einflussfaktoren) als Ursache für innenpolitische Opposition relevanter Akteure (Haverland 2000: 100). Im vorliegenden Fall kann von einem *moderaten Anpassungsdruck* ausgegangen werden: zuständige Behörden sind bereits vorhanden, verschiedene Genehmigungs- und Prüfverfahren sind in dem Politikfeld seit langem an der Tagesordnung. Dennoch wäre die stichprobenhafte Kontrolle der Einhaltung der EnEV eine zusätzliche Aufgabe und müsste vor Ort implementiert werden. Außerdem war der politisch-administrative Trend der letzten Jahre von Deregulierung geprägt und ging damit in eine andere Richtung als nun von der Bundesregierung für die EnEV-Vollzugskontrolle vorgesehen. Es muss also davon ausgegangen werden, dass die *Anpassungskapazität* im

¹⁹⁸ Vgl. DUH 2010a.

vorliegenden Fall *ungünstig* war: Nach der Liberalisierung und Privatisierung des Baurechts in den letzten Jahren hätten die zuständigen Vollzugsbehörden in den Bundesländern nun Personal aufstocken und Prozesse anpassen müssen, um Stichprobenkontrollen zur EnEV durchführen zu können. Dafür schätzte die Bundesregierung einen Aufwand von über 1 Mio. Euro Kosten bundesweit (Bundesrat 2008: 68, vgl. Kapitel 9.2.3.1). Insofern kann der administrative Misfit den Widerstand von betroffenen Akteuren gegen die Implementation von praktischen Instrumenten erklären: Hier wägen die Akteure vor dem Hintergrund sowohl ihrer eigenen Interessen als auch der Rahmenbedingungen Kosten und Nutzen der Umsetzung ab und handeln dementsprechend, wie es für die „World of Domestic Politics“ üblich ist(vgl. Falkner 2010: 10).

In dem Zusammenhang ist ein weiterer Aspekt relevant: Es gibt die These, je größer die Zahl an Politikadressaten, je mehr verschiedene Politikfelder und je mehr Behörden mit dem Vollzug befasst sind, desto aufwändiger und komplexer wird die praktische Implementation. Das Risiko steigt also, eine effektive Durchsetzung nicht zu gewährleisten (vgl. ausführlicher in Kapitel 5.2.2.1, McCormick 2001: 144-145). Die Überschneidung von Energie- und Baupolitik führt im untersuchten Fall tatsächlich zu Problemen: Energieeffizienzpolitische Anforderungen des BMWi greifen nun in landesbauordnungsrechtliche Verfahren und Behördenabläufe ein. Auch die Zahl der Politikadressaten ist bei ca. 40 Millionen Wohneinheiten in 18 Millionen Wohngebäuden in Deutschland extrem groß (Destatis 2011b: 13): Die Kontrolle – selbst in Stichproben – von tausenden Bestandsgebäuden durch die örtlichen zuständigen Behörden bedeutet hohen Aufwand. Von daher dürfte auch dieser Aspekt eine relevante Rolle gespielt haben, Widerstände bei den zuständigen Akteuren hervorzurufen.

9.2.4.2 Veto-Player: Bundesrat

In der „World of Domestic Politics“ sind die *Präferenzen* der Entscheidungsträger besonders relevant für das Implementationsergebnis, denn jedeR Entscheidungsträger kann als Veto-Player die Implementation verzögern oder blockieren. Oft wird dann die Implementation von EU-Politik innenpolitisch intensiv verhandelt – je nachdem wie wichtig das Thema relevanten Akteuren ist (vgl. Kapitel 9.1.6.1). Bemerkenswert ist hier, dass die Bundesländer während der politischen Entscheidung eine relevante Doppel-Rolle spielten: Sie konnten im Bundesrat mitbestimmen, mit welchen Vollzugs-

Aufgaben ihre eigenen Behörden die Bundesländer selbst als Gebäudeeigentümer kontrollieren könnten. Das heißt, die politischen Entscheider waren zugleich Politikadressaten. Wie in Kapitel 9.2.3.1 bereits diskutiert, waren die Motive der Bundesländer mehrheitlich dergestalt, dass Verwaltungsaufwand sowie Kosten reduziert werden sollten. Dieser Aspekt wog schwerer als die effektive Implementation der EnEV, sprich: das Thema der verbesserten Energieeffizienz im Wohngebäudebestand war der Mehrheit der Bundesländer politisch offenbar nicht wichtig genug, um hier effektive Kontrollen einzuführen. Dabei standen die Bundesländer freiwilligen Aktivitäten von Politikadressaten grundsätzlich positiv gegenüber und formulierten auch ihre generelle Unterstützung für das Ziel energieeffizienterer Gebäude. Allerdings wollten sie hierfür selbst kein zusätzliches Personal bereitstellen. Durch seine wichtige Position im Entscheidungsprozess konnte der Bundesrat mit seinem Veto die behördliche Stichprobenkontrolle verhindern. Ob es den Bundesländern (neben dem Interesse an geringen Verwaltungs- und Personalkosten) ein Anliegen war, die Politikadressaten weniger zu „gängen“, z.B. weil sie von diesen Lobbyverbänden beeinflusst wurden, oder weil ihnen „die Harmonie zwischen Bürger/innen und Behörde“ (Weiß/Vogelpohl 2010: 20) wichtig war, ist nicht ersichtlich.

Oben wurde eine These formuliert, dass Politikadressaten möglicherweise vorrangig weniger ambitionierte energetische Anforderungen auf der *formalen* Ebene verfolgten. Und dass sie, wenn sie damit nicht oder nur teilweise erfolgreich wären, ersatzweise zumindest eine laxe praktische Implementation verfolgten, um bei Missachtung dieser Anforderungen wenigstens nicht aufzufallen. Dafür spricht, dass die formalen Anforderungen tatsächlich weniger stark verschärft wurden, als die Bundesregierung dies zunächst geplant hatte: Im ersten Entwurf von April 2008 sah die Bundesregierung für die EnEV 2009 noch eine durchgehende Verschärfung der energetischen Anforderungen um 30 % (im Vergleich zu den Werten der EnEV 2002-2007) vor. Im Bundeskabinett wurden diese Werte im Juni 2008 für Neubauten auch verabschiedet, jedoch die Anforderungen an Außenbauteile bei Sanierungen lediglich um 15 % verschärft (nur bei größeren Änderungen im Gebäudebestand sollten um 30 % verschärfte Anforderungen eingehalten werden). Es ist also davon auszugehen, dass sich im Anhörungsverfahren zwischen dem ersten EnEV-Entwurf im April 2008 und der Verabschiedung im Kabinett im Juni 2008 Akteure für eine Aufweichung der zukünftigen Anforderungen eingesetzt haben. Der Umweltausschuss des Bundesrats hatte anschließend im Februar 2009 dafür

plädiert, die ursprünglichen Werte aus der Vorlage von April 2008 zu verabschieden (also grundsätzliche Verschärfung der Anforderungen um 30 %) (Bundesrat 2009a: 85-86), wurde in dieser Forderung allerdings weder von anderen Fachausschüssen unterstützt, noch konnte er diese Forderung im Bundesratsplenum durchsetzen (Bundesrat 2009b: 99). Im Gegenteil: der Bauausschuss forderte gar, die zukünftig geplante erneute Verschärfung der EnEV-Anforderungen im Jahr 2012 solange zurückzustellen, „bis aus der Anwendungspraxis belastbare Erfahrungen zu den Auswirkungen der ersten Stufe sowohl in wirtschaftlicher als auch in technischer Hinsicht vorliegen“ (Bundesrat 2009a: 84). Begründet wird dies so: „Das aktuelle Verordnungsgebungsverfahren hat gezeigt, dass mit etlichen der geplanten Verschärfungen der Anforderungen die Spielräume der Wirtschaftlichkeit ausgeschöpft werden.“ (Bundesrat 2009a: 84) Aber auch für die Forderung des Bauausschusses fand sich im Bundesratsplenum keine Mehrheit (Bundesrat 2009b: 99).

Aushandlungsprozesse dauern oft länger, wenn mehrere (gleichermaßen starke) Akteure beteiligt sind, und bei einzugehenden Kompromissen kann ambitionierte Politik verwässert werden. Doch es ist im Fall der EnEV nicht immer der Bundesrat, der Reformen blockiert: Je nach Zusammensetzung von Bundesregierung und Bundesrat und deren jeweiligen Interessen können die politischen Ziele sehr unterschiedlich gelagert sein.¹⁹⁹ Hinzu kommt, dass auch die jeweiligen Fachausschüsse des Bundesrats teils verschiedene Positionen vertreten.

Van Keulen/ Mastenbroeck formulieren die These, dass Veto-Player unbedingt in den Shaping-Prozess einbezogen werden sollten, damit es nicht erst im Taking zu Problemen kommt (van Keulen/Mastenbroeck 2006: 39, vgl. auch Kapitel 5.2.2.2 und 9.1.6.2). Der Bundesrat wurde über die Absichten der EU, eine Gebäude-Richtlinie zu erlassen, rechtzeitig und ausführlich informiert (vgl. Kapitel 9.1), gab der verhandelnden Bundesregierung auch seine Forderungen mit auf den Weg. Doch zum einen ist der Bundesrat kein dauerhafter und homogener Akteur – vielmehr wechselt die Zusammensetzung mit

¹⁹⁹ So hat der Bundesrat in der Vergangenheit auch Anstrengungen unternommen, die EnEV konsequent weiterzuentwickeln und so für eine effektivere Implementation der Gebäude-Richtlinie zu sorgen, beispielsweise setzte der Bundesrat 2001 durch, dass in der EnEV 2002 die Nachrüstpflichten für oberste Geschossdecken nicht nur für „ungedämmte“ sondern für alle Fälle in Kraft trat (Bundesrat 2001c: 3). Außerdem setzte er sich erfolgreich dafür ein, dass Energieausweisaussteller, die ihrer Pflicht zur Plausibilitätskontrolle der von den Eigentümern bereitgestellten Daten nicht nachkommen, mit einem Bußgeld belegt werden können (Bundesrat 2009a: 23) – aber auch hier, ohne diese Ordnungswidrigkeit mit Stichprobenkontrollen zu flankieren.

jeder Landtagswahl und damit auch nicht selten die politischen Mehrheiten und Positionen. So kann es passieren, dass sich die Positionen des Bundesrats zwischen der Shaping- und der Taking-Phase verändern. Und zum anderen war die spezifische Ausgestaltung der praktischen Implementation während des Shapings nur am Rande Thema. Es zeigten sich trotzdem bereits generelle Tendenzen des Bundesrats, den Aufwand für die Länderbehörden möglichst gering zu halten: So forderte der Bundesrat, dass Energieausweise nicht von staatlichen Stellen, sondern von privaten erstellt und vergeben werden sollten (Bundesrat 2001d: 32). Auch die Inspektion von Klimaanlagen würde zu einer „Kostenlawine“ führen, außerdem sei die Stichprobenkontrolle „bei der gegenwärtigen Personalsituation und auch der politisch gewollten Rücknahme staatlicher Präsenz nicht darstellbar“ (Bundesrat 2001d: 34). Der Bundesrat zeigte also schon Vorbehalte gegen neue behördliche Aufgaben, wobei sich diese 2001 noch nicht explizit gegen eine behördliche *Stichprobenkontrolle von energetischen Anforderungen bei Sanierungsmaßnahmen* richtete. Solche Details für die praktische Implementation in den Mitgliedsstaaten kamen nicht mit den ersten Entwürfen der EU-Richtlinie auf die Agenda, sondern erst mit der Diskussion um die Implementation im jeweiligen Mitgliedsstaat.

Grundsätzlich ist das Veto-Player-Konzept also für eine Erklärung des praktischen Implementationsergebnisses von Relevanz, da der Bundesrat als Entscheidungsträger Instrumente des Vollzugs blockierte und somit keine effektive praktische Implementation erfolgen konnte.

9.2.4.3 Issue Saliency: EnEV konkurriert mit anderen energiepolitischen Maßnahmen

Die These zur Issue Saliency lautet: Wenn ein Thema hohe Bedeutung und Aufmerksamkeit erhält, werden eher ausreichend Kapazitäten für effektiven Vollzug zur Verfügung gestellt (Versluis 2004: 10). Hintergrund ist, dass insgesamt immer *mehr* Regeln durchgesetzt und deren Vollzug kontrolliert werden müssten, als tatsächlich Personal zur Verfügung steht. Es sind also Entscheidungen für und gegen politische Schwerpunkte zu treffen (Versluis 2004: 9-10).

Politische Maßnahmen für Klimaschutz und Energieeffizienz – auch im Gebäudebereich – haben mit der Zeit eine steigende mediale und politische Aufmerksamkeit in Deutschland erhalten (vgl. auch Kapitel 9.1). Jedoch scheint die Bedeutung dieses The-

menkomplexes für eine effektive *praktische* Implementation bei den Entscheidungsträgern, die hierfür Ressourcen bereitstellen müssten, nicht hoch genug. Die Debatte um effektiven Vollzug der EnEV ist recht komplex und spielt sich insgesamt eher im kleinen wissenschaftlichen und fachpolitischen Bereich ab, weniger im breiten öffentlichen Raum. Einige Aussagen aus Landesministerien zum Vollzug der EnEV in ihren Behörden zeugen eher von Desinteresse: So berichtet man aus dem Saarland, dass hier „keine Erkenntnisse vor[liegen], da es aus Deregulierungsgründen keine Berichtspflichten der Unteren Bauaufsicht gegenüber der Obersten Bauaufsicht mehr gibt“ (DUH 2010a: 20). Aus Sachsen heißt es: Die von den unteren Bauaufsichtsbehörden und Bürgern an das Landesministerium herangetragenen Fragestellungen zur EnEV 2009 würden deutlich machen, „dass im Vollzug bisher keine wesentlichen Probleme aufgetreten sind“ (DUH 2010a: 22) – vermutlich, weil keine Kontrollen *stattfinden*. Und Schleswig-Holstein ist der Ansicht: „Die Vollzugsaufgaben für die EnEV 2009 haben sich nicht gegenüber der Aufgabenerledigung der EnEV 2007 geändert.“ (DUH 2010a: 26) Das führt zu der Annahme, dass die Bemühungen der Bundesregierung, den Vollzug zu verbessern, bisher zu keinem Umdenken in den Ländern geführt hat.

Die Konsequenzen einer schlechten Vollzugsbilanz der EnEV wären keine unmittelbare Gefahr für die Bevölkerung. Das Risiko des Klimawandels ist zwar im Bewusstsein vieler verankert, doch treten dessen Auswirkungen erst stark verzögert ein – und möglicherweise in anderen Teilen der Welt. Die spezifischen Probleme für Deutschland sind also noch nicht eindeutig ermittelt und monetarisiert, vielmehr beginnt sich diese Debatte über Anpassungen an die Auswirkungen des Klimawandels erst ganz langsam von der wissenschaftlichen auf die politische Ebene auszudehnen.

Man kann hier von einem Konkurrenzverhältnis nicht nur der Energie-, Klima- und Umweltpolitik gegenüber anderen Politikfeldern sprechen, sondern angesichts der begrenzten Vollzugskapazitäten müssen auch innerhalb der Nachhaltigkeitspolitik Prioritäten gesetzt werden. Das heißt, es erscheint vor dem Hintergrund der Issue Salience-These einfacher und wichtiger, Prioritäten für den Vollzug eher in anderen umwelt-, energie- und klimapolitischen Bereichen zu setzen, wo

- a) der *internationale* Druck größer ist, zum Erfolg gemeinsamer Beschlüsse beizutragen (z.B. gemeinsamer europäischer Emissionshandel),

- b) das regelwidrige Verhalten den jeweiligen *Politikadressaten* einfacher zuzuordnen ist (z.B. Kontrolle des Emissionshandels mit weniger als 1700 teilnehmenden Anlagen)²⁰⁰,
- c) der *Regelverstoß* selbst unmittelbar sichtbar wird (z.B. wenn ein PKW der Schadstoffgruppe 1 oder 2 – rote Plakette – unerlaubt in eine städtische Umweltzone fährt),
- d) die *Auswirkungen* des Regelverstoßes unmittelbar sichtbar werden (z.B. wenn ein Öltanker havariert und Öl in das Ökosystem gelangt) oder
- e) das politische Engagement mehr Gelegenheiten zur *Profilierung* bietet (nach wie vor gelten Energieeffizienz-Themen als „unsexy“ und anstatt vor einem gut gedämmten Gebäude lassen sich PolitikerInnen lieber vor einem neu installierten Windrad oder bei der Einweihung eines Autobahnabschnitts fotografieren).

In diesen anderen Bereichen kann unter den genannten Voraussetzungen von einer höheren politischen und in den Fällen d) und e) auch von einer höheren öffentlichen Aufmerksamkeit ausgegangen werden, als für Energieeffizienzanforderungen im Wohngebäudebereich. Es existierten zwar immer wieder Windows of Opportunity für klimapolitische Themen (vgl. auch Kapitel 9.1.6.4), doch bei der politisch und administrativ notwendigen Prioritätensetzung fiel die Wahl wohl auch aufgrund der mangelnden Issue Saliency nicht auf die EnEV.

9.2.4.4 Interest Group Pressure: Kein „Pull“ für effektiven Vollzug

Im Gegensatz zur Debatte um den Energieausweis fand zur *praktischen* Implementation und zu effektiven Instrumenten zur Vollzugskontrolle keine öffentliche Debatte statt, an der sich Interessengruppen wie Umwelt-, Mieter- oder Verbraucherschutzverbände beteiligten. Insofern fand kein „Pull“ auf nationaler Ebene statt (im Sinne vom Druck, den Interessengruppen *für* effektive Implementation ausüben, vgl. ausführlicher in Kapitel 5.2.2.2 sowie Börzel 2003a). Dieser Druck von unten durch „pro-praktische-Implementation-Akteure“ hätte dafür gesorgt, die entsprechend nötige Aufmerksamkeit und Issue Saliency der Entscheidungsträger zu erhöhen und ein Gegengewicht zu der teils „contra-praktische-Implementation“-Lobbyarbeit der Immobilienwirtschaft herzu-

²⁰⁰ Stand 2011(UBA 2011b), vgl. hierzu auch die These bezüglich der Anzahl der Politikadressaten in Kapitel 9.2.4.1.

stellen. Das hätte möglicherweise geholfen, existierende administrative Anpassungsschwierigkeiten zu überwinden sowie aufgrund der gestiegenen politischen Relevanz des Themas ausreichend Kapazitäten bereitzustellen.

Umwelt- und Mieterschutzverbände hätten sich zu einer „pro-praktische-Implementation“-Allianz zusammenschließen können und so ihre Arbeit von 2005-2007 zum Energieausweis im Bereich der praktischen Implementation fortsetzen können. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Akteure aufgrund ihrer eingeschränkten personellen Möglichkeiten im Energieeffizienzbereich und wegen der relativ kurzen Zeitspanne zwischen Referentenentwurf und Anhörung selbst nicht ausreichend Kapazitäten zur Verfügung stellen konnten, um hier politisch mitzuwirken. Möglicherweise mussten diese Akteure aufgrund mangelnder Issue Salience innerhalb ihrer eigenen Organisationen bei ihrem Engagement andere Prioritäten setzen, zumal zeitgleich auch zahlreiche andere politische Entscheidungen aus dem Integrierten Energie- und Klimaprogramm der Regierung anstanden und die Umweltverbände intensiv gefordert haben.²⁰¹

Der WWF beispielsweise formulierte 2008 zwar Forderungen an die Bundesregierung zur geplanten EnEV-Novellierung, ging dabei aber lediglich auf formale Anforderungen ein (Nachtspeicherheizungen und Ausnahmen von Nachrüstpflichten), nicht auf Aspekte des Vollzugs (WWF 2008). Erst im Sommer 2010 machte ein Umweltverband auf die massiven Vollzugsdefizite der EnEV aufmerksam: Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) hatte eine Umfrage bei den Bundesländern gestartet und stellte dabei erschreckende Vernachlässigung von Seiten der Behörden fest:

„Die mangelnde Kontrolle hat System und dieses System trägt maßgeblich dazu bei, dass Deutschland seine Klimaschutzziele nicht erreichen wird [...] Der Staat kümmert sich nicht um die Einhaltung der Klimaschutzgesetze und schafft so den Freiraum für Betrug, Schlamperei und Schlendrian, den Teile von Industrie und Gesellschaft nutzen, um Klima- und Umweltschutz auszuhebeln.“ (DUH 2010b)

Die DUH fordert die Bundesregierung auf, ihre Aufsichtspflicht über die Bundesländer nach Art. 84 Abs. 3 im Grundgesetz ernst zu nehmen: Wenn Bundesländer die Bundes-

²⁰¹ So wurden im zweiten Klimaschutzpaket der Bundesregierung im Frühjahr 2008 zeitgleich folgende Maßnahmen diskutiert: Rechtsgrundlage für Smart Metering (intelligente Stromzähler), Erhöhung der LKW-Maut, Umstellung der Berechnungsmethode für Heizkostenabrechnungen, Gesetz zur Beschleunigung des Stromnetzausbaus, Umstellung der Kfz-Steuer. Und parallel wurden Gesetze aus dem ersten Klimaschutzpaket im Juni 2008 bereits im Bundestag beschlossen: EEWärmeG, Kraft-Wärmekopplungsgesetz und Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG).

gesetze nicht ordnungsgemäß ausführen, müsse der Bund die Möglichkeit der Mängelrüge nutzen:

„Vor diesem Hintergrund ist der seitens des Bundes gerne wiederholte Hinweis auf die Verwaltungshoheit der Länder zwar richtig, entschuldigt aber eine Tatenlosigkeit des Bundes spätestens dann nicht mehr, wenn Bundesgesetze in den Ländern jahrelang nicht vollzogen werden [...] Auch ein pauschaler Verweis auf die angespannte Haushaltslage in Bund, Ländern und Kommunen und die damit verbundenen Personaleinsparungen sei schwerlich zur Rechtfertigung von Vollzugsdefiziten geeignet.“ (DUH 2010b)

Doch bisher gab es keine politischen Konsequenzen auf diese Ausführungen der DUH. 2008 brachten sich die Verbände noch eher in die Debatte um das Kürzungsrecht von MieterInnen ein, wenn VermieterInnen sich nicht regelkonform verhalten, mehr dazu im folgenden Exkurs.

Exkurs: Verbesserung des Vollzugs mithilfe des Mietrechts?

In der Debatte um das zweite Klimapaket und die Verabschiedung des EnEG 2009 und der EnEV 2009 im Kabinett im Juni 2008 ging es auch um einen Vorschlag von Umweltminister Gabriel und Bauminister Tiefensee (beide SPD), der mithilfe einer Ergänzung im EnEG die Sanierungsrate und den Vollzug im Gebäudebestand verbessern sollte.

„Ein weiterer Punkt [...] betrifft die Heizkostenverordnung. [...] Gabriel (SPD) hatte zunächst ein einseitiges Kürzungsrecht für Mieter verlangt, wenn Vermieter nicht die Heizkosten durch eine energetische Sanierung vermindern. Diese Forderung ließ Gabriel jedoch später fallen, so dass in diesem Punkt Umwelt- und Wirtschaftsministerium sich nun weitgehend einig sind.“ (FAZ 2008)

Die Bundesregierung sollte ermächtigt werden, in der Heizkostenverordnung das Recht für MieterInnen einzuführen, die Betriebskosten pauschal zu kürzen, wenn sich aufgrund von Regelverstößen des Vermieters gegen die EnEV Mehrkosten für den Mieter ergäben (Bundesregierung 2008b: 2). Diese Maßnahme wird folgendermaßen begründet:

„Die Nichterfüllung von [...] Nachrüst- und Außerbetriebnahmeverpflichtungen aus der EnEV im Gebäudebestand lässt wichtige Potenziale zur Energieeinsparung zum Nachteil des Nutzers und der Umwelt ungenutzt. Mit Blick hierauf sollen den Nutzern, die die Folgen der nicht durchgeführten Maßnahmen in Form von höheren Energiekosten zu tragen haben, über ein Kürzungsrecht verstärkte Möglichkeiten gegeben werden, gegenüber vermietenden Eigentümern auf Erfüllung der energieeinsparrechtlichen Nachrüstpflichten dringen zu können. [...] Im Hinblick darauf, dass [...] für den Nutzer nicht ohne Weiteres erkennbar ist, ob der Gebäudeeigentümer seiner Verpflichtung aus der

EnEV nachgekommen ist, ist es erforderlich, das Kürzungsrecht mit einem Auskunftsanspruch gegen den Gebäudeeigentümer zu verknüpfen.“ (Bundesregierung 2008b: 9-10)

Das ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die Bundesregierung eine Ausdehnung der Verantwortung und Vollzugskontrolle vom Ordnungsrecht auf die private Ebene anstrebte. Auf den Referentenentwurf des neuen EnEG zur Verbändeanhörung, reagierte der BSI deutlich ablehnend und weist die Aufgabe des Vollzugs klar an den Staat zurück:

„Damit würde die Änderung [...] die bisherige Rechte- und Pflichtenverteilung im Mietverhältnis zu Lasten der Vermieter verschieben und damit materiell das Mietrecht ändern. [...] Mit einem solchen Kürzungsrecht würde die Sanktionierung der Nichteinhaltung von öffentlich-rechtlichen Vorschriften durch einen zivilrechtlichen Anspruch umgesetzt. Dies ist systemwidrig. Die vorgesehene Regelung würde zu einer ungerechtfertigten ‚Doppelbestrafung‘ von Gebäudeeigentümern führen. Die Verletzung [...] der EnEV wird bereits [...] mit einem erheblichen Bußgeld von bis zu 50.000 € sanktioniert. Eine zusätzliche Sanktion ist damit obsolet [...]. Der Eingriff in die zivilrechtliche Vertragsfreiheit der Parteien eines Mietvertrages mittels Ordnungsrechts [...] ist verfassungsrechtlich bedenklich. Das Vollzugsrecht der EnEV ist originäre Pflicht des Staates und seiner Vollzugsbehörden.“ (BSI 2008: 10-11)

Der Vorschlag vom BMVBS war ohne Unterstützung des BMWi in den Referentenentwurf gelangt und entsprechend gekennzeichnet. Das BMWi erklärte, dass ein solches Kürzungsrecht „atypisch, einseitig und tiefgreifend in bestehende Mietverhältnisse“ eingreifen würde (Bundesregierung 2008b: 10-11). Ähnlich argumentierte ein Verband der Wohnungswirtschaft:

„Entschieden widersprochen wird [...] die [sic!] Aufnahme eines Passus, der die Mieter dazu berechtigt, von sich aus [...] die Miete zu kürzen. Die Aufnahme des Kürzungsrecht in der HeizK-V stellt den Vermieter unter eine Art Generalverdacht und stört das Vertrauen zwischen den Mietparteien nachhaltig.“ (vtw 2008: 2)

Die Bundesarchitektenkammer war der Ansicht, ein solches Kürzungsrecht erfordere vom Mieter Sachverstand „den er aber nicht hat.“ Außerdem seien die vorgesehenen „Mängelpunkte“ aus der Heizkostenverordnung „von geringer Relevanz“ (BAK 2008a: 1). Auch Haus und Grund lehnte diesen Vorschlag klar ab: „Das Kürzungsrecht behindert die Durchsetzung der Klimaschutzziele und greift systemwidrig und mit unabsehbaren Folgen in bestehende Mietverhältnisse ein.“ (Haus & Grund 2008) Der Präsident des Deutschen Mieterbunds Rips hingegen bescheinigte der EnEV „Wirkungslosigkeit“ nachdem die Kürzungsmöglichkeit für Mieter zurückgezogen war:

„Die Energieeinsparverordnung verkommt zu einem zahnlosen Tiger [...] Der Gesetzgeber schafft Vorgaben zur Verbesserung der Energieeffizienz [...], sieht bei Verstößen

[...] aber keine Sanktionen vor. Damit bleiben die geplanten Gesetze und Verordnungen wirkungslos. Sie reduzieren sich auf eine reine Appellfunktion. Wer Klimaschutzziele [...] durchsetzen will, muss auch Sanktionen für den Fall vorsehen, dass die ordnungsrechtlichen Vorgaben nicht erfüllt werden“ (DMB 2008).

Ähnlich äußerte sich der WWF in einer gemeinsamen Pressekonferenz mit weiteren VertreterInnen der Klima-Allianz im Juni 2008:²⁰²

„Wie [...] befürchtet, droht die Verordnung zum klimapolitischen Flopp zu werden. Das Kabinett konnte sich weder darauf verständigen, Mietern ein Recht zur Minderung der Miete zuzugestehen, wenn Vermieter ihre Gebäude nicht klimafreundlich sanieren, noch den Austausch der besonders klimaschädlichen Nachtspeicherheizungen gegen energiesparende Modelle bis 2020 vorzuschreiben.“ (Klima-Allianz Deutschland 18.06.08)

Die Forderung, den EnEV-Vollzug durch das Mietrecht zu verbessern, ist nicht neu. Insbesondere in den Fällen, wo behördliche Überwachung teuer und aufwändig wäre, wurde dies immer wieder zur Debatte gestellt:

„Ein besonderes Augenmerk sollte bei künftigen weiteren Novellen des Energieeinsparungsrechts stets darauf gelegt werden, das Wechselverhältnis zwischen dem öffentlichen Recht und dem Mietrecht gezielt positiv nutzbar zu machen. Das Mietrecht kann nämlich genau dort sinnvolle Beiträge leisten, wo die Schwächen des Ordnungsrechts liegen: Es kann den Vollzug verbessern helfen, indem es hilfreichen Druck aufbaut, damit öffentlich-rechtliche Verpflichtungen in der Praxis hinreichend ernst genommen werden – ohne dass es dafür einer kosten- und personalintensiven behördlichen Überwachung bedürfte.“ (UBA 2009: 251)

So schlägt Ziehm vor, „die Duldungspflicht der Mieter gemäß § 554 BGB für alle diejenigen Maßnahmen entfallen [zu lassen], mit denen gegen Vorgaben aus dem Energieeinsparrecht verstoßen würde“ (Ziehm 2010: 11, vgl. auch UBA 2009: 240). Dies würde MieterInnen ermöglichen, von VermieterInnen geplanten baulichen Maßnahmen zu widersprechen, die nicht den gültigen EnEV-Anforderungen entsprechen. Inwiefern dies dazu führt, dass VermieterInnen in der Konsequenz *gar keine Sanierungen* durchführen – anstatt auf erwünschtem höherem energetischen Niveau – müsste noch diskutiert und ggf. mit entsprechendem gesetzlichen Rahmen vermieden werden. Des Weiteren sollen MieterInnen davor geschützt werden, sich – durch eine höhere Kaltmiete – finanziell an baulichen Veränderungen beteiligen zu müssen, wenn diese Maßnahmen den Energiebedarf (und somit die Nebenkosten der MieterInnen) steigen lassen:

²⁰² Die Klima-Allianz besteht aus 110 Organisationen: Kirchen, Entwicklungsorganisationen, Umweltverbände, Gewerkschaften, Verbraucherschutzorganisationen, Jugendverbände, Wirtschaftsverbände und anderen Gruppierungen (Klima-Allianz Deutschland 2010).

„Wichtig ist, auch für den Tatbestand der Modernisierungsmieterhöhung sicherzustellen, dass gegen gesetzliche Vorschriften stehende oder erheblich dem Klimaschutz abträgliche bauliche Änderungen nicht Gegenstand von Modernisierungsmieterhöhungen nach § 559 BGB sein dürfen.“ (UBA 2009: 241)

Damit MieterInnen die Möglichkeit haben, notwendige Sanierungen aktiv zu erzwingen (und nicht nur nachteilige Sanierungen zu verhindern), müssen die Anforderungen an EigentümerInnen klar in der EnEV formuliert sein (vgl. UBA 2009: 241).

Obwohl diese Verflechtung von Energieeffizienz- und Mietrecht möglicherweise von behördlichen Vollzugsaufgaben entlasten würde, konnte sich der Umweltminister damit nicht durchsetzen.

9.2.4.5 Zusammenfassung

Als relevante Erklärungsansätze für das vorliegende Fallbeispiel konnten also sowohl die Veto-Player, verbunden mit den Präferenzen der Entscheidungsträger, sowie die zu geringe Bedeutung des Themas (Issue Saliency) im Vergleich mit konkurrierenden energiepolitischen Maßnahmen und der mangelnde Druck von Interessengruppen (kein Push) bestätigt werden. D.h. die „World of Domestic-Politics“-Annahmen sind bei der ineffektiven praktischen Implementation der Anforderungen bei Sanierungen von Bestandsgebäude überwiegend wiederzuerkennen. Die Ursachen für die unbefriedigende praktische Implementation liegen also im Interesse relevanter Akteure, die die notwendigen Aufwendungen institutioneller Anpassungen nicht in Kauf nehmen wollten.

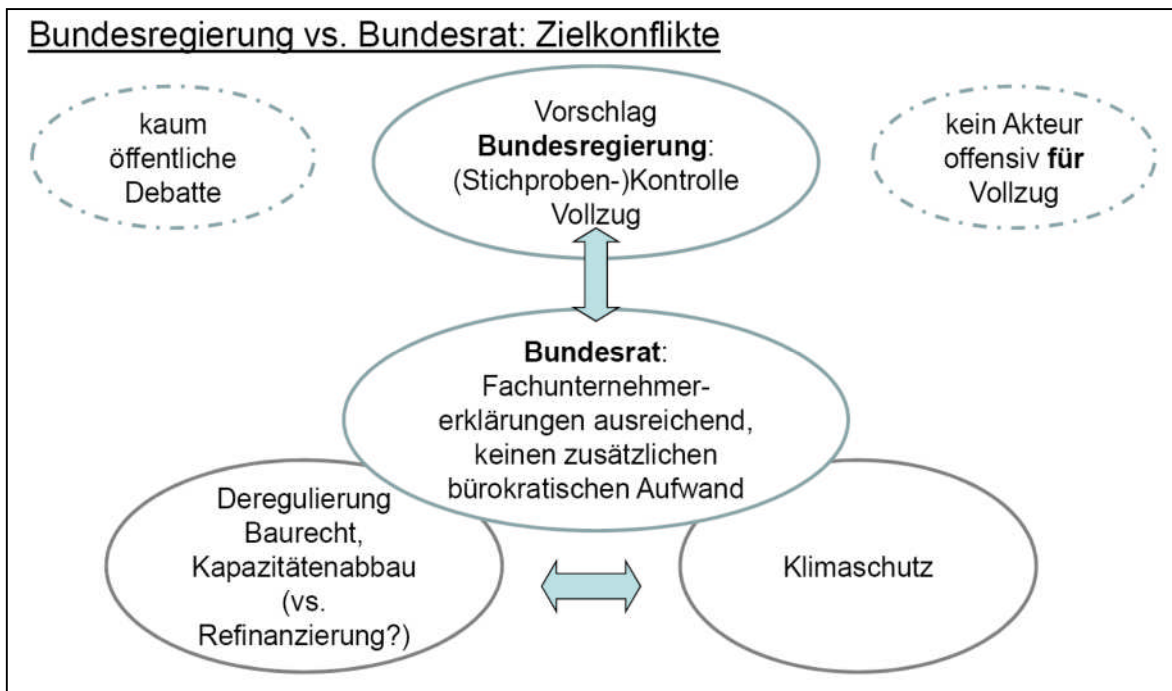


Abbildung 19: Positionen relevanter Akteure und Zusammenhang mit Vollzugsdefiziten
(eigene Darstellung)

9.2.5 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Die eingangs in Kapitel 9.2.1 genannten Fragen für diese Falluntersuchung können wie folgt beantwortet werden: Bis zur EnEV 2009 lag die Verantwortung für die Wahl der Vollzugskontrollinstrumente ausschließlich bei den Bundesländern. Die Bundesregierung schlug dem Bundesrat Konkretisierungen für die praktische Implementation der EnEV vor. Denn sie hatte den Wunsch nach bundesweit einheitlichem Vollzug und in wissenschaftlichen Studien waren Vollzugsdefizite identifiziert worden, die durch die Deregulierungen im Baurecht weiter verschärft wurden. Mehrere Bundesländer nutzten bereits seit einigen Jahren das Instrument der Fachunternehmererklärung und hielten dies für ausreichend. Stichprobenkontrollen lehnten sie mit den Argumenten „unangemessener Aufwand“, „nicht praktikabel“ sowie „zu teuer“ erfolgreich ab. Dabei verfolgte der Bundesrat nicht gezielt das Interesse einer ineffektiven praktischen Implementation, nahm dies aber bewusst in Kauf: Für Energieeffizienz und Klimaschutz sprach er sich deutlich aus, doch allzu hohen staatlichen Aufwand, um die Einhaltung von bestehendem Recht zu kontrollieren, lehnte er ab. Auch einige Politikadressaten sprachen sich deutlich gegen zu viel Bürokratie und unangemessen hohe Bußgelder aus und be-

teiligten sich so an der politischen Entscheidungsfindung für eine schwache Vollzugskontrolle.

Die Analyse der Positionen von Entscheidungsträgern und Politikadressaten sowie des spezifischen Akteurshandelns vor dem Hintergrund ihrer Motive ermöglichte einen Rückbezug auf die Theorie. Die Analyse der Relevanz der Einflussfaktoren hat somit gezeigt:

- a) Selbst in der „World of Domestic Politics“ kann der *administrative Anpassungsdruck*, der durch institutionellen Misfit entsteht, als relevanter Einflussfaktor die Implementation beeinträchtigen: Wenn für eine effektive praktische Implementation finanzielle Mittel bereitgestellt, neues Personal eingestellt und/oder die bisherigen Verwaltungsabläufe sowie die Praxis der Vollzugskontrolle geändert werden müssen, kann dies im Zusammenhang mit anderen Einflussfaktoren eine nicht zu vernachlässigende Hürde darstellen und die Präferenzen der Entscheidungsträger beeinflussen.
- b) Insbesondere scheint in solch einer Situation des Abwägens (effektive Vollzugskontrolle versus Aufwand zur Anpassung der Routinen und Bereitstellung von Personal) relevant, inwiefern die Akteure, die für die Bereitstellung von Kapazitäten für die praktische Implementation zuständig sind, von der Bedeutung des Themas überzeugt sind (*Issue Salience*) und dies auch in Konkurrenz zu anderen Vollzugsaufgaben intensiv verfolgen möchten.
- c) Ansonsten können sie als *Veto-Player* (z.B. im Bundesrat) eine effektive praktische Implementation verhindern.

Insgesamt lässt sich die These von Falkner et al. bestätigen, dass im vorliegenden Fall die praktische Implementation entscheidend von innenpolitischen Aushandlungsprozessen beeinflusst wurde. Dass also starke Akteure ihre politischen Präferenzen über den europapolitischen Anspruch der effektiven Implementation einer EU-Richtlinie stellten, wie es für die „World of Domestic Politics“ typisch ist.

9.3 Zusammenfassung

Nach der detaillierten Analyse von je einem Fallbeispielen zur formalen (Energieausweise für den Gebäudebestand) und zur praktischen Implementation (Vollzug der ener-

getischen Mindestanforderungen im Bestand) werden die Analyseergebnisse nun zusammengefasst. Dabei sollen auch mögliche Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Zusammenhänge zwischen den Erkenntnissen zur formalen und praktischen Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland herausgearbeitet werden. Folgende Erkenntnisse sind zentral:

- Die Ursachen für die Verzögerung der Verabschiedung der EnEV 2007 – und damit der Verpflichtung zur Vorlage von Energieausweisen für Bestandsgebäude – sowie die Ursachen für die ineffektive praktische Implementation der energetischen Anforderungen im Rahmen der EnEV 2009 sind komplex und lassen sich jeweils keinem einzelnen Einflussfaktor zuordnen.
- In beiden Fällen konnten *relevante Akteure* ihre spezifischen *Interessen* erfolgreich in den politischen Entscheidungsprozess einbringen und so das Implementationsergebnis entscheidend beeinflussen. Teils konnten diese Akteure selbst als Entscheidungsträger absichtlich und *direkt* Einfluss auf den politischen Prozess nehmen. Andere Akteure übten starken – auch öffentlichen – Druck auf die Entscheidungsträger aus und konnten so *indirekt* das Implementationsergebnis erfolgreich beeinflussen.²⁰³
- Die *Präferenzen von Entscheidungsträgern* waren eine *Hauptursache der Verzögerungen* im Fall des Energieausweises: Weil die beteiligten Bundesministerien unterschiedliche Positionen vertraten, musste lange verhandelt werden. In der Analyse ließen sich zwei Arten von Verzögerungen erkennen: Zum einen fanden *unbeabsichtigte Verzögerungen* statt bzw. wurden diese zugunsten einer inhaltlichen Abstimmung zwischen den Ressorts in Kauf genommen. Zum anderen hatten Akteure auch das ausdrückliche Interesse, die Pflicht für Energieausweise erst später in Kraft treten zu lassen: Durch *bewusste Verzögerungen* verursachte der Bundesrat ein verspätetes Inkrafttreten der EnEV 2007 und verhinderte damit die rechtzeitige formale Implementation der Energieausweise für Bestandsgebäude.
- Der Bundesrat hat als *Veto-Player* nicht nur die Einführung der Energieausweise verzögert, sondern auch die praktische Implementation beeinflusst: Er blockierte die

²⁰³ Für die Analyse wurde explizit zwischen Positionen und Interessen der Akteure unterschieden. Dabei mussten die nicht offen artikulierten Interessen von den durch die Akteure selbst kommunizierten Positionen, deren Handeln sowie Annahmen aus institutionellen Hintergründen und dem Kontext des Politikfelds abgeleitet werden.

Stichprobenregelung, die die Bundesregierung im Rahmen der EnEV 2009 für die zuständigen Landesbehörden vorsah, um einen effektiven Vollzug zu gewährleisten.

- Im Fall des Energieausweises bildeten die verschiedenen *Interessengruppen* aus Umwelt-, Verbraucherschutz-, Berufs-, Industrie- und Immobilienverbänden jeweils Koalitionen für den Bedarfsausweis auf der einen und für die „Wahlfreiheit“ (und den Verbrauchsausweis) auf der anderen Seite. Hingegen gab es im Prozess um die praktische Implementation der energetischen Anforderungen *keine* nicht-staatlichen-Akteure, die sich aktiv *für* eine effektive praktische Implementation eingesetzt hätten.²⁰⁴ Hier fehlte der „pull“-Effekt von Interessengruppen auf der nationalen Ebene neben dem „push“ durch die EU-Kommission.
- Hinsichtlich des Energieausweises für Bestandsgebäude lag kein *institutioneller Misfit* vor. Im Fall der praktischen Implementation für energetische Standards war Misfit hingegen eine der Ursachen für die ablehnende Position des Bundesrats: Weil neue *Vollzugskontrollaufgaben im Widerspruch zu den Deregulierungsbemühungen* im (Landes-)Baurecht und den zuständigen Behörden der letzten Jahre stehen, sie damit für die Bundesländer eher zusätzliche Bürokratie bedeuten und weil die Bundesländer hierfür keine ausreichenden Kapazitäten zur Verfügung stellen konnten oder wollten, verwehrten sie sich dagegen.
- Bezüglich des Energieausweises im Bestand mussten außerdem *politische Traditionen* aufgebrochen werden: Ein Aspekt des Wohnungsmarktes sollte mithilfe von staatlich verpflichtenden Informationsinstrumenten transparenter werden und somit für eine Lenkung von energetischen Eigenschaften des Wohnraums bei Angebot und Nachfrage sorgen. Diese Verregelung eines vorher freien Marktes stieß bei den *Marktanbietern* auf großen Widerstand.
- Das Thema Klimawandel und -schutz erlangte im betrachteten Zeitraum in Deutschland gesteigerte politische und mediale Aufmerksamkeit, doch es gab speziell für den Bereich der Gebäudeenergieeffizienzpolitik kein geeignetes *Window of Opportunity*. Die Komplexität und Relevanz der Klimapolitik wurde nur schrittweise von Bevölkerungsgruppen erfasst. Der Zusammenhang zwischen Energieeffizienz und Klimaschutz wurde dabei zunächst nicht aufgegriffen, stattdessen erlangte die Stra-

²⁰⁴ Nur aus der Wissenschaft kamen Bedenken, dass der Vollzug der EnEV nicht ausreichend sei. Doch es gab keinen öffentlichen Druck, um den politischen Prozess zu beeinflussen. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) bemängelte schließlich (nach einer Umfrage bei allen Bundesländern hinsichtlich der Praxiserfahrungen mit dem Vollzug) erst im Sommer 2010 die fatalen Vollzugsdefizite der EnEV, also lange nach der Debatte um die EnEV in den Jahren 2008 und 2009.

ategie größere Prominenz, Energie- und Klimaprobleme mithilfe der Substitution fossiler durch erneuerbare Energien zu lösen. Problembewusstsein und Problemlösung waren zwar vorhanden, aber die Energieeffizienzpolitik konnte davon nicht so stark profitieren wie andere Lösungsansätze.

- Im Bundesrat war der Faktor der *Issue Salience* nicht hinreichend ausgeprägt. In Konkurrenz zu anderen Politikfeldern oder anderen Schwerpunkten aus der Klima- und Energiepolitik ist das Thema der Gebäudeenergieeffizienz nicht „griffig“ genug. Außerdem hat man es mit einer Vielzahl von Politikadressaten mit teils stark divergierenden Interessen zu tun. Wie sich an den nur mangelhaft bereitgestellten Kapazitäten der Bundesländer ablesen lässt, setzten Politik und Verwaltung hier andere Schwerpunkte.

Mehrere Erklärungsansätze aus der Literatur waren also geeignet, um die beiden Fallbeispiele zu untersuchen: Die Relevanz der Einflussfaktoren aus der „World of Domestic Politics“ ließ sich bestätigen. Zusätzlich hat ein Ansatz, der nicht explizit der „World of Domestic Politics“ zugeordnet wird, eine Rolle gespielt – nämlich der institutionelle Misfit – im Zusammenhang mit Präferenzen der Entscheidungsträger. Eindeutig ist, dass sowohl bei der formalen Implementation im Prozess um die EnEV 2007 als auch bei der EnEV 2009, als es um die praktische Implementation ging, innenpolitische Interessen deutlich schwerer wogen als ein klares Loyalitätsbekenntnis zur EU-Politik. Letzteres – also eine grundsätzliche pflichtbewusste Anpassung des nationalen Rahmens an die Anforderungen der EU, unabhängig von nationalen Präferenzen – wäre beispielsweise für Länder der „World of Law Observance“ charakteristisch. Im vorliegenden Fall jedoch hat Deutschland sich für seine zugehörige Ländergruppe typisch verhalten: Das für die „World of Domestic Politics“ kennzeichnende „*political-pick-and-choose*“ kann für die Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland bestätigt werden. Hier wurde der Umsetzungsprozess von intensiven politischen Verhandlungen begleitet und führte dadurch – bezogen auf einzelne Anforderungen der Gebäude-Richtlinie – zu verspäteter formaler bzw. ineffektiver praktischer Implementation. Insofern scheiterte die praktische Implementation nicht an den sogenannten „echten“ Vollzugsproblemen der zuständigen Behörden vor Ort, sondern an den „unechten“ strukturellen Vollzugsproblemen, also dem letztlich *für eine effektive Vollzugskontrolle ungeeigneten Design der EnEV*, das im Entscheidungsprozess durch mangelnden *politischen Willen* entstanden ist.

Teil IV –

Fazit der Untersuchung

10 Diskussion der Ergebnisse

In Kapitel 5 wurde der aktuelle Stand der EU-Implementationsforschung dargestellt, in Kapitel 6 ein fallspezifisches Analyseraster konzipiert und dieses schließlich in Kapitel 8 und 9 zur empirischen Untersuchung der Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland genutzt. Mit der Frage, ob das methodische Vorgehen geeignet war für die Fragestellung, beschäftigt sich Kapitel 10.2. Zunächst soll in Kapitel 10.1 ein Fazit bezüglich der zentralen Ergebnisse aus der hier vorgelegten detaillierten Analyse gezogen werden.

10.1 Fazit und Reflexion der Fallstudienanalyse

Die Erkenntnisse aus der Beschreibung des Implementationsergebnisses sowie aus der Analyse, wie es im politischen Prozess zu diesem Ergebnis kam, wurden in Kapitel 8.8. bzw. Kapitel 9.3 zusammengefasst. Im Folgenden geht es darum, diese Forschungsergebnisse und deren Zusammenhänge explizit vor dem Hintergrund des Politikfeldes zu diskutieren, in Bezug auf die Forschungsfrage zu reflektieren und darzustellen, inwiefern die Arbeit zur Erweiterung des Wissens über die Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland beigetragen hat (10.1.1). Außerdem werden die neu gewonnenen Erkenntnisse zur EU-Implementationsforschung (10.1.3) und dem Politikfeld Energieeffizienz in Wohngebäuden (10.1.2) expliziert und offene Fragen thematisiert. Welche konkreten Fragen sich für weitere Forschung eignen, wird in einem Ausblick in Kapitel 12 vorgestellt.

10.1.1 Erkenntnisse zur Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland

Das Erkenntnisinteresse des gewählten Forschungsthemas basiert auf der umweltwissenschaftlich orientierten Frage, warum Energieeffizienz bisher keinen größeren Beitrag in der Klimaschutzpolitik in Europa leistet. Aufgrund der großen Potentiale zur Reduzierung des Energiebedarfs speziell im Gebäudebereich und einem hohen Forschungsinteresse an EU-Energiepolitik bot sich eine detaillierte politikwissenschaftliche Untersuchung der EU-Gebäude-Richtlinie an. Zur spezifischen Implementation dieser Richtlinie in Deutschland gab es bisher nur wenige wissenschaftliche Studien, die zudem

überwiegend deskriptiv-vergleichend ausgelegt waren. Die vorgelegte Einzelfallstudie ermöglichte somit die tiefere Analyse eines spezifischen Implementationsprozesses im Politikfeld Energieeffizienz. Sie hat mithilfe von spezifisch entwickelten Kriterien eines Analyserasters transparent dargelegt, welche Bedingungen bei der Implementation dieser Richtlinie erfüllt werden müssen, um effektiv im Mitgliedstaat umgesetzt zu sein, und damit den Untersuchungsgegenstand vor dem Hintergrund des Politikfeldes ausführlich erörtert. Außerdem hat die empirische Untersuchung detailliert aufgezeigt, welche jeweiligen Anforderungen der Gebäude-Richtlinie in Deutschland entweder zu spät oder unbefriedigend praktisch implementiert wurden. Die Analyse brachte durch die detaillierte Rekonstruktion des Prozesses und die explizite Untersuchung der Rolle von Akteuren zahlreiche neue Einblicke in die Abläufe dieses deutschen Implementationsprozesses, die die bis dahin vorliegenden Studien nicht ermöglicht haben.

Es fällt auf, dass in den vorliegenden Quellen die offensichtliche *Verzögerung* bei der Einführung des Energieausweises teilweise thematisiert und auch erklärt wird, wie z.B. durch die vorgezogenen Bundestagswahlen. Hingegen reflektiert die bisherige Literatur kaum den Umstand, dass auch die Anforderungen zur Alternativenprüfung vor Baubeginn (Artikel 5 der Richtlinie) von Deutschland erst verspätet mit der EnEV 2007 umgesetzt wurden – und das, obwohl die EU hierfür (im Gegensatz zum Energieausweis) keine Ausnahmeregelung mit verlängerter Frist vorsah. In dieser Arbeit wurden neben der EnEV außerdem auch explizit das EEWärmeG und die 1. BImSchV in ihrer Funktion als formale Implementationsergebnisse der Gebäude-Richtlinie untersucht.

Des Weiteren wird in der bisher vorliegenden Literatur entweder gar nicht oder für Deutschland nur sehr allgemein angesprochen, was in dieser Untersuchung ausführlich belegt und analysiert wurde: nämlich, dass klare Vollzugsdefizite vorliegen, weil die *praktische* Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland nicht vollständig und in mehrfacher Hinsicht nicht ausreichend effektiv geregelt ist. Da dieser Befund bisher kaum im Detail diskutiert wird, ist wissenschaftlich auch noch kein Versuch unternommen worden, dieses spezifische Defizit des Implementationsergebnisses ausführlich zu *erklären*, was die vorgelegte Arbeit nachgeholt hat.

Folgende Einflussfaktoren wurden als relevant identifiziert, weil sie die effektive Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland gehemmt haben:

- *Präferenzen relevanter Entscheidungsträger* und deren Möglichkeiten als *Veto-Spieler*, den Prozess zu verzögern bzw. das politische Ergebnis zu „verwässern“,
- *Präferenzen von Interessengruppen* und deren Druck auf den Prozess (bzw. auch explizit *fehlender* Druck auf Entscheidungsträger *für* eine Policy – fehlender „pull“-Effekt),
- *politische Traditionen* und die Interessen relevanter Politikadressaten als Hemmnisse für neue Policies, bzw. als Hürden bei der Veränderung des Status quo,
- mangelnde *Windows of Opportunity* und geringe *Issue Salience* (Gelegenheiten und politische Bedeutung des Themas, um Vollzugskapazitäten zu priorisieren),
- *Institutional Misfit* als Grund für Ablehnung effektiver Implementation durch Entscheidungsträger.

Diese Arbeit konnte vorliegende Erklärungen zur *verspäteten* Implementation überprüfen, teilweise verifizieren sowie neue Thesen generieren. Die bisherigen Erklärungen für die verzögerte Einführung des Energieausweises konnten bestätigt werden: Die Bundestagsneuwahlen sowie die Debatten über die Form des Energieausweises waren tatsächlich relevant für den zeitlichen Verzug. Jedoch analysiert diese Arbeit gründlicher die Hintergründe und konkreten Abläufe des politischen Prozesses sowie die spezifischen Positionen und Interessen der Akteure, die schließlich zu den verzögernden Debatten geführt haben. Dabei wurde als ein dritter, äußerst relevanter Einflussfaktor der Wunsch des Bundesrats identifiziert, das Inkrafttreten zu verschieben. Damit ließ sich nachweisen, dass die Verzögerung auch *explizite Absicht* eines relevanten Entscheidungsträgers war und nicht (nur) Nebenwirkung des politischen Prozesses.

Dass Instrumente für die praktische Implementation der energetischen Anforderungen erst mit der EnEV 2009 konkretisiert und nicht bereits in der EnEV 2007 verabschiedet wurden, ist vor der EU-Kommission nicht ausreichend zu begründen. Nachvollziehbar ist jedoch die Annahme vieler politischer Akteure, dass die Verabschiedung der EnEV im Jahr 2007 *noch* länger gedauert hätte, wenn hier neben dem Aspekt des Energieausweises zusätzlich die praktische Implementation verhandelt worden wäre. Also hatten die Entscheidungsträger eine „eins-zu-eins-Umsetzung“ zum Ziel, was im besten Falle einer „eins-zu-eins-Umsetzung der *formalen* Anforderungen“ entsprach. Damit wurde die Verzögerung der praktischen Implementation der Gebäude-Richtlinie gebilligt.

Diese Arbeit hat einen relevanten Beitrag dazu geleistet, den Blick auf die Defizite der *praktischen* Implementation und somit auf einen klimapolitisch äußerst wichtigen Aspekt zu lenken. Denn was nützen die ambitioniertesten ordnungsrechtlichen Vorgaben, wenn für die Politikadressaten kein Anreiz besteht, diese auch zu befolgen? Angenommen, solche Defizite existierten in anderen Politikfeldern, beispielsweise in der Verkehrspolitik: Wenn Regeln zwar definiert sind, doch ein entsprechendes Vergehen, beispielsweise das Überfahren einer roten Ampel, nicht verfolgt wird, wären das Mindestmaß an Sicherheit im Straßenverkehr nicht gewährleistet und der politische Druck hoch, hier einen effektiven Vollzug zu garantieren. Im Gebäudebereich treten die direkten Folgen eines mangelhaften Vollzugs der EnEV lediglich mit einer Infrarotbildkamera oder nach Begutachtung durch eineN qualifizierteN EnergieberaterIn zutage. Die Wärme, die den Wohngebäuden in Deutschland Jahr für Jahr entweicht, und die fossile Energie, die hierfür (trotz wirtschaftlicher technischer Alternativen) unnötig verbraucht wird, tauchen erst mittel- und langfristig im Saldo des weltweiten Klimawandel-Kontos auf. Die EU kann ihre klima- und energiepolitischen Ziele der Gebäude-Richtlinie nur erreichen, wenn in den Mitgliedstaaten auch eine effektive praktische Implementation gewährleistet ist. Daher werden in Kapitel 11 Vorschläge für die politische Praxis abgeleitet, um diese Vollzugsprobleme zu lösen.

10.1.2 Erkenntnisse zum Politikfeld Energieeffizienz im Wohngebäudebereich

Das untersuchte Thema liegt im Spannungsfeld von Wirtschafts-, Energie-, Umwelt-, und Verbraucherschutzpolitik und war als Politikfeld Energieeffizienz im Wohngebäudebereich bisher nicht Gegenstand detaillierter politikwissenschaftlicher Untersuchungen. Zum Erkenntnisgewinn über Rahmenbedingungen und Akteure in diesem Feld konnte die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten, denn das Politikfeld prägende spezifische Problemlagen und Herausforderungen wurden folgendermaßen beleuchtet:

Die drei beteiligten Ressorts der Bundesregierung (BMWi, BMVBS und BMU) hatten im Implementationsprozess zur EU-Gebäude-Richtlinie zum Teil unterschiedliche Positionen. Den Verhandlungsprozess kennzeichneten daher politische Zielkonflikte. Ein entscheidendes Merkmal dieses Politikfeldes sind *Überschneidungen bei der Ressortzuständigkeit*, was eine konsistente und strategische, für Politikadressaten berechenbare Politik erschwert. Während Klimaschutz und Energiewende für das BMU eine hohe

Relevanz haben, riskiert das BMWi mit jeder Veränderung des Status quo Konflikte mit Akteursgruppen, für deren Interessen und Wohlergehen es sich qua Amt einsetzt. Allerdings ließ sich nicht klären, warum im Streit um den Energieausweis für das BMWi offenbar die Interessen und Forderungen der Immobilienwirtschaft (weniger Bürokratie, weniger Kosten, weniger Transparenz) stärker wogen als die von Bauwirtschaft (mehr Aufträge im Bereich der Gebäudesanierung an Handwerksbetriebe) und selbständigen EnergieberaterInnen (Aufträge für ausführliche Energiebedarfsausweise und -gutachten). Während auf der einen Seite mehr Wertschöpfung stattfindet, gibt es auf der anderen Seite deutlich mehr Arbeitsplätze.²⁰⁵ BMWi und BMU vertraten innerhalb dieser Debatte ihre Positionen deutlich, hingegen war beim BMVBS kein ähnlich klares Profil zu erkennen.

Als relevanter Einflussfaktor während der Implementation der Gebäude-Richtlinie wurden das Politikfeld prägende *politische Traditionen* identifiziert. Auf Seiten der Klimapolitik bestand die Erwartung, durch aussagekräftige und vergleichbare Energiebedarfsausweise den Markt sanft zu lenken, indem er transparenter wird und das Kriterium energetische Eigenschaften von Wohnraum bei Angebot und Nachfrage mehr Gewicht erhält. Doch dieser neue „staatliche Eingriff“ in einen vorher freien Markt stieß bei den Anbietern auf massiven Widerstand. Missverständnisse hinsichtlich der konkreten Anforderungen der EnEV und damit die (überwiegend unberechtigte) Sorge auf Seiten der Immobilienwirtschaft und privater HauseigentümerInnen, ordnungsrechtlich zu kostspieligen Sanierungen des Gebäudebestands gezwungen zu werden und für hohe Investitionen keine adäquate Rendite zu erzielen (Stichwort „Nutzer-Investor-Dilemma“ und „demografischer Wandel“), dürften die Vorbehalte dieser Akteure gegen jedwede staatliche Steuerung in diesem Feld verstärkt haben. In dem Zusammenhang wird häufig das Argument angeführt, Politikadressaten bräuchten – auch im Bereich der Gebäudeenergieeffizienz – unbedingt *langfristige und vorhersehbare Politik*. Dazu gehöre auch, die EnEV nicht jährlich, sondern – wenn überhaupt – in größeren zeitlichen Abständen und jeweils in materiell vorhersehbaren Schritten zu novellieren. Dies ermögli-

²⁰⁵ Während im Jahr 2011 im Baugewerbe über 2,4 Millionen Menschen in Deutschland beschäftigt waren, betrug die Zahl der Erwerbstätigen im Bereich „Grundstück- und Wohnungswesen“ lediglich 434 000 (Destatis 2012f: 63). Die Bruttowertschöpfung allerdings gestaltet sich anders: In 2011 betrug diese 101 Mrd. Euro im Baugewerbe, während der Sektor Grundstück- und Wohnungswesen 266 Mrd. Euro erwirtschaftete (Destatis 2012f: 59).

che die Planung insbesondere kostenintensiver Investitionen, um die es im Gebäudebereich geht.

Erstaunlich ist das vergleichsweise zurückhaltende Engagement vieler *Umweltverbände* für Energieeffizienz im Gebäudebereich. Einige haben das Thema erst vor kurzem als ausreichend relevant eingestuft, um hier Kapazitäten aufzubauen (z.B. WWF, NABU, vgl. Große Ruse 2011), andere befassen sich weiterhin gar nicht mit dem Thema. Mehrere Umweltverbände haben zwar deutlich Stellung zum Energieausweis bezogen, den gesamten Prozess um die Energieeffizienzpolitik im Gebäudebereich jedoch nicht dauerhaft begleitet. Durch ihr zurückhaltendes Reagieren anstelle von aktivem Handeln im Implementationsprozess haben sie die Chance nicht ausreichend genutzt, sich mit weiteren Akteuren als Interessenkoalition zu organisieren und als „pull“-Faktor eine effektive Implementation zu unterstützen. Sie hätten ein relevantes „Gegengewicht“ zur Immobilienlobby sein können und könnten es für die Zukunft noch werden – insbesondere bei Fragen der politischen Gestaltung von Vollzugskontrolle. Hier überrascht es, dass sich selbst Akteure, die sich als Koalition für den Bedarfsausweis stark gemacht hatten (Verbände aus Verbraucherschutz, Baustoffindustrie, Handwerk und Energieberatung), bei der Gestaltung der praktischen Implementation eher zurückhielten. Erste deutliche Worte zum eklatanten Vollzugsdefizit fand im Sommer 2010 die Deutsche Umwelthilfe. Offen bleibt, *warum* Gebäudeenergieeffizienz von den Umweltakteuren eine relativ niedrige Handlungs-Priorität beigemessen wird. Vor dem Hintergrund der hier gewonnenen Erkenntnisse lassen sich folgende Ursachen vermuten: Möglicherweise gilt das Thema als „schlecht kommunizierbar“, weil es nicht „den einen“ klaren politischen Gegner in der Industrie gibt (wie z.B. *die* Autoindustrie oder *die* Energiekonzerne). Oder die Verflechtung von Akteursinteressen und Machtkonstellationen wird als so komplex eingeschätzt, dass die Überwindung von Pfadabhängigkeiten zu hohe Anstrengungen bedeuten würde oder wenig realistisch erscheint. Gebäudeenergieeffizienz gehört aber auch nicht zur traditionellen Umweltpolitik und wird – im Gegensatz zu Themen wie Ausbau der erneuerbaren Energien, Atompolitik oder Naturschutz – nicht vom Umweltressort der Bundesregierung betreut. Viele Umweltverbände beantragen für ihre inhaltliche Arbeit öffentliche Projektgelder aus der BMU-Verbändeförderung und orientieren sich bei der Themenwahl für die Antragstellung möglicherweise an den expliziten Ressortzuständigkeiten – oder vielleicht haben sie Schwierigkeiten, BMU von der Förderung thematisch übergreifender Projekte zu überzeugen. Es sind solche grundsätzli-

chen strukturellen Hemmnisse anzunehmen, denn die hohe energie- und klimapolitische Relevanz wird inzwischen von zahlreichen Umwelt-Akteuren anerkannt. So widmete der Deutsche Naturschutzring (Dachverband von inzwischen 96 Umwelt- und Naturschutzverbänden) im Jahr 2010 ein Themenheft ganz explizit der „Gebäudeeffizienz“ und fragte: „Wie bringen wir die Altbauten auf Trab?“ (DNR 2010). Auch die Klima-Allianz (ein Bündnis von über 110 Mitgliedsorganisationen wie Kirchen, Gewerkschaften, Jugend-, Wirtschafts- und Umweltverbände sowie Entwicklungsorganisationen) beschäftigt sich seit 2010 mit dem Thema Gebäude (Große Ruse 2011). Im September 2011 startete sie ihre Kampagne „FreiHEIZberaubung“ (Klima-Allianz Deutschland 2011b) und präsentierte ihr Positionspapier zur Gebäudesanierung, allerdings wird der Vollzug darin nur in einem Nebensatz erwähnt (Klima-Allianz Deutschland 2011a: 6).

Was im Rahmen der Untersuchung unter den Stichworten „Windows of Opportunity“ und „Issue Saliency“ ebenfalls deutlich wurde: Auch in der *öffentlichen Debatte* wurde der Zusammenhang zwischen Energieeffizienz und Klimaschutz lange Zeit vernachlässigt. Stattdessen erlangte zunächst ein anderer Lösungsansatz Prominenz: Energie- und Klimaprobleme durch die Substitution fossiler mit erneuerbaren Energien zu lösen. Dieser Ansatz wurde rascher aufgenommen und weiterentwickelt, obwohl bei steigenden Energiepreisen auch ein sozialpolitischer Nutzen erkennbar wurde, der sich mit gesteigerter Energieeffizienz erreichen ließe. Zum Ende des in dieser Arbeit analysierten Zeitraums (2010) und insbesondere danach erlangte das Thema eine neue Form von Aufmerksamkeit, beispielsweise gründeten sich einige Akteurskoalitionen für Energieeffizienz, auch mit Wirtschaftsvertretern.²⁰⁶ Anfang 2012 formulierten die VertreterInnen zahlreicher prominenter Forschungseinrichtungen einen offenen Brief an die Bundesregierung und forderten eine „verlässliche, verbindliche und beherzte Energieeffizienz-Politik“, um die wachsende Lücke zwischen den Zielen des Energiekonzepts der Bundesregierung und der „tatsächlichen Politik“ zu schließen (ifeu et al. 2012).

Die Vernetzung und Etablierung einer „(Gebäude-)Energieeffizienz-Branche“ ist noch nicht so weit fortgeschritten, dass diese von Entscheidungsträgern als relevanter politischer Akteur wahrgenommen würde. Ihre Argumente für Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze – insbesondere in kleineren und mittleren Handwerksunter-

²⁰⁶ Beispielsweise die Unternehmensinitiative Energieeffizienz DENEFF (DENEFF 2011), die von der dena initiierte „Allianz für Gebäude-Energie-Effizienz -geea“ (geea 2012) oder die BDI-Initiative Energieeffiziente Gebäude (BDI 2011).

nehmen sowie in Dienstleistungs- und Planungsbüros – finden in der politischen Debatte kaum Gehör. Im Gegensatz dazu konnten sich die Unternehmen im Bereich der erneuerbaren Energien in Deutschland bereits ein breites Netzwerk aufbauen, sodass sie als bedeutsame Wirtschaftsakteure bemerkt werden.

10.1.3 Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der EU-Implementationsforschung

Vorrangiges Ziel dieser Arbeit war es, innerhalb eines konkreten, klima- und energiepolitisch relevanten Politikfeldes Erkenntnisse über die Implementation von EU-Politik zu gewinnen sowie die Prozesse und Akteure innerhalb des Politikfeldes der Energieeffizienz im Gebäudebereich im Rahmen einer Einzelfallstudie intensiv zu analysieren. Denn im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stand, herauszufinden, was die effektive Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland gehemmt hat. Zweitrangiges Ziel war, aus dieser qualitativen Forschung auch Erkenntnisse zur europäischen Mehrebenenpolitik und für die EU-Implementationsforschung zu generieren. Dabei lassen sich die Ergebnisse aus der Einzelfallstudie nur begrenzt (auf andere Mitgliedstaaten und/oder auf andere Politikfelder) übertragen. Dennoch können sie helfen, die EU-Implementationsforschung weiterzuentwickeln. Diese Arbeit leistet gleich mehrere Beiträge dazu, weil sie sowohl bestehende Thesen bestätigen konnte als auch neue Erkenntnisse generiert und weitere Fragen aufgeworfen hat:

- Die *praktische* Implementation von EU-Politik in den Mitgliedstaaten wird in der Forschung bisher – insbesondere angesichts ihrer Relevanz für die politische Zielerreichung – viel zu wenig beachtet.
- Kriterien zur *Beschreibung* und Bewertung einer effektiven Implementation müssen kontextspezifisch entwickelt werden, was insbesondere für die praktische Implementation gilt. In dieser Arbeit wurde für das Fallbeispiel ein komplexes Analyseraster erarbeitet und angewandt. Sowohl die Kategorien für effektive praktische Implementation (Praxistauglichkeit für Politikadressaten, administrative Rahmenbedingungen und effektiver Vollzug) als auch die konkreten Kriterien, die diesen Kategorien zugeordnet wurden, sind zwar explizit für den untersuchten Fall hergeleitet worden, eignen sich jedoch auch als Grundlage, um bei weiteren qualitative Untersuchungen den jeweiligen Fällen angepasst zu werden.

- Bei der *Erklärung* eines Implementationsergebnisses können unterschiedliche Faktoren verschiedene Implementationsprobleme beeinflussen (z.B. Faktor a) relevant für Verspätung, Faktor b) relevant für inkorrekte Implementation, Faktor c) relevant für ineffektive praktische Implementation). Außerdem beeinflussen sich die Faktoren, die in der Literatur genannt werden, auch gegenseitig, es muss also immer der gesamte Prozess untersucht werden.
- Im vorliegenden Fall hat Deutschland sich für seine zugehörige Ländergruppe typisch verhalten: Das für die „World of Domestic Politics“ kennzeichnende „*political pick-and-choose*“ lässt sich klar für die Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland bestätigen. Hier wurde der Umsetzungsprozess von intensiven politischen Verhandlungen begleitet, was teilweise zu verspäteter formaler bzw. ineffektiver praktischer Implementation führte. Die praktische Implementation scheiterte nicht an den sogenannten „echten“ Vollzugsproblemen der zuständigen Behörden vor Ort, sondern an den „unechten“ strukturellen Vollzugsproblemen, also an dem *für eine effektive Vollzugskontrolle ungeeigneten Design des politischen Ergebnisses (Output)*. Dies ist wiederum explizit auf mangelnden politischen Willen relevanter Entscheidungsträger (*Veto-Player*) zurückzuführen. Damit wurden auch die Ergebnisse von Toshkovs quantitativer Meta-Analyse bestätigt: Die ausgewerteten Einflussfaktoren, für die er eine Korrelation mit negativen Implementationsergebnissen darlegt, nämlich Föderalismus, Veto-Player, „domestic level-conflict“ und „policy misfit“ haben in Deutschland ebenfalls eine Rolle gespielt und im Fallbeispiel ihren Beitrag zur ineffektiven Implementation geleistet. Der bei Toshkov ebenfalls als relevant geltende Einflussfaktor Korruption wurde hier nicht untersucht.
- Das blockierende Verhalten des Bundesrats lässt gar typische Aspekte aus der „World of Dead Letters“ erkennen: träges „political pick-and-choose“ bei der formalen Umsetzung sowie *Verweigerung* der praktischen Implementation. Hier fehlte der politische Wille, Kapazitäten für Vollzugskontrolle bereitzustellen und damit Verantwortung für eine effektive praktische Implementation der EnEV (und damit der EU-Gebäude-Richtlinie) zu übernehmen. Von der Administration in den Bundesländern selbst ist zu erwarten, dass sie die an sie gerichteten Erwartungen gewissenhaft ausführen (das entspricht dann wieder der Charakterisierung der „World of Domestic Politics“), doch Voraussetzung dafür sind klare Definitionen dieser Vollzugsaufgaben und das Schaffen der adäquaten Rahmenbedingungen und Ressourcen durch die Politik.

- Zusätzlich zu den Einflussfaktoren, die Falkner et al. vorrangig der „World of Domestic Politics“ zuordnen, wurden in dieser Arbeit weitere Erklärungsansätze integriert. Den Fokus zusätzlich auf „Windows of Opportunity“, „Issue Salience“ und den „Institutional Mismatch“ (im Sinne einer relevanten Interessen-Kategorie eines Entscheidungsträgers) zu richten, hat sich als lohnenswert herausgestellt, da diese Variablen das Verhalten der Entscheidungsträger beeinflusst haben.
- Die politischen Abläufe hatten im untersuchten Fall wenig EU-Spezifisches. Es kann angesichts der Analyseergebnisse davon ausgegangen werden, dass die jeweiligen Interessen ähnlich gelegen hätten, wenn die gleichen politischen Inhalte lediglich zwischen Bundesregierung und Bundesrat verhandelt worden wären, also unabhängig vom Hintergrund der EU-Mehrebenenpolitik. Allerdings haben der externe Zeitdruck und der Zwang, sich einigen zu müssen, den Prozess und das Verhandlungsergebnis beeinflusst. Das heißt, bei einer „normalen“ nationalstaatlichen Politikformulierung und Entscheidung, hätten prinzipiell die gleichen Faktoren eine wichtige Rolle gespielt und möglicherweise zu einer noch späteren Einigung geführt oder diese gar verhindert. Spezifika des EU-Mehrebenensystems und die EU-Politik-Inhalte waren im vorliegenden Fall also überwiegend *begünstigende Faktoren* für eine Weiterentwicklung der Gebäudeenergieeffizienzpolitik. Andererseits hat die Tatsache, dass die Gebäude-Richtlinie beide Varianten des Energieausweises zulässt, überhaupt erst zu innenpolitischen Debatten in Deutschland geführt. Die politische Diskussion und Entscheidung wurde somit von der EU- auf die Ebene der Mitgliedstaaten verlagert.
- Nur durch weitere qualitative Fallstudien lassen sich Implementationsprozesse detailliert rekonstruieren und relevante Einflussfaktoren nachvollziehen. Diese Forschung ist notwendig, um Implementationsergebnisse ausreichend zu verstehen und in die Thesenbildung der EU-Implementationsforschung einfließen zu lassen.

10.2 Reflexion der Vorgehensweise

Das Untersuchungsdesign hat sich als geeignet erwiesen, die Forschungsfrage zu beantworten. Es war zweckmäßig, sich zunächst einen umfassenden Überblick über Einflussfaktoren und Kriterien für effektive Implementation aus der aktuellen EU-Implementationsforschung zu verschaffen (Kapitel 5) und anschließend ein eigenes Analyseraster zu erstellen, das – auch vor dem Hintergrund der materiellen Prob-

lemstrukturen des Politikfeldes (Kapitel 2) – dem Untersuchungsfall gerecht wird (Kapitel 6). Es hat sich bestätigt, dass sich die relevanten Einflussfaktoren aus der „World of Domestic Politics“ auch für die Analyse der Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland eignen. Allerdings sind sie für die vorliegende Untersuchung um weitere Erklärungsansätze ergänzt worden.

Politikfeldanalyse, EU-Implementations- und Mehrebenenpolitik-Forschung bildeten den angemessenen konzeptionellen Rahmen für die vorliegende Arbeit. Die Entscheidung für eine qualitative Einzelfallstudie unter Verwendung der Prozess-Analyse hat sich insofern bewährt, da sich dadurch relevante Einflussfaktoren zur Erklärung ausgewählter Implementationsergebnisse identifizieren ließen. Der Fokus auf den Implementationsprozess in nur *einem* EU-Mitgliedstaat und auf einzelne Teilprozesse ermöglichte detaillierte Antworten auf die Forschungsfrage.

Aufgrund der überwiegend öffentlichen Verfügbarkeit relevanter Dokumente ließen sich die Daten erfolgreich erheben und anschließend mithilfe der Inhaltsanalyse auswerten. So wurden sowohl der Implementationsprozess ausführlich nachgezeichnet als auch die Interessen relevanter Akteure von ihren veröffentlichten Positionen sowie von Annahmen aus weiterem Kontextwissen abgeleitet. Allerdings hat die Dokumentenanalyse auch ihre Grenzen: So existieren möglicherweise weitere interne Texte, die für die Untersuchung zusätzliche Erkenntnisse enthalten könnten. Beispielsweise gibt es nur wenig öffentlich zugängliches Material, das die Position der Bundesregierung im Politikformulierungsprozess auf europäischer Ebene (in den Jahren 2001 bis 2002) beschreibt. Für die Analyse des Implementationsergebnisses (Kapitel 9) waren solche Dokumente jedoch entbehrlich, da sich die Positionen der Entscheidungsträger *zum Zeitpunkt der Implementation* in Deutschland umfassend untersuchen ließen. Für die Beschreibung und Bewertung des Implementationsergebnisses (Kapitel 8) wären spezifische Aussagen der EU-Kommission, wie zufrieden sie *im Detail* mit den Implementationsergebnissen in Deutschland ist, nützlich gewesen. Solche Dokumente lagen jedoch kaum öffentlich vor. Insofern konnten nur die offiziellen Vorgänge bezüglich der Richtlinie (etwa das Mahnschreiben aus dem Jahr 2006) berücksichtigt werden. Die anhand der entwickelten

Kriterien durchgeführte Bewertung der Implementationseffektivität ließ sich somit nicht mit den Einschätzungen der Kommission vergleichen.²⁰⁷

Zusätzliche Experteninterviews hätten eventuell dazu beitragen können, die jeweilige Perspektive der untersuchten Akteure auf den Prozess noch genauer zu verstehen. Allerdings hängt dies davon ab, wie offen die Interviewten Auskunft erteilen: Ob die durch „klassische Interviewsettings“ erlangten Informationen tatsächlich über die veröffentlichte Meinung (z.B. in Pressemitteilungen oder Stellungnahmen) hinausgegangen wären und so den Aufwand rechtfertigt hätten, lässt sich bezweifeln. Aus forschungspragmatischen Gründen hat sich die Autorin deshalb schließlich für informelle Gespräche entschieden. Die so gewonnenen Informationen wurden anschließend durch weitere Dokumentenrecherche verifiziert.

Insgesamt hat das konzeptionelle und methodische Vorgehen nicht nur eine detaillierte Bewertung des Implementationsergebnisses sowie die Analyse des ausgewählten (Teil-)Implementationsprozesses ermöglicht, sondern auch die Ableitung politischer Handlungsempfehlungen (Kapitel 11).

²⁰⁷ Die Kommission arbeitet in der Regel mit sogenannten Korrelationstabellen, in die die Mitgliedstaaten selbst eintragen, welche nationale Maßnahme welcher Anforderung aus der EU-Richtlinie entspricht: Dabei sollen nicht nur die neuen Implementationsergebnisse erfasst werden, sondern auch bereits länger geltende nationale Regelungen, die die Ziele der Richtlinie betreffen. In einem Arbeitspapier aus dem Jahr 2008 forderte die Kommission dieses Vorgehen explizit auch für die Gebäude-Richtlinie, um das Richtlinien-Monitoring zu verbessern. Insbesondere bei föderalen Mitgliedstaaten seien solche Tabellen für die Nachvollziehbarkeit der Implementation ein hilfreiches Instrument (Commission of the European Communities 2008: 95). Es wird des Weiteren angeregt, diese Korrelationstabellen öffentlich zugänglich zu machen (Commission of the European Communities 2008: 101). Nach Auskunft der GD ENER werden sie inzwischen für die Gebäude-Richtlinie verwendet, ohne jedoch öffentlich zugänglich zu sein (Holl 2011a). Diese Dokumente hätten zur vorliegenden Analyse allerdings außer einem Abgleich der *Beschreibung* des deutschen Implementationsergebnisses wenig beigetragen – denn solange die Mitteilungen der Mitgliedstaaten zu ihren jeweiligen Implementationsergebnissen ungeprüft übernommen werden, lässt dies keine kriteriengestützte *Bewertung* der Implementationseffektivität zu.

11 Politische Handlungsempfehlungen

Was bedeuten die Analyse-Ergebnisse zur Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie für die politische Praxis? Dem Folgenden liegt die Prämisse „EU-Loyalität“ zugrunde, also die Annahme, das Ziel einer rechtzeitigen, vollständigen, korrekten und praktisch effektiven Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland sei erstrebenswert. Zweck dieses Kapitels ist es, aus den Forschungsergebnissen Handlungsempfehlungen abzuleiten, die sich an dieser normativen Voraussetzung orientieren. Wie lassen sich die Erkenntnisse dieser Arbeit für eine effektivere Implementation der Gebäude-Richtlinie nutzen? Im Vordergrund stehen hierbei Empfehlungen an die *Bundesregierung*, da bei ihr die Verantwortung für adäquate Implementation von EU-Recht liegt.

Im Folgenden werden sowohl Schlüsse aus den Forschungsergebnissen zur Bestandsaufnahme des derzeitigen deutschen Implementationsergebnisses (vgl. Kapitel 8) als auch aus der Analyse des konkreten politischen Prozesses (vgl. Kapitel 9) gezogen. Dieses Kapitel ist deswegen in folgende Abschnitte unterteilt: Kapitel 11.1 formuliert Empfehlungen an die Bundesregierung, *was* sie prioritär tun sollte (z.B. welche rechtlichen Regelungen sie reformieren sollte), um eine vollständige, effektive formale und praktische Umsetzung der Richtlinie in Deutschland zu gewährleisten. Kapitel 11.2 geht auf die untersuchten Einflussfaktoren im politischen Prozess und die Interessen der Akteure ein. Hier werden Vorschläge entwickelt, *wie* die Bundesregierung vorgehen und was sie im Prozess der Novellierung der Regelwerke berücksichtigen sollte, um die Implementationseffektivität der Gebäude-Richtlinie erfolgreich zu verbessern. Kapitel 11.3 fasst zusammen, *was EU-Gremien* tun können, um die effektive Implementation der Gebäude-Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Des Weiteren beschäftigen sich die Kapitel 11.4 und 11.5 damit, welche generellen politischen Handlungsempfehlungen für (Wohn-)Gebäudeenergieeffizienzpolitik – unabhängig von der Implementation der Gebäude-Richtlinie – abzuleiten sind. Während Kapitel 11.4 spezifische Empfehlungen für Deutschland vorstellt, werden in Kapitel 11.5 generelle Empfehlungen – unabhängig von spezifischen deutschen Rahmenbedingungen – formuliert. Für Kapitel 11.4 gilt die Annahme, dass die Bundesregierung jene energiepolitischen Ziele erreichen möchte, die ihr Energiekonzept von 2010 (BMU/BMWi 2010: 22) und ihr sogenanntes Eckpunktepapier von 2011 enthalten (Bundesregierung

2011b: 2). Die aufgeführten Empfehlungen sind nicht abschließend und beziehen sich lediglich auf Erkenntnisse der vorliegenden Untersuchung. Sie können einen Beitrag dazu leisten, politische Rahmenbedingungen zu schaffen, um Klimaschutzpotentiale in Gebäuden besser zu nutzen. Allerdings können diese Vorschläge keine breite und dringend notwendige Debatte darüber ersetzen, an welchen Zielen sich die deutsche Wohngebäudeenergieeffizienzpolitik (neben Klimaschutz) orientieren soll und welche politischen Maßnahmen (über die Implementation der Gebäude-Richtlinie hinaus) dafür prioritär sind.

11.1 Maßnahmen für eine effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland

Kapitel 8 hat erläutert, welche Anforderungen der Gebäude-Richtlinie in Deutschland bisher nicht effektiv umgesetzt wurden und in welcher Hinsicht Nachbesserungsbedarf besteht. Im Folgenden werden diejenigen Maßnahmen dargestellt, die als besonders relevant für die effektive Implementation eingeschätzt werden. Der Bundesregierung wird prioritär empfohlen, folgende Punkte zeitnah umzusetzen: a) bessere *formale* Implementation von Heizungsinspektionen und Energieausweisen, b) bessere *praktische* Implementation durch bundeseinheitliche Stichprobenkontrollen und effektive Durchsetzung der EnEV, c) Unterstützung der *Kommunen* bei Information der Politikadressaten und Bewältigung möglicher örtlicher *Zielkonflikte*.

Bessere formale Implementation der Energieausweise

Die aktuelle Regelung der Energieausweise ist wenig praktikabel und nur bedingt zielführend: Durch die parallele Verwendung von Verbrauchs- und Bedarfsausweis ist die Vergleichbarkeit für potentielle MieterInnen und KäuferInnen schwierig. Eine ausschließliche Nutzung des Bedarfsausweises ist zweckmäßiger und sollte bei der nächsten EnEV-Novellierung verpflichtend werden. Wichtig ist, dass MieterInnen und KäuferInnen aussagekräftige Informationen erhalten – insbesondere, sobald die Anforderungen der *neuen EU-Gebäude-Richtlinie von 2010* (2010/31/EU) implementiert werden. Dann nämlich ist die Energieeffizienzbewertung auch in Verkaufs- und Vermietungsan-

zeigen anzugeben und der Energieausweis den neuen MieterInnen oder KäuferInnen nicht nur vorzulegen, sondern auch in Kopie auszuhändigen.²⁰⁸

Problematisch ist außerdem, dass die Unabhängigkeit der AusstellerInnen nicht gewährleistet ist (vgl. Kapitel 8.5.2). Wenn EigentümerInnen für den anspruchsvollen Bedarf für den Energieausweis beispielsweise lediglich Daten per Internet übermitteln und der/die AusstellerIn das Gebäude nie begutachtet, sondern die Plausibilität der Angaben nur grob abschätzt, kann das Instrument seinen ursprünglichen Zweck nicht erfüllen. Die Bundesregierung muss diese Grauzone rechtlich klar regeln.

Für die effektive Implementation wird auch ein zentrales Register von akkreditierten AusstellerInnen und/oder ausgestellten Energieausweisen diskutiert. Hier müssten allerdings Nutzen mit Kosten, Datenschutzerfordernungen und Aufwand für die Beteiligten gegeneinander abgewogen werden.²⁰⁹ Ein klarer Vorteil wäre bei einem solchen zentralen Energieausweis-Register die gute Datenbasis, die sich für Monitoring und Evaluation sowohl des Instruments als auch des Zustands der Wohngebäude nutzen ließe. Eine zusätzliche Akkreditierung von AusstellerInnen könnte die praktische Implementation weiter unterstützen, weil so eine bessere Kontrolle der Voraussetzungen – und ggf. ein Ausschluss von der Ausstellerberechtigung – möglich wird.

Bessere formale Implementation: einmalige Inspektion der Heizkessel umsetzen

Wie Kapitel 8.6.1 gezeigt hat, ist umstritten, ob bezüglich der Inspektion der Heizkessel eine effektive Implementation vorliegt. Da Deutschland die „Option B“ gewählt hat, müssen die Anforderungen der Gebäude-Richtlinie nicht im Detail umgesetzt werden. Vielmehr reicht der Nachweis der „Gleichwertigkeit der Ansätze“. Um weitere Effizienzpotentiale bei Heizungsanlagen zu nutzen, sei der Bundesregierung dennoch empfohlen, die in der Richtlinie vorgesehene *einmalige* Inspektion älterer Heizungen einzuführen, um eine gezielte Beratung der NutzerInnen zu ermöglichen. Aus einer Studie im Auftrag von BMVBS und BBR sind Vorschläge für eine Inspektion durch Schornstein-

²⁰⁸ Die Frist zur Umsetzung dieser neuen EU-Gebäude-Richtlinie läuft im Sommer 2012 ab. Die Maßnahmen müssen spätestens ein Jahr später in Kraft treten.

²⁰⁹ Die Einführung eines solchen Registers lässt – angesichts der bisherigen Erfahrungen im politischen Prozess rund um den Energieausweis – Protest von Interessengruppen und Entscheidungsträgern erwarten. Es hätte (insbesondere angesichts der Vorbehalte gegen jegliche „Bürokratie“, vgl. Kapitel 11.2) vermutlich keine große Chance.

fegerInnen mithilfe einer Checkliste hervorgegangen, dabei sei mit einem überschaubaren Aufwand zu rechnen (BMVBS/BBR 2006).

Bessere praktische Implementation durch bundeseinheitliche Stichprobenkontrollen

Die vorliegende Arbeit hat die mangelnde Vollzugskontrolle insbesondere bei energetischen Sanierungen von Bestandsgebäuden untersucht. Jedoch gibt es weitere Anforderungen der EnEV, die für eine effektive Implementation zumindest in Stichproben kontrolliert werden sollten: die Einhaltung der energetischen Anforderungen beim Neubau, die Richtigkeit der Energieausweise sowie das Erfüllen der Nachrüstpflichten.²¹⁰

Die Prüfung, ob Energieausweise korrekt ausgestellt wurden, ist auch deswegen relevant, weil die Unabhängigkeit der AusstellerInnen bisher nicht gewährleistet ist (vgl. oben). Insofern ließen sich mit Stichprobenkontrollen die AusstellerInnen falscher bzw. ungenauer Energieausweise entdecken und gegebenenfalls belangen. Zwar ist dies bereits jetzt ein wichtiges Kriterium für eine effektive praktische Implementation der Richtlinie. Spätestens im Sommer 2013 muss die Bundesregierung jedoch ein unabhängiges Kontrollsystem einführen, weil dies eine explizite neue Anforderung in der Revision der Gebäude-Richtlinie von 2010 ist. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass Stichprobenkontrollen dazu führen, dass Politikadressaten die Anforderungen der EnEV ernster nehmen, insbesondere, wenn bei einem Vergehen tatsächlich Bußgelder verhängt werden (vgl. folgender Punkt). Sollte eine *behördliche* Stichprobenkontrolle nicht möglich sein, wäre auch ein Beliehenen-Modell ähnlich dem TÜV denkbar (vgl. Kapitel 9.2.3.1 und Vorschlag von Ziehm 2010: 11). Dies hätte den Vorteil, dass nicht jede zuständige Behörde (i.d.R. untere Baubehörde) entsprechend ausgebildetes und erfahrenes Personal vorhalten muss.

Bessere praktische Implementation durch konsequente Sanktionierung

Die Bundesregierung hat keinen direkten Einfluss darauf, ob und in welcher Höhe bei einzelnen Ordnungswidrigkeiten Bußgelder verhängt werden²¹¹. Sie kann jedoch an

²¹⁰ Letztere sind keine Anforderung der Gebäude-Richtlinie und daher für eine effektive Implementation nicht notwendig. Dennoch kann der korrekte Vollzug der Nachrüstpflichten einen Beitrag zu den Zielen der Richtlinie und zu den Klimaschutzpolitischen Zielen der Bundesregierung leisten, weshalb Kapitel 11.4 näher darauf eingeht.

²¹¹ Derzeit nennen EnEG und EnEV drei verschiedene Kategorien von Bußgeldern: jeweils bis zu 5 000, 15 000 und 50 000 Euro (vgl. EnEG 2009 § 8).

Länder und zuständige Behörden appellieren oder die Ermessensspielräume in EnEG und EnEV einschränken. Letzteres erscheint angesichts der komplexen Thematik und der zu erwartenden unterschiedlichen Schwere der Ordnungswidrigkeiten jedoch nicht ziel führend. Vielmehr ist ein Austausch zwischen Bundesregierung und Ländern über Erfahrungen mit der aktuellen Bußgeld-Praxis zu empfehlen, um die derzeitige Praktikabilität und die Abschreckungswirkung zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen. Zusätzlich könnte die Bundesregierung auch gemeinsam mit den Ländern alternative Sanktionsmechanismen entwickeln (vgl. Kapitel 5.1.2). Wenn beispielsweise Gebäude nicht genutzt (z.B. nicht neu vermietet) werden dürfen, solange die Anforderungen nicht erfüllt sind, könnte dies ein Anreiz für GebäudeeigentümerInnen sein, sich regelkonform zu verhalten (vgl. hierzu auch ASIEPI project 2009: 3).²¹²

Kommunen unterstützen

Nicht nur beim Vollzug des Bundesrechts, auch bei der Information von Politikadressaten über deren Rechte und Pflichten kommt den Ländern und Kommunen eine große Bedeutung zu. Wenn die Bundesregierung ihnen dabei Unterstützung anbietet, ist die korrekte Anwendung der EnEV wahrscheinlicher. Für immer mehr Kommunen wird der Klimaschutz zu einem zentral diskutierten Handlungsfeld. Kommunen können dabei jedoch auch in (vermeintliche) Zielkonflikte geraten, die sich aus dem Anspruch der EnEV einerseits und örtlichem Baurecht oder Denkmalschutz andererseits ergeben. Die Kompatibilität zu anderen Regelungen ist ein wichtiges Kriterium für die effektive Implementation von EU-Politik im Mitgliedstaat. Die eingeschränkte Praktikabilität der Sanierungsanforderungen vor dem Hintergrund kommunaler Vorschriften (Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen) wurde in Kapitel 8.4.2 erläutert. Es ist nicht allein Aufgabe der Bundesregierung, Zielkonflikte auszuräumen. Doch sie kann die Kommunen dabei unterstützen, konstruktiv mit diesen Herausforderungen zwischen Baupolitik und Klimaschutz umzugehen, indem sie Vernetzung ermöglicht, Hilfe und Beratung anbietet sowie Best-Practice-Beispiele kommuniziert. Diese Herausforderung zu erkennen, sie bei zukünftigen politischen Entscheidungen im Blick zu behalten sowie Forschungs- und Praxisprojekte zu initiieren, wären bereits wichtige Schritte.

²¹² Außerdem könnte bei Existieren eines Registers akkreditierter AusweisausstellerInnen (vgl. oben) denjenigen die Akkreditierung entzogen werden, die wiederholt gegen die EnEV verstoßen.

11.2 Zu empfehlendes Vorgehen bei der Umsetzung der Maßnahmen

Die folgenden Empfehlungen für das *Prozedere* bei der Umsetzung der in Kapitel 11.1 empfohlenen Maßnahmen basieren auf der Annahme, dass – wie die Analyse der bisherigen Implementation der Gebäude-Richtlinie ergeben hat – Widerstände von Interessengruppen und Entscheidungsträgern zu erwarten sind, die statt einer effektiven Implementation der EU-Anforderungen lieber den Status quo erhalten möchten.

Grundsätzlich empfiehlt es sich, die vorgesehene EnEV-Novellierung im Jahr 2012 zu nutzen, um die beschriebenen Maßnahmen umzusetzen. Bei der Analyse der Verzögerungen der formalen (Kapitel 9.1) sowie der ungenügenden praktischen Implementation (Kapitel 9.2) der Gebäude-Richtlinie wurden verschiedene hemmende Einflussfaktoren identifiziert, die es in Zukunft zu berücksichtigen gilt.

Blockade einer effektiven praktischen Implementation durch den Bundesrat vermeiden

Der Bundesrat hat sich schon bei der EnEV 2009 gegen die Stichprobenregelung zur Vollzugskontrolle ausgesprochen. Damals argumentierten die Gegner, die anderen (neuen) Vollzugsinstrumente (Fachunternehmererklärung, Ausdehnung der Verantwortlichen) seien ausreichend. Doch die vorliegende Analyse hat herausgearbeitet, dass beim Bundesrat auch Bedenken wegen Kosten und Bürokratieaufwand eine Rolle gespielt haben. Er sollte deshalb auch zukünftig als potentieller Veto-Player rechtzeitig beteiligt werden. Möglicherweise ist die Relevanz der Gebäude für die von der Bundesregierung eingeleiteten „Energiewende“ in der politischen Debatte inzwischen bekannter und erhält so eine höhere Priorität als noch vor wenigen Jahren. Das bedeutet nicht automatisch, dass die Bundesländer allen Vorschlägen der Bundesregierung zustimmen, wie die Vorbehalte des Bundesrats gegenüber einer anderen Maßnahme zur Gebäudeenergieeffizienz gezeigt haben.²¹³ Falls eine komplette Refinanzierung der Vollzugskontrollen der EnEV-Anforderungen durch verhängte Bußgelder nicht möglich ist, sollte zwischen Bundesregierung und Bundesrat eine Lösung zur Finanzierung gefunden werden. Es ist anzunehmen, dass die Länder bei Zusage finanzieller Unterstützung durch den Bund einer umfangreicheren Vollzugskontrolle eher zustimmen könnten. Die

²¹³ Im Juli 2011 lehnten die Bundesländer den Gesetzesvorschlag der Bundesregierung für Steuervorteile bei energetischer Sanierung aus finanziellen Gründen ab – sie befürchteten Steuerausfälle in Milliardenhöhe (vgl. Tagesschau 2011). Im März 2012 scheiterte zum wiederholten Mal der Versuch einer Einigung im Vermittlungsausschuss (Deutschlandfunk 2012).

Bundesregierung sollte den Dialog suchen und die Verhandlungen mit dem Bundesrat gründlich vorbereiten. In dem Zusammenhang müssen sich die Bundesländer auch kritisch fragen, inwiefern sie die zuständigen Behörden auf kommunaler Ebene beim Vollzug *politisch* unterstützen. Wenn die Kommunen ihre Vollzugskontrolle ernster nehmen als die Landesregierung, die sich – ganz im Sinne eines positiven Behörden-Images (vgl. Kapitel 9.2.3) – um Harmonie in ihre Beziehung zu den BürgerInnen bemüht, erhalten die Politikadressaten widersprüchliche Signale aus den unterschiedlichen politischen Ebenen. Dies führt dies zu ineffizientem und ineffektivem Behördenhandeln.

Verzögerungen der Implementation vermeiden

Zudem ist es unerlässlich, dass alle beteiligten Ressorts frühzeitig mit internen Absprachen beginnen, um so eine gemeinsame Strategie zu erarbeiten. Im Zusammenhang mit der EnEV 2007 wären vermutlich weniger Verzögerungen entstanden, wenn die betroffenen Ministerien ihre Positionen im Vorfeld miteinander abgestimmt hätten, anstatt diese in der Öffentlichkeit zu diskutieren. Die Haltung der MinisterInnen beeinflusst auch die Zusammenarbeit auf Arbeitsebene zwischen den Ressorts.

Der Bundesrat hat die EnEV 2007 aus politischem Interesse absichtlich weiter verzögert. Damit ist prinzipiell auch in Zukunft zu rechnen, wenn die Bundesländer nicht hinter den politischen Maßnahmen stehen, sie diese jedoch auch nicht verhindern können (da eine Implementation von EU-Recht notwendig ist).

Öffentliche Unterstützung bei Interessenverbänden suchen

Die Bundesregierung wird sich gegen eine starke Lobby durchsetzen müssen. Doch es gibt auch viele Akteure, die die Politik der Bundesregierung unterstützen. Beispiele sind die Baubranche sowie Umwelt- und Verbraucherschutzverbände. Wenn die Regierung die Gelegenheit nutzt, geplante Maßnahmen mit diesen zu diskutieren und gegebenenfalls auch auf deren Fachwissen zurückzugreifen, ist eine öffentliche Unterstützung durch die Verbände wahrscheinlich. Außerdem ermöglicht die Bundesregierung diesen Akteuren damit, sich untereinander zu vernetzen, ihre Interessenkoalitionen zu stärken und sich im Prozess intensiver einzubringen, auch als „Gegengewicht“ zur Wohnungswirtschaft und Immobilienlobby. Denn das untersuchte Fallbeispiel hat gezeigt: Wenn – wie in der „Pull-and-Push“-These von Börzel – neben dem Druck „von oben“ (durch die EU-Kommission) kein Druck „von unten“ kommt, dann haben die politischen

Mehrheiten wenig Ambitionen, sich für eine effektive Implementation einzusetzen, sofern damit der Status quo verändert werden soll. Die Relevanz dieses „Pull“-Faktors nationaler Interessenverbände für eine effektive Implementation wurde oben bereits ausführlich beschrieben. Auch die Verbändeförderung des BMU kann dazu beitragen, dass die Verbände für politische Verhandlungsphasen zusätzliche Kapazitäten schaffen können. So lassen sich Verbandsmitglieder und Öffentlichkeit über die Umweltrelevanz des Themas (Wohn-)Gebäudeenergieeffizienz informieren, zu persönlichem Handeln motivieren sowie von der Notwendigkeit politischer Maßnahmen überzeugen. Dabei sollte an das wachsende Interesse der Umweltverbände, sich nun für das vormals unbeliebte und „sperrige“ Thema zu engagieren, angeknüpft werden (vgl. Kapitel 10.1.2). Auch die seit Jahren wachsende Bereitschaft vieler Umweltverbände, verstärkt mit Wirtschaftsakteuren themenspezifisch zusammenzuarbeiten, kann hier hilfreich sein: Themenspezifische oder anlassbezogene Kooperationen mit der Heizungs- und/oder Baustoffbranche sowie dem Handwerk ermöglichen eine größere Multiplikatorwirkung.

Öffentlichen Gegenwind wegen „Bürokratie“ und „Bevormundung“ vermeiden

Derzeit argumentiert die Bundesregierung häufig aus der Defensive heraus und versichert öffentlich, niemand werde zu „Zwangssanierungen“ verpflichtet. Außerdem distanziert sie sich von einer „Bevormundung“ der BürgerInnen. Vielmehr ständen „Flexibilität“ und „wirtschaftliche Anreize“ im Vordergrund (BMU/BMWi 2010: 22, vgl. auch Kapitel 12). Diese Rhetorik kann bei Politikadressaten folgende Wirkung haben:

- a) Sie stärkt die (falsche) Annahme von Politikadressaten, Energieeffizienzmaßnahmen an Gebäuden seien derzeit grundsätzlich „freiwillig“.²¹⁴
- b) Sie schürt Erwartungen an eine auch künftig liberale Gebäudeenergieeffizienzpolitik und fördert die Einstellung, erst einmal abzuwarten und zu hoffen, dass es künftig ausreichend finanzielle Unterstützung für Sanierungen gibt.
- c) Sie schafft und festigt die öffentliche Meinung, der Staat sei nicht legitimiert, mit ordnungsrechtlichen Vorgaben in die Bewirtschaftung von Wohngebäuden einzu-

²¹⁴ Vgl. hierzu auch die These von Weiß/Vogelpohl, dass die bisherige Kommunikation an die Politikadressaten eine (teilweise nicht existierende) Freiwilligkeit suggeriere, weil Informationskampagnen auf Vorteile der Sanierung fokussieren und kaum auf gesetzliche Anforderungen verweisen (Weiß/Vogelpohl 2010: 37).

greifen. Gibt es in einem Politikfeld erst einmal gesellschaftliche Tabus, wird die Regierung Mühe haben, ihre Gestaltungsmacht zurückzugewinnen.²¹⁵

Dieser defensive „vorausseilende Gehorsam“²¹⁶ gegenüber der vermeintlichen Mehrheitsmeinung²¹⁷ mag für Wahlkampfaktiken kurzfristig nützlich sein, doch ist er auf mittel- und langfristige Sicht schädlich: So gibt die Bundesregierung freiwillig relevante Aktionsfelder auf, die sie für ihre Klima- und Energiepolitik dringend benötigt. Das Feld innerhalb kurzer Zeit zurückzuerobern, erscheint ungleich schwieriger.

Weiche Instrumente (Energieberatung, Stärkung regionaler Netzwerke, breite Informationskampagnen zu Pflichten und Rechten von EigentümerInnen sowie Finanzierungsmöglichkeiten für Sanierungen) können helfen, die Politikadressaten in ihrem regelkonformen Handeln zu unterstützen, sie für das Ziel der Energieeffizienz zu gewinnen und das Missverständnis auszuräumen, die Berücksichtigung der EnEV sei „freiwillig“. Eine bessere Aufklärung über Rechte und Pflichten der einzelnen Politikadressaten wird nicht zuletzt auch dabei helfen, die privatrechtliche Kontrolle zu verbessern, auf die sich der Bundesrat (anstelle der behördlichen Stichproben) verlässt: Nur wer überhaupt weiß, dass HandwerkerInnen spezifische Anforderungen der EnEV berücksichtigen müssen, kann bei nicht-konformer Durchführung Nachbesserungen verlangen oder den Rechtsweg beschreiten.

(Vermeintlichen) Zielkonflikt zwischen Mieter- und Klimaschutz auflösen

Die Bundesregierung ist bei der effektiven Implementation auf die Unterstützung der Umwelt-, Mieter- und Verbraucherschutzverbände angewiesen (vgl. oben). Diese spre-

²¹⁵ Vergleichbar wäre dies mit der ähnlich emotionalen Forderung „Freie Fahrt für freie Bürger – kein Tempolimit!“

²¹⁶ Reiner Wild, der Geschäftsführer des Berliner Mietervereins sagt in einem vom DNR veröffentlichten Interview dazu: „Bei der ersten Vorstellung ihres Energiekonzepts 2050 hat die Bundesregierung die Gebäudeeigentümer noch zur energetischen Sanierung zwingen wollen. Doch mit Hilfe eines bundesweit erscheinenden Boulevardblatts ist es den Verbänden der Gebäudeeigentümer innerhalb weniger Tage gelungen, der Regierung diese Pläne wieder auszutreiben.“ (Langkamp 2011: 14)

²¹⁷ Tatsächlich kann die Regierung auf eine extrem hohe Zustimmung in der Bevölkerung bauen, wenn es ganz allgemein um Klimaschutzmaßnahmen in Gebäuden geht: Bei der repräsentativen Umweltbewusstseinsstudie von BMU/UBA im Jahr 2010 gaben 87 % der Befragten an, sie hielten eine „deutliche bessere Wärmedämmung von Häusern“ für eine sehr wichtige oder eher wichtige Maßnahme für den Klimaschutz. Zugleich hielten 88 % der Befragten eine „staatliche Förderung von Investitionen, die zu Energieeinsparung in Wohnhäusern führen“ für sehr wichtig oder eher wichtig (BMU/UBA 2010: 82).

Und laut einer 2005 durchgeführten Befragung halten relevante Politikadressaten (PlanerInnen, EnergieberaterInnen) eine behördliche Vollzugskontrolle für „sinnvoll“ (Hertle et al. 2006: 51).

chen sich bereits für mehr Energieeffizienz in Gebäuden aus und fordern von der Politik konsequentere Maßnahmen. Gleichzeitig halten mehrere gesellschaftliche Gruppen die wohnpolitische Entwicklung in einigen Regionen Deutschlands für problematisch und verweisen darauf, dass MieterInnen nach Sanierungen oft „draufzahlen“, und zwar nicht erst bei „Luxussanierungen“. So geht das Greenpeace Magazin auf dieses Dilemma ein und zitiert den beim Bündnis ‚Recht auf Stadt‘ aktiven Christoph Twickel: „Indirekt verdrängt die energetische Gebäudesanierung sozial schwache Menschen aus beliebten Stadtteilen“ (Stukenberg 2012: 17-18). Deswegen wehren sich Menschen vermehrt gegen die sogenannte Gentrifizierung („Aufwertung von Stadtteilen“).²¹⁸ VermieterInnen sollten demnach nicht – politisch legitimiert – die einzigen Profiteure von energetischen Sanierungen sein, stattdessen fordern die Verbände für alle Bevölkerungsgruppen „bezahlbaren Wohnraum“. Es sei wichtig, dass Sanierungen nicht zu übersteuerten Mieten führen (die deutlich über eine sogenannte Warmmietenneutralität²¹⁹ hinausgeht). Vor dem Hintergrund dieser Debatte ist es für die Bundesregierung zentral, die Sorgen der Verbände – und vieler BürgerInnen – ernstzunehmen, mit ihnen in einen Dialog zu treten, Aufklärung zu leisten und die Kommunen in diesen Fragen zu unterstützen. Dabei lassen sich ggf. auch Vorurteile oder Missverständnisse ausräumen, indem ausreichend Fakten zur Entwicklung der Gentrifizierung aufbereitet werden und wissenschaftlich ermittelt wird, in welchem Umfang Maßnahmen der Wohngebäudeenergieeffizienzpolitik tatsächlich dazu beitragen. Möglicherweise lassen sich einzelne Stellschrauben der EnEV oder des Mietrechts anpassen und/oder Empfehlungen für politische Entscheidungen auf Landes- und kommunaler Ebene erarbeiten. Für eine effektive Energiewende im Gebäudebestand braucht es die Akzeptanz der MieterInnen, insofern sind deren Sorgen in der Kommunikation der Bundesregierung ernst zu nehmen und in der politischen Programmentwicklung zu berücksichtigen.

²¹⁸ Dabei ist das eigentliche Problem nicht unbedingt die energetische Sanierung im engeren Sinne, sondern vielmehr die parallele Aufwertung des Wohnraums, indem die Ausstattung modernisiert und erweitert (neben neuen Fenstern und moderner Heizungsanlage z.B. Balkone, hochwertige Bäder und Fußböden) und das Umfeld attraktiver gestaltet wird (z.B. Grünanlage, Parkmöglichkeiten), sodass die Wohnung zu einem deutlich höheren Mietpreis angeboten werden kann. Diese Entwicklung verdrängt das Klientel, das sich diese Mieten nicht mehr leisten kann.

²¹⁹ Für MieterInnen ideal ist eine Erhöhung der Kaltmiete um maximal den Betrag der eingesparten Heizkosten, dies wird „Warmmietenneutralität“ genannt. Die kompletten Sanierungen sind oft teurer, doch dürfen VermieterInnen nur die Modernisierungskosten auf die Miete umlegen, die eine *Verbesserung* der Wohnsituation zur Folge haben. Kosten, die zur regulären Instandhaltung und dem Werterhalt gehören, müssen vom Eigentümer getragen werden. In der Realität ist eine Abgrenzung nicht immer einfach (vgl. UBA 2010a: 48-49).

Grundsätzlich erscheinen an dieser Stelle drei Punkte relevant: 1) BürgerInnen sind gründlicher darüber aufzuklären, dass eine höhere monatliche Kaltmiete *nicht automatisch* deutlich höhere Gesamtwohnkosten bedeutet, sofern auf der anderen Seite eine bessere Wärmedämmung oder Heiztechnik zu niedrigeren Heizkosten führt.²²⁰ 2) „Luxussanierungen“ betreffen einige deutsche Städte, jedoch nicht die Mehrheit der Bevölkerung. Weitaus häufiger ist ein ganz anderes ökonomisches Problem zu bewältigen, das energetische Sanierung *verhindert*: das Nutzer-Investor-Dilemma und die Sorge der VermieterInnen, (beispielsweise aufgrund geringer Wohnraumnachfrage) keine höhere Kaltmiete am Wohnungsmarkt durchsetzen zu können. 3) Ein möglichst hoher Anteil von kommunal/öffentlich bewirtschafteten Wohnungen kann zur Eindämmung der Gentrifizierung beitragen.²²¹ So kann die öffentliche Hand – im Gegensatz zu Immobilienfonds – auch ohne hohe Renditeerwartungen Bestandsgebäude sanieren und zu einem für die MieterInnen akzeptablen Preis vermieten. Dies ist insbesondere in Regionen wichtig, in denen der Wohnungsmarkt angespannt ist und kein (dem Bedarf entsprechender) sozialer Wohnungsbau stattfindet.

11.3 Empfehlungen an EU-Gremien zur effektiven Implementation der Gebäude-Richtlinie

Es ist *nicht* davon auszugehen, dass künftig *alle* EU-Mitgliedstaaten – im Sinne der „vorbildlichen“ Tradition der Länder „World of Law Observance“ – in Politik und Administration eine ausreichend hohe EU-Loyalität entwickeln. Vielmehr wird bei Mitgliedstaaten der „World of Domestic Politics“ (wie Deutschland) das Implementationsergebnis weiterhin abhängig sein von relevanten Einflussfaktoren im politischen Prozess, wie z.B. innenpolitischen Interessen. Doch gerade bei Ländern dieser Gruppe kann konsequenter Druck der EU-Kommission auf den Mitgliedstaat (und bei Bedarf die zügige Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren) die innenpolitische Opposition gegen EU-Recht schwächen und sich positiv auf das Implementationsergebnis auswirken (Falkner 2010: 10-19). Problematisch ist, dass die Kommission nur wenig Personal hat,

²²⁰ Hier sind nicht nur die aktuellen, sondern auch die zu erwartenden mittelfristigen Energiepreissteigerungen in die Bilanz einzubeziehen.

²²¹ So können Städte z.B. Erhaltungssatzungen verabschieden, denen zufolge die Stadt ein Vorkaufsrecht von Wohngebäuden hat und somit den Grad der Sanierung und Aufwertung der Wohnungen selbst verantwortet. Von vorneherein keine weiteren öffentlichen Wohnungsbestände zu veräußern (vgl. Kapitel 2.2.2.6) wäre ebenfalls zielführend, um als Kommune mehr Einfluss auf die Wohnungsmarktentwicklung – und somit einen wichtigen Bereich der Sozialpolitik – zu haben.

um die Effektivität der Implementation zu kontrollieren und durchzusetzen. Sie muss sich oft auf Angaben aus den Mitgliedstaaten verlassen und kann die Effektivität der *praktischen* Implementation kaum evaluieren. Deshalb benötigt sie für eine effektive Implementationskontrolle – auch angesichts der wachsenden Zahl gemeinschaftlich geregelter Politiken – mehr Kapazitäten. Die EU-Gremien sollten also für die effektive Implementation der Gebäude-Richtlinie mehr personelle und finanzielle Mittel für Monitoring und Durchsetzung zur Verfügung stellen, insbesondere da mit der neuen EU-Gebäude-Richtlinie von 2010 zusätzliche Anforderungen an die Mitgliedstaaten hinzukommen, die es zu überwachen gilt. Parallel sind die Angebote zur fachlichen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei deren Implementation sowie Angebote zur EU-weiten Vernetzung und zum fachlichen Austausch fortzusetzen (vgl. hierzu auch Falkner 2010: 21), etwa die Informationsplattform „Buildup.eu“ (European Commission 2009a) sowie die Zusammenarbeit mit nationalen ExpertInnen in der „Concerted Action Energy Performance of Buildings“ (Concerted Action EPBD 2012).

Falkner et al. empfehlen außerdem, dass die EU-Kommission Kontakte zu nationalen Interessengruppen pflegen sollte, die sie beim Monitoring der effektiven Implementation unterstützen können, indem sie als „Watchdog“ bzw. „Whistleblower“ dafür sorgen, dass die Kommission von Vertragsverletzungen erfährt. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die entsprechenden Interessengruppen a) im Mitgliedstaat existieren und b) selbst ausreichend Kapazitäten dafür zur Verfügung haben (Falkner 2010: 19-20). Und nicht zuletzt muss die Kommission Beschwerden von Verbänden dann auch konsequent nachgehen und ihnen die Ergebnisse ihrer Prüfung mitteilen. Auch dafür braucht die Kommission ausreichend Kapazitäten. Die (teils ehrenamtlichen) Akteure von Umweltverbänden investieren viel Zeit in Recherche. Wenn sie anschließend den Eindruck erhalten, die EU-Kommission stelle sich auf Seiten der Mitgliedstaaten bzw. lasse es zu, dass diese das Implementationsdefizit verharmlosen, und gehe den Vorwürfen der Verbände nicht konsequent nach, verliert die EU-Kommission womöglich wichtige Verbündete für effektive Implementation.

11.4 Generelle Empfehlungen an die Bundesregierung zur EnEV für erfolgreiche Gebäudeenergieeffizienzpolitik

Bei der Untersuchung des deutschen Implementationsergebnisses der Gebäude-Richtlinie sind auch Potentiale zur Optimierung politischer Instrumente aufgefallen, die

nicht direkt als Voraussetzung für eine effektive Implementation dieser Richtlinie gelten, jedoch für eine konsistente (Wohn-)Gebäudeenergieeffizienzpolitik zielführend sein können. Die Bundesregierung selbst hat sich in ihrem Energiekonzept klare Ziele gesteckt: „Bis 2020 wollen wir eine Reduzierung des Wärmebedarfs um 20 % erreichen. Darüber hinaus streben wir bis 2050 eine Minderung des Primärenergiebedarfs in der Größenordnung von 80 % an.“ (BMU/BMWi 2010: 22, vgl. auch Kapitel 2.2.2.9 und 12) Die Bundesregierung orientiert sich also nicht nur an einem allgemeinen Klimaschutzziel, sondern möchte, dass die Gebäude eine zentrale Rolle bei der Energiewende übernehmen. Unter der Prämisse, dass die Bundesregierung dieses Ziel tatsächlich erreichen will²²² und dass insbesondere die EnEV dafür ein zentrales Instrument darstellt, werden im Folgenden Handlungsempfehlungen und EnEV-Reformvorschläge entwickelt, die zur Zielerreichung beitragen könnten.

Die EnEV fordert den Austausch alter Heizkessel und geht damit über die Anforderungen der Gebäude-Richtlinie hinaus: Der Betrieb von Heizkesseln, die vor dem 1. Oktober 1978 aufgestellt wurden, ist (bis auf wenige Ausnahmen) seit dem 1. Januar 2007 nicht mehr gestattet (EnEV 2009, § 10 Abs. 1). Es ist zu vermuten, dass zahlreiche alte Heizkessel unerlaubt weitergenutzt werden (vgl. Kapitel 8.6.2). Für eine Abschätzung der Relevanz sollte die Bundesregierung die Statistiken des Schornsteinfegerhandwerks genau auswerten und gegebenenfalls den Austausch alter Heizungen engagierter durchsetzen. Denn die SchornsteinfegerInnen führen zwar ein detailliertes Register über die Heizungen in ihrem Gebiet und informieren die BetreiberInnen auch darüber, dass alte Kessel ausgetauscht werden müssten. Eine Nichtbeachtung ist in der EnEV bisher jedoch nicht als Ordnungswidrigkeit definiert, insofern ist anzunehmen, dass der Heizungsaustausch derzeit nicht konsequent genug durchgesetzt wird. Es sollten die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, eine Nichtbeachtung dieser Anforderung der EnEV mit einem Bußgeld zu belegt.

²²² Diese Prämisse zu betonen mag obsolet klingen, doch einige Experten bescheinigen der Bundesregierung in dieser Sache nicht genug Zielstrebigkeit und Klarheit in ihrem politischen Handeln: „Doch so scheinbar einmütig die Bundesregierung die Energieproduktivität erhöhen und den Energiebedarf senken will, so zwiespältig sind die konkreten Signale, die überall dort ausgesendet werden, wo es wirkungsvolle Instrumente zu entwickeln gilt. Eine erfolgreiche Effizienzpolitik kann nicht allein auf den marktwirtschaftlichen Selbstlauf setzen, sondern muss als große Innovationsaufgabe verstanden werden und auf alle Wirkungsmechanismen setzen: auf Förderung, Motivation, Information und Fortbildung, aber auch auf ordnungsrechtliche Instrumente, Marktüberwachung und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Dieses Gleichgewicht fehlt dem heutigen Instrumentenmix.“ (ifeu et al. 2012: 2)

Die SchornsteinfegerInnen sind auch für die Kontrolle weiterer Nachrüstpflichten der EnEV zuständig. Hier gibt es Anlass zu Nachbesserungen. Zum einen sind SchornsteinfegerInnen in der Regel keine fachlich ausgebildeten EnergieberaterInnen und zum anderen sind Inkonsistenzen im Regelwerk problematisch: Es gibt Anforderungen, die von dem/der SchornsteinfegerIn überprüft werden, für die – im Fall der Regelwidrigkeit – jedoch kein Bußgeld vorgesehen ist (z.B. nachträgliche Dämmung von Heizungsrohren). Oder es ist andersherum: Es sind Ordnungswidrigkeiten definiert, deren entsprechende Anforderungen jedoch von dem/der SchornsteinfegerIn nicht überwacht werden (z.B. Verwendung von Thermostatventilen). Außerdem werden Heizungssysteme ohne eigene Feuerungsanlagen bisher gar nicht von SchornsteinfegerInnen überwacht (z.B. Fern- oder Nahwärmesystem, Wärmepumpe). Insgesamt überwachen SchornsteinfegerInnen nur einen Teil der Nachrüstpflichten an *Heizungsanlagen*, andere Maßnahmen (z.B. Dämmung der obersten Geschossdecke) oder auch die korrekte Ausführung beim Neubau werden bisher gar nicht kontrolliert. Hier bietet sich eine gründliche Überarbeitung der Prüf- und Bußgeldbestimmungen im Rahmen der EnEV-Novellierung in 2012 an. Es werden in dem Zusammenhang auch Ansätze diskutiert, die Vollzugskontrolle der EnEV auf Landesebene generell mit der des EEWärmeG zu verknüpfen (vgl. zu den behördlichen Stichprobenkontrollen Kapitel 11.1).

Außerdem sind bei den Nachrüstpflichten verschiedene Ausnahmen vorgesehen, die bei der EnEV-Novellierung in 2012 auf den Prüfstand gehören: Wie viele Gebäude sind von diesen Ausnahmen betroffen und welches Potential verbirgt sich dort noch? Das generelle EnEV-Wirtschaftlichkeitsgebot schützt Härtefälle vor überzogenen Forderungen und ermöglicht so bereits, im Einzelfall von den Vorgaben abzuweichen. Weitere rechtliche Ausnahmetatbestände ließen sich reduzieren, um gegebenenfalls weitere relevante Potentiale zu erschließen.

Zur Vorbildwirkung sollten des Weiteren alle öffentlichen Gebäude (Wohn- und Nichtwohngebäude; auch die von Gesellschaften, an denen Kommunen, Land oder Bund beteiligt sind) innerhalb der kommenden Jahre umfassend saniert werden – auch um Energiepreissteigerungen entgegenzutreten, die die kommunalen Haushalte weiter belasten würden.

11.5 Generelle Empfehlungen für erfolgreiche Gebäudeenergieeffizienzpolitik

Unabhängig von den spezifischen Rahmenbedingungen in Deutschland ist davon auszugehen, dass die Komplexität des Politikfeldes der (Wohn-)Gebäudeenergieeffizienzpolitik auch in anderen Staaten signifikante Herausforderungen an Entscheidungsträger und weitere Akteure stellt: Es gibt zahlreiche Überschneidungen mit anderen, lange etablierten Politikfeldern; hier vertreten Lobbygruppen teils konträre Interessen. Angesichts der hohen Bedeutung auch von sozial- und wirtschaftspolitischen Aspekten ist in diesem Politikfeld mit Zielkonflikten zu rechnen. Außerdem ist die Zahl der relevanten Akteure sehr hoch: Nahezu jeder Mensch ist Politikadressat, jedeR, der/die wohnt, hat in irgendeiner Form mit Heizungen und/oder Baumaßnahmen zu tun. Einige Akteursgruppen sind gut vernetzt, insbesondere haben sie gute Kontakte zu Entscheidungsträgern, um ihre Interessen durchzusetzen. Andere Akteure fangen gerade erst an, sich das Politikfeld zu erschließen.

Gebäude unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von anderen „Produkten“: Sie sind standorttreu und extrem langlebig. Das bedeutet, eine politische Entscheidung oder eine privatwirtschaftliche Investition in diesem Bereich wirkt sich über viele Jahre oder Jahrzehnte aus – die Gebäudesanierung schafft dabei lokale Wertschöpfung und sichert Arbeitsplätze, vor allem im Handwerk. Schettler-Köhler betont, wie wichtig es ist, den BürgerInnen eine verlässliche, langfristig vorhersehbare Gebäudeenergieeffizienzpolitik zu bieten. Schließlich müssten ArchitektInnen und HandwerkerInnen neue Anforderungen kennenlernen sowie Erfahrungen sammeln, neue Bauprodukte entwickeln und nicht zuletzt finanzielle Investitionen geplant werden (Schettler-Köhler 2008b: 16). Dabei geht es nicht nur um langfristig vorhersehbares Ordnungsrecht, sondern auch um eine verlässliche Förderpolitik. Mithilfe des Ordnungsrechts allein werden sich die Klimaschutzpolitischen Ziele im Gebäudebereich nicht durchsetzen lassen. Beratung für EigentümerInnen, Vernetzung und Schulung von Handwerksbetrieben sowie finanzielle Anreize können den Instrumenten-Mix gut ergänzen.

Angenommen, eine Regierung möchte nicht nur den spezifischen Raumwärmebedarf pro Quadratmeter Wohnfläche reduzieren, sondern vielmehr die absoluten Treibhausgasemissionen senken, die vom Gebäudebereich verursacht werden: Dann kommt sie nicht umhin, neben dem Beschluss von Effizienzmaßnahmen auch das Thema „Rebound“ zu untersuchen und eine gesellschaftliche Debatte über Suffizienzstrategien

anzustoßen. Denn werden relative Effizienzgewinne durch Zunahme der genutzten und beheizten Fläche teilweise kompensiert, tragen sie in der Bilanz nur in geringem Maße zum Klimaschutz bei (vgl. Kapitel 2.1.2 und 2.2.2.1). Hennicke et al. sprechen von einem „Effizienzoptimismus“ der „gesellschaftliche Sedierung“ bewirkt. So „geht die scheinbar beruhigende Botschaft aus, dass ‚wir‘ ohne Wandel von Lebensstilen und Wachstumsmodell allein durch technische Effizienzsteigerung die Hälfte des Klima und Ressourcenproblems lösen können“ (Hennicke et al. 2011: 60).

„Notwendig ist aber die Erkenntnis: Weder *ohne* noch *allein mit* technologiebasierter Effizienzsteigerung und forciertem Ausbau erneuerbarer Energien sind in der Realität ein ausreichender Klima- und Ressourcenschutz langfristig denkbar! Die Umsetzung der Energiewende erfordert die Berücksichtigung aller ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Dimensionen von Nachhaltigkeitspolitik. Hierzu gehört auch, die Fragen von Suffizienz („Genügsamkeit“) nicht als einen ethischen Appendix einer ansonsten durch Technik dominierten Energiezukunft zu verstehen, sondern als einen Kernbestandteil jedes zukunftsfähigen Energiepolitikmodells“ (Hennicke et al. 2011: 61).

Politische Entscheidungen im Bereich Bauen und Wohnen haben großen Einfluss auf den volkswirtschaftlichen Ressourcenbedarf, das Klima, aber auch auf soziale Entwicklungen. Eine erfolgreiche Klimaschutzpolitik kann ohne eine konsequente Wohngebäudeenergieeffizienzpolitik – angesichts deren quantitativ hoher Potentiale und somit Bedeutung für die Zielerreichung – kaum gelingen. Deswegen ist für dieses Politikfeld ein höherer gesellschaftlicher Stellenwert anzustreben; eine klare mittel- bis langfristige politische Strategie kann dazu ebenso beitragen wie Regierungsmitglieder und Ministerien, die einen deutlichen Fokus ihrer Arbeit auf die Gebäudepolitik legen und den Dialog mit relevanten Akteuren intensivieren.

12 Zusammenfassung und Ausblick

Problem und Fragestellung

Eine verbesserte Energieeffizienz von Gebäuden bietet für Deutschland und Europa großes Potential für mehr Klimaschutz und eine höhere Versorgungssicherheit. Voraussetzung ist, dass zahlreiche Bestandsgebäude energetisch saniert werden. Hierfür sind zunächst große Investitionen nötig, die sich anschließend durch langfristig niedrigere Betriebskosten der Gebäude amortisieren. Gleichzeitig können diese Maßnahmen Arbeitsplätze im Baugewerbe sichern sowie neue schaffen. Eine konsequente Energieeffizienzpolitik trägt langfristig auch zur Innovationskraft und europäischen Wettbewerbsfähigkeit bei. Des Weiteren leisten energieeffiziente Wohngebäude einen sozialpolitischen Beitrag dazu, dass sich finanziell schwächere Haushalte auch bei steigenden Energiepreisen in Zukunft noch leisten können, ihren Wohnraum zu heizen.

Um die Effizienzpotentiale im Gebäudebereich auszuschöpfen und die nationalen Anforderungen dieses Politikfeldes in der EU zu harmonisieren, trat im Januar 2003 die „Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden“ in Kraft. Sie sollte von den Mitgliedstaaten bis Januar 2006 bzw. in Ausnahmefällen bis Januar 2009 in nationales Recht umgesetzt werden. Diese Richtlinie enthält verschiedene Anforderungen an die Mitgliedstaaten, die mit Hilfe eines Policy-Mixes unterschiedlichster politischer Instrumente das Verhalten der Politikadressaten steuern sollten: Gebäudeenergieausweise sollen beispielsweise mehr Transparenz auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt schaffen und so a) potentiellen MieterInnen oder KäuferInnen den Vergleich des energetischen Zustands von Gebäuden ermöglichen und b) Empfehlungen geben und Anreize für den/die EigentümerIn schaffen, das Gebäude auf einen hohen energetischen Standard hin zu modernisieren. Mindestenergiestandards sollen gewährleisten, dass beim Neubau der Stand der Technik angewandt und keine ineffizienten Gebäude mehr errichtet werden. Auch „größere Renovierungen“ (z.B. eine Dachsanierung) sollen genutzt werden, die Energieeffizienz zu erhöhen (z.B. durch entsprechende Wärmedämmung). Regelmäßige Pflicht-Inspektionen von Heizungs- und Klimaanlageanlagen ermöglichen die Beratung der BetreiberInnen, beispielsweise zum Austausch ineffizienter Heizkessel oder zum Wechsel zu erneuerbaren Energien.

Oft verläuft die Implementation von EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten schleppend oder Richtlinien werden zwar in nationales Recht integriert, aber von Politikadressaten nicht korrekt angewandt. Die EU-Implementationsforschung untersucht diese Defizite von politischen Outputs und entwickelt Thesen, um diese zu erklären. Auch im Fall der EU-Gebäude-Richtlinie kam es zu zahlreichen Verzögerungen und Vertragsverletzungsverfahren, die die EU daraufhin gegen ihre Mitgliedstaaten anstrenge.

Deutschland gilt europaweit als ein Vorreiter bei der Gebäudeenergieeffizienz – trotzdem gab es auch hier Probleme bei der Implementation. Die Forschungsfrage dieser Arbeit lautet deshalb: *Welche Faktoren haben eine effektive Implementation der EU-Gebäude-Richtlinie in Deutschland gehemmt?*

Um diese Frage beantworten zu können, wurden zunächst weitere Fragen bearbeitet: Zunächst wurde geklärt, welche Kriterien eine effektive Implementation der Gebäude-Richtlinie ausmachen. Im zweiten Schritt wurde *beschrieben* und *bewertet*, wie effektiv die Gebäude-Richtlinie in Deutschland (anhand der zuvor definierten Kriterien) implementiert wurde. Und schließlich wurde anhand von zwei Fallbeispielen analysiert, *welche Einflussfaktoren* im spezifischen Implementationsprozess relevant waren und beleuchten können, warum es zu diesen ineffektiven Implementationsergebnissen kam.

Forschungsergebnisse

In einer Einzelfallstudie wurde das deutsche Implementationsergebnis²²³ sowie der Implementationsprozess zur Gebäude-Richtlinie zwischen 2003 und 2010 detailliert analysiert. Hierfür wurden zunächst – abgeleitet aus dem aktuellen Forschungsstand und dem Hintergrund des spezifischen Politikfelds – kontextspezifische Kriterien entwickelt, mit denen sich formale und praktische²²⁴ Effektivität des Implementationsergebnisses beschreiben lassen.

²²³ In Deutschland wurden diese Anforderungen der EU überwiegend in der Energieeinsparverordnung (EnEV) und z.T. auch im Erneuerbaren-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG) und der 1. Bundesimmissionschutzverordnung (1. BImSchV) geregelt.

²²⁴ Unter formaler Implementation ist die korrekte, vollständige und rechtzeitige Integration in den nationalen Rechtskontext zu verstehen. Für eine effektive praktische Implementation muss gewährleistet sein, dass der Staat Rahmenbedingungen schafft, die die korrekte Anwendung des Rechts durch die Politikadressaten unterstützt. Dazu gehören beispielsweise Informationskampagnen, staatliches Monitoring und/oder Stichprobenkontrollen, Sanktionen im Fall der Regelwidrigkeit (z.B. Bußgelder). Relevant sind hierfür auch ausreichend personelle Kapazitäten in den Behörden, die für die Überwachung zuständig sind.

Ergebnis dieser Untersuchung war, dass Deutschland einige Anforderungen der EU nur verzögert oder nur unbefriedigend praktisch implementiert hat. Mehrere Anforderungen wurden bereits vor Inkrafttreten der EU-Gebäude-Richtlinie erfüllt. Einer der Punkte, die Deutschland noch umzusetzen hatte, war der Energieausweis für den Gebäudebestand. Es dauerte viele Jahre, bis ihn Bundesregierung und Bundesrat im Rahmen der novellierten Energieeinsparverordnung (EnEV) 2007 schließlich verabschiedeten. So wurde die Vorlage von Energieausweisen für Bestandsgebäude bei Verkauf oder Vermietung – je nach Gebäudetyp gestaffelt – erst zwischen Mitte 2008 und Mitte 2009 zur Pflicht. Hier gewährten die politischen Entscheidungsträger den Politikadressaten großzügige Übergangsfristen. Auch die Vollzugskontrolle der Einhaltung energetischer Mindeststandards bei Renovierungen von Bestandsgebäuden ist nicht befriedigend. Viele Kriterien für eine effektive praktische Implementation wurden erst recht spät (in der EnEV 2009) oder gar bis heute (Mitte 2012) nicht erfüllt. Es gibt zwar in der EnEV definierte Ordnungswidrigkeiten und festgelegte Bußgelder, jedoch keine behördlichen Stichprobenkontrollen. Stattdessen wurde die Kontrolle mit Einführung der sogenannten „Unternehmererklärungen“ dem privatrechtlichen Bereich überlassen. Dabei versichert der durchführende Handwerksbetrieb dem/der AuftraggeberIn, dass die jeweiligen Maßnahmen im Einklang mit der EnEV stehen.

Diese beiden Aspekte (Energieausweis für Bestandsgebäude und energetische Mindestanforderungen bei Sanierungen) wurden in dieser Arbeit anschließend einer Prozess-Analyse unterzogen. Dabei ließen sich relevante Einflussfaktoren identifizieren, die zu diesen ineffektiven Implementationsergebnissen geführt haben. Eine wichtige Ursache der *Verzögerung* beim Energieausweis waren inhaltliche Differenzen zwischen BMU und BMWi. Hier gab es unterschiedliche Vorstellungen, welche Form des Energieausweises²²⁵ für den Gebäudebestand eingeführt werden sollte. In der öffentlichen Debatte fanden sich für beide Varianten starke Befürworter, die den Prozess zusätzlich beeinflussten. Schließlich hat sich insbesondere die Immobilienwirtschaft mit dem Ergebnis durchgesetzt, dass es für zahlreiche Gebäude eine Wahlfreiheit gibt, welcher Energieausweis genutzt wird. Ursachen für den mangelhaften *Vollzug* der Mindeststandards im Gebäudebestand liegen im Konflikt zwischen ambitionierten materiellen Zielen in Energieeffizienzrecht und Klimapolitik auf der einen und dem Ziel des Bürokratieab-

²²⁵ Zur Debatte standen Energiebedarfsausweise und Energieverbrauchsausweise. Ersterer ist aussagekräftiger, jedoch auch aufwändiger zu erstellen und somit teurer.

baus im Bau(genehmigungs)recht auf der anderen Seite. Hier war der Bundesrat der entscheidende Akteur, der den Vorschlag der Bundesregierung, behördliche Stichproben zur Kontrolle einzuführen, ablehnte.

Relevante Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der EU-Implementationsforschung sind folgende: Zum einen kann bestätigt werden, dass sowohl die Verzögerungen als auch die ineffektive praktische Implementation der Gebäude-Richtlinie in Deutschland Resultat politischer Auseinandersetzungen sind. Es ist ausdrücklicher politischer Wille der Mehrheit gewesen, die Gebäude-Richtlinie mit diesen Defiziten umzusetzen, denn andere politische Ziele wogen im Abwägungsprozess schwerer. Es gab also keine institutionellen oder administrativen Probleme bei der Implementation der Richtlinie im engeren Sinne, wie sie in anderen Fällen ein ineffektives Implementationsergebnis erklären. Stattdessen lässt sich die These von Falkner et al. bestätigen, dass in Deutschland im untersuchten Fallbeispiel ein „political pick-and-choose“ stattfand, das den ForscherInnen zufolge typisch für die von ihnen definierte Ländergruppe der „World of Domestic Politics“ ist.

Ausblick für Forschung und politische Praxis

Mit einer Revision der EU-Gebäude-Richtlinie im Sommer 2010 (2010/31/EU) wurden neue Anforderungen an die Mitgliedstaaten gestellt, die bis Sommer 2012 national umzusetzen sind und spätestens im Sommer 2013 in Kraft treten sollen (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2010). Dazu gehört beispielsweise, die energetischen Mindestanforderungen im Neubau bis spätestens Ende 2020 auf einen „nahezu Null-Energie-Standard“ zu senken.²²⁶ Dies stellt für Deutschland technisch kein Problem dar, denn der Stand der Technik ist heute bereits weit fortgeschritten (vgl. Abbildung 6 in Kapitel 2.2.2.8).

Doch um die Klimaschutzziele zu erreichen, ist die konsequente *Sanierung* von Bestandsgebäuden weitaus wichtiger als die energetische Optimierung von Neubauten. Hier hat sich die Bundesregierung in ihrem Energiekonzept im Herbst 2010 und mit ihren Beschlüssen zur „Energiewende“ nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima 2011

²²⁶ Die neue Richtlinie versteht unter einem „Niedrigstenergiegebäude“ ein Gebäude mit einem „fast bei Null“ liegenden „oder sehr geringen“ Energiebedarf, dieser „sollte zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen“ gedeckt werden (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2010: 18).

ambitionierte Ziele gesetzt: Bis zum Jahre 2050 soll Deutschland einen „nahezu klimaneutralen Gebäudebestand“ erreichen. Dazu sollen alle Gebäude im Schnitt den „Niedrigstenergiestandard“ erfüllen (BMU/BMWi 2010: 22). Die Energieeffizienz muss also drastisch steigen und die restliche benötigte Energie, muss durch erneuerbare Energien zur Verfügung gestellt werden. Damit wird eine kombinierte Strategie verfolgt, die seit vielen Jahren von der Wissenschaft gefordert wird:

„Ein Blick in vorliegende Technologiestudien und Weltenergieszenarien zeigt, dass ‚Effizienz + Erneuerbare‘ in der Tat die einfachste und vom technischen Potential her prinzipiell ausreichende Formel für die Lösung des Klimaproblems darstellt.“ (Hennicke 2010: 9)

Unsere Gesellschaft benötigt also eine „Effizienzrevolution“ (Hennicke 2010, vgl. zur „Energierévolution“ auch Hennicke et al. 2010) mit einer klaren politischen Strategie – und dafür ist nicht mehr viel Zeit. Der von der Bundesregierung angekündigte „Sanierungsfahrplan“ sieht bis 2050 eine stufenweise Reduzierung des Primärenergiebedarfs für Raumwärme um insgesamt 80% vor, und bis 2020 sollen bereits 20% des Wärmebedarfs reduziert werden. Allerdings will die Regierung vor allem auf „wirtschaftliche Anreize“ und „Flexibilität“ setzen und distanziert sich explizit von „Zwangssanierungen“ und einer „Bevormundung der Bürgerinnen und Bürger“ (BMU/BMWi 2010: 22).

Voraussichtlich verfügen nicht alle WohnungseigentümerInnen über die notwendige finanzielle Liquidität, um entsprechende Investitionen zu tätigen – insofern sind die staatlich unterstützten Kredit- und Zuschussprogramme der KfW Bankengruppe zentraler Bestandteil des Instrumenten-Mix. Des Weiteren gibt es Befürchtungen, dass – nicht zuletzt angesichts des demografischen Wandels – für die umfassenden Maßnahmen innerhalb des relativ kurzen Zeitraums nicht ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht (vgl. UBA/BMU 2011). Hier ist weitere Forschung, insbesondere auch für die Politikberatung, notwendig.

Die EU-Kommission benennt die „komplexe Struktur des Sektors“ und „Marktversagen“ als Ursachen dafür, dass Energieeffizienzpotentiale bisher nicht ausreichend genutzt werden (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2008: 3). Erst ein vertieftes Verständnis der politikfeldspezifischen und -übergreifenden Rahmenbedingungen sowie der Interessen relevanter Akteure ermöglicht eine effektive Politikgestaltung und Zielerreichung. Schwerpunkt der *zukünftigen politikfeldspezifischen Forschung* sollte deshalb die Klärung folgender Fragen sein: Welche spezifischen *politischen und öko-*

nomischen Hemmnisse sind bei dieser Herausforderung zu erwarten – immerhin müssen allein in Deutschland viele Millionen Wohneinheiten auf den neuesten energetischen Stand gebracht werden – und wie lassen sich diese bewältigen? Die Erkenntnisse dieser Arbeit leisten bereits einen Beitrag, die Zusammenhänge im Politikfeld zu verstehen sowie die Positionen und Interessen der einzelnen Akteure einzuordnen. Doch eine relevante und weiterhin offene Frage ist beispielsweise: Wie lässt sich die (gemessen an Lobby-Erfolgen) starke Rolle der Immobilien- und Wohnungswirtschaft erklären?

Forschungsbedarf vor dem Hintergrund der *EU-Implementationsforschung* besteht darin, weiter zu untersuchen, welche Einflussfaktoren eine effektive Implementation von EU-Recht in den Mitgliedstaaten hemmen. Die Bedeutung der EU-Politik in den Mitgliedstaaten wird auch in Zukunft weiter wachsen. Möglicherweise werden die Herausforderungen bei der EU-Politikformulierung zur Harmonisierung des Rechts aller Mitgliedstaaten mit weiteren EU-Beitritten sowie auch durch die in den letzten Jahren gestärkte Beteiligung des EU-Parlaments zunehmen. Die gemeinsame Verständigung auf EU-Richtlinien ist nur der erste Schritt, die tatsächliche Umsetzung im Mitgliedstaat der zweite. Insofern ist es relevant, Forschungserkenntnisse zu generieren, die dabei helfen können, nationale Implementationsprozesse besser zu verstehen und mithilfe dieser Erkenntnisse EU-Politik und ihre Umsetzung effektiver zu gestalten.

Für die politische Praxis hat die Arbeit gezeigt: Nur mit ausreichendem politischem Willen lässt sich die Energieeffizienz im Gebäudebestand so relevant verbessern, dass sie einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele leistet.

Quellenverzeichnis

- AGEB (Hrsg.) 2011a: *Anwendungsbilanzen für die Endenergiesektoren in Deutschland im Jahr 2008. Studie beauftragt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*. Projektnummer: 40/08. Berlin. (AGEB = AG Energiebilanzen e.V.).
- AGEB (Hrsg.) 2011b: *Auswertungstabellen zur Energiebilanz. Daten für die Jahre von 1990 bis 2010*. (AGEB = AG Energiebilanzen e.V.).
- AGEB (Hrsg.) 2011c: *Anwendungsbilanzen für die Endenergiesektoren in Deutschland in den Jahren 2009 und 2010. Studie beauftragt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*. Projektnummer: 23/11. Berlin. (AGEB = AG Energiebilanzen e.V.).
- Agentur für erneuerbare Energien 2011: *Deutschlands Informationsportal zu Erneuerbaren Energien*. <http://www.unendlich-viel-energie.de/>; zuletzt geprüft: 01.09.2011.
- Andaloro, Antonio P. F., Roberta Salomone, Giuseppe Ioppolo und Laura Andaloro 2010: Energy certification of buildings: A comparative analysis of progress towards implementation in European countries. *Energy Policy*. Jg. 38. Nr. 10: S. 5840-5866.
- ASIEPI project (Hrsg.) 2009: *Energy Savings in Buildings: Assessment and Improvement of Legislative Impact. Observations and recommendations regarding Impact, Compliance and Control issues with regard to the proposed recast of the Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)*. ASIEPI has received funding from the Community's Intelligent Energy Europe programme under the contract EIE/07/169/SI2.466278. Brüssel.
- ASIEPI project (Hrsg.) 2010: *The final recommendations of the ASIEPI project: How to make EPB-regulations more effective? Summary report*. IEE SAVE ASIEPI project.
- Aufenanger, Vanessa 2012: *Challenges of a common climate policy. An analysis of the development of the EU Emissions Trading Directive*. Kassel: Kassel University Press.
- Azuma-Dicke, Norbert 2004: *Zweitbeste (Second-best) Instrumente der deutschen Politik zur Reduktion von CO2. Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien*. Dissertation. Stuttgart.
- BAK 2008a: *Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer: Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG)*. 29.04.2008. http://www.bak.de/Portals/_Rainbow/infomaterial/1140-510/BAK-Stellungnahme%20EnEG,%2029.04.08%20Endf.pdf; zuletzt geprüft: 24.03.2011. (BAK = Bundesarchitektenkammer).
- BAK 2008b: *Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer: Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden*. 29.04.2008. http://www.bak.de/Portals/_Rainbow/infomaterial/1140-512/BAK-Stellungnahme%20EnEV,%2029.04.08%20Endf.pdf; zuletzt geprüft: 24.03.2011. (BAK = Bundesarchitektenkammer).
- Bartels, Tim 2008: Die neue Klimapolizei. Schornsteinfeger gelten nicht nur als Glücksbringer, sondern bald auch als Klimakontrolleure. *Klimaschutz. Umweltbriefe. Der kommunale Infodienst*. Nr. 13–14: S. 1.
- Bartholmes, Thomas, Tanja Barton, Stephan Cymutta, Andreas Dazert, Jan Duikers und Christian Evers 2008: *Fernstudien-Kurs Europäisches Umweltrecht. Kurseinheit: Allgemeines Europäisches Umweltrecht*. Koblenz.
- Bauer, Michael W., Jörg Bogumil, Christoph Knill, Falk Ebinger, Sandra Krapf und Kristin Reißig 2006: *Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz. Gutachten im Auftrag des Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*. Endbericht.
- Baulinks.de (Hrsg.) 2011: *Der lange Weg des Energieausweises*. <http://www.baulinks.de/webplugin/themen/energiepass.php4>; zuletzt geprüft: 03.09.2011.
- BBR 2011: *Vollzugsregelung zur EnEV*. http://www.bbsr.bund.de/nn_79976/BBSR/DE/Bauwesen/EnergieKlima/GesetzlicheRegelungen/VollzugsregelungEnEV/VollzugsregelungEnEV.html; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung).
- BDI (Hrsg.) 2011: *BDI-Initiative "Energieeffiziente Gebäude"*. <http://www.gebaeude-initiative.de>; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (BDI = Bundesverband der deutschen Industrie e.V.).
- Behrens, Maria 2003: *Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse*. In: Klaus Schubert und Nils Bandelow (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, S. 203-236.
- Beichelt, Timm 2009: *Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Benz, Arthur 2007: *Multilevel Governance*. In: Arthur Benz (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 297-310.
- Benz, Arthur 2009: *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Blatter, Joachim K., Frank Janning und Claudius Wagemann 2007: *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blum, Sonja und Klaus Schubert 2009: *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMU 2009a: *Energieeinsparverordnung (EnEV). Änderungen der Energieeinsparverordnung durch die EnEV 2009*. <http://www.bmu.de/energieeffizienz/downloads/doc/38209.php>; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).
- BMU 2009b: *Fragen und Antworten zur Novelle der 1. Bundesimmissionsschutzverordnung (1. BImSchV)*. <http://www.bmu.de/luftreinhaltung/doc/40075.php>; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).
- BMU 2010a: *Fragen und Antworten zum Wärmegesetz*. http://www.bmu.de/erneuerbare_energien/gesetze/waermegesetz/faqs/doc/40704.php; zuletzt geprüft: 09.12.2010. (BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).
- BMU 2010b: *Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV). Hintergrund: Novelle der Kleinf Feuerungsverordnung (1. BImSchV) ab dem 22. März 2010 in Kraft - Neue Anforderungen an Kleinf Feuerungsanlagen*. <http://www.bmu.de/luftreinhaltung/downloads/doc/39616.php>; zuletzt geprüft: 01.12.2010. (BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).
- BMU 2011: *Erneuerbare Energien*. www.erneuerbare-energien.de; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).
- BMU (Hrsg.) 2012: *Erneuerbare Energien 2011. Daten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2011 auf der Grundlage der Angaben der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik (AGEE-Stat)*. Vorläufige Angaben, Stand 08. März 2012. http://www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ee_in_zahlen_2011_bf.pdf; zuletzt geprüft: 07.04.2012. (BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).
- BMU und BMWi (Hrsg.) 2010: *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*. Berlin. (BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).
- BMU und UBA (Hrsg.) 2010: *Umweltbewusstsein in Deutschland 2010. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Dessau. (BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; UBA = Umweltbundesamt).
- BMVBS 2006a: *Bundesminister Tiefensee trifft Mieterbund-Spitze. Wohnen muss bezahlbar bleiben - In 2006 bereits eine halbe Million Instandsetzungen über das CO2-Gebäudesanierungsprogramm*. 16.11.2006. Berlin. http://www.bmvbs.de/Presse/Archiv-Pressemitteilungen/2006-,3202.980228/Bundesminister-Tiefensee-triff.htm?global.back=/Presse/Archiv-Pressemitteilungen/-%2c3202%2c3/2006.htm%3fmlink%3dbmv_liste%26link.sKategorie%3d; zuletzt geprüft: 06.05.2010. (BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).
- BMVBS 2006b: *Tiefensee und Glos bringen Energieausweise für Gebäude und Wohnungen auf den Weg. Energieeinsparverordnung*. 17.11.2006. Berlin. http://www.bmvbs.de/Presse/Archiv-Pressemitteilungen/2006-,3202.980291/Tiefensee-und-Glos-bringen-Ene.htm?global.back=/Presse/Archiv-Pressemitteilungen/-%2c3202%2c3/2006.htm%3fmlink%3dbmv_liste%26link.sKategorie%3d; zuletzt geprüft: 06.05.2010. (BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).
- BMVBS 2010a: *Marktentwicklung bei der Ausstellung von Energieausweisen im Gebäudebestand. Feldstudie auf Anbieter- und Nachfrageseite*. BMVBS-Online-Publikation. Nr. 06/2010.
- BMVBS (Hrsg.) 2009: *Benchmarks für die Energieeffizienz von Nichtwohngebäuden. Vergleichswerte für Energieausweise*. BBSR-Online-Publikation, Nr. 09/2009. (BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR = Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung).
- BMVBS (Hrsg.) 2010b: *Energetisches Sanieren Gestalten. Baubestand nachhaltig weiterentwickeln*. Leitfaden.
- BMVBS und BBR (Hrsg.) 2006: *Physikalische Bewertung vorgeschlagener Messverfahren zur energetischen Inspektion von Heizungsanlagen (in Verbindung mit Artikel 8 der europäischen Gesamtenergieeffizienzrichtlinie)*. Endbericht. (BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung).

- BMVBS und BBR (Hrsg.) 2008: *EU-Richtlinie Gesamtenergieeffizienz. Fachliche Bewertung/Umsetzung europäischer Normen bezüglich der Inspektion von Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlageen*. BBR-Online-Publikation, Nr. 003/2008. (BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung).
- BMWi 2006a: *Glos und Tiefensee geben Startschuss für Energieausweise im Gebäudebestand. Bundeswirtschaftsminister Michael Glos und Bundesbauminister Wolfgang Tiefensee haben am 05. April 2006 den gemeinsamen Vorschlag zur Novellierung der Energieeinsparverordnung in die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung gegeben*. 07.04.2006. Berlin. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=128346.html>; zuletzt geprüft: 27.06.2010. (BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).
- BMWi 2006b: *Einigung über zukünftige Energieausweise. Die Koalition hat sich zum künftigen Energieausweis für Bestandsgebäude in der zu novellierenden Energieeinsparverordnung (EnEV) auf folgendes Ergebnis geeinigt*. 26.10.2006. Berlin. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=166230.html>; zuletzt geprüft: 27.06.2010. (BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).
- BMWi 2012: *Energiedaten. Zahlen und Fakten*. Nationale und Internationale Entwicklung. (BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).
- BMWi (Hrsg.) 2006c: *Begründung zum Referentenentwurf der EnEV. Stand: 16.11.2006*. (BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).
- BMWi (Hrsg.) 2010: *Energie in Deutschland - Trends und Hintergründe zur Energieversorgung*. <http://www.bmwi.de/Dateien/Energieportal/PDF/energie-in-deutschland,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>; zuletzt geprüft: 05.01.2011. (BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).
- BMWi (Hrsg.) 2011: *Energiedaten. Ausgewählte Grafiken*. (BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).
- BMWi und BMVBS 2007: *Bundesregierung beschließt die Einführung von Energieausweisen für Gebäude. Stärkung der Energieeffizienz im Gebäudebereich*. 25.04.2007. Berlin. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=200618.html>; zuletzt geprüft: 06.05.2010. (BMWi = Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; BMVBS = Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).
- Bongardt, Daniel 2007: *Multi-Level-Governance und Europäische Umweltpolitik. Akteurskonstellationen und Interaktionen im politischen System der Europäischen Union*. In: Achim Brunnengräber (Hrsg.): *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., S. 49-74.
- Bönker, Frank 2008: *Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung*. In: Frank Janning und Katrin Toens (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 315-330.
- Börzel, Tanja A. 2003a: *Environmental leaders and laggards in Europe. Why there is (not) a "southern problem"*. Aldershot: Ashgate.
- Börzel, Tanja A. 2003b: *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*. Queen's Papers on Europeanisation. Nr. 2/2003. Belfast.
- BPIE 2010: *Energy Performance Certificates across Europe. From design to implementation*. Brüssel. (BPIE = Buildings Performance Institute Europe).
- Bremer Energie Institut 2005: *Potenzial an Fachleuten zur Umsetzung der Gebäude- Richtlinie. Gutachten im Auftrag des BMWA*. Bremen.
- Britz, Gabriele (Hrsg.) 2010: *Energieeffizienzrecht. Perspektiven und Probleme*. Baden-Baden: Nomos.
- Brookes, Len 1990: The greenhouse effect: the fallacies in the energy efficiency solution. *Energy Policy*. Jg. 18. Nr. 2: S. 199-201.
- Brookes, Leonard 2000: Energy efficiency fallacies revisited. *Energy Policy*. Jg. 28. Nr. 6-7: S. 355-366.
- BSI 2008: *Stellungnahme der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung (EnEV 2009) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG)*. 29.04.2008. Berlin. www.bsi-web.de/wp-content/uploads/2010/08/BSI-Stellungnahme_EnEV-2009_080429_endg.pdf; zuletzt geprüft: 24.03.2011. (BSI = Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft).
- BSI 2011: *Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft*. http://www.bsi-web.de/?page_id=30; zuletzt geprüft: 27.04.2011. (BSI = Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft).
- Bührmann, Andrea D. und Werner Schneider 2008: *Vom Diskurs zum Dispositiv. Eine Einführung in die Dispositivanalyse*. Bielefeld: Transcript-Verlag.

- bund der energieverbraucher 2011: *Energieeinsparverordnung (EnEV). Wohl dem, der dämmt.* http://www.energieverbraucher.de/de/Zuhause/Bauen/EnEV__305/; zuletzt geprüft: 05.05.2010.
- Bundesrat 2001a: *Antrag des Freistaates Bayern. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden.* 26. September 2001. <http://dipbt.bundestag.de/doc/brd/2001/D418+2+01.pdf>; zuletzt geprüft: 12.08.2010.
- Bundesrat 2001b: *Drucksache 194/01: Verordnung der Bundesregierung. Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung).* 7. März 2001. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/BBD194-01.pdf?von=00000&bis=00000>; zuletzt geprüft: 24.01.2011.
- Bundesrat 2001c: *Drucksache 194/1/01: Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung). Empfehlungen der Ausschüsse.* 2. Juli 2001. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/BBD194-01.pdf?von=00000&bis=00000>; zuletzt geprüft: 24.01.2011.
- Bundesrat 2001d: *Drucksache 418/01 (Beschluss): Beschluss des Bundesrates. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden.* 27. September 2001. <http://dipbt.bundestag.de/doc/brd/2001/D418+01.pdf>; zuletzt geprüft: 21.03.2011.
- Bundesrat 2001e: *Drucksache 418/01: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden.* 29. Mai 2001. <http://dipbt.bundestag.de/doc/brd/2001/D418+01.pdf>; zuletzt geprüft: 12.08.2010.
- Bundesrat 2001f: *Drucksache 418/1/0: Empfehlungen der Ausschüsse zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden.* 17. September 2001. <http://dipbt.bundestag.de/doc/brd/2001/D418+1+01.pdf>; zuletzt geprüft: 12.08.2010.
- Bundesrat 2001g: *Plenarprotokoll 767. Stenografischer Bericht, 767. Sitzung.* 27. September 2001. <http://dipbt.bundestag.de/doc/brp/767.pdf>; zuletzt geprüft: 12.08.2010.
- Bundesrat 2004: *Drucksache 448/04: Verordnung der Bundesregierung. Erste Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung.* 26. Mai 2004. http://www.bundesrat.de/clin_152/SharedDocs/Drucksachen/2004/0401-500/448-04,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/448-04.pdf; zuletzt geprüft: 11.06.2010.
- Bundesrat 2005a: *Drucksache 195/05: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes.* 18. März 2005. http://www.bundesrat.de/clin_171/SharedDocs/Drucksachen/2005/0101-200/195-05,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/195-05.pdf; zuletzt geprüft: 05.06.2010.
- Bundesrat 2005b: *Drucksache 525/05 (Beschluss): Beschluss des Bundesrates: Zweites Gesetz zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes.* 8. Juli 2005. http://www.bundesrat.de/clin_171/SharedDocs/Drucksachen/2005/0501-600/525-05_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/525-05%28B%29.pdf; zuletzt geprüft: 09.06.2010.
- Bundesrat 2005c: *Plenarprotokoll 810. Stenografischer Bericht, 810. Sitzung.* 29. April 2005. http://www.bundesrat.de/clin_171/nn_44026/SharedDocs/Downloads/DE/Plenarprotokolle/2005/Plenarprotokoll-810,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Plenarprotokoll-810.pdf; zuletzt geprüft: 05.06.2010.
- Bundesrat 2007a: *Beschluss des Bundesrates - Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung).* 8. Juni 2007. [http://www.bundesrat.de/clin_090/SharedDocs/Drucksachen/2007/0201-300/282-07_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/282-07\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/clin_090/SharedDocs/Drucksachen/2007/0201-300/282-07_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/282-07(B).pdf); zuletzt geprüft: 19.05.2010.
- Bundesrat 2007b: *Drucksache 282/07: Verordnung der Bundesregierung.* 27. April 2007. http://www.bundesrat.de/clin_152/SharedDocs/Drucksachen/2007/0201-300/282-07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/282-07.pdf; zuletzt geprüft: 19.05.2010.
- Bundesrat 2007c: *Drucksache 282/1/07: Empfehlungen der Ausschüsse.* 29. Mai 2007. http://www.bundesrat.de/clin_152/SharedDocs/Drucksachen/2007/0201-300/282-1-07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/282-1-07.pdf; zuletzt geprüft: 19.05.2010.
- Bundesrat 2007d: *Drucksache 282/2/07: Antrag des Landes Rheinland-Pfalz.* 5. Juni 2007. http://www.bundesrat.de/clin_152/SharedDocs/Drucksachen/2007/0201-300/282-2-07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/282-2-07.pdf; zuletzt geprüft: 19.05.2010.
- Bundesrat 2007e: *Drucksache 282/3/07: Antrag des Landes Niedersachsen.* 8. Juni 2007. http://www.bundesrat.de/clin_152/SharedDocs/Drucksachen/2007/0201-300/282-3-07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/282-3-07.pdf; zuletzt geprüft: 19.05.2010.
- Bundesrat 2007f: *Plenarprotokoll 834. Stenografischer Bericht, 834. Sitzung.* 8. Juni 2007. http://www.bundesrat.de/clin_152/nn_271412/SharedDocs/Downloads/DE/Plenarprotokolle/2007/Plenarprotokoll-834,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Plenarprotokoll-834.pdf; zuletzt geprüft: 19.05.2010.

- Bundesrat 2008: *Drucksache 569/08: Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung (Entwurf der Bundesregierung)*. 08. August 2008. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2008/0569-08.pdf>; zuletzt geprüft: 20.01.2010.
- Bundesrat 2009a: *Empfehlungen der Ausschüsse. Drucksache 569/1/08*. 24. Februar 2009. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2008/0569-1-08.pdf>; zuletzt geprüft: 14.02.2011.
- Bundesrat 2009b: *Plenarprotokoll 586. Stenografischer Bericht, 856. Sitzung*. 6. März 2009. http://www.bundesrat.de/clin_179/nn_1440944/SharedDocs/Downloads/DE/Plenarprotokolle/2009/Plenarprotokoll-856.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Plenarprotokoll-856.pdf; zuletzt geprüft: 23.01.2011.
- Bundesrat 2009c: *Beschluss des Bundesrates - Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung*. 6. März 2009. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2008/0569-08B.pdf>; zuletzt geprüft: 14.02.2011.
- Bundesregierung 1977: *Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung) vom 11. August 1977*, (BGBl Teil I, Jahrgang 1977, Nr. 56, S. 1554, [http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*\[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27\]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgb1177s1554.pdf%27\]__1368098414740](http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgb1177s1554.pdf%27]__1368098414740), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Bundesregierung 1982: *Verordnung über einen energiesparenden Wärmeschutz bei Gebäuden (Wärmeschutzverordnung) vom 24. Februar 1982*. (BGBl Teil I, Jahrgang 1982, Nr. 7, S. 209, [http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*\[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27\]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgb1182s0209.pdf%27\]__1368099467630](http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgb1182s0209.pdf%27]__1368099467630), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Bundesregierung 2001: *Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV) vom 16. November 2001 (BGBl Teil I, Jahrgang 2001, Nr. 59, S. 3085, [http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*\[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27\]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgb1101s3085.pdf%27\]__1368094369402](http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgb1101s3085.pdf%27]__1368094369402), zuletzt geprüft: 09.05.2013)*
- Bundesregierung 2002a: *Geschäftsordnung der Bundesregierung*. 21. November 2002. http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.property=publicationFile.pdf/geschaeftsordnung-der-bundesregierung; zuletzt geprüft: 01.07.2010.
- Bundesregierung 2006: *Entwurf: Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden*. 16. November 2006. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/energieeinsparverordnung.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>; zuletzt geprüft: 02.09.2011.
- Bundesregierung 2007a: *Europa gelingt gemeinsam. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar - 30. Juni 2007*.
- Bundesregierung 2007b: *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*.
- Bundesregierung 2007c: *Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24. Juli 2007*. (BGBl Teil I, Jahrgang 2007, Nr. 34, S. 1519, [http://www.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgb1107s1519.pdf%27\]__1368083960653](http://www.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgb1107s1519.pdf%27]__1368083960653), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Bundesregierung 2008a: *Begründung zur EnEV 2009 (Entwurf für Verbändeanhörung)*. Stand: 18.04.08. http://www.enev-online.de/enev/080518_enev2009_begrueendung.pdf; zuletzt geprüft: 15.12.2010.
- Bundesregierung 2008b: *Drittes Gesetz zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes. Entwurf und Begründung*. Stand: 18. April 2008. www.ikbaunrw.de/fileadmin/ikbau/downloads/mitglieder/startberatung/Entwurf_3.EnEG-_ndG_April_2008.pdf; zuletzt geprüft: 24.03.2011.
- Bundesregierung 2009a: *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*. 1. Juni 2009. <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/publicationFile/55742/ggo.pdf;jsessionid=D25538202BCB926E227AFE289967133B>; zuletzt geprüft: 01.07.2010.
- Bundesregierung 2009c: *Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung) vom 29. April 2009*. (BGBl Teil I, Jahrgang 2009, Nr. 23, S. 954, [http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*\[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27\]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgb1109s0954.pdf%27\]__1368086442209](http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgb1109s0954.pdf%27]__1368086442209), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Bundesregierung 2010a: *Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Union vom ... Dezember 2010. Richtlinie 2002/91/EG des Europäi-*

- schen Parlaments und des Rates vom 04. Januar 2003 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden - Bericht zur Gleichwertigkeit des Ansatzes.*
- Bundesregierung 2010b: *Erste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen).* vom 26. Januar 2010. (BGBl Teil I, Jahrgang 2010, Nr. 4, S,38, http://www2.bgbli.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5B@attr_id=%27bgbli110s0038.pdf%27%5D; zuletzt geprüft: 06.08.2010)
- Bundesregierung 2011a: *Projektionsbericht 2011 (gemäß Entscheidung 280/2004/EG).* Stand: 11. Mai 2011.
- Bundesregierung 2011b: *Der Weg zur Energie der Zukunft. - sicher, bezahlbar und umweltfreundlich -.* Eckpunktepapier.
- Bundesregierung (Hrsg.) 2011c: *Wie werden Bürokratiekosten gemessen?* <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Reformprojekte/buerokratieabbau-2007-01-12-wie-werden-buerokratiekosten-gemessen.html>; zuletzt geprüft: 10.05.2011. (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung).
- CEN 2010: *Energy performance of buildings.* <http://www.cen.eu/cen/Sectors/Sectors/Construction/SustainableConstruction/Pages/EPBD.aspx>; zuletzt geprüft: 13.11.2010. (CEN = European Committee for Standardization).
- Commission of the European Communities (Hrsg.) 2007: *Commission staff working document: Annex to the 24th annual report from the Commission on Monitoring the application of Community law (2006). Statistical Annex.* [COM(2007) 398 final] [SEC(2007) 975]. Brüssel.
- Commission of the European Communities (Hrsg.) 2008: *Commission staff working document accompanying the 25th annual report Monitoring the Application of community law (2007): SITUATION IN THE DIFFERENT SECTORS.* {COM(2008) 777 final}, {SEC(2008) 2855}. Brüssel.
- Concerted Action Energy Performance of Buildings (Hrsg.) 2011: *Implementing the Energy Performance of Buildings Directive (EPBD). Featuring Country Reports 2010.* Brüssel.
- Concerted Action EPBD 2012: *What is the Concerted Action EPBD?* <http://www.epbd-ca.eu/about>; zuletzt geprüft: 09.04.2012.
- Creutzig, Felix und Jan C. Goldschmidt (Hrsg.) 2008: *Energie, Macht, Vernunft. Der umfassende Blick auf die Energiewende.* Aachen: Shaker Media.
- Dagger, Steffen B. 2009: *Energiepolitik und Lobbying. Die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2009.* Freie Universität Berlin, Dissertation. Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Darmstadt (Hrsg.) 2003: *Mietspiegel für Darmstadt 2003 zur Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete für nicht preisgebundenen Wohnraum. Qualifizierter Mietspiegel im Sinne des § 558 d BGB.* gefördert durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt. Darmstadt. (Magistrat der Wissenschaftsstadt Darmstadt, Amt für Wohnungswesen).
- Demmke, Christoph 2003/2004: Die Implementation von Umweltpolitik und -recht in den USA und der EU. *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU).* Jg. 15/16. Nr. 1: S. 94-114.
- dena o.J.: *„Energieausweis für Gebäude“: Aktivitäten der dena.* o.J. Berlin. http://www.dena.de/infos/presse/pressemappen/digitale-pressemappe-energieausweis-fuer-wohn-und-nichtwohngebaeude/?no_cache=1&cid=3349&did=3709&sechash=024a169d; zuletzt geprüft: 30.04.2011. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena 2009a: *Die Energieeinsparverordnung EnEV 2007.* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/fachinformation-enev/enev-2007.html>; zuletzt geprüft: 06.10.2009. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena 2010a: *Europäische Richtlinie mit verschärften Anforderungen an Gebäude und den Energieausweis.* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/enev-und-energieausweis/fachinformation-enev/epbd-2010.html>; zuletzt geprüft: 13.01.2010. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena 2011a: *dena-Gütesiegel für Energieausweise.* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/dena-guetesiegel.html>; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena 2011b: *Einsatz und Entwicklung erneuerbarer Energien.* <http://www.dena.de/themen/thema-reg/>; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena 2011c: *Energieeffiziente Gebäude.* <http://www.dena.de/themen/thema-bau/>; zuletzt geprüft: 05.08.2011. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena 2011d: *Über uns: Gesellschafter.* <http://www.dena.de/services/ueber-uns/gesellschafter/>; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (dena = Deutsche Energie-Agentur).

- dena 2011e: *Wer verbraucht in Deutschland die meiste Energie? Energieverbrauch der Heizung oftmals unterschätzt.*
http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Download/Dokumente/Presse/Infografiken/bau/Wer_verbraucht_in_Deutschland_gro%C3%9F.JPG; zuletzt geprüft: 02.09.2011. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2004: *Regelungen zur Umsetzung der Energieeinsparverordnung in den Bundesländern. Stand 10. Februar 2004.* http://www.energieverbraucher.de/files_db/1234207830_2258__12.pdf; zuletzt geprüft: 11.01.2010. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2007: *EnEV kompakt. Textsammlung zur Energieeinsparverordnung 2007 und den Wärmeschutzverordnungen.* (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2008: *Mustervertrag zwischen Aussteller und Auftraggeber.* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/service/downloads/mustervertrag.html>; zuletzt geprüft: 04.02.2010. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2009b: *Fragen zur Auslegung der EnEV.* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/fachinformation-enev/enev-2007/enev-auslegung.html>; zuletzt geprüft: 06.10.2009. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2009c: *Glossar zur EnEV.* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/fachinformation-enev/enev-2007/glossar.html>; zuletzt geprüft: 06.10.2009. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2009d: *Zusammenfassung. Entwurf zur Novellierung der Energieeinsparverordnung. (Entwurf zur EnEV 2009).* Stand: 29.04.2009. http://www.zukunft-haus.info/fileadmin/zukunft-haus/energieausweis/Gesetze_Verordnungen/EnEV/dena-Infotext_zur_EnEV_2009_.pdf; zuletzt geprüft: 08.01.2010. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2010b: *Anlaufstellen bei Ordnungswidrigkeiten.* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/enev-und-energieausweis/fachinformation-enev/enev-2009/anlaufstellen-ordnungswidrigkeiten.html#c27498>; zuletzt geprüft: 11.01.2010. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2010c: *Wärmeschutzverordnung (WärmeschutzV).* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/enev-und-energieausweis/fachinformation-enev/enev-historie/waermeschutzv.html>; zuletzt geprüft: 09.01.2010. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2011f: *Downloads zum Energieausweis. Bilddateien und Musterausweise; Software und Arbeitshilfen für Aussteller.* <http://www.zukunft-haus.info/de/planer-handwerker/energieausweis/service/downloads.html>; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- dena (Hrsg.) 2011g: *Zukunft Haus. Energie sparen. Wert gewinnen.* www.zukunft-haus.info; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (dena = Deutsche Energie-Agentur).
- DENEFF 2011: *Der Energieeffizienz-Branche eine starke Stimme geben!*
<http://www.deneff.org/cms/index.php/Ueber.html>; zuletzt geprüft: 11.08.2011. (DENEFF = Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz).
- Destatis 2008a: *Bautätigkeit und Wohnungen. Mikrozensus - Zusatzhebung 2006, Bestand und Struktur der Wohneinheiten, Wohnsituation der Haushalte.* Erschienen am 3. März 2008, korrigierte Fassung vom 9. April 2008. Fachserie 5. Nr. Heft 1. Wiesbaden. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2008b: *Energieverbrauch privater Haushalte für Wohnen. Wohnen, Mobilität, Konsum und Umwelt.* Begleitmaterial zur Pressekonferenz 5. November 2008 in Berlin.
http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2008/UGR/pressebr-oschuere__ugr.property=file.pdf; zuletzt geprüft: 03.01.2011. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2010a: *Gebäude und Wohnungen. Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden. Abgang von Wohnungen und Wohngebäuden.* Lange Reihen ab 1969 - 2009. Wiesbaden. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2010b: *Umweltnutzung und Wirtschaft. Tabellen zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen. Teil 2: Energie, Rohstoffe.* Ausgabe 2010. Umweltnutzung und Wirtschaft. Wiesbaden. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2011a: *Bevölkerungsvorausberechnung. Entwicklung der Bevölkerung in Deutschland bis 2060.*
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/Tabellen/Content50/Bevoelkerungsvorausberechnung.template1d=renderPrint.psm1>; zuletzt geprüft: 19.06.2011. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2011b: *Gebäude und Wohnungen. Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden. Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden.* Lange Reihen ab 1969 - 2010. Wiesbaden. (Destatis = Statistisches Bundesamt).

- Destatis 2012a: *Bauen und Wohnen. Mikrozensus - Zusatzserhebung 2010, Bestand und Struktur der Wohneinheiten, Wohnsituation der Haushalte*. Fachserie 5 Heft 1 - 2010. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2012b: *Vorausberechnung Haushalte in Deutschland. Entwicklung der Privathaushalte nach Haushaltsgröße bis 2030 (Trendvariante) Deutschland*. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Haushaltsvorausberechnung/Tabelle/VorausberechnungHaushalte.html>; zuletzt geprüft: 08.04.2012. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2012c: *Wohnsituation. Entwicklung der Eigentümerquote*. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/EntwicklungEigentuemmerquote.html?nn=50862>; zuletzt geprüft: 08.04.2012. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2012d: *Wohnsituation. Wohneinheiten in Gebäuden mit Wohnraum nach dem Baujahr 2010*. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/WohneinheitennachBaujahr.html?nn=50862>; zuletzt geprüft: 08.04.2012. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2012e: *Bevölkerungsfortschreibung*. Fachserie 1 Reihe 1.3 - 2010. Wiesbaden. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis 2012f: *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung*. Detaillierte Jahresergebnisse 2011. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Inlandsprodukt/InlandsproduktsberechnungVorlaeufig2180140118004.pdf?__blob=publicationFile; zuletzt geprüft: 02.05.2012. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis (gemeinsames Datenangebot der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder) 2012: *Gebäude und Wohnen – Bautätigkeit und Wohnungen*. http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb08_jahrtab31.asp; zuletzt geprüft: 08.04.2012. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Destatis (Hrsg.) 2008: *Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*.
- Destatis (Hrsg.) 2008c: *Energieverbrauch privater Haushalte für Wohnen*. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/Umwelt/2008__12/2008__12Energieverbrauch,templateld=renderPrint.psml#Link3; zuletzt geprüft: 03.01.2011. (Destatis = Statistisches Bundesamt).
- Deutsche Presse-Agentur 2006: *Energie-Gebäudepass wird ab 2008 Pflicht - Regierung beendet Streit*. 24.10.2006.
- Deutscher Bundestag 1976: *Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz) vom 22. Juli 1976*. (BGBl Teil I, Jahrgang 1976, Nr. 87, S. 1873, [http://www2.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*\[@attr_id=%27bgbl110s0038.pdf%27\]#__Bundesanzeiger_BGBl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl176s1873.pdf%27\]__1368095412961](http://www2.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*[@attr_id=%27bgbl110s0038.pdf%27]#__Bundesanzeiger_BGBl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl176s1873.pdf%27]__1368095412961), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Deutscher Bundestag 1998: *Gesetz über das Schornsteinfegerwesen (Schornsteinfegergesetz) vom 10. August 1998*. (BGBl Teil I, Jahrgang 1998, Nr. 51, S. 2071, [http://www2.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*\[@attr_id=%27bgbl110s0038.pdf%27\]#__Bundesanzeiger_BGBl__%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgbl198s2071.pdf%27\]__1368096300712](http://www2.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*[@attr_id=%27bgbl110s0038.pdf%27]#__Bundesanzeiger_BGBl__%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl198s2071.pdf%27]__1368096300712), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Deutscher Bundestag 2001a: *Plenarprotokoll 14/193. Stenographischer Bericht, 193. Sitzung*. 12. Oktober 2001. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/14/14193.pdf#P.18932>; zuletzt geprüft: 01.09.2011.
- Deutscher Bundestag 2001b: *Unterrichtung über die gemäß § 93 der Geschäftsordnung an die Ausschüsse überwiesenen Vorlagen. Drucksache 14/6508*. 29. Juni 2001. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/065/1406508.pdf>; zuletzt geprüft: 11.08.2010.
- Deutscher Bundestag 2003: *Drucksache 15/2064: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. November 2003 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*. 21. November 2003. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/020/1502064.pdf>; zuletzt geprüft: 11.06.2010.
- Deutscher Bundestag 2004: *Drucksache 15/4506: Antrag der Abgeordneten Thomas Dörflinger, Hubert Deittert, Dirk Fischer (Hamburg), [weiterer Abgeordneter] und der Fraktion der CDU/CSU: Energieeffizienz in Gebäuden steigern – unbürokratische Energieausweise entwickeln*. 14. Dezember 2004. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/045/1504506.pdf>; zuletzt geprüft: 05.06.2010.
- Deutscher Bundestag 2005a: *Drucksache 15/5226: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes*. 11. April 2005. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/052/1505226.pdf>; zuletzt geprüft: 05.06.2010.
- Deutscher Bundestag 2005b: *Drucksache 15/5849: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (14. Ausschuss) 1. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 15/5226, 15/5539 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Ener-*

- gieeinsparungsgesetzes, 2. zu dem Antrag der Abgeordneten Thomas Dörflinger, Hubert Deittert, Dirk Fischer (Hamburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/4506 –*. 29. Juni 2005. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/058/1505849.pdf>; zuletzt geprüft: 05.06.2010.
- Deutscher Bundestag 2005c: *Plenarprotokoll 15/169. Stenografischer Bericht, 169. Sitzung*. 14. April 2005. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/15/15169.pdf>; zuletzt geprüft: 01.09.2011.
- Deutscher Bundestag 2005d: *Plenarprotokoll 15/184. Stenografischer Bericht, 184. Sitzung*. 30. Juni 2005. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/15/15184.pdf>; zuletzt geprüft: 05.06.2010.
- Deutscher Bundestag 2005e: *Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz) vom 01. September 2005*. (BGBl Teil I, Jahrgang 2005, Nr. 56, S. 2684, [http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*\[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27\]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgb110s2684.pdf%27\]__1368093357899](http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgb110s2684.pdf%27]__1368093357899), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Deutscher Bundestag 2006: *Drucksache 16/2971: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, Birgit Homburger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/2821 – Verzögerung bei der Einführung eines Energieausweises*. 18. Oktober 2006. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/029/1602971.pdf>; zuletzt geprüft: 11.06.2010.
- Deutscher Bundestag 2007a: *Drucksache 16/4787: Antrag der Abgeordneten Peter Hettlich, Winfried Hermann, Dr. Anton Hofreiter, Hans-Josef Fell, Renate Künast, Fritz Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Energieeinsparverordnung zügig verabschieden – Energieausweis als Bedarfsausweis einführen*. 22. März 2007. <http://217.79.215.188/dip21/btd/16/047/1604787.pdf>; zuletzt geprüft: 03.06.2010.
- Deutscher Bundestag 2007b: *Plenarprotokoll 16/104: Stenografischer Bericht, 104. Sitzung*. 20. Juni 2007. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16104.pdf#P.10697>; zuletzt geprüft: 13.06.2010.
- Deutscher Bundestag 2008: *Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz – EEWärmeG)*. vom 07. August 2008. (BGBl Teil I, Jahrgang 2008, Nr. 36, S. 1658, [http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*\[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27\]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgb110s1658.pdf%27\]__1368086919782](http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgb110s1658.pdf%27]__1368086919782), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Deutscher Bundestag 2009b: *Drittes Gesetz zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes vom 28. März 2009*. (BGBl Teil I, Jahrgang 2009, Nr. 17, S. 643, [http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*\[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27\]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*\[%40attr_id%3D%27bgb110s0643.pdf%27\]__1368092069222](http://www2.bgb1.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&bk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*[@attr_id=%27bgb110s0038.pdf%27]#_Bundesanzeiger_BGBI_%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgb110s0643.pdf%27]__1368092069222), zuletzt geprüft: 09.05.2013)
- Deutschlandfunk 2012: *Streit über die Förderung der Gebäudesanierung. Baumaßnahmen verschlingen bis zu fünf Milliarden Euro pro Jahr*. <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/marktplatz/1696755/>; zuletzt geprüft: 19.03.2012.
- DIBt (Hrsg.) 2009: *Fachkommission Bautechnik der Bauministerkonferenz Auslegungsfragen zur Energieeinsparverordnung – Teil 10*. http://www.dibt.de/de/Data/EnEG_Staffel10.pdf; zuletzt geprüft: 06.10.2009. (DIBt = Deutsches Institut für Bautechnik).
- DIBt (Hrsg.) 2011: *Energieeinsparverordnung. Auslegungsfragen*. http://www.dibt.de/de/aktuelles_energieeinsparverordnung.html; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (DIBt = Deutsches Institut für Bautechnik).
- Die Energieexperten, Ingenieurbüro f. E. *Aktuelles. EnEV*. http://energieberatung-rhein-erft.de/allgemein/aktuelles/aktuelles_enev.htm; zuletzt geprüft: 12.02.2011.
- Diefenbach, Nikolaus, Holger Cischinsky, Markus Rodenfels und Klaus-Dieter Clausnitzer 2010: *Datenbasis Gebäudebestand. Datenerhebung zur energetischen Qualität und zu den Modernisierungstrends im deutschen Wohngebäudebestand*. Der Forschungsbericht wurde mit Mitteln der Forschungsinitiative Zukunft Bau des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) gefördert (Aktenzeichen: Z 6 – 10.08.18.7 – 08.12 / II 2 – F 20-08-24). Weitere Fördermittelgeber waren die KfW-Bankengruppe und das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Darmstadt.
- Diefenbach, Nikolaus, Andreas Enseling, Tobias Loga, Hans Hertle, Dorit Jahn und Markus Duscha 2005: *Beiträge der EnEV und des KfW-CO2-Gebäudesanierungsprogramms zum Nationalen Klimaschutzprogramm. Endbericht*. im Auftrag des Umweltbundesamts, Förderkennzeichen 20341191. Darmstadt: IWU.
- Diefenbach, Nikolaus, Jens Knissel und Tobias Loga 2008: *Fachliche Stellungnahme zum Entwurf der Energieeinsparverordnung (EnEV) vom 18. April 2008*. Darmstadt. (IWU = Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Darmstadt).

- DIN 2011: *Wer erarbeitet Normen?* <http://www.din.de/cmd?level=tpl-rubrik&menuid=47391&cmsareaid=47391&menurubricid=47513&cmsrubid=47513&languageid=de#Wer%20macht%20Normen>; zuletzt geprüft: 17.07.2011. (DIN = Deutsches Institut für Normung e.V.).
- DMB 2006: *Plädoyer für bedarfsorientierten Energieausweis. Deutscher Mieterbund bei Verbändeanhörung zur Energieeinsparverordnung*. 13.12.2006. Berlin. <http://www.mieterbund.de/604.html>; zuletzt geprüft: 06.05.2010. (DMB = Deutscher Mieterbund e.V.).
- DMB 2008: *Kürzungsrecht bei Heizkosten gestrichen. Energieeinsparverordnung verkommt zu einem zahnlösen Tiger*. 16.05.2008. Berlin. http://www.mieterbund.de/pm16052008_2.html; zuletzt geprüft: 25.03.2011. (DMB = Deutscher Mieterbund e.V.).
- DMB und GdW 2008: *Beschwerde an Bundeskanzlerin - Viel zu enger Zeitplan für die Verbändebeteiligung bei der Umsetzung des Integrierten Energie- und Klimaprogramms. Knappe Beteiligungsfristen lassen kaum fachlich fundierte Stellungnahme zu*. 22.04.2008. Berlin. http://www.mieterbund.de/pm22042008_1.html; zuletzt geprüft: 25.03.2011. (DMB = Deutscher Mieterbund e.V.; GdW = GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen).
- DNR (Hrsg.) 2010: *Gebäudeeffizienz. Wie bringen wir die Altbauten auf Trab?* DNR-Themenheft II / 2010. Berlin: DNR = Deutscher Naturschutzring e.V.
- Dose, Nicolai und Wolfgang Bruder 2002: *Bürokratie*. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 44-48.
- DUH 2006a: *Verbände fordern bedarfsorientierten Energieausweis. Keine Angst vor Transparenz und Vergleichbarkeit*. 11.01.2006. Berlin. [http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=454&cHash=fc94ca0bca](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=454&cHash=fc94ca0bca); zuletzt geprüft: 18.04.2011. (DUH = Deutsche Umwelthilfe e.V.).
- DUH 2006b: *Bundesregierung darf aus Energieausweis keine Luftnummer machen*. 22.06.2006. Berlin. [http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=628&tx_ttnews\[backPid\]=6](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=628&tx_ttnews[backPid]=6); zuletzt geprüft: 30.04.2011. (DUH = Deutsche Umwelthilfe e.V.).
- DUH 2010a: *Umfrage zum Vollzug von EE-WaermeG und EnEV bei den Bundesländern. Schriftstücke*. Berlin. (DUH = Deutsche Umwelthilfe e.V.).
- DUH 2010b: *Nichtstun mit System: Bund und Länder vernachlässigen die Kontrolle von Klimaschutzgesetzen*. 05.07.2010. Berlin. [http://www.duh.de/2445.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=2340&cHash=7dd0aaafb5](http://www.duh.de/2445.html?&tx_ttnews[tt_news]=2340&cHash=7dd0aaafb5); zuletzt geprüft: 02.04.2011. (DUH = Deutsche Umwelthilfe e.V.).
- DWD (Hrsg.) 2011: *Klimafaktoren (KF) für Energieverbrauchsangabe. Der Deutsche Wetterdienst stellt Klimafaktoren für mehr als 8000 PLZ-Zustellbezirke bereit*. <http://www.dwd.de/klimafaktoren>; zuletzt geprüft: 05.08.2011. (DWD = Deutscher Wetterdienst).
- Ebert, Thilo, Natalie Eßig und Gerd Hauser 2010: *Zertifizierungssysteme für Gebäude. Nachhaltigkeit bewerten, internationaler Systemvergleich, Zertifizierung und Ökonomie*. München: Institut für Internationale Architektur-Dokumentation.
- Elsberger, Martin. (DG TREN D4 2009): *EU Energy Saving Policy on Buildings*. [Vortrag] 10.02.2009.
- empirica. Qualitative Marktforschung. Stadt- und Strukturforshung GmbH 2009: *Stadt als Wohnort für Familien. Ergebnisse der ExWoSt-Studie „Strategien und Aktionsfelder für städtisches Wohnen von Familien“*. Köln: GHS-Druck.
- Energiesparclub 2011: *EnEV auf einen Blick. Am 1. Oktober 2009 tritt die neue Energieeinsparverordnung (EnEV) in Kraft*. <http://www.energiesparclub.de/enev-2009/auf-einen-blick/index.html>; zuletzt geprüft: 25.03.2011. (Energiesparclub).
- Erbguth, Wilfried und Mathias Schubert 2009: *Öffentliches Baurecht. Mit Bezügen zum Umwelt- und Raumplanungsrecht*. München: Beck.
- Erhorn, Hans und Heike Erhorn-Kluttig 2009: *Germany: Impact, compliance and control of legislation. ASIEPI project*. Intelligent Energy Europe. Nr. P 177. (Fraunhofer Institute for Building Physics).
- Euractiv.com (Hrsg.) 2010: *Umweltfreundliche Gebäude*. <http://www.euractiv.com/de/energieeffizienz/umweltfreundliche-gebude/article-163955>; zuletzt geprüft: 07.01.2011.
- Europäische Kommission o.J.: *Prelex: Werdegang der interinstitutionellen Verfahren. Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden*. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=164479; zuletzt geprüft: 16.07.2010.
- Europäische Kommission 2002: *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag betreffend den vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlaß einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Energieprofile von Gebäuden*. <http://eur->

- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002SC0661:DE:NOT; zuletzt geprüft: 24.06.2011.
- Europäische Kommission 2006: *Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden: Kommission richtet mit Gründen versehene Stellungnahmen an Zypern, Griechenland, Ungarn, Malta und Schweden*. IP/06/863. Brüssel.
- Europäische Kommission 2010a: *EU-Kommission richtet zwei neue Generaldirektionen für Energie und Klimapolitik ein*. IP/10/164. Brüssel.
- Europäische Kommission 2010b: *Anwendung des Rechts der Europäischen Union. Verstöße*. http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_de.htm; zuletzt geprüft: 29.07.2010.
- Europäische Kommission 2010c: *Anwendung des Rechts der Europäischen Union. Ihre Rechte*. http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_de.htm; zuletzt geprüft: 29.07.2010.
- Europäische Kommission 2010d: *27. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts (2009). Bericht der Kommission*. KOM(2010) 538 endgültig. Brüssel.
- Europäischer Gerichtshof 2008: *Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 2002/91/EG – Energiepolitik – Energieeinsparung – Keine fristgerechte Umsetzung Griechenlands*. <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docdecision=docdecision&docop=docop&docppoag=docppoag&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&radtypeord=on&typeord=ALL&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=01&mdatefs=01&ydatefs=2008&ddatefe=31&mdatefe=01&ydatefe=2008&nomusuel=&domaine=POEN&mots=&resmax=100&Submit=Suchen>; zuletzt geprüft: 07.07.2011.
- Europäischer Gerichtshof 2009: *Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Energiepolitik – Energieeinsparung – Richtlinie 2002/91/EG – Energieeffizienz von Gebäuden – Nicht fristgerechte Umsetzung Luxemburgs*. <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docdecision=docdecision&docop=docop&docppoag=docppoag&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&radtypeord=on&typeord=ALL&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=01&mdatefs=10&ydatefs=2009&ddatefe=31&mdatefe=10&ydatefe=2009&nomusuel=&domaine=POEN&mots=&resmax=100&Submit=Suchen>; zuletzt geprüft: 07.07.2011.
- Europäischer Rat 1993: *Richtlinie 93/76/EWG des Rates vom 13. September 1993 zur Begrenzung der Kohlendioxidemissionen durch eine effizientere Energienutzung*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0076:DE:HTML>; zuletzt geprüft: 07.01.2011.
- Europäisches Parlament 2001: *Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Energieprofil von Gebäuden. (KOM(2001) 226 – C5-0203/2001 – 2001/0098(COD)) Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie; Berichterstatter: Alejo Vidal-Quadras Roca*. 19. Dezember 2001. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0465+0+DOC+PDF+V0//DE>; zuletzt geprüft: 16.07.2010.
- Europäisches Parlament 2002: *Empfehlung für die zweite Lesung - betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden; (8094/2/2002 – C5-0268/2002 – 2001/0098(COD)); Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie; Berichterstatter: Alejo Vidal-Quadras Roca*. 12. September 2002.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2003: *Richtlinie 2002/91/EG über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden/ Energy Performance of Buildings Directive*. 04. Januar 2003. Nr. L 1, S. 65-71. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:001:0065:0071:DE:PDF>; zuletzt geprüft: 11.06.2009.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2006: *Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates*. 5. April 2006. Nr. L 114, S. 64-85. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:114:0064:0064:DE:PDF>; zuletzt geprüft: 07.01.2011.
- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2010: *Richtlinie 2010/31/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)*. 19. Mai 2010. Nr. L 153, S. 13-35. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:DE:PDF>; zuletzt geprüft: 06.08.2010.

- European Commission 2009a: *Build up. Energy Solutions for Better Buildings. The European portal for energy efficiency in buildings*. <http://www.buildup.eu/>; zuletzt geprüft: 24.06.2011.
- European Commission 2009b: *Energy Demand Management Committee (EDMC) on the Energy Performance of Buildings Directive (EPBD). SUMMARY RECORD*. Brüssel.
- European Commission 2010a: *Committee Meeting of the Energy Demand Management – Buildings Formation. Summary Record*. Brüssel.
- European Commission 2010b: *Situation in the different sectors. Accompanying document to the report from the Commission 27th annual report on Monitoring the Application of EU Law (2009)*. Commission staff working document. Nr. SEC(2010) 1143 final. Brüssel.
- European Commission 2010c: *Committee Meeting of the Energy Demand Management – Buildings Formation. summary record*. Brüssel.
- European Commission 2011: *Comitology Register*. <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>; zuletzt geprüft: 19.01.2011.
- European Commission (Hrsg.) 2010d: *Energy Efficiency in Buildings*. http://ec.europa.eu/energy/efficiency/buildings/buildings_en.htm; zuletzt geprüft: 03.01.2011.
- European Commission, Secretariat G. 2000: *Progress in notification of national measures implementing directives. Reference date 03.08.2000*.
- European Commission, Secretariat G. 2009c: *Progress in notification of national measures implementing all adopted directives. Reference date 24/11/2009*.
- European Commission, Secretariat G. 2009d: *Situation of the notification of national measures of implementing all adopted directives by chosen DG. Date of reference 24/11/2009*.
- Eurostat 2012: *Distribution of population by tenure status, type of household and income group*. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en; zuletzt geprüft: 27.04.2012.
- Fachverband Sanitär Heizung Klima Sachsen *Abwrackprämie für Heizungen in Sachsen geht für gewerbliche Antragsteller weiter*. <http://141.56.132.164/shk/index.php?id=466>; zuletzt geprüft: 20.07.2011.
- Falkner, Gerda 2010: *Compliance with EU Social Policies in Old and New Member States: Different Worlds, Different Remedies*. Institute for European Integration Research Working Paper Series. Nr. 06/2010. (Institute for European Integration Research).
- Falkner, Gerda und Oliver Treib 2007: *Three Worlds of Compliance or Four? The EU15 Compared to New Member States*. Reihe Politikwissenschaft. Nr. 112. Wien. (Institut für Höhere Studien (IHS)).
- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp und Oliver Treib 2006: *World of Compliance: Why leading approaches to the implementation of EU legislation are only "sometimes-true stories"*. EUI Working Paper RSCAS. Nr. 2006/22. (European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies).
- Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp, Simone Leiber und Oliver Treib 2007: *In Search of the Worlds of Compliance: Promises and Pitfalls of Quantitative Testing*. Reihe Politikwissenschaft. Nr. 113. Wien. (Institut für Höhere Studien (IHS)).
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp und Simone Leiber 2005: *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAZ 2008: *Klimapaket womöglich vor dem Aus. Verzögerte Entscheidung*. Frankfurter Allgemeine Zeitung. 24.05.2008. <http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E0675BCEC4E8D40E79B397F74F5EA8429~ATpl~Ecommon~Scontent~Afor~Eprint.html>; zuletzt geprüft: 11.03.2011.
- Feist, Wolfgang 2002: *Energieeffizienz*. http://www.passiv.de/navi_L/Eneff/Energieeffizienz.pdf; zuletzt geprüft: 12.06.2011.
- Focus 2008: *Teurer Bedarfsausweis wird Pflicht*. Focus Online. 29.09.2008. http://www.focus.de/immobilien/energiesparen/energiepass-teurer-bedarfsausweis-wird-pflicht_aid_336916.html; zuletzt geprüft: 29.06.2010.
- Fontaine, Pascal 2007: *Europa in 12 Lektionen*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Freitag, Lutz 2006: *Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft hat schon viel erreicht - es gibt aber immer noch viel zu tun*. In: Jürgen Pöschk (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden - Jahrbuch 2006*. Berlin: vme Verlag und Medienservice Energie, S. 27-30.
- GdW 2007: *Energieausweis jetzt auf den Weg bringen - Bundeskabinett muss die Rechtsgrundlagen schaffen*. 2007. Berlin. http://www.gdw.de/index.php?mod=article_details&id_art=1455&id_mnu=7; zuletzt geprüft: 06.05.2010. (GdW = GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen).

- Geden, Oliver und Severin Fischer 2008: *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- geea 2012: *Die Allianz für Gebäude-Energie-Effizienz*. <https://www.geea.info/ueber-die-geea/geea/>; zuletzt geprüft: 06.05.2012. (geea = Allianz für Gebäude-Energie-Effizienz).
- Greenpeace 2009: *Klimaschutz: Plan B 2050. Energiekonzept für Deutschland (Langfassung)*. (Greenpeace).
- Große Ruse, Elmar 2011: *Aktivitäten der Umweltverbände zu Gebäudeenergieeffizienzpolitik*. Telefonat. 16.08.2011. Berlin.
- Haigh, Nigel 1996: *Effective Environment Protection: Challenges for the Implementation of EC Law. Background paper for invited experts and participants*. Joint Public Hearing (European Parliament and Commission).
- Haller, Heiko A. 2008: *Fernstudien-Kurs Europäisches Umweltrecht. Kurseinheit: Grundlagen des Europarechts und des europäischen Umweltrechts*. Koblenz.
- Hartung, Cornelius. (Dr. Kainz & Partner Anwaltskanzlei) 2009: *EnEV 2009: Bußgelder und Kontrollen - Die verstärkte Verantwortung für Eigentümer, Verwalter und Planer*. [Vortrag] 15.11.2009. München.
- Haus & Grund 2005: *Energieausweis: Haus & Grund sieht Umsetzungspläne weiter kritisch. Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*. 16.06.2005. http://www.hausundgrund.de/presse_206.html; zuletzt geprüft: 05.07.2010. (Haus & Grund Eigentümerschutz-Gemeinschaft).
- Haus & Grund 2006a: *Energieausweis: Gabriels Wunsch kostet acht Milliarden Euro*. 22.06.2006. http://www.hausundgrund.de/presse_144.html; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (Haus & Grund Eigentümerschutz-Gemeinschaft).
- Haus & Grund 2006b: *Energieausweis: Haus & Grund hofft auf Unterstützung der Bundeskanzlerin. „Optionsmodell ist die sinnvollste Variante“*. 27.07.2006. http://www2.haus-und-grund.com/presse_66.html; zuletzt geprüft: 29.06.2010. (Haus & Grund Eigentümerschutz-Gemeinschaft).
- Haus & Grund 2007a: *Warten auf Gesetzgeber - Übergangsfrist von 12 Monaten bis zum In-Kraft-Treten der Verordnung am 1. Januar 2008 schon auf 9 Monate geschrumpft. BSI: Ausstellung von Energieausweisen unbürokratisch und praxistgerecht regeln*. 22.03.2007. http://www2.haus-und-grund.com/presse_244.html; zuletzt geprüft: 29.06.2010. (Haus & Grund Eigentümerschutz-Gemeinschaft).
- Haus & Grund 2007b: *Energieausweis: BSI begrüßt längere Übergangsfrist*. 08.06.2007. http://www2.haus-und-grund.com/presse_270.html; zuletzt geprüft: 29.06.2010. (Haus & Grund Eigentümerschutz-Gemeinschaft).
- Haus & Grund 2007c: *Startschuss für den Energieausweis gefallen*. 15.06.2007. http://www2.haus-und-grund.com/presse_272.html; zuletzt geprüft: 29.06.2010. (Haus & Grund Eigentümerschutz-Gemeinschaft).
- Haus & Grund 2008: *Umweltminister Gabriel bereitet neue Belastung der Vermieter vor*. 13.03.2008. http://www.hausundgrund-rheinland.de/site/news/2008-03-13_umweltbelastung.php; zuletzt geprüft: 25.03.2011. (Haus & Grund Eigentümerschutz-Gemeinschaft).
- Haus & Grund, BFW und GdW 2006: *Bedarfsbasierter Energieausweis: Praxistest offenbart Mängel. Immobilienwirtschaft fordert Wahlmöglichkeit zwischen Ausweismodellen*. 12.01.2006. http://www.hausundgrund.de/presse_167.html; zuletzt geprüft: 05.07.2010. (BFW = Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen; GdW = GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen; Haus & Grund Eigentümerschutz-Gemeinschaft).
- Haverland, Markus 2000: National Adaption to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy*. Jg. 20. Nr. 1: S. 83-103.
- Hennicke, Peter 1999: *Wa(h)re Energiedienstleistung. Ein Wettbewerbskonzept für die Energieeffizienz- und Solarenergiewirtschaft*. Berlin: Birkhäuser.
- Hennicke, Peter 2010: *Ohne eine Effizienzrevolution sind nachhaltige Energiesysteme nicht realisierbar*. In: Friederike A. Dratwa (Hrsg.): *Energiewirtschaft in Europa. Im Spannungsfeld zwischen Klimapolitik, Wettbewerb und Versorgungssicherheit*. s.l.: Springer-Verlag, S. 7-21.
- Hennicke, Peter und Manfred Fishedick 2007: *Erneuerbare Energien. Mit Energieeffizienz zur Energiewende*. München: Beck.
- Hennicke, Peter, Susanne Bodach und Nikolaus Supersberger 2010: *Energiewende. Effizienzsteigerung und erneuerbare Energien als neue globale Herausforderung*. München: oekom-Verl.
- Hennicke, Peter, Sascha Samadi und Tobias Schleicher 2011: *Ambitionierte Ziele – untaugliche Mittel: Deutsche Energiepolitik am Scheideweg. Hintergrundpapier der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) zur Energie- und Klimapolitik in Deutschland 2010*. VDW-Materialien 1. Nr. 1. Berlin.

- Hertle, Hans, Markus Duscha, Dorit Jahn, Jan Münster, Ulrike Bliss, Klaus Lambrecht und Uli Jungmann 2006: *Evaluation und Begleitung der Umsetzung der Energieeinsparverordnung 2002 in Baden-Württemberg*. ZO3K 23 002, gefördert durch das Land Baden-Württemberg im Rahmen der Zukunftsoffensive III, Laufzeit 9/2003 – 12/2005. Heidelberg/ Rottenburg.
- Hertle, Hans, Markus Duscha, Lothar Eisenmann und Ulrike Bliss 2005: *Verbrauchs- oder Bedarfspass? Anforderungen an den Energiepass für Wohngebäude aus Sicht privater Käufer und Mieter*. Endbericht im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. in Kooperation mit dem Deutschen Mieterbund e.V. Heidelberg.
- Hirschl, Bernd 2008: *Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level Policy-Analyse mit Fokus auf den deutschen Strommarkt*. Freie Universität Berlin, Dissertationsarbeit (2007). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holl, Michaela (Mitarbeiterin Generaldirektion Energie EU Kommission) 2011a: *EU-Gebäude-Richtlinie*. E-Mail. 21.01.2011. Brüssel.
- Holl, Michaela (Mitarbeiterin Generaldirektion Energie EU Kommission) 2011b: *EU-Gebäude-Richtlinie*. E-Mail. 30.08.2011. Brüssel.
- Holzinger, Katharina (Hrsg.) 2005: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn: Schöningh.
- IEA und OECD 2010: *World Energy Outlook 2010*: IEA = International Energy Agency; OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development.
- IEEP (Hrsg.) 2009: *Action taken to address climate and energy priorities in the EU Member States, and prospects for implementation of the climate action and renewable energy package. A Review for the European Climate Foundation*. (IEEP = Institute for European Environmental Policy).
- ifeu et al. 2012: *Plädoyer für eine verlässliche, verbindliche und beherrzte Energieeffizienz-Politik. Offener Brief an die Bundesregierung und die Mitglieder des Umwelt- und des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages*. Unterzeichner: Martin Pehnt, Markus Duscha, Lars-Arvid Brischke, ifeu-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg; Stefan Thomas, Manfred Fishedick, Peter Hennicke, Stefan Lechtenböhmer, Wuppertal Institut; Dr.-Ing. Harald Bradke, Wolfgang Eichhammer, Barbara Schломann, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung Karlsruhe; Eberhard Jochem, E. ZürichT.H.; Wolfgang Irrek, Hochschule Ruhr West; Ortwin Renn, Universität Stuttgart; Felix Matthes, Rainer Grießhammer, Öko-Institut Berlin und Freiburg; Claudia Kemfert, DIW Berlin; Uwe Leprich, Eva Hauser, Juri Horst, Barbara Dröschel und Patrick Hoffmann, IZES Saarbrücken; Wolfgang Schulz, Bremer Energie Institut; Joachim Nitsch, Stuttgart; Carsten Petersdorff, Niklas Höhne, Daniel Becker, Corinna Kleßmann, Thomas Boermans, Ecofys Germany GmbH; R. Andreas Kraemer, Sascha Müller-Kraenner, Camilla Bausch, Matthias Duwe, Benjamin Görlach, Ecologic Institut; Hans-Joachim Ziesing, Berlin; Dieter Seifried, Öquadrat Freiburg; Rainer Schüle, Energieagentur Regio Freiburg; Thomas Korbun, Bernd Hirschl, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH Berlin. Die ZEIT. 19.01.2012. <http://pdf.zeit.de/wirtschaft/2012-01/offener-brief-energiesparappell-doku.pdf>; zuletzt geprüft: 20.03.2012.
- IPCC 2007: *Vierter Sachstandsbericht. Klimawandel 2007: Synthesebericht. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger*. (IPCC = Intergovernmental Panel on Climate Change).
- Irrek, Wolfgang und Stefan Thomas 2010: *Markttransformation und politische Instrumente*. In: Martin Pehnt (Hrsg.): *Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 35-86.
- IWU 2007: *Stellungnahme zum Entwurf der Energieeinsparverordnung (EnEV) vom 16. November 2006 / Kabinettsbeschluss vom 24. April 2007. interne Stellungnahme vom 30.03.2007; aktualisiert/publiziert am 05.06.2007*. Darmstadt. (IWU = Institut Wohnen und Umwelt GmbH).
- Jachtenfuchs, Markus 2000: *Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen*. In: Edgar Grande und Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 345-359.
- Jahn, Detlef 2006: *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jänicke, Martin, Philip Kunig und Michael Stitzel 2003: *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn: Dietz.
- Jann, Werner und Kai Wegrich 2003: *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle*. In: Klaus Schubert und Nils Bandelow (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, S. 71-104.
- Joosen, Suzanne, Onno Kleefkens, Fieke Geurts, Marjana Sijanec Zavrl, Klaus Hansen, Egidijus Norvaisa, Natalia Makowska, Hubert Despretz und Svein Ruud 2009: *Promoting Uptake of Alternative Energy Systems in Buildings. Results, Impact and Recommendations of the European SENTRO project*. SENTRO: Sustainable Energy systems in New buildings – market inTROduction of feasibility studies under the Directive on the Energy Performance of Buildings.

- KfW Bankengruppe 2008: *Perspektiven der Wohnwirtschaft*. Sonderband. Mittelstands- und Strukturpolitik. Nr. 40. Frankfurt am Main.
- KfW Bankengruppe 2010: *Energieeffizient Sanieren - Kredit (152). Einstellung der Förderung für Einzelmaßnahmen*. http://www.kfwoerferbank.de/DE_Home/BauenWohnen/Privatpersonen/152_Energieeffizient_Sanieren_-_Kredit_Einzelmassnahmen/index.jsp; zuletzt geprüft: 03.12.2010.
- KfW Bankengruppe 2011a: *Energieeffizient Sanieren. Sonderförderung*. Programmnummer 431 Zuschuss. http://www.kfw.de/kfw/de/Inlandsfoerderung/Programmuebersicht/Energieeffizient_Sanieren_-_Sonderfoerderung/index.jsp; zuletzt geprüft: 19.07.2011.
- KfW Bankengruppe 2011b: *Bauen, Wohnen, Energie sparen. Energieeffizient Sanieren - Investitionszuschuss*. Merkblatt.
- Kleemann, Manfred und Patrik Hansen 2005: *Evaluierung der CO2-Minderungsmaßnahmen im Gebäudereich*. Langfassung des Endberichts. BBR-Online-Publikation.
- Kleinhüchelkotten, Silke 2005: *Suffizienz und Lebensstile. Ansätze für eine milieuorientierte Nachhaltigkeitskommunikation*. Universität Lüneburg, Dissertation (2004). Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl.
- Klima-Allianz Deutschland 18.06.08: *Nur noch ein Klimaschutzpäckchen. Die Verwässerung setzt sich im zweiten Teil des „Klimapaketes“ fort*. Berlin.
- Klima-Allianz Deutschland 2010: *Das Bündnis stellt sich vor*. <http://www.die-klima-allianz.de/wer-wir-sind/das-buendnis>; zuletzt geprüft: 02.04.2011.
- Klima-Allianz Deutschland 2011a: *Deutschland braucht einen „Sanierungsfahrplan 2050“. Positionspapier Gebäudesanierung*. <http://www.freiheizberaubung.de/positionspapier.pdf>; zuletzt geprüft: 04.09.2011.
- Klima-Allianz Deutschland 2011b: *Ungedämmt Wohnungen sind FreiHEIZberaubung*. <http://www.freiheizberaubung.de>; zuletzt geprüft: 02.09.2011.
- Knauer, Sebastian 2006: *Windige Geschäfte mit dem Klimaschutz*. Die Bundesregierung will mit Gesetzen und Milliarden die Wärmedämmung von Häusern fördern. Spiegel Online. 27.10.2006. <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,445103,00.html>; zuletzt geprüft: 23.06.2010.
- Knill, Christoph 2008: *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Knoche, Guido, Benjamin Lünenbürger, Benno Hain und Klaus Müschen 2009: *Konzeption des Umweltbundesamtes zur Klimapolitik. Notwendige Weichenstellungen 2009*. Climate Change. Nr. 14/2009. Dessau-Roßlau. (UBA = Umweltbundesamt).
- Kommission der europäischen Gemeinschaften 2002: *Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 2 dritter Unterabsatz Buchstabe c) EG-Vertrag zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments am gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden ZUR ÄNDERUNG DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION gemäß Artikel 250, Absatz 2 des EG-Vertrages*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0635:FIN:DE:PDF>; zuletzt geprüft: 24.06.2011.
- Kommission der europäischen Gemeinschaften 2006: *Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie*. KOM(2006) 105 endgültig. Brüssel.
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) 2007: *Wie funktioniert die Europäische Union? Ihr Wegweiser zu den Organen und Einrichtungen der EU*. http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/68/de.pdf; zuletzt geprüft: 16.07.2010. (Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften).
- Kommission der europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) 2008: *Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Begleitpapier zum Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz bei Gebäuden (2002/91/EG)*. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEK (2008) 2865. Brüssel.
- Krause, Florentin, Hartmut Bossel und Karl-Friedrich Müller-Reißmann 1980: *Energie-Wende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran; ein Alternativ-Bericht des Öko-Instituts/Freiburg*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Krimmling, Jörn 2010: *Energieeffiziente Gebäude. Grundwissen und Arbeitsinstrumente für den Energieberater*. Stuttgart: Fraunhofer IRB-Verlag.
- Kunze, Alexandra 2009: *Zu viel Energie für einen Ausweis*. Seit Januar soll der Energieausweis bei der Wohnungssuche helfen. taz - die Tageszeitung. 14.04.2009. <http://www.taz.de/1/berlin/artikel/1/zuviel-energie-fuer-einen-ausweis/>; zuletzt geprüft: 10.05.2010.

- Lahmidi, Hicham. (CSTB) 2009: *Evaluation of compliance and control in MS. ASIEPI-Assessment and improvement of the EPBD Impact (for new buildings and building renovation)*. [Vortrag] 02.09.2009. Brüssel.
- Lamnek, Siegfried 2005: *Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch*. Weinheim: Beltz PVU.
- Landkreisverwaltung eines niedersächsischen Landkreises 2012: *Vollzug auf Kreisebene und Bußgelder*. Telefonat mit einer Mitarbeiterin. 04.04.2012. Niedersachsen.
- Landtag Baden-Württemberg 2008: *Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (Erneuerbare-Wärme-Gesetz)*. 20. November 2007. <http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/60561/Erneuerbare-Waerme-Gesetz.pdf?command=downloadContent&filename=Erneuerbare-Waerme-Gesetz.pdf>; zuletzt geprüft: 09.12.2010.
- Langkamp, Stefanie 2011: Die Regierung scheut ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Gebäudeeigentümer und Vermieter. Interview mit Reiner Wild, Geschäftsführer beim Berliner Mieterverein. *umwelt aktuell. DNR Infodienst für europäische und deutsche Umweltpolitik*. Nr. 2: S. 14.
- Laumanns, Ulrich 2005: *Energieeffizienz*. In: Danyel Reiche (Hrsg.): *Grundlagen der Energiepolitik. [für Lutz Mez zum 60. Geburtstag]*. Frankfurt am Main: Lang, S. 191-206.
- Löseke, Alfons 2006: *Verbraucherfreundlicher Energieausweis*. <http://www.verband-wohneigentum.de/bv/on21018>; zuletzt geprüft: 06.05.2010. (Verband Wohneigentum e.V.).
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe und Kermit Blank 2009: *Die Mehrebenenperspektive*. In: Andreas Grimmel und Cord Jakobeit (Hrsg.): *Politische Theorien der Europäischen Integration. Ein Text- und Lehrbuch*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 317-323.
- Masterbroek, Ellen 2007: *The politics of compliance. Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*. Wageningen.
- Mayer, Iris 2006: *Viel Streit um nichts*. Focus Online. 09.12.2006. http://www.focus.de/panorama/jahresueckblick/topthemen/koalition/grosse-koalition_aid_119895.html; zuletzt geprüft: 30.06.2010.
- Mayntz, Renate und Jochen Huckle 1978: *Gestzesvollzug im Umweltschutz, Wahrheit und Probleme*. *Zeitschrift für Umweltpolitik*. Nr. 2: S. 217-244.
- McCormick, John 2001: *Environmental policy in the European Union*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- McKinsey & Company 2009: *Pathways to a Low-Carbon Economy. Version 2 of the global Greenhouse Gas Abatement Cost Curve*.
- Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2010: *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der europäischen Union*. Nr. C 83, S. 47-199. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:DE:PDF>; zuletzt geprüft: 21.06.2011.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 1996: *Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union*. Univ., Habil.-Schr.--München, 1995. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Nast, Michael, Wolfgang Schulz, Uwe Leprich, Mario Ragwitz, Veit Bürger und Stefan Klinski 2009: *Ergänzende Untersuchungen und vertiefende Analysen zu möglichen Ausgestaltungsvarianten eines Wärmegesetzes. Endbericht*. Ausarbeitung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- Nicolaides, Phedon 2001: *The Problem of Effective Implementation of EU Rules: an Institutional Solution*. *Intereconomics*. Jg. 36. Nr. 1: S. 14-19.
- Niedersachsen 1989: *Verordnung über Bauantrag und Bauvorlagen im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren (Bauvorlagenverordnung - BauVorlVO)*. 22. September 1989. <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauVorlV+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-BauVorlVNDpP6>; zuletzt geprüft: 17.07.2011.
- Niedersachsen 2003: *Niedersächsische Bauordnung (NBauO)*. 10. Februar 2003. <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-BauONDV2P69%20jlr-BauONDV1P69>; zuletzt geprüft: 17.07.2011.
- Oberwittler, Jörg 2007: *Ab 2008 Ausweispflicht für Gebäude*. Spiegel Online. 25.04.2007. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,479410,00.html>; zuletzt geprüft: 06.05.2010.
- Ochs, Birgit 2008: *Ausweis mit Mängeln*. Frankfurter Allgemeine Zeitung. 30.06.2008. <http://www.faz.net/s/Rub8E0FC0CD826A4ACA80504FD9153A70F2/Doc~ECE0FAB538E4E4F1E971E97514D9A25C6~ATpl~Ecommon~Scontent.html>; zuletzt geprüft: 29.06.2010.
- Öko-Institut, Fraunhofer-Institut System- und Innovationsforschung (ISI) und Hans-Joachim Ziesing 2010: *Energieeffizienz in Zahlen. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben FKZ 370841121 für das Umweltbundesamt (UBA)*. Endbericht. UBA-Forschungsbericht. Nr. 001469. (Umweltbundesamt).

- Ornth, Wolfgang. (BMVBS) 2010: *Umsetzung der EU-Gebäudepolitik in Deutschland*. [Vortrag] 12.10.2010. Berlin.
- Ostendorf, Heribert 2011: *Vom Sinn und Zweck des Strafens*. http://www.bpb.de/die_bpb/MOXTL4.html; zuletzt geprüft: 09.03.2011. (Bundeszentrale für politische Bildung).
- Panke, Diana und Tanja A. Börzel 2008: *Policy-Forschung und Europäisierung*. In: Frank Janning und Katrin Toens (Hrsg.): *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 138-156.
- Papaglastra, Marianna, Kyriaki Papadopoulou und Mat Santamouris. (National and Kapodistrian University of Athens) 2009: *Synthesis report on barriers and good practice examples. International Workshop Impact, Compliance and Control of energy legislations*. ASIEPI-Assessment and improvement of the EPBD Impact (for new buildings and building renovation). [Vortrag] 01.09.2009. Brüssel.
- Pehnt, Martin 2010a: *Energieeffizienz – Definitionen, Indikatoren, Wirkungen*. In: Martin Pehnt (Hrsg.): *Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, S. 1-34.
- Pehnt, Martin (Hrsg.) 2010b: *Energieeffizienz. Ein Lehr- und Handbuch*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Piebalgs, Andris 2008: *Aktuelle EU-Energiepolitik im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energiequellen im Hinblick auf den Gebäudesektor*. In: Jürgen Pöschk (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden - Jahrbuch 2008*. Berlin: vme Verlag und Medienservice Energie, S. 11-16.
- Piebalgs, Andris 2009: *Energieeffizienz - Chance für wirtschaftliche Erholung, verbesserten Lebensstandard, Versorgungssicherheit und Klimaschutz*. In: Jürgen Pöschk (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden - Jahrbuch 2009*. Hrsg. Jürgen Pöschk. Berlin: v m e Verlag und Medienservice Energie, S. 17-20.
- Poel, Bart. (TNO) 2009: *Interesting approaches and bottlenecks. ASIEPI-Assessment and improvement of the EPBD Impact (for new buildings and building renovation)*. [Vortrag] 02.09.2009. Brüssel.
- Pollak, Johannes, Samuel R Schubert und Peter Slominski 2010: *Die Energiepolitik der EU*. Wien: Facultas.
- Pöschk, Jürgen 2009: *7 Thesen für mehr Energieeffizienz. Anstelle eines Vorwortes*. In: Jürgen Pöschk (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden - Jahrbuch 2009*. Hrsg. Jürgen Pöschk. Berlin: v m e Verlag und Medienservice Energie, S. 9-11.
- Prechal, Sacha 2006: *Directives in EC law*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Preibisch, Wolfgang. (Ministerialdirigent a. D. BMVBS) 2010: *EnEV und Ausnahmetatbestände für Denkmale*. [Vortrag] 15.09.2010. Osnabrück.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2007: *Wachstum und Verantwortung – Leitmotiv der deutschen G8-Präsidentschaft*.
- Raschke, Joachim und Ralf Tils 2007: *Politische Strategie. Eine Grundlegung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Rat der Europäischen Union 2002a: *2433. Tagung des Rates - Industrie und Energie*. 06./07. Juni 2002. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/trans/71053.pdf; zuletzt geprüft: 16.07.2010.
- Rat der Europäischen Union 2002b: *2465. Tagung des Rates - Verkehr, Telekommunikation und Energie*. 25. November 2002. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/trans/73562.pdf; zuletzt geprüft: 16.07.2010.
- Rat der Europäischen Union 2002c: *Begründung des Rates: Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 7. Juni 2002 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden*. 07. Juni 2002. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/02/st08/st08094-re02ad01.de02.pdf>; zuletzt geprüft: 16.07.2010.
- Rathert, Peter. (BMVBS) 2011: *Perspektiven der EnEV 2012 – Liegenschaften des Bundes*. [Vortrag] 19.05.2011. Berlin.
- Reiche, Danyel 2002: *Handbook of Renewable Energies in the European Union. Case studies of all Member States*. Frankfurt am Main u. a.: Lang.
- Reiche, Danyel 2004: *Rahmenbedingungen für erneuerbare Energien in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen einer Vorreiterpolitik*. Frankfurt am Main: Lang.
- Reiche, Danyel (Hrsg.) 2005: *Grundlagen der Energiepolitik. [für Lutz Mez zum 60. Geburtstag]*. Frankfurt am Main: Lang.
- Reichel, Reiner 2006: *Verbände streiten über Energiepass*. Handelsblatt. 10.02.2006. <http://www.handelsblatt.com/finanzen/immobilien/verbaende-streiten-ueber-energiepass;1032852>; zuletzt geprüft: 12.05.2010.

- RICS (Hrsg.) 2008: *Towards an Energy Efficient European Building Stock. An RICS Status Report on the Implementation of Directive 2002/91 on the Energy Performance of Buildings (EPBD) in the EU Member States*. (RICS = Royal Institution of Chartered Surveyors).
- RICS (Hrsg.) 2009: *Towards an Energy Efficient European Building Stock. An RICS Status Report on the Implementation of Directive 2002/91 on the Energy Performance of Buildings (EPBD) in the EU Member States*. (RICS = Royal Institution of Chartered Surveyors).
- Rips, Franz-Georg 2006: *Energiepolitische Anforderungen an die neue Bundesregierung aus Sicht der Mieterschaft*. In: Jürgen Pöschk (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden - Jahrbuch 2006*. Berlin: vme Verlag und Medienservice Energie, S. 31-37.
- Sabatier, Paul A. 2007: *The Need for Better Theories*. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.): *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press, S. 3-17.
- Santarius, Tilman 2012: *Der Rebound-Effekt. Über die unerwünschten Folgen der erwünschten Energieeffizienz*. Impulse für die politische Debatte. Impulse zur WachstumsWende. Wuppertal.
- Saretzki, Thomas 2001: *Energiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1999. Ein Politikfeld zwischen Wirtschafts-, Technologie- und Umweltpolitik*. In: Ulrich Willems (Hrsg.): *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949 - 1999*. Opladen: Leske + Budrich, S. 195-221.
- Sbragia, Alberta 2000: *Environmental Policy. Economic Constraints and External Pressures*. In: Helen Wallace und William Wallace (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 293-316.
- Schade, Wolfgang, Arne Lüllmann, Ruth Beckmann und Jonathan Köhler 2009: *Gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Energieeffizienzmaßnahmen in den Bereichen Gebäude, Unternehmen und Verkehr*. Climate Change. Nr. 08/2009. Dessau-Roßlau. (Fraunhofer-Institut System- und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe).
- Scheer, Hermann 2005: *Energieautonomie. Eine neue Politik für erneuerbare Energien*. München: Kunstmann.
- Schettler-Köhler, Horst-P 2008a: *Implementation of the EPBD in Germany: Status and future Planning – March 2008*. In: Directorate-General for Energy and Transport (Hrsg.): *Implementation of the Energy Performance of Buildings Directive. Country reports 2008. An outcome of the Concerted Action EPBD*. Brüssel, S. 85-92.
- Schettler-Köhler, Horst-P. (BBR) 2008b: *Lessons learned - Member States' Perspectives: EPBD Implementation in Germany*. EUSEW Conference - Part 2 : Lessons from the current implementation of the EPBD. [Vortrag] 31.01.2008.
- Schneider, Volker und Frank Janning 2006: *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Schomerus, Thomas, Joachim Sanden und Steffen Benz 2008: *Rechtliche Konzepte für eine effizientere Energienutzung. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ; Forschungsbericht 206 41 111, UBA-FB 001173*. Berlin: Schmidt.
- Schubert, Klaus und Nils Bandelow 2009: *Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen*. In: Klaus Schubert (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg, S. 1-22.
- Schubert, Klaus und Martina Klein 2006: *Das Politiklexikon*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Zugriff über <http://www.bpb.de/lexika>; zuletzt geprüft: 21.03.2012).
- Schulenberg, Sebastian 2009: *Die Energiepolitik der Europäischen Union. Eine kompetenzrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung finaler Kompetenznormen*. Bucerius Law School, Diss.--Hamburg, 2009. Baden-Baden: Nomos.
- Schulte, Heinrich-H 2007: *Energieeffizienz - Ein Paradigmenwechsel ist unumgänglich*. In: Jürgen Pöschk (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden - Jahrbuch 2007*. Berlin: vme-Verlag und Medienservice Energie, S. 47-54.
- Sijanec Zavrl, Marjana 2007: *Inventory of Implementation of Feasibility Studies fom EPBD Art. 5 in EU-27 (STATUS 3/2007)*. SENTRO-WP 2.
- Simon, Eva-Maria 2006: *Papierstück mit Zündstoff*. Der Energieausweis für Gebäude kommt. Manager Magazin. 29.09.2006. <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,439497,00.html>; zuletzt geprüft: 27.06.2010.
- SPD 2002: *Erneuerung und Zusammenhalt. Regierungsprogramm 2002-2006*.
- SPD und Bündnis 90/Die Grünen 1998: *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*. http://www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf; zuletzt geprüft: 10.08.2010.

- SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2002: *Koalitionsvertrag 2002 - 2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie.* http://www.boell.de/downloads/stiftung/2002_Koalitionsvertrag.pdf; zuletzt geprüft: 10.08.2010.
- SRU 2007: *Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven ; Sondergutachten.* Berlin: Schmidt.
- Stadt München 2006: *Wie wird kontrolliert, dass die Bestimmungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) eingehalten werden?* Antwort auf die schriftliche Anfrage gem. § 68 GeSchO von Frau Stadträtin Sabine Krieger vom 14.03.2006. <http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/ANTRAG/900137.pdf>; zuletzt geprüft: 01.09.2011. (Referat für Stadtplanung und Bauordnung).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) 2011: *Welche Ergebnisse der Zensus liefert.* <https://www.zensus2011.de/der-zensus-2011/artikel/welche-ergebnisse-der-zensus-liefert.html>; zuletzt geprüft: 12.06.2011.
- Stratmann, Klaus 2005: *Energiepässe kosten Milliarden.* Handelsblatt. 12.07.2005. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiepaesse-kosten-milliarden;926368>; zuletzt geprüft: 12.05.2010.
- Stukenberg, Kurt 2012: Die Mieter zahlen drauf. Wohnhäuser zu sanieren, spart zwar eine Menge Energie, treibt aber auch die Mietpreise in die Höhe. Viele Bewohner haben das Nachsehen. *Greenpeace Magazin*. Nr. 2: S. 17-18.
- Tagesschau (Hrsg.) 2011: *Der Atomausstieg ist beschlossene Sache. Zustimmung im Bundesrat.* Keine Steuervorteile zur energetischen Sanierung. <http://www.tagesschau.de/inland/atomausstieg232.html>; zuletzt geprüft: 17.09.2011.
- Thomas, Anja und Wolfgang Wessels 2006: *Die deutsche Verwaltung und die europäische Union. Berlin - Brüssel - Berlin. Beteiligungs- und Einwirkungsmöglichkeiten deutscher Verwaltungsbediensteter im politischen System der Europäischen Union.* Brühl.
- Thomas, Stefan 2007: *Aktivitäten der Energiewirtschaft zur Förderung der Energieeffizienz auf der Nachfrageseite in liberalisierten Strom- und Gasmärkten europäischer Staaten. Kriteriengestützter Vergleich der politischen Rahmenbedingungen.* Frankfurt am Main u. a.: Lang.
- Tiefensee, Wolfgang 2006: *Energieeffizient bauen für die Zukunft.* In: Jürgen Pöschk (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden - Jahrbuch 2006.* Berlin: vme Verlag und Medienservice Energie, S. 11-18.
- Toshkov, Dimiter 2010a: *Implementation Database of studies of transposition, implementation and compliance with EU law.* <http://www.eif.oeaw.ac.at/implementation/>; zuletzt geprüft: 23.10.2010. (Institute for European Integration; Austrian Academy of Sciences).
- Toshkov, Dimiter 2010b: *Taking stock: a review of quantitative studies of transposition and implementation of EU law.* Working Paper. Nr. No. 01/2010. Vienna/Austria. (Institute for European Integration Research).
- Treib, Oliver 2003: *Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik. Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These.* Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 03/3. http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp03-3.pdf; zuletzt geprüft: 28.07.2010.
- Troge, Andreas 2007: *Energiesparen in Wohnungen und Häusern - ein wichtiger Baustein für den Klimaschutz.* In: Jürgen Pöschk (Hrsg.): *Energieeffizienz in Gebäuden - Jahrbuch 2007.* Berlin: vme-Verlag und Medienservice Energie, S. 25-30.
- Tsebelis, George 1990: Penalty has no Impact on Crime. A Game-Theoretic Analysis. *Rationality and Society*. Jg. 2. Nr. 3: S. 255-286.
- Tsebelis, George 2002: *Veto players. How political institutions work.* New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Tsebelis, George 2010: *Veto Player Theory and Policy Change: An Introduction.* In: Thomas König (Hrsg.): *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies.* New York, NY: Springer Science+Business Media LLC, S. 3-18.
- UBA 2006: *Deutscher Mieterbund und Umweltbundesamt – einig in wichtigen wohnungs- und energiepolitischen Fragen. Gemeinsame Presseinformation des Deutschen Mieterbundes und des Umweltbundesamtes.* 16.01.2006. Dessau. <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2006/pdf/pd06-003.pdf>; zuletzt geprüft: 12.05.2010. (UBA = Umweltbundesamt).
- UBA 2008: *Nachhaltiges Bauen und Wohnen. Ein Bedürfnisfeld für die Zukunft gestalten.* Dessau. (UBA = Umweltbundesamt).
- UBA 2010a: *Nachhaltiges Bauen und Wohnen. Ein Bedürfnisfeld für die Zukunft gestalten.* Dessau-Roßlau. (UBA = Umweltbundesamt).

- UBA (Hrsg.) 2007a: *Klimaschutz in Deutschland: 40%-Senkung der CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990*. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3235.pdf>; zuletzt geprüft: 29.03.2010. (UBA = Umweltbundesamt).
- UBA (Hrsg.) 2007b: *Soziodemographischer Wandel in Städten und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht*. (UBA = Umweltbundesamt).
- UBA (Hrsg.) 2009: *Rechtskonzepte zur Beseitigung des Staus energetischer Sanierungen im Gebäudebestand*. (UBA = Umweltbundesamt).
- UBA (Hrsg.) 2010b: *Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2010. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2008*. ISSN 1862-4359. Dessau-Roßlau. (UBA = Umweltbundesamt).
- UBA (Hrsg.) 2011a: *Treibhausgas-Emissionen in Deutschland. Emissionsentwicklung 1990–2009*. <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3152>; zuletzt geprüft: 05.08.2011. (UBA = Umweltbundesamt).
- UBA (Hrsg.) 2011b: *Emissionshandel*. <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=3155>; zuletzt geprüft: 22.03.2011. (UBA = Umweltbundesamt).
- UBA und BMU (Hrsg.) 2011: *Beschäftigungswirkungen sowie Ausbildungs- und Qualifizierungsbedarf im Bereich der energetischen Gebäudesanierung. Kurzfassung mit Handlungsempfehlungen*. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, Förderkennzeichen (UFOPLAN) 370914104. Dessau-Roßlau. (UBA = Umweltbundesamt; BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).
- van Keulen, Mendeltje und Ellen Mastenbroek 2006: *Beyond the Goodness of Fit - A Preference-based account of Europeanisation*. In: R. Holzacker und M. Haverland (Hrsg.): *European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanised States*. Deventer: Springer, S. pp. 19-42.
- Verband Wohneigentum e.V. 2005: *Energieausweis darf kein Kostentreiber sein. Deutscher Siedlerbund fordert unbürokratische Energieausweise und warnt vor Bevormundung der Eigenheimer*. 27.06.2005. Bonn. <http://www.verband-wohneigentum.de/bv/on15191>; zuletzt geprüft: 06.05.2010. (Verband Wohneigentum e.V.).
- Verband Wohneigentum e.V. (Hrsg.) 2006: *Energieausweis in Arbeit*. <http://www.verband-wohneigentum.de/bv/on21019>; zuletzt geprüft: 01.09.2011.
- Verlinden, Julia 2008: *Energieeffizienzpolitik*. In: Felix Creutzig und Jan C. Goldschmidt (Hrsg.): *Energie, Macht, Vernunft. Der umfassende Blick auf die Energiewende*. Aachen: Shaker Media, S. 77-94.
- Verluis, Esther 2004: Explaining Variations in Implementation of EU Directives. *European Integration online Papers (EIoP)*. Jg. 8. Nr. 19.
- Villinger, Christoph 2008a: *"Der Ausweis ist nur begrenzt aussagekräftig"*. Interview mit Holger Krawinkel. taz - die Tageszeitung. 03.01.2008. <http://www.taz.de/1/berlin/artikel/1/der-ausweis-ist-nur-begrenzt-aussagekraeftig/>; zuletzt geprüft: 10.05.2010.
- Villinger, Christoph 2008b: *Ein Ausweis für jedes Haus*. taz - die Tageszeitung. 04.01.2008. <http://www.taz.de/1/berlin/artikel/1/ein-ausweis-fuer-jedes-haus/>; zuletzt geprüft: 10.05.2010.
- Volker Schwarzmeier 2007: *Energieeffizienz in produzierenden Unternehmen. Hemmnisse, Erfolgsfaktoren, Instrumente*. Eine Unternehmensbefragung über Energieeffizienz in produzierenden Unternehmen in Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Koblenz. (IHK Koblenz).
- Vollmers, Florian 2006: *Streit um Hauspass*. Handelsblatt. 07.04.2006. http://www.handelsblatt.com/unternehmen/mittelstand_aktuell/streit-um-hauspass;1060526; zuletzt geprüft: 12.05.2010.
- vtw 2008: *Vorläufige Stellungnahme des vtw. zu den Entwürfen - zur Änderung der Heizkostenverordnung (HeizKV), - zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) und - zur Änderung der Energieeinsparverordnung (EnEV)*. Bearbeitungsstand: 18.04.2008. 28.04.2008. Erfurt. www.vtw.de/fileadmin/vtw/dokumente/vtw.Stellungnahme_28.04.2008.pdf; zuletzt geprüft: 25.03.2011. (vtw = Verband Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e.V.).
- vzbv 2006: *Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. zum Entwurf der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 16. November 2006*. (vzbv = Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.).
- Weiß, Julika und Elisa Dunkelberg 2010: *Erschließbare Energieeinsparpotenziale im Ein- und Zweifamilienhausbestand. Eine Untersuchung des energetischen Ist-Zustands der Gebäude, aktueller Sanierungsraten, theoretischer Einsparpotenziale sowie deren Erschließbarkeit*. Projekt ENEF-Haus, gefördert durch das BMBF im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung, Förderkennzeichen 01UV0805B. Berlin. (IÖW = Institut für ökologische Wirtschaftsforschung).

- Weiß, Julika und Thomas Vogelpohl 2010: *Politische Instrumente zur Erhöhung der energetischen Sanierungsquote bei Eigenheimen. Eine Analyse des bestehenden Instrumentariums in Deutschland und Empfehlungen zu dessen Optimierung vor dem Hintergrund der zentralen Einsparpotenziale und der Entscheidungssituation der Hausbesitzer/innen*. Projekt ENEF-Haus, gefördert durch das BMBF im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung, Förderkennzeichen 01UV0805B. Berlin. (IÖW = Institut für ökologische Wirtschaftsforschung).
- Welt Online 2009: *KfW zahlt Abwrackprämie für alte Heizkessel*. Welt Online. 26.05.2009. <http://www.welt.de/finanzen/article3805822/KfW-zahlt-Abwrackpraemie-fuer-alte-Heizkessel.html>; zuletzt geprüft: 02.12.2010.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1980: *Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*. Königstein/Ts.: Hain.
- Wirtschaftswoche 2008: *Kaminkehrer als Klimakontrolleur*. Neue Vorschriften. Wirtschaftswoche. 18.06.2008. <http://www.wiwo.de/technik-wissen/kaminkehrer-als-klimakontrolleur-297100/>; zuletzt geprüft: 02.09.2011.
- Wolff, Franziska, Regine Barth und Falk Schulze 2008: *Umweltrecht ohne Umsetzer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen*. Hintergrundbericht zu Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen. Darmstadt/ Berlin. (gefördert durch die Stiftung Zukunftserbe).
- Wüstemann, Nadja S. 2011: *Die Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energieeffizienz*. Baden-Baden: Nomos.
- WWF 2008: *Fortschritte beim IEKP- es klaffen aber immer noch große Lücken. Forderungen des WWF zum Klimaschutzprogramm der Bundesregierung*. 05.06.2008. Berlin. http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/pdf_neu/HG_Fortschritte_beim_IEKP-es_klaffen_aber_immer_noch_grosse_Luecken.pdf; zuletzt geprüft: 02.04.2011. (WWF = World Wildlife Fund for Nature).
- Zahariadis, Nikolaos 2007: *The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects*. In: Paul A. Sabatier (Hrsg.): *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press, S. 65-92.
- Ziegert, Susanne 2007: *Gebäudepass wird zur Pflicht*. Berliner Morgenpost. 26.04.2007. http://www.morgenpost.de/printarchiv/wirtschaft/article197400/Gebaeudepass_wird_zur_Pflicht.html; zuletzt geprüft: 29.06.2010.
- Ziehm, Cornelia 2010: *Vollzugsdefizite im Klimaschutzrecht. Die Energieeinsparverordnung wird nicht kontrolliert - Klimaschutz nur auf dem Papier?* In: DNR (Hrsg.): *Gebäudeeffizienz. Wie bringen wir die Altbauten auf Trab?* DNR-Themenheft II / 2010. Berlin: DNR = Deutscher Naturschutzring e.V., S. 10-11.
- ZIV 2008: *Erhebungen des Schornsteinfegerhandwerks für 2007*. http://www.schornsteinfeger.de/bilder_ziv/files/sonderdruck2007.pdf; zuletzt geprüft: 15.12.2010. (ZIV = Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks – Zentralinnungsverband).
- ZIV 2009: *Erhebungen des Schornsteinfegerhandwerks für 2008*. http://www.schornsteinfeger.de/bilder_ziv/files/sonderdruck2008.pdf; zuletzt geprüft: 15.12.2010. (ZIV = Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks – Zentralinnungsverband).
- ZIV 2010: *Erhebungen des Schornsteinfegerhandwerks für 2009*. http://www.schornsteinfeger.de/bilder_ziv/files/sonderdruck2009.pdf; zuletzt geprüft: 15.12.2010. (ZIV = Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks – Zentralinnungsverband).
- ZIV 2011: *Erhebungen des Schornsteinfegerhandwerks für 2010*. http://www.schornsteinfeger.de/bilder_ziv/files/sonderdruckerhebungen2010.pdf; zuletzt geprüft: 08.04.2012. (ZIV = Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks – Zentralinnungsverband).