

Lorenz Kammermann, Rahel Freiburghaus

Konsensdemokratie und die Transformation der schweizerischen Energiepolitik

Zusammenfassung

Die Schweiz hat den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie im Jahre 2011 beschlossen, diesen Entscheid 2017 in einer Volksabstimmung bestätigt und so den Weg für einen grundlegenden Strukturwandel des Energiesystems freigemacht. Dieser Beitrag untersucht, wie direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz – d. h. die Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie – auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik wirken. Dabei werden die für das politische System der Schweiz charakteristischen Strukturen der Machtteilung, welche insbesondere auf den drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie auf deren fallspezifischen losen Kopplungen basieren, dargestellt und ihre Wirkung auf die Transformation der schweizerischen Energiepolitik chronologisch nachgezeichnet. Aus der qualitativen Prozessanalyse zeigt sich erstens, dass keine der drei machteilenden Institutionen der schweizerischen Konsensdemokratie, weder isoliert noch lose gekoppelt, eine ausschließlich transformationshemmende Wirkung entfaltete. Zweitens schien deren Zusammenspiel insbesondere in der vorparlamentarischen Phase (Konsultation) und im Vorfeld der Volksabstimmung bedeutend. Die Analyse zeigt auf, dass institutionelle Aspekte, welche in vielen Policy-zentrierten Studien vernachlässigt werden, eine ebenfalls relevante Erklärungsgröße für Politikwandel ausmachen.

Schlagworte: politische Steuerung; Energiepolitik; Konsensdemokratie; Schweiz

Abstract

Consensus democracy and the transformation of Swiss energy policy

Switzerland's government decided to phase out nuclear power in 2011. In 2017, the Swiss people accepted this decision in a popular referendum and made way for fundamental structural change in the energy system. This article analyzes the effect of Swiss consensus democracy's core institutions (i.e. direct democracy, federalism, consociationalism) on the transformation of Swiss energy policy. It considers three core institutions of the Swiss political system constituting the distinct structures of power separation: consociationalism, federalism, and direct democracy, and describes their case-specific coupling as well as their relevance in the course of the Swiss energy transformation. We show with our qualitative process analysis that none of the three institutions of the Swiss consensus democracy or their loose coupling had a purely constraining effect on the transformation of Swiss energy policy. Moreover, the coupling of institutions seemed to be considerably relevant during the consultation phase and prior to the public vote. The analysis shows that institutional aspects, which are neglected in many policy-centric studies, are also a relevant factor in explaining policy change.

Key words: Consensus democracy; Energy Policy; Political steering; Switzerland

1 Einleitung

Die im Jahre 2016 von der Bundesversammlung verabschiedete und am 21. Mai 2017 in einem Volksentscheid mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,2 Prozent bestätigte Energiestrategie 2050 (nachstehend ES2050) steht gleichbedeutend für einen grundlegenden Strukturwandel des schweizerischen Energiesystems (Bundesamt für Energie BFE, 2017a). Ebendiese von den Stimmberechtigten befürwortete Revision des Energiegesetzes (EnG) basiert im Wesentlichen auf drei Pfeilern: Einem Verbot, neue Kernkraftwerke zu bauen, sowie den beiden Zielsetzungen, die erneuerbare Stromproduktion auszubauen und den Stromverbrauch durch Effizienzsteigerung zu senken (Curia Vista, 2013-2016).

Während die zwei letztgenannten Ziele in industrialisierten Ländern weit verbreitet sind (Schmidt & Sewerin, 2018), ist der schrittweise Atomausstieg mit Ausnahme von Deutschland hingegen weltweit einzigartig (Joskow & Parsons, 2012). Entsprechend hat sich die Schweiz mit dem Entscheid, die bestehenden fünf Kernkraftwerke am Ende ihrer sicherheitstechnischen Betriebsdauer stillzulegen und nicht durch neue Kernkraftwerke zu ersetzen, ambitionierte Ziele gesetzt, beträgt doch der Anteil der Kernenergie an der nationalen Stromproduktion heute mehr als ein Drittel (Bundesamt für Energie BFE, 2017b). Der damit wegfallende Strom soll einerseits durch den Ausbau der Großwasserkraft, andererseits aber auch durch den Zubau von Anlagen für die Stromproduktion aus anderen erneuerbaren Quellen ersetzt werden (insb. Solarenergie, Wind und Geothermie). Dieser neue Fokus auf erneuerbarer Energie leitet insofern einen Strukturwandel ein, als vor der Nuklearkatastrophe von Fukushima für alle Reaktoren Rahmenbewilligungsverfahren für Neubauten anhängig waren. Alle Bewilligungsverfahren wurden im direkten Nachgang der Ereignisse zunächst sistiert und später endgültig verworfen, als die Landesregierung (Bundesrat) im Mai 2011 erstmals den Ausstieg aus der Kernenergie proklamierte (Rieder & Strotz, 2018).

Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie die drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik wirken. Dass sich die Schweiz innerhalb von wenigen Jahren grundlegend von ihrem zuvor eingeschlagenen Entwicklungspfad abwendet, ist in einem politischen System, das ansonsten für seine Trägheit und der systemisch angelegten Tendenz zu inkrementeller Politik bekannt ist (Linder & Mueller, 2017), außergewöhnlich. In der Schweiz besteht denn auch nach wie vor ein ausgeprägtes System der Machtteilung, welches auf den drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz basiert. So zeigt sich der ausgeprägte Föderalismus vor allem im Subsidiaritätsprinzip (Art. 3 und 5a Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [nachstehend BV]), welches den Kantonen sämtliche Kompetenzen zuspricht, die in der Verfassung nicht explizit dem Bund zugewiesen werden (Enumerationsprinzip; Häfelin, Haller, Keller & Thurnherr, 2016). Im Energiesektor fallen insbesondere der Gebäudebereich und die Planung von erneuerbaren Energieanlagen in die Kompetenz der Kantone, welche den ihnen zustehenden Spielraum entsprechend aktiv auszunutzen vermögen (Kammermann & Ingold, 2018; 2019). Dass die auf sämtlichen Staatsebenen stark ausgebaute direkte Demokratie den Stimmberechtigten wirkungsmächtige Werkzeuge an die Hand gibt, Entscheide von Regierung und Parlament letztinstanzlich gutzuheißen und mit plebiszitärer Legitimation auszustatten (Stadelmann-Steffen, Ingold, Rieder, Dermont, Kammermann & Strotz,

2018) – oder zu korrigieren (Linder & Mueller, 2017; Vatter, 2018a) –, fördert schließlich den Einbezug unterschiedlicher Meinungen in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (Konkordanz).

Von diesen drei Kerninstitutionen, welche die Basis der Schweizer Konsensdemokratie bilden und deren Zusammenspiel ihr Funktionieren prägen, gehen aus theoretisch-konzeptioneller Sicht unterschiedliche Dynamiken aus, die den Entscheidungsprozess, die schweizerische Energiepolitik zu transformieren, beschleunigen und/oder verlangsamen können. Auf der einen Seite fördert die breite Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen während der Politikformulierung eine inhaltliche Fundierung anstehender Entscheidungen. Auf der anderen Seite vergrößert dies jedoch die latente Gefahr, dass ein Erlassentwurf scheitert, wenn keine Einigung erzielt wird oder eine Vorlage am Ende des politischen Prozesses von den Stimmberechtigten abgelehnt wird.

Eine empirische Untersuchung dieser konkurrierenden Wirkungsannahmen von direkter Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie von deren loser Kopplung leistet einen dreifachen Beitrag zur bestehenden Literatur. Erstens sind bisherige Analysen im Bereich der schweizerischen Energietransformation stark von der Policy-Forschung geprägt. Der vorliegende Beitrag setzt hingegen bei den institutionellen Bedingungen politischer Steuerung an und erlaubt es so, bestehende Policy-Studien unter einem neuen Aspekt zu systematisieren. Während die jüngsten energiepolitischen Entwicklungen eine Vielzahl an Untersuchungen anregten (Dermont & Stadelmann-Steffen, 2019; Fischer, 2015; Kammermann & Ingold, 2018; 2019; Kriesi & Jegen, 2000; 2001; Markard, Suter & Ingold, 2016; Sager, Bürki, & Luginbühl, 2014; Schmidt & Sewerin, 2018; Steurer, Clar & Casado-Asensio, 2019; Strebel, 2011), bleibt die auf Spezialisierung angelegte Forschung trotz jüngster Verdichtungsversuche – etwa in Form von Lehrbüchern (Knoepfel, Nahrath, Savary, Varone & Dupuis, 2010; Ingold, Lieberherr, Schläpfer, Steinmann & Zimmermann, 2016) oder von Schlussberichten groß angelegter Nationaler Forschungsprogramme (Stadelmann-Steffen, Ingold, Rieder, Dermont, Kammermann & Strotz, 2018) – weiterhin fragmentiert. Dass sich der Blick vorliegend nicht nur auf die Wirkungen der drei für die schweizerische Konsensdemokratie zentralen Kerninstitutionen richtet, sondern deren fallspezifisches Zusammenspiel mitberücksichtigt wird, unterstützt zweitens den Wissenstransfer über die Landesgrenzen hinweg. So fördert eine Untersuchung ebendieser Interdependenzverhältnisse einerseits das Verständnis für die Steuerbarkeit von energiepolitischen Transformationsprozessen anderswo. Andererseits reiht sich der Beitrag so in die aktuelle Diskussion über neue Formen der Demokratie und Governance im Energiebereich ein (siehe z. B. Goldthau & Sitter, 2019; Szulecki, 2017). Drittens stellt die Schweiz als generell „wichtiges Anwendungsfeld für die Policy-Analyse“ (Sager, Ingold & Balthasar, 2017, S. 260-62) ein interessantes Beispiel eines politisch wie gesellschaftlich verhandelten, bereits beschlossenen Entscheides zur Transformation der Energiepolitik dar, der jedoch weiterhin in der Umsetzung begriffen ist.

Nachstehend werden in einem ersten Schritt der theoretische Rahmen und die drei Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie (d. h. direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz) näher vorgestellt sowie Erwartungen zu ihrer transformationsfördernden bzw. -hemmenden Wirkungsweise formuliert, ehe auf die für die schweizerische Konsensdemokratie konstituierende lose Kopplung der drei Institutionen eingegangen wird (Abschnitt 2). Während in Abschnitt 3 das Forschungsdesign

geschildert wird, folgt in Abschnitt 4 ein kurzer Abriss über die wichtigsten Entwicklungen in der schweizerischen Energiepolitik, um diejenigen wegweisenden Strategiewechsel hervorzuheben, die in der Schweiz dazu geführt haben, einen strukturellen Transformationspfad einzuschlagen. Darauf folgend wird der Effekt der drei Kerninstitutionen in den unterschiedlichen Etappen des energiepolitischen Transformationsprozesses analysiert, wobei begünstigende und/oder verlangsamende Wirkungen im Fokus stehen (Abschnitt 5). Der Beitrag schließt mit übergeordneten Schlussfolgerungen und lotet sodann Chancen und Grenzen einer Übertragbarkeit des schweizerischen Konsenssystems auf transformative Bestrebungen in anderen Ländern aus (Abschnitt 6).

2 Institutionen der schweizerischen Konsensdemokratie

Um zu untersuchen, wie die drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik wirken, wird in theoretischer Hinsicht auf neo-institutionalistische Prämissen abgestellt. Beim Neo-Institutionalismus handelt es sich um eine Vielzahl unterschiedlicher Stoßrichtungen, die seit den 1980er Jahren in Reaktion auf das in den 1960er- und 1970er Jahren dominante behaviouralistische, methodologisch individualistische und größtenteils institutionenblinde Paradigma entstanden. Obwohl Peter A. Hall und Rosemary C. R. Taylor (1996, p. 937) drei weitgehend voneinander unabhängige „Denkschulen“ ausmachen (d. h. Historischer Institutionalismus, Rational-Choice-Institutionalismus, Soziologischer Institutionalismus), liegt ein trotz bestimmter Schattierungen mehrheitlich geteiltes Institutionenverständnis zugrunde. Im Anschluss an James G. March und Johan P. Olsen (1989) beschreibt eine „Institution“ demnach eine relativ beständige Sammlung von formal kodifizierten und/oder informellen Regeln sowie organisationellen Praktiken mit Ordnungs- bzw. Regelungscharakter. Damit stellen Institutionen „[...] einen Kontext dar, in dem sich Akteure bewegen, der die Beziehung zwischen den Akteuren in Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen strukturiert und somit auch die Machtverteilung zwischen politischen Akteuren determiniert“ (Sager, Ingold & Balthasar, 2017, S. 188).

Obwohl neo-institutionalistische Theorieansätze nicht auf der Linie der im Kontext von Policy-Wandel bekannten Ansätze liegen (hierzu Ingold, Lieberherr, Schläpfer, Steinmann & Zimmermann, 2016; Sager, Ingold & Balthasar, 2017), kann eine Untersuchung von tiefgreifenden Steuerungs- und Transformationsprozessen nicht über die Bedeutung der Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie sowie von deren Zusammenspiel hinwegsehen. Wie Fritz Sager, Karin Ingold und Andreas Balthasar (2017, S. 31) herausstreichen, führt das Institutionengefüge zu „spezifischen Eigenschaften politischer Prozesse in der Schweiz, die für die öffentliche Politik zentral sind [...]“. In einem ersten Schritt werden demnach die drei für das politische System der Schweiz charakteristischen institutionellen Komponenten vorgestellt. Für ein realitätsnahes Verständnis tiefgreifender Steuerungs- und Transformationsprozesse ist es ferner unerlässlich, die drei Kerninstitutionen nicht bloß als unabhängig voneinander operierende Teilkomponenten zu betrachten, sondern in einem zweiten Schritt deren loser Kopplung (Benz & Sonnicksen, 2017) Aufmerksamkeit zu schenken.

2.1 Direkte Demokratie

Das Prinzip der unmittelbaren Volkssouveränität wird in keinem anderen Land „so konsequent umgesetzt wie in der Schweiz“ (Vatter, 2018a, S. 361), die trotz der seit den 1960er Jahren weltweiten Zunahme an sachunmittelbaren Referenden (Morel & Qvortrup, 2018) weiterhin als unangefochtener „world champion of direct democracy“ (Altman, 2014, p. 49) gilt. Dies kommt bei den auf sämtlichen Staatsstufen offenstehenden direktdemokratischen Mitsprachemöglichkeiten zum Tragen: Während gesamtschweizerisch 100.000 Stimmberechtigte innerhalb von 18 Monaten mit einer Volksinitiative eine Partialrevision der Bundesverfassung verlangen können (Art. 139 BV) und 50.000 Stimmberechtigte binnen 100 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung eines Bundesgesetzes mit Hilfe eines fakultativen Gesetzesreferendums einen Volksentscheid verlangen können (Art. 141 BV), zeichnet sich das direktdemokratische Instrumentarium auf Kantonsebene durch eine im Vergleich zum Bund deutlich größere institutionelle Vielfalt aus („rules-in-form“; Vatter, 2018b, pp. 127-34). Ferner werden Volksinitiativen auf der untergeordneten Staatsebene reger und erfolgreicher genutzt („rules-in-use“; Vatter, 2018a, S. 373).

In Bezug auf weitreichende Politikwenden hat die sachunmittelbare Referendumsdemokratie zwei zentrale Implikationen: Aus einer Input-Perspektive betrachtet fördert direkte Demokratie die Artikulation, Kanalisation und Repräsentation der divergierenden Interessen einer Vielzahl an Akteuren (Bevölkerung, Parteien, Verbände, etc.). Seit der Analyse von Leonhard Neidhart (1970) gilt es als unbestritten, dass die wirkungsmächtigen Volksrechte wie ein „Damoklesschwert“ über dem gesamten politischen Prozess schweben und dazu verpflichten, „referendumsfeste“ Vorlagen auszuhandeln (siehe auch Fischer, 2015, p. 526). Dies führt zu – wenn auch mit erheblichem Zeitaufwand erarbeiteten – breit getragenen und in Pierre Rosanvillons (2010) Sinne legitimen Kompromissen, die tiefgreifenden Steuerungs- und Transformationsprozessen den Weg ebnen. Trotzdem besteht aus der Sicht der „Vetospieler-Theorie“ (Tsebelis, 2002) das latente Risiko, dass transformative Weichenstellungen am direktdemokratischen Nachentscheid scheitern, was einer transformationsbremsenden Wirkung der direkten Demokratie entspricht.

2.2 Föderalismus

Aus einer vergleichenden Perspektive betrachtet gilt die Schweizerische Eidgenossenschaft als „one of the few examples of real federalism in the world“ (Lane, 2001, p. 7). Auch wenn der Grad der legislativen Dezentralisierung seit der Bundesstaatsgründung (1848) merklich abgenommen hat (Dardanelli & Mueller, 2019), verfügt die Schweiz weiterhin über äußerst dezentrale Einnahme- und Ausgabestrukturen (Vatter, 2018b). Als eigentliche „Kernstücke“ des dreistufigen und enorm kleinräumigen Staatsaufbaus mit der Zentralebene, den 26 Kantonen und den 2.212 Gemeinden streicht Adrian Vatter (2018a, S. 443) die Staatlichkeit der Kantone mit einem Territorium, einer Verfassung und Organisations- und Personalhoheit, die verfassungsmäßig garantierte Kantonsautonomie (Art. 3 BV), die kantonale Mitwirkung am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundes (Art. 45 BV) sowie die Pflicht zur horizontalen Zusammenarbeit heraus. Mit der im Jahre 2004 per Volksentscheid angenommenen und

anfangs 2008 in Kraft getretenen *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung* (NFA) erfuhr die föderale Architektur ihre bislang weitreichendste Reform (Arens, Arnold, Mueller & Vatter, 2017).

Übertragen auf den vorliegenden Problemkomplex sichern die vertikalen Institutionen des Föderalismus (u. a. Ständerat) erstens die Berücksichtigung kantons- und regionsspezifischer Forderungen im parlamentarischen Prozess des Bundes, welcher dadurch verzögert wird. Zweitens sind die Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Vollzugskompetenzen der untergeordneten Staatsebenen (Dardanelli & Mueller, 2019) gerade für die Steuerung energiepolitischer Transformationsprozesse von herausragender Bedeutung. So treten die Kantone gleichsam als Programm- als auch als Vollzugsinstanzen in Erscheinung, womit den intergouvernementalen Organisationen (d. h. den interkantonalen Konferenzen) für die politikfeldspezifische Koordination und Diffusion von Policies eine bedeutende Rolle zukommt (Strebel, 2011; Schnabel & Mueller, 2017). Als Implementationsmuster hat sich der föderale Politikvollzug im Zuge des 20. Jahrhunderts zu einem Verfassungsgebot verfestigt (Art. 46 BV), wobei die untergeordneten Staatsstufen keinesfalls auf den Status reiner Vollzugsagenturen degradiert werden. Vielmehr ermöglicht die gerade im Energiesektor gängige Form der Rahmengesetzgebung auf Bundesebene eine auf die örtlichen Begebenheiten angepasste, variable Politikumsetzung, die bisweilen experimentelle Züge annehmen kann. Ebendiese Prozesse sind von Vollzugsdefiziten jedoch nicht gefeit (Sager, Ingold & Balthasar, 2017, S. 121-122; für umweltpolitische Beispiele Ingold, Lieberherr, Schläpfer, Steinmann & Zimmermann, 2016, S. 144), vermögen im „föderalen Labor“ gleichzeitig aber auch, Politikinnovation herbeizuführen oder energiepolitische Zielsetzungen bedürfnisspezifisch in das bestehende Geflecht kantonaler bzw. lokaler Politiken zu integrieren (Knoepfel, 1993, S. 21; Steurer, Clar & Casado-Asensio, 2019).

2.3 Konkordanz

Die Herausbildung konkordanzdemokratischer Strukturen wird als direkte Konsequenz des Kompromisszwanges beschrieben, der von der direkten Demokratie und dem Föderalismus ausgeht (u. a. Neidhart, 1970). Allerdings evoziert der in der Schweiz im Jahre 2003 zum „Wort des Jahres“ gekürte Begriff der „Konkordanz“ eine Vielzahl möglicher Bedeutungen. Nicht selten sind sich die politischen Entscheidungsträger selbst nicht darüber einig, „was Konkordanz konkret bedeutet“. Das dem Lateinischen entlehnte *concordantia* lässt sich mit „Übereinstimmung“ übersetzen (Schmidt, 2010, S. 420). Wichtiger als das utopische Endziel vollständiger Eintracht ist jedoch das *prozedurale* Element der Konkordanz als eine politische Praxis, in der sämtliche wichtige Kräfte einbezogen werden, die sich durch „Betroffenheit“ (Hendriks, 2008; Newig & Fritsch, 2009) und/oder „Verhinderungsmacht“ (Olson, 1965) auszeichnen. In der Konsequenz münden die entsprechenden Inklusions- und Integrationsbemühungen in konkordantem, d. h. in einem durch Kooperationswillen gekennzeichneten Eliteverhalten, welches je nach institutionellem Kontext unterschiedliche Ausprägungen annehmen kann (Freiburghaus & Vatter, 2019) und schließlich „Entscheide *qua* gütlichem Einvernehmen“ – „decision by amicable agreement“ (Steiner & Dorff, 1980) – herbeiführt (Lehmbruch, 2003). Augenfälligste Form des konkordanten Eliteverhaltens sind die trotz der merklichen parteipolitischen Veränderungen weiterhin auf allen drei

Staatsstufen anzutreffenden übergroßen Regierungskoalitionen – der „mit Abstand am häufigsten auftretend[e] Koalitionstyp“ (Vatter, 2018a, S. 233), welcher den vielfältigen partei-, sprach- und regionsproportionalen Ansprüchen genügt. Im Hinblick auf die politische Steuerung von Transformation ist entscheidend, dass „Entscheide *qua* göttlichem Einvernehmen“ innerhalb von parteipolitisch sehr breit abgestützten Exekutiven gerade in von ideologischen Gegensätzen geprägten Politikfeldern wie der Energiepolitik letztlich nur in der Form eines überparteilichen Kompromisses zustande kommen und aus systemischen Gründen schließlich kollegial getragen werden müssen (Kammermann & Ingold, 2018).

Im Hinblick auf eine signifikante Politikänderung hat Konkordanz zwei Folgen: Auf der einen Seite ist umfassende Elitekooperation gerade im Falle anhaltender Dissonanzen ein äußerst zeitintensiver Prozess, was tiefgreifende Steuerungs- und Transformationsprozesse aufgrund des „institutionellen Zwang[s] zur politischen Kompromissfähigkeit“ (Sager, Ingold & Balthasar, 2017, S. 30) verlangsamt. Auf der anderen Seite stiftet das prozedurale Element der Konkordanz jedoch dynamische und fluide Legitimität im Sinne Pierre Rosanvillons (2010, S. 15): So lange sich diese Praxis des Einbeziehens aller Betroffenen und/oder aller mit Verhinderungsmacht ausgestatteten Akteure in der gesellschaftlichen Wahrnehmung bewährt (ebd.), ist prozedurale Konkordanz dem Gelingen entsprechender Umwälzungen zuträglich.

2.4 Lose gekoppelte Kerninstitutionen

Die drei bisher isoliert voneinander betrachteten Kerninstitutionen stellen in der Realität keine unverknüpften Teilkomponenten dar. Vielmehr bestehen zwischen ihnen mannigfache Wechselwirkungen, die für die Wirkungs- und Funktionsweise der schweizerischen Konsensdemokratie konstituierend sind (Linder & Mueller, 2017; Vatter, 2018a; 2018b). Insofern empfiehlt es sich, auf die fallspezifische Kopplung institutioneller Größen („coupling“) – verstanden als „the intensity of linkage or ties to institutional rules the individual bodies or actors are subject to“ (Benz & Sonnicksen, 2017, p. 13) – abzustellen. Dieses ursprünglich der Systemtheorie entlehnte Konzept scheint für die Schweiz besonders passend. Eine lose Kopplung zeichnet sich durch eine sich im Zuge des Entscheidungsprozesses flexibel entwickelnde Kombination der unterschiedlichen institutionellen Modi aus, die aufgrund von Kommunikation, Informationsflüssen und/oder gegenseitigem Anpassen resultiert (Benz, 2009, S. 218; Landau, 1973, p. 190).

Entsprechend gilt es, die jeweilige Kopplungsintensität fallspezifisch zu beurteilen. Für die politische Steuerung der Energietransformation besonders hervorzuheben ist die Multiplikation der konkordanzdemokratischen Zwänge über die drei Staatsstufen Bund, Kantone und Gemeinden (Föderalismus) – allesamt durch machteilende institutionelle Einrichtungen geprägt (u. a. direkte Demokratie, übergroße Regierungskoalitionen; Vatter, 2018a; 2018b) –, was je nach Zusammenspiel transformationsförderndes und/oder -hemmendes Potential birgt.

3 Forschungsdesign

Der empirische Teil des vorliegenden Beitrages basiert auf einer prozessanalytischen, qualitativen Einzelfallstudie (Wolf, Heindl & Jäckle, 2017). So wird nachfolgend eine dreiteilige Chronologie der wichtigsten Ereignisse präsentiert, die im Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik mündeten (Abschnitt 4), ehe die Wirkung der drei Kerninstitutionen und deren loser Kopplung beurteilt wird (Abschnitt 5). Dabei stützt sich die Unterteilung der chronologischen Etappen sowohl auf einschlägige Forschungsbeiträge zum Willensbildungs- und Entscheidungsprozess in der schweizerischen Konsensdemokratie (u. a. Sciarini, 2014) als auch auf fallspezifische Wegmarken wie etwa externe Ereignisse. Als Datengrundlage dient einerseits eine absichtsvolle Auswahl („purposive sampling“) an Dokumenten wie etwa Medienmitteilungen bedeutender Akteure (Parteien, interkantonale Konferenzen, etc.) oder amtliche Berichte. Andererseits wird Sekundärliteratur in Form von einschlägigen Policy-Forschungsstudien herangezogen. Letztere werden mit Blick auf das vorliegende Erkenntnisziel systematisch ausgewertet. Die qualitative Einzelfallanalyse erlaubt eine literatur- und quellengestützte Beurteilung, wie sich die Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik auswirken.

4 Chronologie der energiepolitischen Transformation in der Schweiz

4.1 Entwicklungen kurz nach Fukushima (2011)

In den Jahren vor den Ereignissen in Fukushima setzte sich eine Koalition aus bürgerlichen Parteien, Industrie und Kantonen für eine kernenergiefreundliche Politik ein (Kriesi & Jegen, 2001; Sager, 2014). Da die schweizerischen Kernkraftwerke heute mit zu den ältesten der Welt gehören, zeigte sich ebendiese Akteursgruppe offen für deren Ersatz. Zu diesem Zwecke reichten die Betreiber der Kernkraftwerke Mühleberg, Bznau und Gösgen beim zuständigen Bundesamt für Energie (BFE) Rahmenbewilligungsgesuche ein (Rieder & Strotz, 2018). Die Reaktorkatastrophe in Fukushima führte jedoch zu einer umgehenden Sistierung dieser Verfahren. Bereits am 25. Mai 2011 beschloss der Bundesrat in einem „historischen Entscheid“ (Tagesanzeiger vom 25. Mai 2011) – getragen von einer Mitte-links Mehrheit aus SP (Sozialdemokratische Partei der Schweiz), CVP (Christlichdemokratische Volkspartei) und BDP (Bürgerlich-Demokratische Partei) – den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie. Diesem Entscheid folgte das Parlament ebenfalls mit einer *ad hoc* Koalition bestehend aus Grünen, SP, CVP und BDP. Eine Schlüsselrolle kam in dieser Phase den Christdemokraten (CVP) und deren Bundesrätin Doris Leuthard zu, welche bis dahin als große Verfechterin der Kernenergie galt (Markard, Suter & Ingold, 2016). Leuthard bewies jedoch Wandlungsfähigkeit und politischen Instinkt; fortan sollte sie sich vehement für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie und einen Zubau bei den Erneuerbaren einsetzen. Dieser Politikwechsel geschah auch mit Blick auf die bevorstehenden Parlamentswahlen von 2011, welche vom Energiethema dominiert wurden (Lutz, 2012). Die

Annahme der parlamentarischen „Motion Schmidt“, welche den Ausstieg aus der Kernenergie forderte, und die erfolgreiche Lancierung einer weiteren, mehrheitlich von den Grünen forcierten Atomausstiegsinitiative lösten sodann eine Totalrevision des Energiegesetzes aus – ausgearbeitet vom zuständigen BFE. Diese Totalrevision sollte die damals noch junge Energiestrategie des Bundes von 2007 ersetzen (Rieder & Strotz, 2018).

4.2 Die Ausarbeitung der Energiestrategie 2050 (2012-2015)

Das Konsultationsverfahren (sog. Vernehmlassung) für die Totalrevision der Energiestrategie begann im Jahre 2012 und wurde 2013 mit einem umfassenden Bericht abgeschlossen. Im Zuge der Konsultation ließen sich mehr als 400 Akteure vernehmen und nutzten so den ihnen offenstehenden Kanal, um die eigenen Präferenzen einzubringen. Dabei zeigte sich, dass die aus den 1990er Jahren bekannten Akteurskoalitionen weiterhin existierten. Jedoch entfernten sich zentrale Akteure von der „pro-Wirtschaft-Koalition“ und bildeten fortan eine Brücke zwischen den beiden Gruppen (u. a. die CVP sowie die Grünliberale Partei GLP bzw. die bürgerlich-demokratische Partei BDP als zwei weitere Mitte-Parteien) (Kammermann & Strotz, 2014). Diese neue Mehrheit spiegelte sich später im parlamentarischen Prozess und dominierte bis zu den eidgenössischen Wahlen von 2015 die Ausarbeitung der Energiestrategie.

Es gelang dem neuen Bündnis, in der ES2050 drei Pfeiler zu verankern: Ein Verbot, neue Kernkraftwerke zu bauen, sowie die beiden Zielsetzungen, die erneuerbare Stromproduktion auszubauen und den Stromverbrauch durch Effizienzsteigerung zu senken (Curia Vista, 2013-2016). Das Verbot, neue Kernkraftwerke zu bauen, bzw. die alten Reaktoren nicht zu ersetzen, wurde mittels einer weichen Formulierung durchgesetzt. Diese besagt, dass die heutigen Reaktoren solange in Betrieb bleiben können, bis ihre sicherheitstechnische Betriebsdauer erreicht ist (Bundesamt für Energie BFE, 2017a). Dadurch können die Betreibergesellschaften die Reaktoren zum Teil bis 2035 betreiben, was den Druck auf die Politik verringert, da der Anteil der Kernenergie am Strommix erst graduell wegfällt. Die Förderung der erneuerbaren Energien mittels einer kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) wurde mit der ES2050 bis 2022 beschränkt. Danach muss eine neue Finanzierungsquelle gefunden werden. Die Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich bleibt zudem hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone, welche diese Aufgabe subsidiär bereits umgesetzt hatten. Um im föderalen System die Kohärenz zwischen den Kantonen in einem erforderlichen Maß sicherzustellen, vereinbarten die Kantone weiterhin die sogenannten „Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich“. Diese enthalten eine breite Palette an Richtlinien bzgl. Energieeffizienz und -verbrauch im Gebäudebereich (Strebel & Widmer, 2012; dazu auch Sager, Bürki, & Luginbühl, 2014, pp. 353-354). Die Regulierung der Effizienz in anderen Bereichen (z. B. Mobilität) bleibt hauptsächlich in der Kompetenz des Bundes (Rieder & Strotz, 2018).

Die Wahl von 2015 veränderte jedoch das Kräfteverhältnis im schweizerischen Nationalrat: Die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) sowie die Schweizerische Volkspartei (SVP) stellten nun eine rechtsbürgerliche absolute Mehrheit und vermochten es, in der Energiepolitik mit Hilfe von revisionistischen Entscheidungen das bisherige Mitte-links-Bündnis auszubremsen. Bis zur Schlussabstimmung im Jahr 2016 folgte ein

zähes Ringen um die weiteren inhaltlichen Schwerpunkte der ES2050, im Zuge dessen die FDP als Mehrheitsbeschafferin ihre zentralen Anliegen durchsetzen konnte. Die ES2050 wurde schließlich gegen Willen von SVP und Teilen der FDP verabschiedet (Curia Vista, 2013-2016).

4.3 Die direktdemokratische Phase (2016-2017)

Im Herbst 2016, d. h. kurz nach der parlamentarischen Schlussabstimmung, initiierten die SVP und wesentliche der die energieintensiven Branchen vertretenden Verbände ein fakultatives Gesetzesreferendum gegen das erste Maßnahmenpaket der ES2050. Dieser Rückgriff auf ein direktdemokratisches Kerninstrument richtete sich gegen die ambitionierten Umsetzungspläne der schweizerischen Energietransformation. Nach einer Kampagne, in welcher vor allem die Kosten und das Verhältnis von Staat und Markt diskutiert wurden (Bernhard & Lauener, 2017), sprach sich am 21. Mai 2017 eine komfortable Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden für das revidierte Energiegesetz (EnG) aus – und somit für das erste Maßnahmenpaket zur Umsetzung der ES2050. Dank des wohlwollenden Volksentscheids wurde das neue Energiegesetz per 1. Januar 2018 rechtskräftig (Rieder & Strotz, 2018).

5 Die Relevanz der drei Kerninstitutionen und deren loser Kopplung für den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik

Der nachfolgende Abschnitt greift die chronologische Darstellung, die in *Tabelle 1* zusammengefasst ist, auf und erörtert, wie die drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik wirkten. Im Fokus stehen dabei deren fördernde und bremsende Effekte.

5.1 Entwicklungen kurz nach Fukushima (2011)

Beim Entscheid des Bundesrates über den schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie entfaltete die Konkordanz eine fördernde Wirkung: Anders als in parlamentarischen Regierungssystemen, in denen die Kabinettsmitglieder an starre Koalitionsverträge gebunden sind, können die Mitglieder des Bundesrates situativ flexible Entscheidungen treffen. Voraussetzung dafür ist jedoch ein „*konkordante[r] Politikstil*“ (Vatter, 2018a, S. 552): Werden dessen Kennzeichen – insbesondere eine hohe Kompromissbereitschaft, Mitverantwortlichkeit und „gegenseitiges Entgegenkommen zur Konfliktreglung“ (ebd.) – von den Mitgliedern des Bundesrates hochgehalten, ermöglicht Konkordanz weitreichende Entscheide, die tiefgreifenden Transformations- und Steuerungsprozessen zuträglich sind. Diese Bereitschaft, einen gemeinsamen Kompromissvorschlag zu akzeptieren, schien im Falle der ES2050 gegeben: Obwohl Bundesratssitzungen nicht öffentlich sind und bei zentralen Entscheiden auf eine Abstimmung verzichtet wird, um die kollegiale, kooperative Arbeitsweise keiner unnötigen Belastung aus-

zusetzen (Freiburghaus & Vatter, 2019), kann im vorliegenden Fall von einer situativen Mitte-links-Allianz ausgegangen werden, die sich im Regierungsgremium gegen rechtsbürgerlichen Opponenten behauptete. Der Föderalismus und die Volksrechte spielten bei der bundesratsinternen Entscheidungsfindung zum schrittweisen Atomausstieg hingegen keine Rolle.

Im Zuge der parlamentarischen Beratungen über den schrittweisen Atomausstieg unterstützte die Konkordanz die Energietransformation ebenfalls: In der schweizerischen Bundesversammlung besteht Potential für eine „variabl[e] Geometrie wechselnder Mehrheiten nach Sachthemen“ (Vatter, 2018a, S. 317). Diese besteht anstelle von fixen Allianzen nach der Logik eines parlamentarischen Regierungs-Oppositions-Gegensatzes, sofern sich die politische Elite auch im Parlament kompromissbereit zeigt und insbesondere die Parteien der Mitte flexible Bündnisse mit linken und rechten Parteien eingehen. In vorliegendem Fall lag diese Bereitschaft vor, was das Abrücken wichtiger Mitteparteien wie insbesondere der Christdemokraten (CVP) von der „pro-Wirtschaft-Koalition“ illustrierte (Rieder & Strotz, 2018).

5.2 Die Ausarbeitung der Energiestrategie 2050 (2012-2015)

Der Föderalismus an sich war der Ausarbeitung der ES2050 weder zu- noch abträglich. Während der Konsultationsphase gehören die Kantone und die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete zwar zum Kreis der ständigen Vernehmlassungsadressaten, die vom Bundesrat stets zu einer Stellungnahme eingeladen werden (Abs. 4 Abs. 2 VIG). Gleichzeitig sehen sich gerade kleinere Kantone angesichts der steigenden Anzahl entsprechender Anhörungs- und Vernehmlassungsverfahren zusehends überfordert, sich zeitnah zu äußern (Vatter, 2018b, p. 53). Während der parlamentarischen Beratungen bleibt den kantonalen Regierungsmitgliedern wegen der nach dem „Senatsmodell“ konzipierten Vertretung der Kantone im Bund (direkte Volkswahl, Instruktionsverbot) – dem Ständerat – eine direkte Einflussnahme auf den legislativen Entscheidungsprozess generell verwehrt (Vatter, Freiburghaus & Triaca, 2017); anders als im deutschen „Bundesratsmodell“ werden die „Standardinteressen“ der territorialen Regierungen“ (Braun, 2003) kaum repräsentiert.

Während bei den direkt auf die Nuklearkatastrophe von Fukushima folgenden Entwicklungen die Konkordanz einen tiefgreifenden Steuerungs- und Transformationsprozess begünstigte, fällt deren Wirkung während der Ausarbeitung der ES2050 weniger eindeutig aus: Einerseits bezweckte das Vernehmlassungsverfahren „die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes“ (Art. 2 Abs. 2 Vernehmlassungsgesetz [nachstehend VIG]). Entsprechend wurde der Einbezug sämtlicher wichtiger und „referendumsfähiger“ Akteure – einschließlich der subnationalen Entitäten als spätere Vollzugsinstanzen – in aufwändigen Anhörungs- und Rückkopplungsprozessen institutionell sichergestellt (Neidhart, 1970). Dabei ebnete die situative Kopplung des föderalen Mehrebenensystems mit den Verfahren prozeduraler Konkordanz einem kooperativen Elitverhalten den Weg. Eine solch lose und situative Koppelung ist typisch für das politische System der Schweiz (Benz & Sonnicksen, 2017). In der Konsultation wirkte sich die Konkordanz mit dem Einbezug der föderalen Kräfte und unter dem Eindruck erster informeller Referendumsdrohungen entsprechend transformationsförderlich aus (Fischer, 2015). Anderer-

seits drohen die Integrationsbemühungen zu einem hinderlichen Umstand zu verkommen, wenn die Teilnehmerzahl in der Vernehmlassung ein kritisches Maß überschreitet. Dies geschah bei der ES2050, zu der insgesamt 459 Stellungnahmen eingingen. Dies führte zu einer Polarisierung abweichender Meinungen, die während der Parlamentsdebatten deutlich zu Tage traten und sich mitunter in umkämpften Detailberatungen äußerten (Curia Vista, 2013-2016; Markard, Suter & Ingold, 2016; Kammermann & Dermont, 2018). Die zeigte sich zum Beispiel, als die „Gebirgskantone“ entschieden dafür eintraten, die für die Nutzung der Wasserkraft zwecks Energieerzeugung fälligen Abgaben zu erhalten (sogenannter „Wasserzins“; Kammermann, 2018).

Ist die Wirkungsrichtung der Konkordanz sowie deren fallspezifischer Kopplung mit den beiden übrigen Kerninstitutionen in dieser Phase also nicht eindeutig, übten die ausgebauten Volksrechte in der Ausarbeitungsphase isoliert betrachtet einen die Energietransformation bremsenden Effekt aus: Das „Damoklesschwert“ des fakultativen Gesetzesreferendums verhinderte materiell weiterreichende parlamentarische Entscheidungen, da sich die aus den 1990er Jahren bekannte, potentiell „referendumsfähige“ „pro-Wirtschaft-Koalition“ (insb. SVP und FDP) gewillt zeigte, unliebsame Maßnahmen durch einen Volksentscheid zurückzubinden (Kriesi & Jegen, 2001; Kammermann & Strotz, 2014).

5.3 Die direktdemokratische Phase (2016-2017)

In der nachfolgenden direktdemokratischen Phase aktivierten die Referendumsführer um die SVP das fakultative Gesetzesreferendum explizit als Bremse, um das „ruinöse Energiegesetz“ (Schweizerische Volkspartei SVP, 2016) bzw. das „verantwortungslose Gesetzespaket“ (ebd.) nach dessen Verabschiedung von Regierung und Parlament an der Urne zu stoppen. Das Ergreifen des fakultativen Gesetzesreferendums entspricht einem versuchten Veto, was einem verlangsamenden Einfluss der direkten Demokratie gleichkommt. Im Zuge der Abstimmungskampagne verkehrte sich der transformationsbremsende jedoch in einen transformationsfördernden Effekt: Mit dem Volksentscheid verlieh die stimmberechtigte Bevölkerung der neu eingeschlagenen Richtung der Energiepolitik das nötige Maß an symbolischer Legitimation (Dermont & Stadelmann-Steffen, 2019).

Indes stellte das konkordante Eliterverhalten – innerhalb des föderalen Mehrebenensystems fallspezifisch mit den territorialen Kräften gekoppelt und durch die Existenz der Volksrechte strukturiert – eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung dafür dar, dass ein Projekt, welches tiefgreifende Steuerungs- und Transformationsprozesse nach sich zieht, die direktdemokratische Hürde erfolgreich nahm: Mit Ausnahme der SVP empfahlen schließlich sämtliche Regierungsparteien sowie die Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (EnDK) die ES2050 zur Annahme und warben bei den Stimmberechtigten mit demonstrativ bewiesener Geschlossenheit für ein „Ja“ (Konferenz Kantonalen Energiedirektoren EnDK, 2017).

Tabelle 1 zeigt die politischen Ereignisse bezüglich der Energiestrategie 2050 und die Relevanz der drei Kerninstitutionen sowie deren loser Kopplung schematisch auf. Wie aus der prozessanalytischen, qualitativen Einzelfallanalyse hervorgeht, scheint die fallbasierte lose Kopplung von direkter Demokratie, Föderalismus und Konkordanz vor allem in der Konsultationsphase sowie im Vorfeld des Volksentscheids bedeutend.

Tabelle 1: Politische Ereignisse bezüglich der Energiestrategie 2050 und die Relevanz der drei Kerninstitutionen sowie deren loser Kopplung

Periode/Ereignis	Direkte Demokratie	Föderalismus	Konkordanz
Entwicklungen kurz nach Fukushima (2011)			
Regierungsentscheid zum schrittweisen Atomausstieg			+
Parlamentsentscheid zum schrittweisen Atomausstieg			+
Ausarbeitung ES2050 (2012-2015)			
Konsultation	-	=	+/-
Parlamentarischer Prozess	-		+/-
direktdemokratische Phase (2016-2017)			
Auslösung	-		
Volksabstimmung	+/-	+	+/-

Legende:

+ fördernder Effekt auf die schweizerische Energietransformation;

- bremsender Effekt auf die schweizerische Energietransformation;

= kein isolierter Effekt;

gelb hinterlegter Kasten: besondere Relevanz der fallspezifischen losen Kopplung der drei Kerninstitutionen („coupling“).

Quelle: Eigene Darstellung.

6 Schlussbetrachtungen

Der vorliegende Beitrag nahm den Wandel der schweizerischen Energiepolitik zum Anlass, die Wirkung der Kerninstitutionen und deren fallspezifische lose Kopplung für die politische Steuerung tiefgreifender Steuerungs- und Transformationsprozesse in der schweizerischen Konsensdemokratie zu betrachten. Konkret wurde untersucht, wie sich die drei Kerninstitutionen direkte Demokratie, Föderalismus und Konkordanz sowie deren lose Kopplung auf den Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik auswirken. Hierfür wurde der reiche Fundus an Policy-Forschungsbeiträgen unter einem bestimmten Aspekt – d. h. der institutionellen Rahmenbedingungen politischer Steuerung – systematisiert.

Der prozessanalytische, qualitative Abriss über die wichtigsten politischen Etappen, die zum Entscheid zur Transformation der schweizerischen Energiepolitik führten, illustriert, dass je nach Phase sowohl die direkte Demokratie als auch kooperatives Eliterverhalten und übergroße Regierungskoalitionen – d. h. die *prozeduralen* Aspekte der Konkordanz – einen transformationsfördernden oder -hemmenden (bzw. -verzögernden) Einfluss entfalten können. Insbesondere in der Ausarbeitungsphase und im Zuge des direktdemokratischen Nachentscheids erweist sich die Wirkungsweise der beiden Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie insofern als situativ wandelbar. Deren, isoliert betrachtet, transformationshemmende Wirkung verkehrt sich dank einer fallspezifischen losen Kopplung in eine transformations**begünstigende** Richtung. Für die politische Steuerung von Transformationsprozessen scheint also das Zusammenspiel der drei Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie vor

allem in der vorparlamentarischen Phase (der Konsultation) und im Vorfeld einer Volksabstimmung (d. h. während der Kampagne) bedeutend.

Die gegenläufigen Wirkungen des Föderalismus – mit Ausnahme von dessen transformationsfördernder Wirkung in der „heißen“ direktdemokratischen Phase (Freiburghaus, 2018) wurden weitgehend nivelliert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Implementation der neuen Energiepolitik im vorliegenden Beitrag vollends ausgeklammert wurde, da diese noch nicht abgeschlossen ist. Der für den schweizerischen Bundesstaat konstituierende „Vollzugsföderalismus“ gibt den untergeordneten Staatsstufen jedoch ein sich in der Vergangenheit wiederholt als wirkungsmächtig erwiesenes Vetoinstrument an die Hand, unliebsame Transformationsprozesse *qua* Nicht- bzw. unvollständiger Umsetzung der Rahmengesetzgebung zu desavouieren (Linder & Mueller, 2017; Vatter, 2018b; 2018a). Der angemessene Vollzug der Rahmengesetzgebung – und damit unliebsame Transformationsprozesse – können so im Nachhinein verhindert werden (Linder & Mueller, 2017; Vatter, 2018b; 2018a). In der Tat liegen erste Anzeichen dafür vor, dass sich der Föderalismus in der Implementation bremsend auf die schweizerische Energietransformation auswirken könnte: Einige kantonale Parteisektionen und regionale Hauseigentümergeverbeinde erachten die für den Vollzug der ES2050 notwendigen kantonalen Umsetzungsgesetze keineswegs als logische Fortführung des auf Bundesebene eingeschlagenen Transformationspfades. Es ist denn auch die Organisationshoheit der Kantone (Häfelin, Haller, Keller & Thurnherr, 2016) – genauer die auf kantonaler Ebene weitaus stärker ausgebaute direkte Demokratie –, die es den Gegnern der Energietransformation erlaubt, die entsprechenden kantonalen Umsetzungsgesetzgebungen durch Auslösung eines Volksentscheids anzufechten. Insofern scheint sich der für die direktdemokratische Phase auf Bundesebene beobachtete Wirkungsmechanismus der Volksrechte auf den untergeordneten Staatsstufen zu wiederholen: Mag sich der Umsetzungsprozess des eingeschlagenen transformativen Pfades durch die Auslösung eines kantonalen Gesetzesreferendums zunächst verzögern, verleiht ein erneut wohlwollendes „Volksverdikt“ der energetischen Umwälzung zusätzliche Legitimität.

Wie lassen sich die empirischen Befunde zum Einfluss der schweizerischen Konsensdemokratie auf die politische Steuerung von Transformation abschließend bewerten? Übergeordnet haben die Ergebnisse sowohl theoretisch-konzeptionelle als auch praktische Implikationen. In Bezug auf die empirische Frage, wie Kerninstitutionen eines politischen Systems auf tiefgreifende Transformations- und Steuerungsprozesse wirken, zeigte sich, dass die charakteristischen Institutionen der Machtteilung in Bezug auf den Wandel der schweizerischen Energiepolitik weder isoliert noch lose gekoppelt eine *ausschließlich* transformationshemmende Wirkung entfalteten. Vielmehr überwiegt in der Gesamtschau die einem Strukturwandel zuträgliche Eigenschaft der schweizerischen Konsensdemokratie, welche sich – auf den ersten Blick paradoxerweise – gerade aus der zunächst transformationsverzögernden Wirkung von deren Kerninstitutionen ergibt. Das in einem ersten Schritt Verlangsamende kann in einem zweiten Schritt durch fallspezifische lose Kopplung in eine transformationsfördernde Richtung gedreht werden. So zeigt die Analyse auf, dass institutionelle Aspekte, welche in vielen Policy-zentrierten Studien vernachlässigt werden, einen ebenso relevanten Faktor darstellen, den es bei der Untersuchung von tiefgreifenden Steuerungs- und Transformationsprozessen zu berücksichtigen gilt. Unterschiede bezüglich des materiellen Gehalts und der zeitlichen Dynamik eines Politikwandels lassen sich durch rein akteurszentrierte Grö-

ßen offenbar nicht hinreichend erklären. Vielmehr sollten künftig Ansätze gewählt werden, welche policy-forschungsspezifische Komponenten mit institutionellen Aspekten verbinden.

Dass den drei Kerninstitutionen der schweizerischen Konsensdemokratie keine eigenständige Wirkung zugeschrieben werden kann, hat überdies eine wichtige praktische Implikation. Weil das transformationsfördernde bzw. -bremsende Potential des Gesamtsystems erst in Kombination mit der jeweiligen fallspezifischen Kopplungsintensität zwischen den drei machtteilenden Teilkombinationen realitätsnah nachgezeichnet werden kann, sollte nicht vorschnell auf eine Adaption auf andere Kontexte geschlossen werden. Anhand der kollegialen Mehrparteienregierung und der direkten Demokratie schweizerischer Prägung, die in Uruguay („la Suiza de América“) übernommen wurden, zeigte David Altman (2008, p. 486) etwa auf, dass „transplanted institutions have very dissimilar impact, effect, and functioning in a comparable setting“. So gesehen ist in weiterführenden Untersuchungen nicht bloß die „Exportfähigkeit“ einzelner Kerninstitutionen in Rechnung zu stellen. Vielmehr ist das Augenmerk auf die mannigfachen Wechselwirkungen („coupling“) zu richten. Erst damit lassen sich Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit einer so gearteten politischen Steuerung von Transformation auf entsprechende Bestrebungen in anderen Ländern hinreichend abschätzen.

Literatur

- Altman, David (2008). Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results. *Swiss Political Science Review*, 14, 483-520.
- Altman, David (2014). *Direct Democracy Worldwide*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Arens, Alexander, Arnold, Tobias, Mueller, Sean & Vatter, Adrian (2017). Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismusreform NFA. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2017* (S. 184-196). Tübingen: Nomos.
- Benz, Arthur (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, Arthur & Sonnicksen, Jared (2017). Patterns of Federal Democracy: Tensions, Friction, or Balance between two Government Dimensions. *European Political Science Review*, 9, 3-25.
- Bernhard, Laurent & Lauener, Lukas (2017). *VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung*. Lausanne/Aarau/Luzern: FORS.
- Braun, Dietmar (2003). Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 9, 57-89.
- Bundesamt für Energie BFE (2017a). *Energiestrategie 2050: Chronologie*. Bern.
- Bundesamt für Energie BFE (2017b). *Schweizerische Elektrizitätsstatistik 2016*. Bern.
- Curia Vista (2013-2016). Geschäftsverlauf zum Beratungsgegenstand 13.074 der Schweizerischen Bundesversammlung: Energiestrategie 2050, erstes Massnahmenpaket. Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative). Volksinitiative. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20130074>.
- Dardanelli, Paolo & Mueller, Sean (2019). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848—2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49, 138-165.
- Dermont, Clau & Stadelmann-Steffen, Isabelle (2019). The Role of Policy and Party Information in Direct-Democratic Campaigns. *International Journal of Public Opinion Research* (im Erscheinen).
- Fischer, Manuel (2015). Collaboration Patterns, External Shocks and Uncertainty: Swiss Nuclear Energy Politics Before and After Fukushima. *Energy Policy*, 86, 520-528.

- Freiburghaus, Rahel (2018). Broadening the Outlook. The Role of Subnational Entities in the Direct-Democratic Scene of Federal Policy-Making. Konferenzpapier ECPR General Conference. Hamburg.
- Freiburghaus, Rahel & Vatter, Adrian (2019). The Political Side of Consociationalism Reconsidered. Switzerland between a Polarized Parliament and Delicate Government Collegiality. *Swiss Political Science Review, (EarlyView)*.
- Goldthau, Andreas & Sitter, Nick (2019). Regulatory or Market Power Europe? EU Leadership Models for International Energy Governance. In Jakub M. Godzimirski (Eds.). *New Political Economy of Energy in Europe* (Bd. 13) (pp. 27-47). Cham: Springer International Publishing.
- Häfelin, Ulrich, Haller, Walter, Keller, Helen & Thurnherr, Daniela (2016). *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies, 44*, 936-957.
- Hendriks, Carolyn M. (2008). On inclusion and Network Governance: The Democratic Disconnect of Dutch Energy Transitions. *Public Administration, 86*, 1009-1031.
- Ingold, Karin, Lieberherr, Eva, Schläpfer, Isabelle, Steinmann, Kathrin & Zimmermann, Willi (2016). *Umweltpolitik in der Schweiz. Ein Lehrbuch*. Zürich/St. Gallen: Dike.
- Joskow, Paul L. & Parsons, John E. (2012). The Future of Nuclear Power After Fukushima. *Economics of Energy & Environmental Policy, 1*, 99-114.
- Kammermann, Lorenz (2018). Factors Driving the Promotion of Hydroelectricity: A Qualitative Comparative Analysis. *Review of Policy Research, 35*, 213-237.
- Kammermann, Lorenz & Dermont, Clau (2018). How Beliefs of the Political Elite and Citizens on Climate Change Influence Support for Swiss Energy Transition Policy. *Energy Research & Social Science, 43*, 48-60.
- Kammermann, Lorenz & Ingold, Karin (2018). Die Akzeptanz energiepolitischer Instrumente in den Kantonen. In Isabelle Stadelmann-Steffen, Karin Ingold, Stefan Rieder, Clau Dermont, Lorenz Kammermann & Chantal Strotz (Hrsg.). *Akzeptanz erneuerbarer Energie* (S. 58-85). Bern/Luzern/Dübendorf: Universität Bern; Interface Politikstudien Forschung Beratung; EA-WAG.
- Kammermann, Lorenz & Ingold, Karin (2019). Going Beyond Technocratic and Democratic Principles. Stakeholder Acceptance of Instruments in Swiss Energy Policy. *Policy Sciences, 52*, 43-65.
- Kammermann, Lorenz & Strotz, Chantal (2014). Akteure und Koalitionen in der Schweizer Energiepolitik nach Fukushima. Bern: Universität Bern.
- Knoepfel, Peter (1993). Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme. Erfahrungen aus westeuropäischen Staaten. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- Knoepfel, Peter, Nahrath, Stéphane, Savary, Jérôme, Varone, Frédéric & Dupuis, Johann (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zürich: Rüegger.
- Konferenz Kantonalen Energiedirektoren EnDK (2017, 27. März). *Kantonale Energiedirektoren stehen hinter dem neuen Energiegesetz (Medienmitteilung vom 27. März 2017)*. URL: <https://endk.ch/de/dokumentation/aktuelles/kantonale-energiedirektoren-stehen-hinter-dem-neuen-energiegesetz>.
- Kriesi, Hanspeter & Jegen, Maya (2000). Decision-Making in the Swiss Energy Policy Elite. *Journal of Public Policy, 20*, 21-53.
- Kriesi, Hanspeter & Jegen, Maya (2001). The Swiss Energy Policy Elite: The Actor Constellation of a Policy Domain in Transition. *European Journal of Political Research, 39*, 251-287.
- Landau, Martin (1973). Federalism, Redundancy and System Reliability. *Publius: The Journal of Federalism, 3*, 173-196.
- Lane, Jan-Erik (2001). Introduction: Switzerland – Key Institutions and Behavioural Outcomes. *West European Politics, 24*, 1-18.
- Lehmbruch, Gerhard (2003). Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre. Wiesbaden: VS Verlag.
- Linder, Wolf & Mueller, Sean (2017). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt Verlag.

- Lutz, Georg (2012). *Eidgenössische Wahlen 2011. Wahlteilnahme und Wahlentscheid*. Lausanne: Selects – FORS.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, N.Y.: Free Press.
- Markard, Jochen, Suter, Marco & Ingold, Karin (2016). Socio-technical Transitions and Policy Change – Advocacy Coalitions in Swiss Energy Policy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 18, 215-223.
- Morel, Laurence & Qvortrup, Matt (Eds.) (2018). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. Milton Park, Abingdon/Oxon/New York, N.Y.: Routledge.
- Neidhart, Leonhard (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.
- Newig, Jens & Fritsch, Oliver (2009). Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective? *Environmental Policy and Governance*, 19, 197-214.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Rieder, Stefan & Strotz, Chantal (2018). Die schweizerische Energiepolitik. In Isabelle Stadelmann-Steffen, Karin Ingold, Stefan Rieder, Clau Dermont, Lorenz Kammermann & Chantal Strotz (Hrsg.), *Akzeptanz erneuerbarer Energie* (S. 22-44). Bern/Luzern/Dübendorf: Universität Bern; Interface Politikstudien Forschung Beratung; EAWAG.
- Rosanvallon, Pierre (2010). *Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe*. Hamburg: Hamburger Edition, HIS.
- Sager, Fritz (2014). Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation. In Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik. Manuel de la politique suisse* (S. 721-748). Zürich: NZZ Libro.
- Sager, Fritz, Bürki, Marietta & Luginbühl, Jennifer (2014). Can a Policy Program Influence Policy Change? The Case of the Swiss EnergieSchweiz program. *Energy Policy*, 74, 352-365.
- Sager, Fritz, Ingold, Karin & Balthasar, Andreas (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.
- Sciarini, Pascal (2014). Eppure si muove: The Changing Nature of the Swiss Consensus Democracy. *Journal of European Public Policy*, 21, 116-136.
- Schmidt, Manfred G. (2010). *Wörterbuch zur Politik*, 3. Auflage, Stuttgart: A. Kröner.
- Schmidt, Tobias S. & Sewerin, Sebastian (2018). Measuring the Temporal Dynamics of Policy Mixes – An Empirical Analysis of Renewable Energy Policy Mixes' Balance and Design Features in Nine Countries. *Research Policy (EarlyView)*.
- Schnabel, Johanna & Mueller, Sean (2017). Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland. *Regional & Federal Studies*, 27, 549-572.
- Schweizerische Volkspartei SVP (2016). *Überparteiliches Komitee ergreift Referendum gegen das Energiegesetz (Medienmitteilung vom 7. Oktober 2016)*.
URL: <https://www.svp.ch/news/artikel/medienmitteilungen/ueberparteiliches-komitee-ergreift-referendum-gegen-das-energiegesetz/>.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle, Ingold, Karin, Rieder, Stefan, Dermont, Clau, Kammermann, Lorenz & Strotz, Chantal (2018). *Akzeptanz erneuerbarer Energie (Schlussbericht NFP71)*. Bern/Luzern/Dübendorf: Universität Bern, Interface Politikstudien, EAWAG.
- Steiner, Jürg & Dorff, Robert H. (1980). *A Theory of Political Decision Modes. Intraparty Decision Making in Switzerland*. Chapel Hill, N.C.: The University of Chapel Hill Press.
- Steurer, Reinhard, Clar, Christoph & Casado-Asensio, Juan (2019). Climate Change Mitigation in Austria and Switzerland: The Pitfalls of Federalism in Greening Decentralized Building Policies. *Natural Resources Forum – A United Nations Sustainable Development Journal (EarlyView)*.
- Strebel, Felix (2011). Inter-governmental Institutions as Promoters of Energy Policy Diffusion in a Federal Setting. *Energy Policy*, 39, 467-476.
- Strebel, Felix & Widmer, Thomas (2012). Visibility and Facility in Policy Diffusion: Going Beyond the Prevailing Binarity. *Policy Sciences*, 45, 385-398
- Szulecki, Kacper (2017). Conceptualizing Energy Democracy. *Environmental Politics*, 27, 21-41.

- Tagesanzeiger (2011, 13. Mai). Bundesrat entscheidet am 25. Mai über AKW-Ausstieg. *Tagesanzeiger* vom 13. Mai 2011. Verfügbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bundesrat-entscheidet-am-25-Mai-ueber-AKWausstieg/story/18496484> [24.10.2019].
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Vatter, Adrian, Freiburghaus, Rahel & Triaca, Ladina (2017). Deutsches Bundesrats- vs. Schweizer Senatsmodell im Lichte sich wandelnder Parteiensysteme: Repräsentation und Legitimität Zweiter Kammern im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 48, 741-763.
- Vatter, Adrian (2018a). *Das politische System der Schweiz*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian (2018b). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London/New York, N.Y.: Routledge.
- Wolf, Frieder, Heindl, Andreas & Jäckle, Sebastian (2017). Prozessanalysen und (vergleichende) Einzelfallstudien. In Achim Hildebrandt, Sebastian Jäckle, Frieder Wolf & Andreas Heindl (Hrsg.), *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft* (S. 215-240). Wiesbaden: VS Verlag.

*Anschriften der Autor*innen:*

Dr. Lorenz Kammermann, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, Fabrikstrasse 8, CH-3012 Bern, Schweiz & Eawag, Swiss Federal Institute of Aquatic Science and Technology, Überlandstrasse 133, CH-8600 Dübendorf, Schweiz.
E-Mail: lorenz.kammermann@ipw.unibe.ch.

Rahel Freiburghaus, Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, Fabrikstrasse 8, CH-3012 Bern, Schweiz.
E-Mail: rahel.freiburghaus@ipw.unibe.ch.