

Roland Czada

Politikwenden und transformative Politik in Deutschland*

Zusammenfassung

In der deutschen Nachkriegspolitik finden sich einige fundamentale Richtungswechsel. Sie trafen und treffen auf ein politisches System, das der Zielerreichung von Politikwenden hohe Hürden setzt, zugleich aber auch eine bemerkenswerte Offenheit und Flexibilität erkennen lässt. Politik und Verwaltung erweisen sich im Rückblick in einem Ausmaß als wandlungsfähig, wie es gängige Restriktionsanalysen nicht erwarten ließen. Die im politischen System angelegten Konsenshürden und Koordinationsprobleme wurden in transformativen Wendeprojekten fallweise unterschiedlich angegangen und verarbeitet. „Muddling Through“, flexible Verhandlungspraktiken und „auf Sicht fahren“ sind im föderalen Mehrebenensystem mit Koalitionsregierungen und starken gesellschaftlichen Spitzenverbänden seit jeher anzutreffen. Neu sind Veränderungen im Modus der Interessenvermittlung, insbesondere der Niedergang korporatistischer Steuerungsformen und der Verlust berechenbarer Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern, die im früheren Dreieinhalb-Parteiensystem der Bundesrepublik noch gegeben waren. Insgesamt ist eine Zerfaserung der Interessenvermittlung in diverse Ad-hoc-Kommissionen und Gipfelrunden festzustellen, die – wie am Beispiel der Energiewende gezeigt wird – die Bildung einer breiten operativen Konsensbasis und Koordination erschwert.

Schlagworte: Politikwechsel, Transformative Politik, Korporatismus, Interessenvermittlung, Verhandlungsdemokratie

Abstract

Policy shifts and transformative politics in Germany
Several fundamental policy turns can be observed in post-war German politics. They were and are confronted with a governmental system that sets high barriers to achieve new directions in politics, but at the same time reveals remarkable traits of openness and flexibility. In retrospect, politics and administration proved to be capable of improvisation and self-correction to an extent that former analyses of institutional restrictions in German politics would not have expected. Transformative policy turns dealt with problems of coordination differently from case to case. “Muddling through”, flexible negotiation practices and “driving on sight” have always been part of the German multi-level federal system with coalition governments and strong societal peak associations. New are changes in the mode of interest mediation, namely the decline of corporatist forms of governance, which is particularly evident in energy transformation policies. Added to this, predictable political majorities on the federal and Länder-level got lost together with the former three-and-a-half party system. Overall, interest intermediation frayed into a variety of ad hoc commissions and summit rounds, which - as shown by the example of energy transition - makes the formation of a broad operational consensus and coordination more difficult.

Keywords: Policy turnaround, Transformative Politics, Consensus democracy, Corporatism, Negotiation Democracy

1 Einleitung

Der Beitrag skizziert Gemeinsamkeiten und Unterschiede von sechs Richtungswechseln der deutschen Politik im Zeitraum von 1967 bis heute. Neben den allgemeinen Voraussetzungen transformativer Wendepolitik im politischen System der Bundesrepublik sollen Besonderheiten der gegenwärtigen Energiewende im Vergleich zu früheren Politikwenden herausgearbeitet und bewertet werden.

Die Begriffe „*Transformation*“ und „*Politikwende*“ benennen unterschiedliche Sachverhalte. Während „*Transformation*“ auf gesellschaftlichen, insbesondere sozio-ökonomischen Wandel abhebt (Hölscher, Wittmayer & Loorbach, 2018), bezieht sich der Wendebegriff auf den Wandel politischer Ziele und Programme. Es sind Strategie- und Richtungswechsel (Lehmbruch, Singer, Grande & Döhler, 1988; Rüb, 2014), wie sie in Begriffen wie „*Energiewende*“, „*Klimawende*“, „*Verkehrswende*“, „*Wärmewende*“ oder „*Agrarwende*“ zum Ausdruck kommen. „*Transformative Politik*“ kann als Vollzug einer politischen Wende begriffen werden. Dabei stehen der Wille zur Veränderung und eine entsprechende Gestaltungsabsicht im Vordergrund. Das unterscheidet Politikwenden und transformative Politiken vom evolutionären „*sozialen Wandel*“. Richtungswechsel gehen über bloße Reformen am Bestehenden weit hinaus. Gängige Reformpolitikanalysen behandeln Institutionen und Verfahren meist als äußere Einflussfaktoren, nicht selten auch als Reformhemmnisse. So entgeht ihnen, dass grundlegende politische Richtungswechsel nahezu immer von institutionellen und prozeduralen Innovationen begleitet werden. Das besondere Zusammenspiel von *Policy*, *Politics* und *Polity* – letzteres verstanden als Organisationsrahmen – unterscheidet transformative Politikwenden von bloßen Reformen im Sinne politischer Korrekturversuche mit Optimierungsabsicht. Wendepolitik möchte das Bestehende nicht optimieren, sondern durch neue Problemlösungsansätze ersetzen. Zur Verdeutlichung kann auf Theodore J. Lowi (1979, pp. 271-275, 298-313) verwiesen werden. Er spricht von einer Abfolge zweiter, dritter und vierter amerikanischer Republiken, die sich im Rahmen unveränderter Verfassungsprinzipien infolge neuartiger, umwälzender Politikstrategien herausbildeten, etwa mit der Wende zum *regulatory state* am Übergang zum 20. Jahrhundert oder zum *New Deal* der 1930er Jahre.¹ Wenn im Folgenden von Wendepolitik die Rede ist, sind solche „*Policy-Innovationen*“ gemeint, die zu neuen Ansätzen politischer Konfliktregelung und Steuerung bis hin zur Transformation von Staatlichkeit beitragen. Die Gültigkeit des Lehrsatzes „*policy determines politics*“ (Lowi, 1964, p. 688) soll an Beispielen von Politikwenden in der Geschichte der Bundesrepublik spezifiziert werden. Dabei zeigt sich, dass bei Weitem nicht jede *Policy*, auch nicht in Gestalt von Reformprogrammen, transformativ wirkt, sondern zumeist nur solche Vorhaben, die einen Anspruch auf Richtungswechsel beinhalten und umsetzen. Zudem soll die Analyse der aktuellen Energiewendepolitik zeigen, dass dort, wo *policy*-induzierte Anpassungen im Institutionensystem und der Regierungspraxis ausbleiben oder scheitern, auch transformative Politik zu scheitern droht.

Ein weiteres Anliegen des Beitrages besteht in der Kritik gängiger Vorstellungen einer „*blockierten Republik*“. Dem politischen System der Bundesrepublik wurde wiederholt eine Tendenz zu politischer Lähmung, Immobilismus und Reformstau nachgesagt. Demnach werden Neuerungen von bundesstaatlichen und korporatistischen Kompromisszwängen und Koordinationsmängeln geschmälert. Hinzu treten Probleme der Gesellschaftsteuerung, die auf soziale Differenzierung, widrige Teilsystemrationalitätä-

ten, Aufgabenkomplexität, demokratische Konsenshürden und äußere Zwänge zurückgehen. Uwe Schimank (in diesem Heft) diskutiert die in der Literatur zumeist genannten Grenzen politischer Gestaltbarkeit. Ich möchte dem einige Wendeprojekte entgegenstellen, die diese Hemmnisse zwar nicht vollständig, aber doch weitgehend überwinden konnten. Voraussetzung war ein breiter, in berechenbaren politischen Bündnissen auf dem Verhandlungsweg erzeugter operativer Handlungskonsens, wie er gegenwärtig in der Energiewende- und Klimapolitik nicht gegeben scheint.

In der westdeutschen Nachkriegsgeschichte finden sich mehrere politische Strategiewechsel, die als Politikwenden wahrgenommen wurden. Dazu zählt der Übergang von der Ludwig Erhard'schen Ordnungspolitik zur keynesianischen Global- und Verhaltenssteuerung in den späten 1960er Jahren. Diese Wende zum makroökonomischen und sozialen Interventionismus wurde in der damaligen „Großen Koalition“ (1966-1969) nach einem Regierungswechsel gegen Widerstände ordo-liberaler Kräfte in der CDU durchgesetzt (Wünsche, 2001). Sie ist von einem tripartistischen Bündnis aus Regierung, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden (Konzertierte Aktion) getragen worden. Eine zweite Wende betrifft den Übergang von der keynesianischen, nachfrageseitigen Konzertierung der Makroökonomie zu einer angebotsorientierten Politik des sektoralen und regionalen ökonomischen Strukturwandels nach den Ölkrisen der 1970er Jahre. Sie zielte auf eine exportorientierte Modernisierung der Volkswirtschaft und wurde im Modus staatlich moderierter korporatistischer Bündnisse auf Sektorebene bewerkstelligt (Esser & Fach, 1983, vgl. Hauff & Scharpf, 1975). Darauf folgte in den 1980er Jahren das Programm einer wirtschaftsliberalen Politik der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung, die mit dem Koalitionswechsel von 1982 und der Kanzlerschaft von Helmut Kohl verbunden war. Der auf den Mauerfall von 1989 folgende „Aufbau-Ost“ kann ebenfalls als Wendepolitik apostrophiert werden, nicht nur als Wende von der Plan- zur Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern, sondern auch in seinen Folgewirkungen auf die Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik im vereinten Deutschland (Czada & Lehmbuch, 1998). Schließlich sind zwei weitere, gravierende Wendeprojekte der letzten Jahrzehnte erwähnenswert: Der im Zuge der „Agenda 2010“ unter der Kanzlerschaft von Gerhard Schröder erfolgte Übergang von der herkömmlichen, von Stuserhalt und Arbeitszeitverkürzung geprägten Sozialpolitik zu einem neuen Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsmodell nach der Jahrtausendwende und die mit dem Begriff „Energiewende“, neuerdings auch als „Klimawende“ bezeichnete Abkehr von einer auf fossilen und nuklearen Brennstoffen ruhenden Energiewirtschaft zugunsten einer nachhaltigen und klimaschonenden, von regenerativen Energien bestimmten Wirtschaftsweise.

2 „Wenderepublik“ Deutschland?

Bereits der gegen die Erhard'sche Ordnungspolitik gerichtete Übergang zur keynesianischen Globalsteuerung in den späten 1960er Jahren wurde als „wirtschaftspolitische Wende: weg von der Selbstregulierung der Märkte hin zu einem eingreifenden Staat“ (Deutscher Bundestag, 2017) beschrieben. Die 1982 auf dem Weg eines konstruktiven Misstrauensvotums ins Amt gekommene, von Helmut Kohl (CDU) geführte Bundesregierung war mit dem Anspruch einer „geistig-moralischen Wende“ angetreten. Zwei Jahrzehnte später galt nicht mehr nur Helmut Kohl, sondern auch Gerhard Schröder als

„Wendekanzler“, nachdem seine 1998 gebildete Koalitionsregierung aus SPD und Bündnis90/Die Grünen ihre Arbeitsmarkt- und Sozialreformen der Agenda 2010 vorantrieb. Das derzeit größte Wende- und Transformationsprojekt gilt dem Umbau des Energiesystems. Es umfasst neben der Energiewirtschaft die Bereiche Bau und Verkehr, Technologie, die Industrie und Arbeitsmarktpolitik, Agrarpolitik etc. Ihre vage formulierte Zielprojektion bezieht sich auf nichts Geringeres als eine „postfossile Gesellschaft“ (Czada, 2014).

Im Vergleich zu frühen Wendepolitiken offenbart die „Energiewende“ einige aufschlussreiche Besonderheiten, die ich im Folgenden herausarbeite. Sie bestand zunächst nur aus einem Programm zur Förderung erneuerbarer Energien. Deren 1990 eingeführte regulative und monetäre Bevorzugung bei der Einspeisung in Übertragungsnetze hatte Zuwachsraten zur Folge, die alle Erwartungen übertrafen. So entstand im öffentlichen Diskurs die Vorstellung, mit dem Zubau erneuerbarer Energiequellen seien weitere Transformationsprobleme mehr oder weniger schon gelöst. Sie bestimmte die Energiewendepolitik in Deutschland länger als in anderen Ländern⁴ (siehe auch den Beitrag von Elisabeth Musch zu den Niederlanden in diesem Heft). Die Perspektive des über den Zubau erneuerbarer Energiequellen hinausgehenden Umbaus und der Transformation im Sinn eines Politikfelder und Sektoren übergreifenden industriellen und gesellschaftlichen Strukturwandels blieb lange vernachlässigt. Sie rückte erst mit den Beschlüssen zum Ausstieg aus der Kernenergie (2011) und der Kohleverstromung (2018/19) in den Vordergrund. Erst im Koalitionsvertrag der 2018 neu gebildeten Regierung aus CDU/CSU und SPD wird die Energiewendepolitik ausdrücklich als ökonomischer, sozialer und technologischer „Strukturwandel“ beschrieben. Darin heißt es:

„Wir werden eine Kommission ‚Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung‘ unter Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure aus Politik, Wirtschaft, Umweltverbänden, Gewerkschaften sowie betroffenen Ländern und Regionen einsetzen, die auf Basis des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 und des Klimaschutzplans 2050 bis Ende 2018 ein Aktionsprogramm (...) erarbeiten soll.“ (CDU, CSU & SPD, 2018, S. 142)

Der Wortlaut erinnert an Projekte der Wirtschaftsmodernisierung durch Industriepolitik und Branchenstrukturwandel, wie sie in den 1970er Jahren und erneut im Zuge des „Aufbaues Ost“ in den 1990er Jahren praktiziert wurden. Damals waren Unternehmen und Produzentenverbände maßgeblich an der Formulierung und Umsetzung der Politik beteiligt (Esser & Fach, 1981). Ein genauerer Blick auf die Arbeitsweise des als „Kohlekommission“ bekannt gewordenen Gremiums zeigt indes einen anderen, vom sozialpartnerschaftlichen Korporatismus der alten Bundesrepublik abweichenden Ansatz. Vier Vorsitzende, 24 Mitglieder und drei Bundestagsabgeordnete ohne Stimmrecht wurden überwiegend aus der Wissenschaft und der ökologischen Advocacy-Szene in die Kommission berufen.² Hinzu kam ein Staatssekretärsausschuss aus den Bundesministerien für Wirtschaft und Energie (BMW), für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) als „Steuerungsgruppe“. Daneben waren die Ressorts für Finanzen (BMF), Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und für Bildung und Forschung (BMBF) beteiligt. Die Organisation lag bei einer im BMW angesiedelten Geschäftsstelle. Inhaltlich ging es um Konsensfindung zur legitimatorischen Absicherung des als Ziel vorgegeben Kohleausstiegs.

Zum Vergleich: Die in den 1970er Jahren im Zuge einer industriellen und sozialen Modernisierungspolitik getroffenen Vereinbarungen zum Strukturwandel in den Steinkohle- und Stahlregionen wurden zwischen Regierung und den Produzentenverbänden tripartistisch ausgehandelt. Weit detaillierter als in der Kohlekommission 2018/19 sind damals Pakete aus sozialpolitischen, regional-, industrie- und arbeitsmarktpolitischen Begleitmaßnahmen geschnürt worden, an deren Umsetzung Regierungen, Verwaltungen, Unternehmen und Gewerkschaften beteiligt waren. Wie im Fall der Kohlekommission konnte der zugrundeliegende Konsens durch staatliche Finanzierungsversprechen „erkauft“ werden (Esser & Fach, 1981). Die für korporatistische Bündnispolitik charakteristische Einbindung von Verbänden, die in Form der Selbstverpflichtung nicht nur an der Formulierung, sondern auch an der Ausführung von Politik teilhaben, fehlte in der Kohlekommission. Stattdessen wird – wie schon 2011 in den Beratungen der „Töpfer-Kommission“ zum Kernenergieausstieg – ein bloßer Richtungskonsens angestrebt. Die Herstellung von Handlungskonsens in einem Kreis Beteiligter, die als öffentliche und private korporative Akteure ihren Beitrag zur Zielerreichung untereinander abstimmen und sich als Mitgliederverbände selbst verpflichten, kann in Kommissionen, deren Mitglieder *ad personam* berufen werden, nicht geleistet werden. Damit bleibt die Implementation von Politik überwiegend Aufgabe der Staatsverwaltung. Die früher in Kooperation von Staat und Verbänden praktizierte „prozedurale Steuerung“ (Offe 1975; S. 264-282) tritt zurück zugunsten regulativer Politik in Form gesetzlich verfügbarer Verbote, Gebote, Marktregeln, Grenzwerte und Verhaltensanreize.

Bei der 1967 eingerichteten „Konzertierten Aktion“ standen korporative Akteure, vor allem die Produzentenverbände als Repräsentanten von Kapital und Arbeit, im Mittelpunkt. Neben ihnen waren die Bundesbank, der neu gegründete Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage und das Wirtschaftsministerium beteiligt. Die von konjunkturpolitischen Themen bestimmte Konfliktlage blieb im Dreieck von Staat, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften in den acht Jahren der „Konzertierten Aktion“ überschaubar. Obwohl Konjunkturpolitik ohne Abstimmung mit den Landesregierungen und ihren Haushaltsplänen wenig Erfolg versprach, waren diese nicht direkt beteiligt. Die Aufgabe der Haushaltskoordination als Teil der Globalsteuerung lag bei einem mit dem Stabilitätsgesetz von 1967 parallel zur „Konzertierten Aktion“ eingerichteten „Konjunkturrat für die öffentliche Hand“, in dem neben dem Bund und der Bundesbank die Länder und Gemeinden vertreten waren. In ihrer Anfangsphase war die keynesianische Wende von Parteienkonkordanz, Korporatismus und neuen Koordinationsinstitutionen stabilisiert worden. Die Beteiligten koordinierten sich intern selbst und trafen sich dann zu Verhandlungen auf der Spitzenebene – eine Konstellation, die dem korporatistischen Idealtyp nahekam, auf spätere und heute vorherrschende Koordinationsmuster insbesondere der Energiewende-Politik aber nicht mehr zutrifft.

Die deutlichste Abkehr vom Modus korporatistischer Interessenvermittlung zeigte sich in der Zusammensetzung und Arbeitsweise der von der Bundesregierung 2011 unter dem Eindruck der Natur- und Nuklearkatastrophe im japanischen Fukushima und fünf bevorstehender Landtagswahlen eingesetzten „Ethikkommission für eine sichere Energieversorgung“ (Töpfer-Kommission). Sie sollte technische und ethische Aspekte der Kernenergie prüfen. Dort berieten 17 von der Bundesregierung berufene Einzelpersonen aus Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft, Religion und Wirtschaft über den Kernenergieausstieg, darunter der Soziologe Ulrich Beck, die Philosophin Weyma Lübke, zwei Bischöfe und der Präsident des Zentralkomitees der deutschen Katholiken.

Dabei standen nicht Sachkenntnis, Interessenausgleich und der Beitrag zur Umsetzung eines politischen Programms im Vordergrund, sondern die Herstellung und Verkündung eines Konsenses unter Zuhilfenahme prominenter „Vertreter“ der Zivilgesellschaft, die eine Agenda setzen und den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess erleichtern sollten. Die zugleich mit Statusgutachten zu einzelnen Kernkraftwerken beauftragte Reaktorsicherheitskommission wurde nicht gehört, Vertreter der Anlagenbetreiber waren zu einer im Fernsehen übertragenen Anhörung geladen worden (Czada, 2015, p. 235). Der Kontrast zum vorangegangenen Korporatismus im Energiesektor, von Kritikern gern als „Atomafia“ apostrophiert, wird am Beispiel der Töpfer-Kommission mehr als deutlich. Gegen den von Regierungen mobilisierten Konsens der Prominenz spricht, dass er zum Handlungskonsens der an der Implementation Beteiligten wenig beitrug und sogar Widerstände im Verwaltungsstaat und in Teilen der Organisationsgesellschaft hervorrief. Zugespitzt formuliert: Der propagandistische Konsens von „Gurus“ kann den Konsens handlungsfähiger korporativer Akteure nicht ersetzen. Vor dem Hintergrund von fünf bevorstehenden Landtagswahlen, derentwegen die Töpfer-Kommission so eilig berufen wurde, lässt sich ein populistisches Moment schwerlich abstreiten. Hierin politische Tatkraft zu sehen, verkennt, dass das Regieren mit Ad-hoc-Kommissionen allenfalls kurzfristig entlastet, langfristig aber Handlungskonsens zerstört und auch wahlpolitisch nicht wie erhofft belohnt wird.

3 Vom Korporatismus zur „Kommissionitis“

Es waren nicht Politikfeldanalysen, sondern politisch-soziologische Beiträge, die zuerst auf institutionelle und prozessuale Änderungen des Regierens in Deutschland hinwiesen (Heinze, 1998; 2002; Siefken, 2007; Krick, 2010): Die darin beschriebenen Entwicklungen sind als Anzeichen einer seit Ende der 1990er Jahre um sich greifenden „Kommissionitis“ gedeutet worden. Es handelt sich um einen Modus der Konsensformation in regierungsfreundlichen Gipfel- und Expertenrunden. Der Ansatz entwickelte sich zum neuen Standard außerparlamentarischer Konsensmobilisierung. Dies kommt am deutlichsten in der Energiewendepolitik zum Ausdruck und hat – so meine These – deren Erfolg geschmälert. Interessenvermittlung fand fortan in einer Vielzahl von Initiativen statt, die im Hyperaktivitätsmodus unkoordiniert „ohne ausreichende Zieldefinition“ (Bundesrechnungshof, 2016, S. 19) nebeneinander herliefen. Der politische Prozess verlief sich in Kommissionen und ad hoc einberufenen Gipfelrunden. Wie konnte es dazu kommen, und wie wurde der Übergang vom alten, korporatistischen „Modell Deutschland“ (Markovits, 1982; Esser, 1998; Heinze, 1998; Jochem & Siegel, 2003) zu neuen Formen gesellschaftlicher Interessenvermittlung bewerkstelligt?

Unmittelbar nach dem Regierungswechsel von 1998 war noch auf Initiative von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden der Versuch einer im korporatistischen Modus verhandelten Reform des Wohlfahrtsstaates versucht worden. Das Projekt lag ganz in der Tradition der bundesdeutschen Sozialpartnerschaft. Es folgte darüber hinaus dem Vorbild erfolgreicher „Sozialpakete“ in einigen westeuropäischen Ländern (Jochem & Siegel, 2003). Im Vordergrund stand die Orientierung am niederländischen „Poldermodell“ (Lehbruch, 2000, S. 98 ff.). Im Einklang mit diesem und abweichend von früheren Ansätzen der Politikabstimmung mit Spitzenverbänden hatte das „Bündnis für Arbeit“ „eine hoch formalisierte und hierarchisierte institutionelle Architektur“

(Lehmbruch, 2000, S. 96). Es war zudem in unmittelbarer Regierungsnähe angesiedelt. Die Organisation und das Agenda-setting lagen in den Händen von Spitzenbeamten des Kanzleramtes und von parlamentarischen Staatssekretären aus vier beteiligten Ministerien.

Das „Bündnis für Arbeit“ scheiterte, bevor es richtig begonnen hatte. Dies ist mit seiner Regierungsnähe und Formalisierung, einem großen Aufgabenumfang sowie der institutionellen Segmentierung des deutschen Wohlfahrtsstaates und daraus folgenden Koordinationsproblemen erklärt worden (Lehmbruch, 2000). Der daraufhin eingeschlagene Weg über Kommissionen aus regierungsfreundlichen Experten (Hartz- und Rürup-Kommissionen) kann als Reaktion auf das Scheitern des Bündnisses begriffen werden. Sie treten an die Stelle korporatistischer Konzertierung der Regierungspolitik mit Spitzenverbänden, wie wir sie bis zur deutschen Vereinigungspolitik der 1990er Jahre vorfinden. Allerdings wurden die Interessen der Produzentenverbände bei der Auswahl der Vorsitzenden und Kommissionsmitglieder gebührend berücksichtigt sowie der Anspruch auf eine zentrale Problembearbeitung nicht aufgegeben.

Die nach der Jahrtausendwende eingesetzten Kommissionen und diversen Gipfelrunden (Konjunktur-Gipfel, Energie-Gipfel, Klima-Gipfel, IT-Gipfel, Frauengipfel, Auto-Gipfel, Migrationsgipfel, Integrationsgipfel, Jugend-Gipfel etc.) bewirkten neben einer Zerfaserung der Problembearbeitung eine zunehmende Autonomie exekutiver Staatlichkeit: Regierungen versammeln ihren Zielvorstellungen freundlich gesinnte und für die Realisierung ihrer Politik nützlich erscheinende „Vertreter“ der Zivilgesellschaft, denen sie einen repräsentativen Status zuweisen. Sofern es sich nicht um gegenüber einer Mitgliedschaft verpflichtungsfähige korporative Verbände handelt, können diese „Vertreter“ zur Umsetzung von Politik nicht direkt beitragen, sondern allenfalls propagandistisch oder als staatlich subventionierte Helfer mitwirken. Freilich gibt es auch Ausnahmen. So waren am „Auto-Gipfel“ zum Aufbau einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge nur unmittelbar betroffene Industrievertreter einschließlich der Arbeitnehmerseite eingeladen, von denen die Bundesregierung einen direkten Beitrag zur Umsetzung im Rahmen einer „konzertierten Aktion“ erwarten konnte. In solchen Fällen kommt sporadisch das Handlungsrepertoire des sektoralen Korporatismus zum Vorschein, allerdings auch hier mit Begriffen wie „Wende“ und „Masterplan“ rhetorisch überfrachtet und zumeist ohne greifbare Ergebnisse.³ Das Beispiel zeigt erneut, wie der Gegenstand von Verhandlungen deren Form und Verfahren beeinflusst. Mit zunehmender Konkretion von Maßnahmen nimmt die personale Repräsentanz von prominenten „Vertretern“ aus Wissenschaft, Kirchen und sozialen Bewegungen ab zugunsten von korporativen Organisationseliten. Bleiben in solchen Fällen konkrete Ergebnisse aus, wird ihnen als vermeintlichen Lobbyisten der „schwarze Peter“ zugeschoben – ein wiederkehrendes Spiel um Legitimation und *blame avoidance*, das die Unübersichtlichkeit und Unberechenbarkeit in einem zerfaserten Akteursystem noch steigert. Von einer „Policy-Arena“ in Gestalt einer sinnstiftenden, durch Akteure, Themen und Regeln spezifizierten Stätte der Aushandlung und Entscheidung (Mayntz & Scharpf, 1995, S. 48, 52 f.) – ob nun korporatistisch, pluralistisch, lobbyistisch oder klientelistisch geprägt – ist die Energiewendepolitik weit entfernt.

Der skizzierte Wandel von Verfahren politischer Konfliktregelung und Steuerung trat nicht abrupt ein. Er hat eine von Korporatismuskritik bestimmte Vorgeschichte, die sich in der Energiepolitik früh abzeichnet. Datiert man den Beginn der Energiewende mit der Verabschiedung des weltweit ersten Stromeinspeisungsgesetzes am 7. Dezem-

ber 1990, dann zeigt bereits dessen Vorgeschichte, wie sie nicht im Modus des Neo-Korporatismus, sondern dezidiert dagegen betrieben wurde. Sie war von Anfang an gegen etablierte Strukturen und Interessen der korporatistisch koordinierten, mit staatlichen Akteuren verflochtenen (Radtko, 2018) Großenergiewirtschaft gerichtet. Diese konnte seit jeher ihre Angelegenheiten in Abstimmung mit überwiegend auf Länderebene angesiedelten staatlichen Ressorts selbst verwalten. Die mit dem „Elektrofrieden“ seit Ende der 1920er Jahre verbundwirtschaftlich agierenden Gebietsmonopolisten und deren Verbände hatten im Rahmen staatlicher Genehmigungsvorbehalte beim Bau und Betrieb von Kraftwerken und Übertragungsnetzen sowie der bis Mitte 2007 bei den Ländern liegenden Strompreisaufsicht weitgehend freie Hand. Das Arrangement kann als Musterbeispiel eines sektoralen Korporatismus gelten, bei dem private Verbandsakteure öffentliche Leistungen erbringen – hier zum Beispiel eine unterbrechungsfreie Elektrizitätsversorgung auf der Basis regional administrierter Preise – und dabei, solange dies reibungslos geschieht, von staatlicher Seite nicht weiter behelligt werden. Damit genießen sie die staatliche Anerkennung und Autonomiespielräume einer „privaten Interessenregierung“ (Streeck & Schmitter, 1985).

Gegen den Korporatismus im Energiesektor formierte sich bereits in den 1970er Jahren politischer Widerstand, der im Folgejahrzehnt stetig anwuchs. Seine Kräfte konnten sich aus mehreren Quellen speisen. Schon 1976 wollte die damalige sozialliberale Koalition das Kartell der acht Verbundunternehmen im Besitz von 380KV-Überlandleitungen brechen. Der Plan scheiterte am Widerstand der CDU/CSU-Opposition und der Länder, von denen die meisten noch Eigentümer und Miteigentümer dieser Unternehmen waren. Indes begann der mit dem Versprechen einer marktliberalen Wende bewerkstelligte Regierungswechsel von 1982 eine Kräfteverschiebung, deren langfristige Folgen für den organisierten „rheinischen Kapitalismus“ von Seiten des Kapitals nicht erkannt wurden. Die im FDP-geführten Bundeswirtschaftsministerium vorhandene Kritik am Kartell der Stromwirtschaft traf sich mit ökoliberalen Kräften im neu entstehenden grünen Lager. Dies wurde an den Belangen einer informellen parteiübergreifenden Gruppe von Bundestagsabgeordneten sichtbar, die seit 1987 mehrere Förderprogramme zugunsten der Betreiber kleinerer Wasserkraftwerke, Solar- und Windkraftanlagen initiiert hatte (Hirschl, 2008, S. 129). Zudem kam – unterstützt von einigen Leitmedien – im Rahmen der Antikernkraftbewegung heftige öffentliche Kritik auf: Der Großversorger RWE habe einen „Herrschaftsanspruch wie ein Multi in der Dritten Welt“, hieß es aus dem Öko-Institut Freiburg (Der Spiegel, 24.2.1986, S. 81). Der Berliner Energie- und Umweltforscher Lutz Mez beklagte 1986, „die Energiepolitik in der Bundesrepublik wird heute weitgehend von RWE bestimmt“ (ebenda), und Der Spiegel verlängert dieses Zitat mit: „Niemand hat dem Konzern dieses Recht gegeben, das RWE hat mit wachsender Stärke einfach einen Platz usurpiert, der ihm nicht zusteht. Es betreibt eine Politik ohne Legitimation“ (ebenda). Der Ruf nach einer neuen Energiepolitik erfuhr ab Mitte der 1980er Jahre – verstärkt nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl – stetig mehr öffentliche Aufmerksamkeit und Unterstützung.

1989 startete das Bundesforschungsministerium ein kleines Windenergie-Programm, das aufgrund großer Nachfrage bald erhöht und um ein „1000-Dächer-Programm“ zur Solarförderung erweitert wurde. Im FDP-geführten Wirtschaftsressort fand bis dahin die Subventionierung erneuerbarer Energien aus ordnungspolitischen Gründen kaum Befürworter. Stattdessen initiierte der damalige Minister Haussmann ein „Forum für Zukunftsenergien e. V.“, das den erneuerbaren Energien zu größerer Marktfähigkeit

verhelfen sollte. Zur Gründung am 15. Juni 1989 erhielt der Verein eine kräftige Anschubfinanzierung des Bundeswirtschaftsministers in Höhe von 5 Mio. DM (Czada, 1991, S. 161). Das bis heute tätige Forum ist mit 30 fachlich ausgewiesenen Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und einzelnen Zweigen der Energiewirtschaft vielfältig zusammengesetzt. Die Zusammenkünfte dienen vor allem dem Informationsaustausch. Schon 1991 wurden Maßnahmen zur Reduktion energiebedingter Umweltbelastungen sowie entsprechende Gesetzgebungsvorschläge in den Blick genommen. Seit 2006 ist der privatrechtliche Verein in Kooperation mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, dem *World Energy Council* und dem Bundesverband der Deutschen Industrie an der jährlichen Präsentation des *World Energy Outlook* der Internationalen Energieagentur beteiligt.

Das 1989 auf Regierungsinitiative gegründete „Forum für Zukunftsenergien e. V.“ ließ aufgrund seiner Gründungsgeschichte, Zusammensetzung, Aufgabenzuweisung und Arbeitsweise frühzeitig erkennen, dass es ihm nicht um Interessenausgleich im Verhandlungsmodus (*bargaining*) ging, sondern um Informationsaustausch, Netzwerkbildung, Positionsbestimmungen und Politikberatung. Es konnte durchaus als staatlich gefördertes Gegengewicht zu den etablierten Energieinteressen gesehen werden, die unter anderem im Deutschen Atomforum ihren Platz hatten – ein Netzwerk pro Kernkraft, das ursprünglich ebenfalls staatliche Unterstützung erfahren durfte (Czada, 1991).

Die deutsche Energiewendepolitik markiert nicht nur eine Abwendung von früheren Formen politisch-ökonomischer Koordination. Sie unterscheidet sich auch von korporatistischen und konkordanzdemokratischen Steuerungsansätzen in anderen Ländern, etwa der Niederlande (Musch in diesem Heft). Dort steht der Begriff Transformation („Transitie“) im Zentrum einer neo-korporatistischen Bündnispolitik mit dem Ziel eines umfassenden, über den Energiesektor weit hinausreichenden Strukturwandels. Darin kommt das Anliegen einer langfristigen strukturellen Transformation in Richtung nachhaltigen Wirtschaftens deutlicher zum Ausdruck als in der auf den Zubau erneuerbarer Energien verengten deutschen Energiewenderhetorik, die in einer Unmenge von Broschüren und Projektberichten weniger als politisches Programm erscheint als ein seriell fortgesetztes politisches Erwartungsmanagement.

4 Zur Erfolgsbilanz von Politikwenden

Die genannten Wendepolitiken in der Bundesrepublik erreichten durchaus ihre Ziele, wenn auch zumeist unterhalb anfänglicher Erwartungen oder Befürchtungen. Zur Erfolgsbilanz zählen im Einzelnen: Die nach einer Wachstums- und Arbeitsmarktkrise einsetzende Konjunkturerholung nach 1967, die Überwindung der Ölkrisen und die Kompensation von Standortverlagerungen in Niedriglohnländer in den 1970er Jahren sowie der damit verbundene exportorientierte Branchenstrukturwandel, Projekte der Liberalisierung und Privatisierung sowie der Aufbau-Ost nach der deutschen Vereinigung. Die Agenda 2010 wurde mit der Transformation der Arbeitsverwaltung und einer radikalen Abkehr vom Prinzip des Statuserhalts in der Arbeitslosenversicherung wirksam umgesetzt. Im Vergleich dazu hat die Energiewende bislang weniger Erfolge vorzuweisen, insbesondere, wenn man die Inkohärenz von Einzelmaßnahmen, hohe Kosten, eine durch den Kernenergieausstieg mitverursachte Stärkung der Kohleverstromung sowie die jüngst stagnierende CO₂-Bilanz in Betracht zieht. Neben dem ra-

santen Ausbau erneuerbarer Energiequellen blieben der Umbau von Wirtschaftsstrukturen und intersektorale Transformationsaspekte zunächst vernachlässigt. Dies erscheint schmerzlich, weil der einstige „Klimaweltmeister“ Deutschland trotz eines rasanten Zubaus erneuerbarer Energiequellen im Ländervergleich auf die Plätze verwiesen wurde.⁴

Jedes der genannten Wendeprojekte war zu seiner Zeit nicht nur von politischen Gegnern, sondern auch in wissenschaftlichen Beiträgen kritisiert worden. Nicht selten lagen dieser Kritik überhöhte Ansprüche und Erwartungen an die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Politik zugrunde. Indes verlaufen Wendeprojekte – wie alle politischen Programme – nicht reibungslos. Ihre Defizite sind häufig an einem Steuerungsideal oder – in den 1970er Jahren – an Planungsidealen gemessen worden. Dabei wäre der Steuerungspessimismus eines Charles Lindblom (1959) oder Niklas Luhmann (1989) die geeignetere Messlatte. Auch eine Orientierung an Max Webers Diktum, Politik sei wie ein „langsames Bohren von harten Brettern“ (Weber, 1919, S. 66) dürfte den Erfolg politischer Wendeprojekte in Nachkriegsdeutschland in einem günstigeren Licht erscheinen lassen.

Die Wendemetapher steht – je nach Einstellung – für ein Wunsch- oder Angstkonstrukt. Ihr Gebrauch kann nicht als Beweis von Gestaltbarkeit und Steuerungsfähigkeit gewertet werden. Im Rückblick entsteht sogar der Eindruck, dass umso weniger erreichbar scheint, je mehr von Wende gesprochen wird. Wenderhetorik verdrängt die Schwierigkeiten langwieriger Transformationsprozesse. Gerhard Lehbruch (1992) kommt in einem Beitrag zur Tagung „Wende-Inventur“ des SPD-Parteivorstands vom 20. Oktober 1992 aus Anlass des zehnten Jahrestags der „geistig-moralischen Wende“ von 1982 zu der Einschätzung, „daß die Wende‘ von 1982 jenen ordnungspolitischen Strategiewechsel, den sie zu versprechen schien, im Wesentlichen schuldig geblieben ist“ (ebenda, S. 12) und insofern überwiegend legitimatorische Wirkung hatte. Tatsächlich war der Fortbestand sozialpartnerschaftlicher Strukturen, des Korporatismus und Sozialstaates davon nicht bedroht. Im Gegenteil: Vorruhestand und Altersteilzeit wurden in den 1980er Jahren zum korporatistisch ausgehandelten Instrument der Passivierung von Arbeitskräften mit der Folge sinkender Arbeitslosenquoten. Insofern wurde die industrielle Modernisierungspolitik der 1970er Jahre fortgeführt. Mit dem ausdrücklichen Einverständnis von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden veränderte die „geistig-moralische Wende“ massenhaft Arbeitslose in Frührentner, eine Strategie sozialstaatlicher Kompensation von Modernisierungsverlierern, die in der Vereinigungspolitik der 1990er Jahre noch erheblich gesteigert wurde. Was 1982 in Deutschland als marktliberale Wende propagiert wurde, hat, anders als der Thatcherismus in Großbritannien, gesellschaftliche Verbände nicht geschwächt, sondern deren politische Einbindung unter veränderten politischen Vorzeichen fortgeführt.

Die wirkliche neoliberale Wende kam erst, als die marktliberale Kritik am deutschen Korporatismus in das Debattenumfeld von Grünen und Sozialdemokraten einrang und einem Bündnis von ordo-liberalen und öko-liberalen Kritikern des Sozialstaates und der Großenergiewirtschaft den Weg ebnete. Die länger am korporatistischen „Modell Deutschland“ festhaltenden Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften haben die Langfristfolgen dieser Entwicklung erst spät erkannt. Sie folgten in Teilen dem im sogenannten Schröder/Blair-Papier von 1999 entwickelten Konzept eines „Dritten Weges“, das der Sozialdemokratie eine neoliberale Anpassungskur verordnete, die in wesentlichen Punkten ihrer Agenda 2010 über die Wende von 1982 hinaus-

ging. Die 1998 angetretene rot-grüne Bundesregierung gab ein Kernelement ursprünglich sozialdemokratischer Modernisierungspolitik, die großzügige sozialpolitische Kompensation von Modernisierungsverlieren, auf. Anstelle der Passivierung von älteren und gering produktiven Arbeitnehmern hatte sie sich deren (Re-)Aktivierung zum Ziel gesetzt. Diese in Reaktion auf die ökonomische Vereinigungskrise der 1990er Jahre bewerkstelligte 180 Grad Wende brach mit Arbeitszeitverkürzung und Frühverrentung, wie sie noch von den liberal-konservativen Vorgängerregierungen extensiv betrieben wurden. So gewann die Wende von 1982 erst im Zuge der im rot-grünen Regierungslager imitierten und von CDU/CSU und FDP mitgetragenen Agendapolitik eine breite operative Konsensbasis. Das im Lambsdorff-Papier von 1982 formuliert wirtschaftsliberale Konzept konnte sich erst allmählich zu einem sozial- und wirtschaftspolitischen „Regimewechsel“ entwickeln, der die politische Ökonomie im vereinten Deutschland bis heute kennzeichnet. Einer langen Transformationsphase war in diesem Fall ein hochgradig umstrittener politisch-ideologischer Richtungswechsel vorausgegangen. Im Vergleich dazu entwickelte sich das, was wir heute als Energiewende bezeichnen aus kleinen Anfängen unverbundener Initiativen wie versuchten Kernenergieausstiegen in einigen Bundesländern, einem 1000-Dächer Solarprogramm, einer zaghaft beginnenden Liberalisierung des Strommarktes etc. (Hirschl 2008; Czada 2013, Brunengräber & Di Nucci, 2014).

5 Governance-Perspektiven auf die Energiewende

Die deutsche Energiewendepolitik gilt vielfach als Beispiel für Planwirtschaft (Von Petersdorff, 2012; Schäffler, 2011). Wenn damit politische Eingriffe in Energie-, Transport- und Wohnungsmärkte gemeint sind, lassen sich Belege für diese These anführen. Wäre allerdings politische Planung als strategische Zielplanung, Programmplanung und operative Maßnahmenplanung gemeint, drängte sich der gegenteilige Eindruck auf, nämlich, dass hier gerade kein Plan vorliegt. Sigmar Gabriel (SPD), hatte das, was er als Bundesminister für Wirtschaft und Energie bei Amtsantritt vorfand, als „zum Teil Anarchie“ bezeichnet und einen kompletten Neustart angekündigt (Handelsblatt, 2013). Seine „Wende in der Wende“ (v. a. Deckelung und Wettbewerbssteuerung des Anlagenzubaues und damit Kostenentlastung der Stromkunden) brachte neue Steuerungsinstrumente zum Einsatz und war als Policy-Innovation durchaus wirksam. Versuche institutioneller Anpassung, wie etwa die Kompetenzen seines Ministeriums zu stärken, die Länder auf mehr Gemeinsamkeit zu verpflichten und die Energiewirtschaft als einheitlichen Ansprechpartner zu gewinnen, blieben indes erfolglos.

Die Energiewende wurde bislang überwiegend nicht aus Steuern, sondern aus Umlagen auf den Strompreis finanziert. Diese Finanzierungsart erlaubt und erzwingt sogar den Verzicht auf Planungsinstrumente, die ein Projekt dieser Größenordnung eigentlich erwarten ließe. Eine kurz- und mittelfristige, zwischen Bund und Ländern koordinierte Haushalts- und Finanzplanung, möglichst auch eine umfassende Programm- und Maßnahmenplanung wären im Falle der Finanzierung durch öffentliche Haushalte unumgänglich. Die Finanzierung durch Umlagen auf den Strompreis führt dagegen zu diffuser Betroffenheit, die redistributive Konflikte verundeutlicht und dem parlamentarischen Diskurs entzieht. Nur der Strukturwandel der Braunkohleregionen hat klare redistributive Effekte, die sich in den öffentlichen Haushalten von Bund und Ländern

niederschlagen. Da nach dem Konzept der Kohlekommission die betroffenen Länder über die ihnen zufließenden Mittel frei verfügen sollen, sind allerdings auch hier kaum überregional umfassende Ziel- und Maßnahmenplanungen zu erwarten, zumal die „Ziele der Energiewende nicht ausreichend definiert“ (Bundesrechnungshof, 2016, S. 25) sind, um daraus konkrete Handlungsorientierungen abzuleiten.

Was die Energietransformation von vorangegangenen Wendeprojekten vor allem unterscheidet, ist, dass sich eine Vielzahl gesetzgeberischer Maßnahmen über Jahrzehnte hinzieht. Sie ist nicht die Folge datierbarer Einzelereignisse – so wie die „Konzertierte Aktion“ von 1967 und die neoliberale Wende von 1982 eine Folge von Regierungswechseln oder die Vereinigungspolitik eine Folge des Mauerfalls. Allein der Kernenergiekonflikt dauerte – wenn 2022 das letzte Atomkraftwerk (AKW) vom Netz geht – über 50 Jahre. Von frühen Bürgerprotesten und Demonstrationen abgesehen, begann der Konflikt Ende der 1970er Jahre mit Ausstiegsplänen der Hamburger Bürgerschaft in der Auseinandersetzung um die Zukunft ihres Fernwärmenetzes und die Beteiligung der Hamburger-Elektrizitätswerke (HEW) am AKW Brokdorf. Er erreichte in den 1980er Jahren mit Stilllegungsverfügungen ausstiegswilliger Landesregierungen in Hessen und Schleswig-Holstein einen ersten Höhepunkt und zog sich dann in einem „Hürdenlauf“ (Brunnengräber & Di Nucci, 2014) über Jahrzehnte hin (Czada, 2013).

Ebenen und Sektoren übergreifende Koordination erfordert einen breiten politischen Richtungskonsens in Bund, Ländern und Verbänden, der in der Energiepolitik lange fehlte und nach dem Kernenergieausstieg im Schatten der Reaktorkatastrophe von Fukushima nur vordergründig gegeben schien. Aus der damals im Hau-Ruck-Modus getroffenen Weichenstellung entstanden keine belastbaren Konsensreserven für die Umsetzung der Energiewende (Chemnitz, 2018), wie sie in vorangegangenen Transformationsprojekten durchaus vorhanden waren. Dies mag am früheren Verbändekorporatismus gelegen haben, der ein relativ autonomes, neben dem Parteienwettbewerb existierendes Subsystem der Interessenvermittlung darstellte, das gesellschaftlicher Konzertierung entgegenkam (Lehmbruch, 1979). Dazuhin erwies sich das damalige Parteiensystem aus dreieinhalb Parteien mit drei möglichen Regierungskoalitionen als förderlich. Es ermöglichte über längere Perioden berechenbare politische Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern, die nun in Zeiten der Energiewende mit jeder Landtagswahl von bundesweit ausstrahlenden Umwälzungen bedroht sind. Zu erinnern wäre an die Umstände des Kernenergieausstiegs mit sofortiger Abschaltung der acht ältesten Kernkraftwerke, die überwiegend von damals bevorstehenden Wahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin bestimmt waren.

Trotz ihrer Langfristspektive fehlen der Energiewende spezifische institutionelle Innovationen. Weder entstand ein zentrales Forum mit den Spitzenverbänden der Wirtschaft und Arbeitnehmer, der Umweltverbände und der industriellen Kraftwirtschaft, noch ein Gremium horizontaler Länderkoordination (Energeministerkonferenz), noch eine auf die Energiewende zugeschnittene Verwaltungspolitik.⁵ Die Wende von 1967 brachte die „Konzertierte Aktion“, den Sachverständigenrat und den „Konjunkturrat der öffentlichen Hand“. Die ökonomische Modernisierung und sektorale Strukturanpassungen der 1970er Jahre intensivierten die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und wurde wesentlich in neo-korporatistischen Bündnisstrukturen zwischen Staat und nationalen Produzentenverbänden ausgehandelt (Esser & Fach, 1981). Die Wende von 1982 ebnete mit ihren Privatisie-

rungsprojekten den Weg zum Regulierungsstaat, zum Aufbau von Regulierungsagenturen sowie zum Abbau von Staatsaufgaben, etwa bei Genehmigung von Stromtarifen, und von Funktionen verbandlicher Selbstregierung etwa beim Betrieb von Aktienbörsen. Im Zuge der Vereinigungspolitik entstanden neue Zentralstellen wie die Treuhandanstalt, der dreistufige Aufbau einer neuen Vermögensverwaltung und gestärkte Koordinationsfunktionen im Kanzleramt. Die Agenda 2010 ordnete mit Gründung einer Agentur für Arbeit die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeiten neu.

Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995, S. 52-58) betonen, dass eine dauerhafte gemeinsame Handlungsorientierung institutionelle Koordinationshemmnisse überwinden kann. Tatsächlich waren handlungsleitende Orientierungen für den Verlauf der hier behandelten Wendepolitiken ein entscheidender Erfolgsfaktor. Die zielgerichtete Konzertierung von Handlungsbeiträgen und deren Einbettung in Verhandlungsnetzwerke sind zwei Seiten einer Medaille (Lehmbruch 1979; 1984; 2000): Zumeist findet sich ein Leitdokument, das die programmatische und operative Stoßrichtung klar erkennen lässt, Orientierung bietet und Legitimation stiftet, so das Stabilitätsgesetz von 1967, das Lambsdorff-Papier von 1982, der Einigungsvertrag von 1990, der Einsetzungsbeschluss und Bericht der Hartz- und Rürup-Kommissionen von 2002. Selbst die korporatistisch bewerkstelligte Wirtschaftsmodernisierung der späten 1970er Jahre fand in dem von Volker Hauff und Fritz W. Scharpf (1975) publizierten Band „Modernisierung der Volkswirtschaft“ eine handlungsprägende Leitlinie.

Für die Energietransformation existiert neben verschiedenen Ziel- und Maßnahmenkatalogen kein handlungsprägendes Leitdokument, das der Konzertierung in speziell dafür gegründeten Governance-Institutionen zugutekäme. Es fehlen klar formulierte Kompetenzzuschreibungen und eine organisatorische wie finanzielle Gesamtverantwortung (Bundesrechnungshof, 2016). Dies mag mit Restriktionen im politischen System und prinzipiellen Grenzen der Gesellschaftsteuerung erklärt werden (siehe auch die Beiträge von Arthur Benz und Uwe Schimank in diesem Heft). Indes zeigen die hier behandelten Fälle transformativer Politik, dass solche Hürden überwindbar sind, und zwar durch eine gemeinsame Handlungsorientierung, die über propagandistischen Richtungskonsens hinausgeht. Da die zentralen, übernational bestimmten Zielgrößen der Klimapolitik nicht infrage stehen, die praktische Umsetzung aber in nationale Zuständigkeit fällt (siehe auch den Beitrag von Michèle Knodt in diesem Heft), und insofern die üblichen Restriktionen im nationalen politischen System gegeben sind, erscheint das aus mangelndem Handlungskonsens resultierende Defizit operativer Konzertierung als die Achillesferse der Energietransformation.

Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass eine ausgewogene Koordination vielfältiger sozialer, ökologischer, industrieller, technologischer, infrastruktureller, investiver und fiskalischer Belange im Sinne eines verhandelten Energie- und Klimapaktes möglich ist (World Economic Forum, 2019 und Elisabeth Musch in diesem Band). Nach der Erosion korporatistischer Modi der Interessenvermittlung mag dieser Weg in Deutschland auf absehbare Zeit verbaut sein. Die Töpfer-Kommission, die bei Protagonisten des früheren „Modells Deutschland“⁶ als Schockerlebnis registriert wurde, und wechselnd besetzte serielle Gipfelrunden, in denen die Bundesregierung zum Lobbyismus einlädt, haben die anfänglich noch vorhandenen Konsensreserven aufgezehrt. Ob eine Hinwendung von Bündnis90/Die Grünen zu einer ökologisch-industriellen Modernisierung im Rahmen des Exportmodells Deutschland, wie sie Tobias Haas (in diesem Heft) diagnostiziert, daran etwas ändern könnte, bleibt fraglich.

Eine fragmentierte Problembearbeitung in einer Mehrzahl lose gekoppelter, schwach koordinierter Policy-Arenen hat Deutschland von der *Poleposition* auf den 17. Platz des weltweiten *Energy Transition Index* (ETI) zurückgeworfen (World Economic Forum, 2019, p. 11).⁴ Der Bundesrechnungshof (2016) führt zahlreiche Mängel auf: „Organisatorische Umsetzung der Energiewende nicht nachvollziehbar“ (S. 15), „Koordination unzureichend“ (S. 19), „Ziele der Energiewende nicht ausreichend definiert“ (S. 25), „Fördermittel nicht effizient eingesetzt“ (S. 31) lauten einige der Kapitelüberschriften des Prüfberichts. Beklagt werden zu viele Einzelmaßnahmen, die von zu vielen Verwaltungsabteilungen in unkoordiniertem Aktivismus betrieben werden, zu viele Gesetze und Förderprogramme, fehlendes Fördercontrolling und Monitoring, hoher Mitteleinsatz bei kleinem Ertrag. Das vernichtende Urteil lautet, dass all dies ohne Erfolgskontrolle offenbar niemandem auffiel. Noch in seiner Stellungnahme zum Bericht des Bundesrechnungshofes hält das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) sein „Steuerungssystem für hinreichend wirksam“ und sieht „keinen Handlungsbedarf“ (Deutscher Bundestag, 2018, S. 3). Es betreibt die Energiewende weiterhin im Stil einer fragmentierten regulativen Reform- und distributiven Förderpolitik, ohne gewahr zu werden, dass Wendepolitik einen eigenständigen Politiktyp darstellt, dessen Erfolg eine handlungsleitende Definition von Zielen und Inhalten, den operativen Konsens aller am Vollzug beteiligten korporativen Akteure und die Entwicklung geeigneter Organisationsformen, Verfahren und Instrumente voraussetzt. Diese Voraussetzungen erscheinen erfüllbar, wenn man frühere Wendepolitiken als Vergleichsmaßstab heranzieht.

Statt auf einem institutionellen Fundament ruht die aktuelle Energiepolitik auf einer allseits bemühten Wenderhetorik, die mehr der Legitimation als der Koordination dient. Sie erzeugt einen diffusen Richtungskonsens, kann aber die zur Implementation von Politik notwendige handlungsleitende Orientierung und institutionelle Koordination nicht ersetzen. Letztere ermöglichen in der Umsetzungsphase politischer Programme die policy-induzierte Verklammerung von konsentierten Politikinhaltungen mit geeigneten Konfliktregelungs- und Koordinationsformen (Lowi, 1964) – und entscheiden so darüber, ob eine „Wende“ ihr transformatives Potential entfaltet. Zwar finden sich verhandlungsdemokratische Elemente, die in gelegentlichen Gipfelrunden und Ad-hoc-Kommissionen aufscheinen, in Form und Verfahren aber von Wende- und Transformationspolitiken früherer Tage erheblich abweichen.

Anmerkungen

- * Der Beitrag basiert auf Ergebnissen aus dem Forschungsprojekt „Governance der Energiewende“, das von der Fritz Thyssen Stiftung zwischen 2014 und 2017 an der Universität Osnabrück gefördert wurde. Drei anonymen Publikationsgutachten für dms verdanke ich hilfreiche Überarbeitungshinweise, ebenso den Beteiligten an zwei Workshops zum Thema „Energietransformation“ in Osnabrück (15./16.6.2018) und in Darmstadt (7./8.12.2018). Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden die männliche Sprachform verwendet, die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.
- 1 Theodore J. Lowi (1979) führt durch „das komplizierte Labyrinth der amerikanischen Politik und deren in einem Vierteljahrhundert eingetretenen großen Veränderungen“ (Hoeveler, 1996, p. 364). Er beschreibt historische Orientierungswechsel und Machtverschiebungen als Folge des Zusammenhangs von politischer Programmatik (*policies*), Interessenteneinfluss (*interest group liberalism*) und politischer Verwaltungsorganisation. Der Beitrag verfolgt ein ähnliches Anliegen mit einem ebenso entwicklungsgeschichtlichen Ansatz.

- 2 Unter den 28 stimmberechtigten Mitgliedern waren jeweils drei Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018).
- 3 Ein beredtes Beispiel bot der „Auto-Gipfel“ vom 24.6.2019. Dessen Zusammensetzung wurde von Umweltverbänden und Landesregierungen sowie in Medienbeiträgen gerügt. Konkrete Vereinbarungen über Maßnahmen sind verjagt worden (Schaal, 2019).
- 4 Im *Energy Transition Index* (ETI) des Weltwirtschaftsforums ist Deutschland 2019 auf Platz 17 zurückgefallen, nach Schweden, Schweiz, Norwegen, Finnland, Dänemark, Österreich, UK, Frankreich, Niederlande, Island, Uruguay, Irland, Singapur, Neuseeland, Luxemburg, und Portugal (World Economic Forum, 2019, p. 11). In diesem Index finden neben den üblichen Performanzindikatoren zum Umwelt- und Klimaschutz sowie zu Versorgungssicherheit und Investitionen auch die CO₂-Effizienz des Energiemix, Kosteneffizienz, Governance-Institutionen und das regulative Umfeld sowie die Entwicklung der Versorgungsinfrastruktur und Konsumentenpartizipation Berücksichtigung. In vielen der letztgenannten Indikatoren schneidet die deutsche Energiewende schlecht ab, insbesondere aufgrund geringer Kosteneffizienz, mangelhafter Governance-Institutionen, Verzögerungen im Infrastrukturausbau und einer schlechten CO₂-Effizienz des mit dem Kernenergieausstieg entstandenen Energiemix. Dies sind institutionelle und technische Faktoren, die ein verbessertes Ranking auf absehbare Zeit nicht erwarten lassen. Ähnliche Einschätzungen finden sich im „Energiewendeindex“ von McKinsey sowie im Sonderbericht des Bundesrechnungshofes „Über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie“ (Bundesrechnungshof, 2018).
- 5 Die Konzentration der Politik in einem Energieministerium wie dem „Secretary of State for Energy and Climate Change“ im Vereinigten Königreich oder dem „Department of Energy“ in den USA scheidete weniger an bürokratischen Ressortegoismen als an Parteipolitik beziehungsweise Koalitionswängen. Die seit 2011 wiederholt geforderte „Energieressortkonferenz“ der Länder kam nicht zustande, weil außer Brandenburg kein weiteres Land daran Interesse gezeigt hatte (Chemnitz, 2018). Parteipolitische und interregionale Konflikte der Energiepolitik standen einer dauerhaft positiven Koordination entgegen (siehe auch den Beitrag von Arthur Benz in diesem Heft).
- 6 „Modell Deutschland“ gilt als Inbegriff des Korporatismus der 1970- und 1980er Jahre (Markovits, 1982; Esser, 1998; Heinze, 1998).

Literatur

- Benz, Arthur (2019). Koordination der Energiepolitik im deutschen Bundesstaat. *dms – der moderne staat*, 12(2), 299-312.
- Brunnengräber, Achim & Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.) (2014). *Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen*. Wiesbaden: VS.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018). *Einsetzung der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung*. Online verfügbar unter: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Ministerium/Beiraete-Satzungen-Mitglieder/kommission-wachstum-strukturwandel-beschaeftigung-mitglieder.html [8. Januar 2019].
- Bundesrechnungshof (2016). *Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende*. Bonn: Bundesrechnungshof (Gz.: VIII 4 - 2016 – 0722, 21. Dezember 2016). Online verfügbar unter: bit.ly/30LBEhD-Energiewendebericht-2016 [22. Juli 2019]
- CDU, CSU und SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Online verfügbar unter: - https://www.bundestag.de/blob/543200/9f9f21a92a618c77aa330f00ed21e308/kw49_koalition_koalitionsvertrag-data.pdf [16.01.2019].
- Chemnitz, Christine (2018). Der Mythos vom Energiewendekonsens. Ein Erklärungsansatz zu den bisherigen Koordinations- und Steuerungsproblemen bei der Umsetzung der Energiewende im Föderalismus. In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.), *Energiewende* (S. 155-203). Wiesbaden: Springer.

- Czada, Roland (1991). Regierung und Verwaltung als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen. In Hans-Hermann Hartwich & Götztrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“* (S. 151-174). Wiesbaden: VS Verlag.
- Czada, Roland (2013). Reaktorkatastrophen und Anti-Atom Bewegung. Die Auswirkungen von Three Mile Island, Tschernobyl und Fukushima. In György Széll & Roland Czada (Hrsg.), *Fukushima. Die Katastrophe und ihre Folgen* (S. 263-280). Frankfurt am Main: PL Academic Research.
- Czada, Roland (2014). Gesellschaft, Staat und Politische Ökonomie im postfossilen Zeitalter. In Dietrich Fürst, Andrea Bache & Lina Trautmann (Hrsg.), *Postfossile Gesellschaft* (S. 13-26). Frankfurt: Peter Lang.
- Czada, Roland (2015). Post-Democracy and the Public Sphere: Informality and Transparency in Negotiated Decision-Making. In Volker Schneider & Burkard Eberlein (Eds.), *Complex Democracy: Varieties, Crises, and Transformations* (pp. 231-246). Cham: Springer International Publishing.
- Czada, Roland & Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1998). Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt/Main: Campus.
- Deutscher Bundestag (2017). *Vor 50 Jahren: Bundestag beschließt das Stabilitätsgesetz*. Online verfügbar unter: www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw19-kalenderblatt-stabilitaetsgesetz/505290 [05. Januar 2019].
- Deutscher Bundestag (2018). Bericht nach § 99 BHO über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. BT-Drs. 19/4550. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/045/1904550.pdf> [19. Juli 2019].
- Esser, Josef (1998). Das Modell Deutschland in der 90er Jahren – Wie stabil ist der soziale Konsens? In Georg Simonis (Hrsg.), *Deutschland nach der Wende. Neue Politikstrukturen* (S. 119-140). Opladen: Leske + Budrich.
- Der Spiegel (24.2.1986). RWE: „Eine Mischung aus Allmacht und Filz“. *Der Spiegel* 9/1986 v. 24.2.1986, S. 80-101. Online verfügbar unter: <https://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/13518544> [22. Juli 2019].
- Esser, Josef & Fach, Wolfgang (1983). “Social market” and modernization policy. West Germany. In Kenneth H. F. Dyson & Stephen Wilks (Eds.), *Industrial crisis. A comparative study of the state and industry* (pp. 102-127). Oxford: Robertson.
- Esser, Josef & Fach, Wolfgang (1981). Korporatistische Krisenregulierung im Modell Deutschland. In Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Neokorporatismus* (S. 167-179). Frankfurt: Campus.
- Haas, Tobias (2019). Die politische Ökonomie der Energie- und Verkehrstransformation. *dms – der moderne staat*, 12(2), 266-281.
- Handelsblatt (29.12.2013). Gabriel sucht Reset-Taste für Energiewende. *Handelsblatt*. Online verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/technik/das-technologie-update/energie/wirtschaftsminister-gabriel-sucht-reset-taste-fuer-energiewende/9269016-all.html> [19. Juli 2019]
- Hauff, Volker & Scharpf, Fritz W. (1975). Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik. Frankfurt: EVA.
- Heinze, Rolf G. (1998). Die blockierte Gesellschaft. Sozioökonomischer Wandel und die Krise des „Modell Deutschland“. Wiesbaden: VS Verlag.
- Heinze, Rolf G. (2002). *Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hirschl, Bernd (2008). *Erneuerbare Energien-Politik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hoeveler, J. David (1996). For Liberalism – Theodore J. Lowi, The End of the Republican Era. *Journal of Policy History*, 8, 364-366.
- Hölscher, Katharina, Wittmayer, Julia M. & Loorbach, Derk (2018). Transition versus transformation: What’s the difference?. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 27, 1-3. Online verfügbar unter: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210422417300801>.
- Jochem, Sven & Siegel, Nico A. (Hrsg.) (2003). Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.

- Knodt, Michèle (2019). Steuerung der Energietransformation durch die EU. *dms – der moderne staat*, 12(2), 367-381.
- Krick, Eva (2010). Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20, 233-265.
- Lehmbruch, Gerhard (1979). Liberal corporatism and party government. In Philippe C. Schmitter & Gerhard Lehmbruch (Eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (pp. 147-184). London/Beverly Hills: Sage.
- Lehmbruch, Gerhard (1984). Concertation and the structure of corporatist networks. In John H. Goldthorpe (Ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (pp. 60-80). Oxford: Clarendon Press.
- Lehmbruch, Gerhard, Singer, Otto, Grande, Edgar & Döhler, Marian (1988). Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich. In Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen* (S. 251-283). Wiesbaden: VS Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard (1992). *Zehn Jahre Konservatismus in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer Bilanz*. Beitrag zur Tagung des SPD Parteivorstands „Wende-Inventur – Herausforderungen moderner Gesellschaftspolitik in den 90er Jahren“, Bonn 20. Oktober 1992.
- Lehmbruch, Gerhard (2000). Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen. In Roland Czada & Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit* (S. 89-112). Wiesbaden: VS Verlag.
- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lowi, Theodore J. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16, 677-715.
- Lowi, Theodore J. (1979): The end of liberalism. The second republic of the United States. New York, NY: Norton.
- Luhmann, Niklas (1989). Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen* (S. 12-16). Wiesbaden: VS Verlag.
- Markovits, Andrei S. (1982). Model Germany. A cursory overview of a complex construct: introduction. In Andrei S. Markovits (Ed.), *The political economy of West Germany: Modell Deutschland* (pp. 1-11). New York: Praeger.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Renate Mayntz, & Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (S. 39-72). Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Musch, Elisabeth (2019). Politische Steuerung der Energietransformation in der niederländischen Konkordanzdemokratie. *dms – der moderne staat*, 12(2), 347-366.
- Offe, Claus (1975). Berufsbildungsreform: Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt: Suhrkamp.
- Radtke, Jörg (2018). Energie. In Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Handbuch Staat* (S. 1411-1421). Wiesbaden: VS Verlag.
- Rüb, Friedbert W. (Hrsg.) (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde. Baden-Baden: Nomos.
- Schaal, Sebastian (2019). *Autogipfel strebt Masterplan für Ladeinfrastruktur an*. Online verfügbar unter: <https://www.electrive.net/2019/06/25/autogipfel-bleibt-ohne-konkrete-beschluesse/> [27.06.2019].
- Schäffler, Frank (30.06.2011). Die Energiewende ist Planwirtschaft wie in der DDR. *WELT*. Online verfügbar unter: www.welt.de/debatte/kommentare/article13460366/Die-Energiewende-ist-Planwirtschaft-wie-in-der-DDR.html [9. Januar 2019]
- Schimank, Uwe (2019). Politische Gesellschaftsgestaltung heute – sozial- und gesellschaftstheoretische Erwägungen angesichts von Transformationsvorhaben wie der „Energiewende“. *dms – der moderne staat*, 12(2), 251-265.
- Siefken, Sven T. (2007). Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005. Wiesbaden: VS Verlag.

- Streeck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C. (Hrsg.) (1985). *Private interest government. Beyond market and state*. London: Sage.
- Von Petersdorff, Winand (13.10.2012). Energiewende: Der Triumph der Planwirtschaft. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Verfügbar unter: www.faz.net/aktuell/politik/energiepolitik/energiewende-der-triumph-der-planwirtschaft-11924688.html [09. Januar 2019]
- Weber, Max (1919). *Politik als Beruf*. München und Leipzig: Duncker & Humblot.
- World Economic Forum (2019). *Fostering effective energy transition 2019*. Geneva: World Economic Forum.
- Wünsche, Horst Friedrich (2001). Die Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg und ihr Verfall in den sechziger und siebziger Jahren. In Otto Schlecht & Gerhard Stoltenberg (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft. Grundlagen, Entwicklungslinien, Perspektiven* (S. 61-114). Freiburg i. B.: Herder.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Roland Czada, Universität Osnabrück, Zentrum für Demokratie- und Friedensforschung, Seminarstraße 33, 49069 Osnabrück,
E-Mail: roland.czada@uni-osnabrueck.de.