
Annika Sohre

Strategien in der Energie- und Klimapolitik

Bedingungen strategischer
Steuerung der Energiewende in
Deutschland und Großbritannien

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	15
Abkürzungstabelle	19
Einleitung	21
Problemdarstellung und Stand der Forschung	21
Fragestellung und Zielsetzungen	26
Forschungsdesign und Fallauswahl und Methodik	28
Aufbau der Arbeit.....	29
1 Theoretische Zugänge auf politische Strategien – Anknüpfungspunkte, Forschungsdesign und Ableitung des Analyserahmens	31
1.1 Anknüpfungspunkte strategischer Konzeptionen in der Forschung und Verwendung des Strategiebegriffs.....	31
1.1.1 Anknüpfung an politische Strategieforschung: Zentrale Elemente zur Definition des Strategiebegriffs.....	31
1.1.2 Anknüpfung an die Policy-Forschung: Konzeption des strategischen Prozesses	36
1.1.3 Anknüpfung an die Steuerungstheorie und Governance-Forschung: Der Steuerungs-begriff	39
1.2 Forschungsdesign: Heuristik, Forschungszugang, Methodik und Auswahl der Untersuchungsobjekte	44
1.2.1 Erkenntnisleitende Fragestellung.....	45
1.2.2 Komparative Politikfeldanalyse als Forschungszugang – konzeptionelle Einordnung und Abgrenzung	45
1.2.3 Methodik und Forschungsverlauf	49

1.2.4	Untersuchungsobjekte und Eingrenzung des Analysebereichs: Überblick und Begründung.....	53
1.2.5	Akteurzentrierter Institutionalismus als Forschungsheuristik – Gerüst des Analyserahmens	57
1.3	Ableitung des Analyserahmens	
	Einflussfaktoren in Strategieprozessen in der Literatur:	65
1.3.1	Ableitung institutioneller und nichtinstitutioneller Kontextfaktoren.....	66
1.3.1.1	Systemische Kontextfaktoren.....	66
1.3.1.2	Situative Kontextfaktoren	71
1.3.1.3	Strategischer Umgang mit Handlungsbedingungen.....	71
1.3.2	Ableitung akteurbezogener Einflussfaktoren.....	73
1.3.2.1	Strategische Akteure und Handlungsorientierungen	73
1.3.2.2	Akteurkonstellationen, Macht und Strategiefähigkeit.....	75
1.3.2.3	Zentrale Akteure in der Klima- und Energiepolitik.....	77
1.3.3	Ableitung prozessbezogener Einflussfaktoren	81
1.3.3.1	Strategische Interaktionsformen.....	82
1.3.3.2	Strategische Prozessorganisation und -strukturen	87
1.3.3.3	Phasenspezifische Einflussfaktoren im Strategieprozess	90
1.3.4	Ableitung inhaltlicher Einflussfaktoren	96
1.3.4.1	Strategiespezifische Faktoren.....	97
1.3.4.2	Strategische Ziele.....	99
1.3.4.3	Strategische Mittel	101
1.3.4.4	Anforderungen an Strategiekonzepte zur Steuerung einer klimaverträglichen Energieversorgung	103
1.3.5	Zwischenfazit: Analyserahmen - Einflussfaktoren von politischen Strategien	105
2	Fallstudie Großbritannien	109
2.1	Rahmenbedingungen für die Strategieprozesse als Einflussfaktoren strategischer Handlungssituationen	109
2.1.1	Kognitive Rahmenbedingungen	109
2.1.2	Technische Rahmenbedingungen.....	112

2.1.3	Energiewirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	120
2.1.4	Energiepolitische und -rechtliche Rahmenbedingungen in Großbritannien	124
2.1.5	Energiepolitische Rahmenbedingungen im Mehrebenen- system.....	137
2.1.6	Zwischenfazit: Kontextfaktoren.....	147
2.2	Strategische Konzepte für eine klimaverträgliche Energie- versorgung in Großbritannien.....	148
2.3	Rekonstruktion der Strategieprozesse und Analyse wesentlicher prozessbezogener Einflussfaktoren.....	149
2.3.1	Energy Review 2002 und Energiestrategie 2003.....	149
2.3.2	Anwendung der Strategie 2003 und Initiierung des Strategieprozesses 2006/07.....	154
2.3.3	Energy Review 2006 und Energiestrategie 2007.....	158
2.3.4	Zwischenfazit: Prozessbezogene Einflussfaktoren.....	162
2.4	Beteiligte Akteure, ihre Handlungsorientierungen und Macht- positionen in den Strategieprozessen: Analyse zentraler akteurbezogener Einflussfaktoren	163
2.4.1	Nationale politische Akteure und Institutionen	164
2.4.1.1	Regierungsakteure: Regierungszentrale Number 10, Cabinet Office und die Ministerien.....	164
2.4.1.2	Parteien und Parlament	170
2.4.1.3	Devolved Administrations	171
2.4.2	Europäische Union.....	172
2.4.3	OFGEM.....	173
2.4.4	Wirtschaftsakteure	174
2.4.5	Grüne Akteure	176
2.4.6	Öffentlichkeit	177
2.4.7	Andere Akteure und Institutionen	178
2.4.8	Zwischenfazit: Akteurbezogene Einflussfaktoren.....	179
2.5	Wesentliche strategische Inhalte: Überblick über die Inhalte der Strategiekonzepte und Analyse ihrer Bedeutung in den Strategieprozessen.....	180
2.5.1	Energy Review 2002.....	180

2.5.2	Energiestrategie 2003 „Our Energy Future“	183
2.5.3	Energy Review 2006 „The Energy Challenge“	187
2.5.4	Energiestrategie 2007 „Meeting the Energy Challenge“	190
2.5.5	Zwischenfazit: Zentrale strategische Ziele und Maßnahmen und die Bedeutung der strategischen Inhalte in den Strategieprozessen	196
2.6	Energiepolitische Wirkung und Funktion der Strategien.....	204
2.7	Erklärungsansätze - Wesentliche Einflussfaktoren und Bedingungen in den britischen Strategieprozessen.....	208
2.7.1	Windows of Opportunity und „Blind Windows“ – Eröffnung strategischer Handlungsoptionen aufgrund von klimapolitischem „Zeitgeist“ und forciertem Problemdruck.....	209
2.7.2	Einzelne Strategieakteure als Determinanten der Strategieprozesse – die Bedeutung von Gestaltungsmotivation vs. machtpolitischer Handlungsorientierungen, Strategiefähigkeit und zentralen Machtpositionen	213
2.7.3	Strategische Interaktionen – Strategische Bündnisse, Konflikte und Beharrungskräfte durch institutionelle Pfadabhängigkeiten.....	220
2.7.4	Strategische Prozessorganisation und -strukturen – Die Bedeutung von Beteiligungsformen, dem strategischem Zentrum in der Regierungszentrale und kontinuierlicher strategischer Steuerung durch Institutionalisierung	226
2.7.5	Intelligentes Strategie-Design – Ehrgeizige längerfristige Strategiekonzepte vs. kurzzeitigem Marktapproach, energiepolitischem U-Turn, strategischen Design-Fehlern und mangelnder strategischer Anwendung	232
2.7.6	Nationale strategische Steuerung im Mehrebenensystem - Europäische und länderspezifische Treiber und Hemmnisse in den britischen Strategieprozessen	245
2.8	Zusammenfassung – Strategische Steuerung in der Fallstudie Großbritannien	249
3	Fallstudie Deutschland	253
3.1	Rahmenbedingungen für die Strategieprozesse als Einflussfaktoren strategischer Handlungssituationen	253

3.1.1	Kognitive Rahmenbedingungen	253
3.1.2	Technische Rahmenbedingungen.....	254
3.1.3	Energiewirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	263
3.1.4	Energiepolitische und -rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland.....	267
3.1.5	Energiepolitische Rahmenbedingungen im Mehrebenensystem.....	276
3.1.6	Zwischenfazit Kontextfaktoren.....	282
3.2	Strategische Konzepte für eine klimaverträgliche Energieversorgung in Deutschland.....	283
3.3	Rekonstruktion der Strategieprozesse und Analyse wesentlicher prozessbezogener Einflussfaktoren.....	287
3.3.1	Energiepolitischer (Strategie-)Prozess 2002 bis 2005	287
3.3.2	Startpunkt und Prozess im Vorfeld des IEKP (2005 – 2007).....	289
3.3.3	Entstehungsprozess des Eckpunkteprogramms und ministerieller Konkretisierungsprozess hin zum IEKP (2006 – Dez. 2007)	292
3.3.4	Der weitere parlamentarische Umsetzungsprozess des IEKP in die Rechtsetzungsmaßnahmen (2008 – 2009).....	296
3.3.5	Entstehungs- und Anwendungsprozess des Energie- konzepts 2010 bis zum Energiewendepaket 2011.....	298
3.3.6	Zwischenfazit: Prozessbezogene Einflussfaktoren	302
3.4	Beteiligte Akteure, ihre Handlungsorientierungen und Machtpositionen in den Strategieprozessen: Analyse zentraler akteurbezogener Einflussfaktoren	303
3.4.1	Nationale politische Akteure und Institutionen	304
3.4.1.1	Regierungsakteure: Kanzleramt, Kabinett und Ministerialbürokratie.....	304
3.4.1.2	Bundestagsfraktionen und Parteien	307
3.4.1.3	Bundesländer	310
3.4.2	Europäische Union.....	311
3.4.3	Wirtschaftsakteure	312
3.4.4	Umweltverbände.....	314
3.4.5	Öffentlichkeit, Verbraucher und Medien	315

3.4.6	Andere Akteure und Institutionen	316
3.4.7	Zwischenfazit: Akteurbezogene Einflussfaktoren.....	317
3.5	Wesentliche strategische Inhalte: Überblick über die Inhalte der Strategiekonzepte und Analyse ihrer Bedeutung in den Strategieprozessen.....	318
3.5.1	Nachhaltigkeitsstrategie (2002), Klimaschutzprogramme (2000/2005) und klimapolitische Ziele.....	319
3.5.2	8-Punkte-Plan und UBA-Studie.....	324
3.5.3	Eckpunkteprogramm des IEKP.....	329
3.5.4	Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) und in Rechtsvorschriften umgesetzte Inhalte.....	333
3.5.5	Energiekonzept 2010.....	340
3.5.6	Zwischenfazit: Zentrale strategische Ziele und Maßnahmen und die Bedeutung der strategischen Inhalte in den Strategieprozessen	346
3.6	Energiepolitische Wirkung und Funktion der Strategien.....	354
3.7	Erklärungsansätze - Wesentliche Einflussfaktoren und Bedingungen in den deutschen Strategieprozessen	361
3.7.1	Window of Opportunity und „Blind-Window“ – die Bedeutung des oszillierenden Klimaschutzdiskurses und des öffentlichen Drucks.....	362
3.7.2	Einzelne Strategieakteure als Determinanten der Strategieprozesse – Leadership, „Political Animals“ und die Dominanz von machtpolitischen Handlungsorientierungen.	365
3.7.3	Strategische Interaktionen – Bedeutung von Konsens und Konflikten, von Koalitionen, der Macht der Exekutive sowie von Pfadabhängigkeiten für eine längerfristige strategische Steuerung.....	372
3.7.4	Strategische Prozessorganisation und -strukturen – Verhandlungstaktiken als Treiber vs. Hemmnisse durch prozessbedingte Umsetzungsprobleme	380
3.7.5	Intelligentes Strategie-Design – die Bedeutung integrativer Zielsteuerung, eines kohärenten Instrumentenmixes, Verbindlichkeit, Institutionalisierung und des Verursacherprinzips bei der strategischen Konzeption.....	389
3.7.6	Nationale Strategien im Mehrebenensystem – Eingeschränkter Handlungsspielraum durch EU-	

	Vorgaben vs. Bedeutung nationaler Vorreiterrollen und EU als „Schwarzer Peter“.....	397
3.8	Zusammenfassung - Strategische Steuerung in der Fallstudie Deutschland	401
4	Determinierende Einflussfaktoren von Strategieprozessen einer klimaverträglichen Energieversorgung – ein Vergleich der Fallstudien Deutschland und Großbritannien.....	407
4.1	Vergleich der strategischen Prozessverläufe – ein kurzer Überblick.....	407
4.2	Vergleich der energiepolitischen Wirkungen und Funktionen der Strategien– Durchführbarkeit und Notwendigkeit strategischer Steuerung.....	409
4.3	Vergleich determinierender Einflussfaktoren vor dem Hintergrund der länderspezifischen Rahmenbedingungen in Deutschland und Großbritannien.....	415
4.3.1	Window of Opportunity und „Blind Window“ – die Bedeutung von Kontextfaktoren und der Vergänglichkeit günstiger Gelegenheiten in Strategieprozessen.....	415
4.3.2	Einzelne Strategieakteure als Determinanten der Strategieprozesse – die Bedeutung von „Political Leadership“, von „Überzeugungstätern“ vs. machtpolitischer Handlungsorientierungen, von Strategiefähigkeit und Machtpositionen	418
4.3.3	Interaktionen im Strategieprozess: Bündnisse und Konfliktlinien, die Bedeutung von Konsens sowie positiver und negativer institutioneller Pfadabhängigkeit.....	423
4.3.4	Strategische Prozessorganisation und -strukturen – die Bedeutung von Teiligungsformen, dem strategischem Zentrum und der Macht der Exekutive.....	429
4.3.5	Intelligentes Strategie-Design – Die Bedeutung von Marktorientierung, des Verursacherprinzips, von Verbindlichkeit und Kohärenz der strategischen Ziele und Maßnahmen sowie der Verstetigung durch Institutionalisierung.....	435
4.3.6	Einflussfaktoren im Mehrebenensystem – Eingeschränkter nationaler Handlungsspielraum und Politikverflechtung vs.	

nationale Strategiehohheit, Politikdiffusion und EU als „Schwarzer Peter“	442
4.4 Zwischenfazit: Schnittmengen und Differenzen der Determinanten in den untersuchten Strategieprozessen in Deutschland und Großbritannien und theoretische Rückbindung an den Analyserahmen	447
5 Fazit - Ableitung zentraler Bedingungen einer strategischen Steuerung in Richtung einer klimaverträglichen Energieversorgung	451
Ausblick	457
Literaturverzeichnis	459