

Vorbereiteter Vortrag

Fachgebiet:

Politisches System der BRD

THEMA:

**LERNEN AUS FUKUSHIMA? EINE ANALYSE DER ENERGIEWENDE
IM LICHT DES ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF).**

Referent: Nicolai Großherr

—

Erstprüfer: Prof. Dr. Andreas Blätte

Zweitprüfer: Karina Hohl, B.A.

—

Datum: 8. Mai 2012

Abbildungsverzeichnis	3
1 Vorüberlegungen zur ACF-basierten Policyanalyse	4
2 Subsystem Atomenergiepolitik	6
2.1 Einleitende Überlegungen	6
2.2 Spezifika des Subsystems Atomenergiepolitik	7
3 Schlussbemerkung	12

1.1	Energiepolitisches Dreieck	4
1.2	Überschneidung der Politikfelder Energie- und Umweltpolitik	4
1.3	Übergeordnetes Politikfeld Energiepolitik und spezifische Policies	5
2.1	Handlungsleitende Orientierungen (belief systems)	6
2.2	Koalitionenanalyse 1998 – 2005	8
2.3	Koalitionenanalyse 2005 – 2009	9
2.4	Koalitionenanalyse 2009 – 2011	10
2.5	Koalitionenanalyse 2011 – heute	11

1 VORÜBERLEGUNGEN ZUR ACF-BASIERTEN POLICYANALYSE

Hinsichtlich des zu untersuchenden Politikbereichs müssen einige Vorüberlegungen angestellt werden. Diese sind notwendig, da dadurch Differenzierungen sowie der weitere Rahmen deutlich werden:

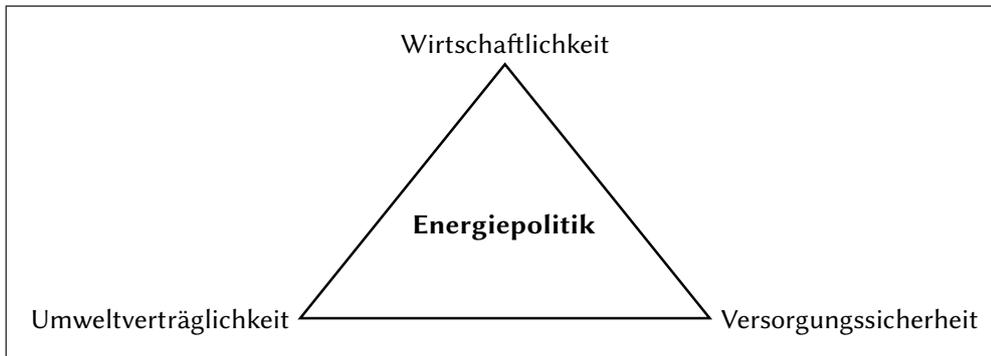


Abbildung 1.1: Energiepolitisches Dreieck

- Das energiepolitische Dreieck kann als erster Ansatz zur Verortung von Interessenlagen bzw. handlungsleitenden Orientierungen – belief systems – im Politikfeld angesehen werden.
- In der schematischen Darstellung werden drei wesentliche Zielgrößen zum Ausdruck gebracht, und zwar: Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit.
- Weiterhin lässt sich insgesamt feststellen, dass „(...) die energiepolitischen Agenden der auf Bundesebene regierenden Parteien die entscheidenden Determinanten der deutschen Energiepolitik sind, die sich wiederum zu einem großen Teil aus den mutmaßlichen energiepolitischen Präferenzen ihrer Wähler ableiten.“

Es wird im allgemeinen angenommen, dass es sich bei diesen Größen um den Orientierungsrahmen deutscher und europäischer Energiepolitik handelt.

Energiepolitik ist allerdings kein isoliertes Politikfeld, sondern weist Kongruenzen mit anderen Feldern auf. Hier wird die Überschneidung und teilweise Deckungsgleichheit mit dem Feld Umweltpolitik hervorgehoben; ein weiteres zu berücksichtigendes Feld ist mit Sicherheit das der Wirtschaftspolitik.

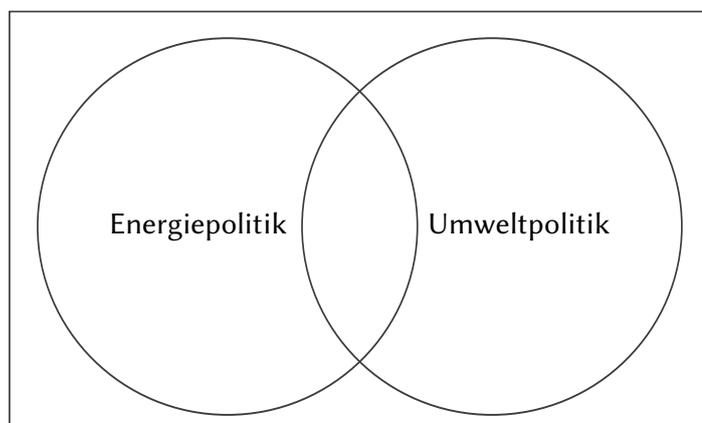


Abbildung 1.2: Überschneidung der Politikfelder Energie- und Umweltpolitik

- Mit Blick auf die Gemeinsamkeiten des Problembereichs der Felder Energie- und Umweltpolitik lässt sich festhalten, dass diese vielfältig sind, aber das dadurch die Felder keineswegs identisch sind.

- Es wird mit teilweise sehr ungenauen Trennungen der Bereiche operiert, auch im Rahmen des ACF, wo Energie- und Umweltthematiken als ein Untersuchungsgegenstand aufgeführt werden.
- Dies Frage der klaren Differenzierung von Politikfeldern bzw. Policies ist ein wichtiger Punkt, insbesondere da dadurch auch die Untersuchung von Wechselwirkungen, Interdependenzen zwischen Policies in den Fokus gerückt wird.

Daran anschließend wird das Politikfeld Energiepolitik als übergeordnet, d.h. eine Vielzahl an Policies bündelnd, angesehen. Wenn von Energiewende oder Atomausstieg, oder besser Atomenergiepolitik, gesprochen wird davon ausgegangen, dass sich damit primär auf dieses Politikfeld bezogen wird.

Wie gesehen mit Austauschbeziehungen zu anderen Politikfeldern.

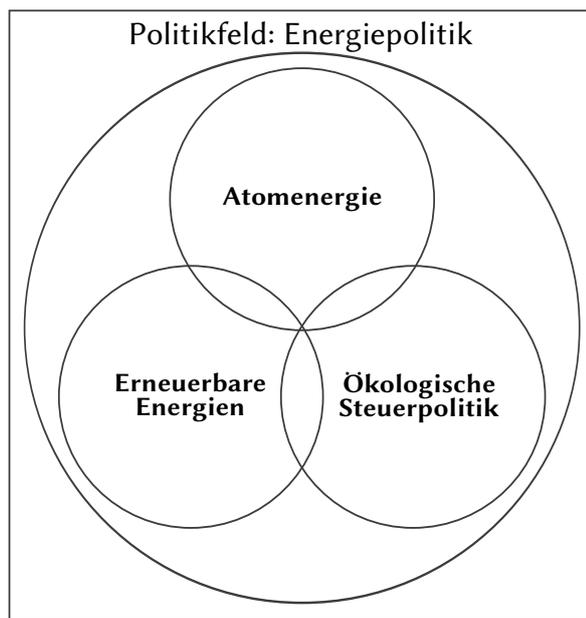


Abbildung 1.3: Übergeordnetes Politikfeld Energiepolitik und spezifische Policies

- Es zeigt sich, dass das Feld Energiepolitik untergliedert werden kann; um nicht zu sagen: weiteren Untergliederungen unterzogen werden muss!
- Hierbei lassen sich eine Vielzahl an spezifischen Policies ausmachen, deren Überschneidungen und Interdependenzen wiederum im einzelnen näher zu untersuchen wären.

Weiterhin lässt sich aus den angestellten Vorüberlegungen der Schluss ziehen, dass zunächst eine Betrachtung des Subsystems Atomenergiepolitik anzustreben ist. Die Vorannahme lautet dabei, dass das in Bezug auf das Thema des Vortrags »Lernen aus Fukushima? Eine Analyse der Energiewende im Lichte des Advocacy Coalition Framework (ACF).« der richtige Ansatzpunkt ist.

- ⇒ Der nächste Schritt ist die Darstellung des Subsystems Atomenergiepolitik unter Berücksichtigung der Mittel des ACF.

2.1 Einleitende Überlegungen

Definition der inhaltlichen Dimension des Subsystems

Der gemeinsam geteilte Kern des Subsystems manifestiert sich in der Frage:
»Wie die Überzeugungen der Advocacy-Koalitionen bzw. der koalitionären Akteure in Bezug auf die friedliche Gewinnung von Energie aus Atomkraft ausgeprägt sind.«

→ Im Anschluss an die grundlegenden Überlegungen leiten sich die konkreten Policy-Kern-Überzeugungen der einzelnen im politischen Subsystem aktiven Koalitionen aus dem jeweiligen Hauptkern ihrer handlungsleitenden Orientierungen ab.

→ Einen Überblick dazu gibt die folgende Abbildung:

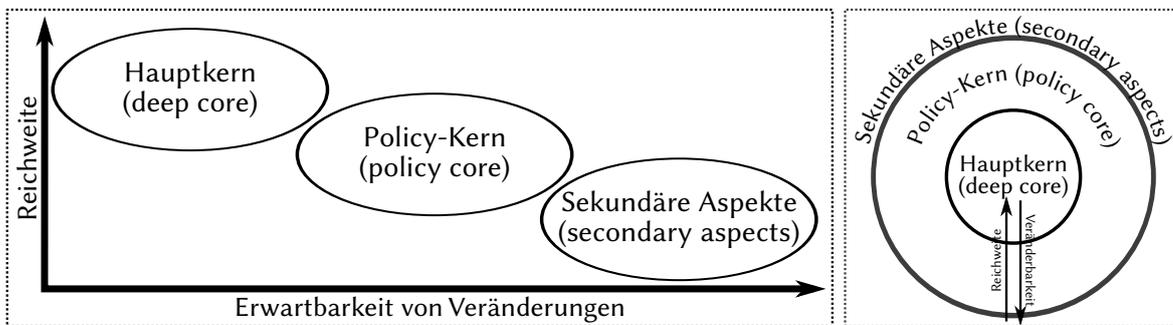


Abbildung 2.1: Handlungsleitende Orientierungen (belief systems)

Grundannahmen des ACF

1. Handlungsleitende Orientierungen (belief systems)

Set grundlegender Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen.

2. Policy Subsysteme (policy subsystems)

Gekennzeichnet durch ein Set von Akteuren, die sich mit einem Policy-Bereich auseinandersetzen.

wird als nützlichste Analyseeinheit der Betrachtung von Policy-Wandel angesehen

3. Advocacy Koalitionen (advocacy coalitions)

Aggregation von Akteuren, die sich mit dem Policy-Subsystem befassen und auf gemeinsame Policy-Kernüberzeugungen zurück greifen.

sowohl individuell als auch institutionell, sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure; von unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems

4. Policies sind konzeptualisierte »beliefs«

In konkreten inhaltlichen Politikprogrammen sind die ihnen zugrunde liegenden Theorien implizit enthalten.

Zusatzannahmen des ACF

A. Die Rolle wissenschaftlicher und technischer Informationen

B. Untersuchungszeitraum von mindestens einem Jahrzehnt

2.2 Spezifika des Subsystems Atomenergiepolitik

- Das spezifische Subsystem der näheren Betrachtung ist somit bestimmt worden.
- Das Ziel ist es, die Vorgänge des Policy-Lernens in dem Subsystem näher zu bestimmen, und zwar mit Bezug auf die Auswirkungen die durch den Unfall im Atomkraftwerk Fukushima ausgelöst wurden.
- Das heißt, die am Subsystem beteiligten Koalitionen müssen aggregiert werden,
- wobei ein Untersuchungszeitraum von mindestens einem Jahrzehnt vorausgesetzt wird,

Differenzierung des Untersuchungszeitraums

vor 1998

- Antiatomkraft-Bewegung seit Anfang der 1970er Jahre;
- Enge Verzahnung der *Grünen* mit der *Antiatomkraft-Bewegung*;
- purposive, nicht-materielle Ausrichtung
- Augenmerk auf Umweltverträglichkeit; rbzgl. energiepol. Dreieck
- In den 1970er Jahren, unter Eindruck der Ölkrisen, bis Ende Regierung Schmidt (1974-1982) Forderungen nach verstärktem Ausbau der Atomkraft;
- Seit den 1980er Jahren *SPD* und *Gewerkschaften* vermehrt gegen Atomkraft;
- zunächst hauptsächlich unter dem Aspekt der Unerstützung des heimischen Bergbaus, also Kohleabbaus
- nach Tschernobyl 1986 Zunahme der Einstellung, dass Atomkraft aus Gründen der Gefährdung abzulehnen ist;
- Verhinderung eines ersten „Atomkonsenses“, – Anfang 1990er Jahre; 1992-1994 – zwischen der Regierung Kohl und den Energieversorgerunternehmen;
- zunächst materielle Ausrichtung, dann kontinuierlicher Wechsel zu purposiver, nicht-materieller Ausrichtung; insgesamt gemischte Ausrichtung
- alle drei Merkmale des energiepol. Dreieck - Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit kommen zum tragen
- ⇒ Konturen einer Koalition gegen Atomkraft bzw. für eine eingeschränkte, zeitlich begrenzte Nutzung von Atomkraft
- Enge Verzahnung von *CDU/CSU* und *FDP* mit den Atomkraftwerke betreibenden *EVU*, ein Indiz dafür sind die hohen und beständigen Subventionen;
- Einsatz für und Festhalten an Atomkraft als Methode zur Gewinnung von Energie, insbesondere auch als dauerhaft Lösung;
- materielle Ausrichtung
- wobei *CDU/CSU* eher dem Aspekt der Versorgungssicherheit zuzuordnen sind, wohingegen die *FDP* den Aspekt der Wirtschaftlichkeit am stärksten betont; rbzgl. energiepol. Dreieck
- ⇒ Konturen einer Koalition für Atomkraft

Stichworte: Nachhaltigkeit, Verantwortung gegenüber kommenden Generationen

Ziel war unter anderem das uneingeschränkte Betreiben der Kraftwerke, dies sollte vertraglich festgeschrieben werden; mit Sanktionen durch Vertragsstrafen

Versuch einen ersten Atomkonsens herbeizuführen, der die dauerhafte Lösung fest-schreiben sollte.

1998 – 2005

→ Bundestagswahl 1998:
Rot-grüne Regierungsmehrheit; Regierungskoalition: SPD und B90/Grüne

Externes Ereignis: Wandel in der regierenden Koalition; bzgl. gesamten politischen System

→ **Phase 1:**

→ *Atomkonsens*; Novellierung des Atomgesetzes
Vereinbarung mit dem Energieversorgern unter Vermittlung durch das Kanzleramt; rechtliche Absicherung mittels Festschreibung im Gesetz

→ *Feste Laufzeiten*; Energiepolitik mit langfristiger Ausrichtung auf erneuerbare Energien, mittelfristige Überbrückung durch moderne Techniken (bessere Kohlekraftwerke, Gaskraftwerke)

Policy-Ergebnisse: es kommt zu signifikanten Veränderungen, durch Erzeugung konkreter Outputs, mit weitreichenden Wirkungen

	Koalition A		Koalition B	
	Endliche Nutzung der Atomkraft zur Energiegewinnung		Uneingeschränkte Nutzung der Atomkraft zur Energiegewinnung	
Mitglieder	B90\Grüne SPD Greenpeace BUND Gewerkschaften	+++ ++ +++ +++ ++	FDP CDU/CSU EVU BDI Atomforum	+++ +++ +++ ++ +++
Art der Koalition	Dominanz nicht-materielle Gruppen; unkalkulierbares Risiko; Nachhaltigkeit, Schutz zukünftiger Generationen		Dominanz materieller Gruppen; Sicherung Energieversorgung, Wirtschaftlichkeit (Wettbewerb, Strompreis)	
	Handlungsleitende Orientierung			
Sekundäre Aspekte	Freiwillige Vereinbarung, feste rechtliche Regelung im Atomgesetz; festgelegte Laufzeiten, Neubaustopp		Festlegung auf Atomkraft, nach Möglichkeit rechtlich geregelt; Neubauten sowie längere Laufzeiten	
Policy-Kern	Qualitatives Wachstum; Suche nach Alternativen; Postmaterialistische soziale Gerechtigkeit;		Quantitatives Wachstum; Förderung der Technologie; Soziale Gerechtigkeit;	

simplifizierte, schematische Mitgliederanalyse, Aggregation der Koalitionen, da die Diversifizität nur ungenügend dargestellt wird; nur Konturen erarbeitet

zugespitzte Beschreibung der Art der Koalition; tatsächlich wesentlich vielfältigere Ausgestaltung, innerkoalitionäre Differenzierung

Abbildung 2.2: Koalitionenanalyse 1998 – 2005

→ konfrontatives, kompetitives Subsystem, da nicht vereinbare Policy-Kernüberzeugungen

Langfristige Gelegenheitsstrukturen: Überschneidung gesellschaftlicher Konfliktlinien

→ Wahlkampf 2005:

- CDU/CSU und FDP für längere Laufzeiten und Neubauten
- SPD, B90/Grüne und LINKE für Beibehaltung/Verkürzung von Laufzeiten sowie Aufrechterhaltung des Neubaustopps

→ Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Konfliktlinien;
Verteufelung der Gegenseite (Stichwort: devil shift)

→ weiterhin zunehmende gesellschaftliche Bedeutung des Themas der umweltgerechten Energiepolitik bzw. der Umweltpolitik

Externe Ereignisse: Policy-Entscheidungen und Auswirkungen aus anderen Subsystemen

→

2005 – 2009

→ Bundestagswahl 2005:
Schwarz-rote Regierungsmehrheit; Regierungskoalition: CDU/CSU und SPD

Externes Ereignis: Wandel in der regierenden Koalition; bzgl. gesamten politischen System

→ **Phase 2:**

→ *Beibehaltung der vorherigen Regelung*; Stillstand in dem Sinne, dass keine Neuregelungen vorgenommen wurden; es lag eine Pattsituation vor

Langfristige Gelegenheitsstrukturen: Grad notwendiger Zustimmung für wesentlichen Policy-Wandel; der Grad der Zustimmung war durch kategorisches Beharren der SPD auf ihrem Policy-Anliegen nicht herzustellen

→ insbesondere da die SPD die Nicht-Veränderung des Atomkonsens als Bedingung für das Eingehen der Regierungskoalition vorausgesetzt hat; kategorisch

→ dadurch Notwendigkeit zur Beibehaltung der Energiepolitik mit langfristiger Ausrichtung auf erneuerbare Energien, mittelfristig Überbrückung durch moderne Techniken (bessere Kohlekraftwerke, Gaskraftwerke)

Policy-Ergebnisse: hierbei allerdings bis auf einige Verordnungen kaum nennenswerter Output

→ zunächst gleichbleibende Konstellation der Advocacy-Koalitionen im Subsystem Atomenergiepolitik

d.h. u.a. weiterhin konfrontativ, kompetitiv ausgerichtetes Subsystem; weiterhin weitgehende Stabilität in der Ausrichtung der Koalitionen sowie hinsichtlich ihrer Mitglieder, d.h.:
Langfristige Gelegenheitsstrukturen: Überschneidung gesellschaftlicher Konfliktlinien

	Koalition A		Koalition B	
	Endliche Nutzung der Atomkraft zur Energiegewinnung		Uneingeschränkte Nutzung der Atomkraft zur Energiegewinnung	
Mitglieder	B90\Grüne SPD BMU UBA Greenpeace BUND	+++ ++ ++ +++ +++	FDP CDU/CSU BMWi EVU BDI	+++ +++ ++ +++ ++
Art der Koalition	Dominanz nicht-materielle Gruppen; unkalkulierbares Risiko; Nachhaltigkeit, Schutz zukünftiger Generationen; > Zunahme der Kohärenz		Dominanz materieller Gruppen; Sicherung Energieversorgung, Wirtschaftlichkeit (Wettbewerb, Strompreis) > Abnahme der Kohärenz	

Abbildung 2.3: Koalitionenanalyse 2005 – 2009

→ im Jahr 2007 Konjunktur des Begriffs »Umweltkanzlerin«

dabei Analysen, dass das eine ehrliche Entwicklung Merckels darstellt, allerdings ausdrücklich unter Einbezug von Atomenergie; etwa Langguth (Mai 2007)

→ Verabschiedung des Integrierten Energie- und Klimaprogramms (IEKP) - August 2007 - als Indiz für die zunehmende Bedeutung klima- und umweltpolitischer Positionen, sowohl gesamtgesellschaftlich als auch politisch gesehen

⇒ insgesamt wird hier erkenntlich, dass die Klima- und Umweltthematik, insbesondere auch mit Blick auf das Politikfeld Energiepolitik, weiterhin auf dem Vormarsch war; insb. auch bzgl. der in der CDU vertretenen Auffassungen

Externe Ereignisse: Policy-Entscheidungen und Auswirkungen aus anderen Subsystemen

⇒ weiterhin wird die Vermutung aufgestellt, dass die wachsende Bedeutung dieses Themenkreises zu koalitionären Policy-Lernprozessen geführt hat

Policy-Lernen: Lernprozesse werden insb. für die Koalition B vermutet; Lernen mit Bezug auf sekundäre Aspekte kann längerfristig zur Schwächung der Konsistenz des belief systems führen; Anfälligkeit für externe Ereignisse steigt

→ Wahlkampf 2009:

- CDU/CSU und FDP für längere Laufzeiten
- SPD, B90/Grüne und LINKE für Beibehaltung/Verkürzung von Laufzeiten sowie Aufrechterhaltung des Neubaustopps

→ allerdings weiterhin Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Konfliktlinien; Verteufelung der Gegenseite (Stichwort: devil shift)

einzelne Äußerungen aus CDU, CSU zur Aufhebung des Neubaustopps, es handelt sich um Einzelstimmen; daran schließt die **Annahme**, der abnehmenden innerkoalitionären Kohärenz an;

2009 – 2011

→ Bundestagswahl 2009:
Schwarz-gelbe Regierungsmehrheit; Regierungskoalition: CDU/CSU und FDP

Externes Ereignis: Wandel in der regierenden Koalition; bzgl. gesamten politischen System

→ **Phase 3:**

→ Neuverhandlung des *Atomkonsens*; Novellierung des Atomgesetzes
Veränderung der Vereinbarung mit dem Energieversorgern; rechtliche Fest-schreibung durch Gesetzesänderung

Policy-Ergebnisse: es kommt zu signifikanten Veränderungen, durch Erzeugung konkreten Outputs

→ *Verlängerung der Laufzeiten*; Energiepolitik mit langfristiger Ausrichtung auf erneuerbare Energien, mittelfristige Überbrückung durch moderne Techniken (bessere Kohlekraftwerke, Gaskraftwerke), insbesondere unter Einbezug von **Atomenergie**

Stichwort: Brückentechnologie; dabei Ungenauigkeit hinsichtlich der Frage der Dauer der „Brücke“

	Koalition A	Koalition B
	Endliche Nutzung der Atomkraft; Endlichkeit ist möglichst kurzer Zeitraum	Endliche Nutzung der Atomkraft; Endlichkeit ist langer Zeitraum
Mitglieder	B90\Grüne SPD BEE Greenpeace BUND	FDP CDU/CSU EVU BDI Atomforum
Art der Koalition	Dominanz nicht-materielle Gruppen; unkalkulierbares Risiko; Nachhaltigkeit, Schutz zukünftiger Generationen; > koalitionäre Kohärenz	Dominanz materieller Gruppen; Sicherung Energieversorgung, Wirtschaftlichkeit (Wettbewerb, Strompreis); allerdings vermehrt auch nicht-materielle Einflüsse > Mangel an Kohärenz

WANDEL IM POLICY-KERN:
Ausschlaggebend hierfür sind: an **Langfristigen Gelegenheitsstrukturen**,
(1) der *Grad der notwendigen Zustimmung für wesentlichen Policy-Wandel* sowie
(2) *Wandel in der öffentlichen Meinung*
weiterhin müsste untersucht werden, ob bei den **relativ stabilen Parametern** eine Veränderung in den
(3) *soziokulturellen Wertvorstellungen und der Sozialstruktur* stattgefunden hat

Abbildung 2.4: Koalitionenanalyse 2009 – 2011

→ trotz Annäherung der Policy-Kernüberzeugungen ist weiter davon auszugehen, dass es sich um ein konfrontatives, kompetitives Subsystem handelt

Langfristige Gelegenheitsstrukturen: Überschneidung gesellschaftlicher Konfliktlinien

→

→

2011 – heute

- GAU in Fukushima:
- **Phase 4:**
- *Novellierung des Atomgesetzes*
- *Feste Laufzeiten; das Ende des Atomzeitalters - in Deutschland - breitgefächerte gesellschaftliche Abkehr von Atomenergie*

Externes Ereignis: *Wandel in der öffentlichen Meinung;*

Entstehen von **kurzfristigen Zwängen und Ressourcen:**
 Öffentliche Meinung, Informationen, mobilisierbare Anhänger sowie fähige Führung

Policy-Ergebnisse: es kommt zu signifikanten Veränderungen, durch Erzeugung konkreten Outputs, mit weitreichenden Wirkungen

	Koalition A	Koalition B
	Endliche Nutzung der Atomkraft; Endlichkeit ist möglichst kurzer Zeitraum	(Un-)Endliche Nutzung der Atomkraft; Endlichkeit ist sehr langer Zeitraum
Mitglieder	B90\Grüne FDP SPD CDU/CSU BEE BDEW Greenpeace BUND	EVU

Abbildung 2.5: Koalitionenanalyse 2011 – heute

WANDEL IM POLICY-KERN:

Ausschlaggebend hierfür ist:

Externes Ereignis:
Wandel in der öffentlichen Meinung;

Entstehen von **kurzfristigen Zwängen und Ressourcen:**

- (a) Öffentliche Meinung,
- (b) Informationen,
- (c) mobilisierbare Anhänger,
- (d) fähige Führung

→ dominante unitäre, einheitliche Koalition

→

→

→

→

→

→

→

3 SCHLUSSBEMERKUNG

-
-
-
-
-
-
-
-
-