

# 1 Theoretische Zugänge auf politische Strategien – Anknüpfungspunkte, Forschungsdesign und Ableitung des Analyserahmens

In der Politikwissenschaft gibt es unterschiedliche theoretische Anknüpfungspunkte für einen Analyserahmen zu strategischen Prozessen. Die für diese Arbeit zentralen objekt- und metatheoretischen Anknüpfungspunkte und die daraus abgeleiteten Begriffsdefinitionen werden im folgenden Kapitel dargestellt.

Anschließend wird das Forschungsdesign dieser Arbeit erläutert (1.2) und der Analyserahmen aus theoretischen Erklärungsmodellen und empirischen Erkenntnissen zu Einflussfaktoren politischer strategischer Steuerung in der ausgewählten Forschung entlang des Modells des Akteurzentrierten Institutionalismus entwickelt (1.3).

## 1.1 Anknüpfungspunkte strategischer Konzeptionen in der Forschung und Verwendung des Strategiebegriffs

### 1.1.1 *Anknüpfung an politische Strategieforschung: Zentrale Elemente zur Definition des Strategiebegriffs*

Der Strategiebegriff wird in der politischen Praxis vielfach und in unterschiedlichen Kontexten verwendet. Teilweise werden bereits einzelne Maßnahmen oder ein in irgendeiner Form geplantes oder durchdachtes politisches Handeln inflationär und ohne entsprechenden Bezug auf eine wissenschaftlich begründete Definition mit dem Prädikat „strategisch“ versehen (Tils 2005).<sup>4</sup>

Auch in der Wissenschaft wurden, wie in der Einleitung angedeutet, bisher kaum systematische Analysen politischer Strategien durchgeführt. Es gibt keine ausgearbeitete politikwissenschaftliche Strategietheorie, auf die in dieser Arbeit

---

<sup>4</sup> Synonyme für den Strategiebegriff in der politischen Praxis sind zudem der aktuell vielfach verwendete Begriff der „Roadmap“ und im englisch-sprachigen Raum der „White Paper“ (siehe Fallstudien Deutschland und Großbritannien).

zurückgegriffen werden kann (Tils 2005: 41ff.). Besonders in den letzten Jahren wurde daher verstärkt versucht, die Leerstellen der Forschung zu politischen Strategieanalysen zu schließen. Es finden sich mittlerweile verschiedene Anknüpfungspunkte im Rahmen von Begriffsdefinitionen und steuerungstheoretischen Erklärungsansätzen für eine Analyse politischer Strategieprozesse in der Energie- und Klimapolitik<sup>5</sup>, die im Folgenden aufgegriffen werden.

Am weitesten haben die politische Strategiekonzeption in jüngerer Zeit Ralf Tils und Joachim Raschke vorangetrieben. Sie erarbeiteten einen Ansatz für eine übergreifende, systematische politische Strategieanalyse, mit Begriffsdefinitionen, Unterteilungen strategischer Dimensionen und verschiedenen Kategorien, die als Bezugsrahmen einer Strategieanalyse dienen können. Zudem wendet Tils den Strategieanalyseapproach in verschiedenen Untersuchungen auf empirische Fragestellungen an<sup>6</sup>. Grundlage der Strategiekonzeption sind dabei Forschungen von Nullmeier/Saretzki sowie Wiesenthal, die Strategiekonzeptionen aus dem Bereich der Parteien-/Wahlkampfforschung sowie metatheoretisch zu strategischem Handeln rationaler Akteure<sup>7</sup> erarbeitet haben (Nullmeier/Saretzki 2002; Raschke/Tils 2007, 2010; Tils 2005, 2011; Wiesenthal 1987).

Ein weiterer Entwurf einer Strategiekonzeption, der als Anknüpfungspunkt dieser Arbeit dient, findet sich bei Martin Jänicke. Jänicke identifizierte bezogen auf das Feld der Umweltpolitik u.a. verschiedene Strategietypen sowie Erfolgsfaktoren, die eine strategische Steuerung beeinflussen. Dabei legte Jänicke den Schwerpunkt auf die Umweltplanung, die für ihn als eine Form der übergreifenden Umweltstrategie galt und analysierte ländervergleichend Umweltpläne anhand seines Strategiezugangs<sup>8</sup> (Jänicke 1996b; Jänicke/Carius/Jörgens 1997; Jänicke/Jörgens 2000; Jänicke/Kunig/Stitzel 2003).

Die zentralen Kategorien des Strategiebegriffs sind übergreifend in allen Strategiekonzeptionen zu finden und werden in dieser Arbeit für den Strategiebegriff zugrunde gelegt. Demnach sind Strategien *situationsübergreifende, erfolgsorientierte und dynamische Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen*.

---

<sup>5</sup> Zu der Verschränkung der Politikfelder siehe 1.2.4.

<sup>6</sup> Dabei ist für die vorliegende Fragestellung insbesondere zum einen der umweltpolitische Bezug im Rahmen einer strategischen Analyse der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 und zum anderen die empirische Fokussierung auf Großbritannien und Deutschland, allerdings im Hinblick übergeordneter Regierungssteuerung von Blair und Schröder, wertvoll für die Ableitung des Analyserahmens (siehe Tils 2005, 2011).

<sup>7</sup> Zum Akteurbegriff und zur Unterscheidung der Begriffe politischer Akteure, Staat und Regierung siehe 1.2.5.

<sup>8</sup> In jüngerer Zeit wandte sich Jänicke vermehrt der Frage nach Innovationssteuerung in der Energie- und Klimapolitik zu, siehe 1.1.3 und 1.3.4 (z.B. Blazejczak/Edler/Jänicke 1999; Jacob et al. 2005; Jänicke/Jörgens 2004). Zudem werden Jänickes umwelt- und klimapolitische Erkenntnisse im Rahmen der Policy-Forschung aufgegriffen (siehe 1.1.2).

Tils und Raschke definieren politische Strategie „als Konstrukte, die auf situationsübergreifenden, erfolgsorientierten und dynamischen Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“ (Raschke 2002; Raschke/Tils 2007: 127ff.; Tils 2005: 25). Zentrale Elemente der Definition von Strategie finden sich auch bei Jänicke (Jänicke 1996a: 18ff.): „Strategien sind planmäßiges Handeln im Sinne langfristiger Zweck-Mittel-Entwürfe, was Modifikationen als Folge von Lernprozessen und situativem Wandel einschließt.“ und „Strategien betreffen Ziele, Ansatzpunkte (End of the Pipe, ökologische Modernisierung), Mittel und Handlungsbedingungen“ (Jänicke 1996a: 18f.).

Allen Definitionen gemein ist die integrative Betrachtung von *Zielen und Mitteln* in den Strategien. Dabei werden Ziele als gewünschte Zustände, die strategisch erreicht werden sollen und Mittel als Sammelbegriff für Wege und Ressourcen im strategischen Prozess bzw. als Handlungsmöglichkeiten konzeptioniert (Raschke/Tils 2007: 127-156; Wiesendahl 2010: 25ff.).

*Umwelt* bezeichnet „über die Situation hinausgehende, breitere Konstellationen, Konfigurationen und Rahmenbedingungen“ (Raschke 2002: 210). Jänicke benennt diese als Handlungsbedingungen. Zu der Umwelt zählen insbesondere auch die mit Eigeninteressen handelnden Akteure, die in Konkurrenz und Konflikt zum strategischen Akteur stehen. Durch die „Umwelt“ wird die jeweilige Handlungssituation<sup>9</sup> des strategischen Akteurs definiert und politische Interaktionen mit teilweise nicht-vorhersehbaren Einflüssen konfrontiert, die allerdings nicht eine Unmöglichkeit strategischen Handelns implizieren (siehe 1.1.3 und 1.3.1) (Raschke 2002; Raschke/Tils 2007: 130).

*Kalkulationen* sind „gedachte Wirkungszusammenhänge zwischen den angesteuerten Zielen, vorhandenen Mitteln und relevanten Umweltausschnitten“ (Raschke/Tils 2007: 130). Jänicke fasst die Kalkulationen mit dem Begriff des planmäßigen Handelns auf der Basis von Ziel-Mittel-Entwürfen. Es liegt somit ein intentionaler Strategiebegriff zugrunde, bei dem strategische Inhalte in irgendeiner Form durch „kalkulierende Köpfe“ geformt und dadurch konzeptionellen Handlungshinweisen und -empfehlungen für einen rationalen und geplanten Wandel in die gewünschten Richtungen bereitgestellt werden (Tils 2005: 28f.).

Zentral ist bei der Begriffsdefinition darüber hinaus eine *längerfristige Orientierung* in den Strategien. Tils und Nullmeier ergänzen die zeitliche Ausweitung von Strategien dabei noch um eine räumliche und soziale Dimension. Strategien sind demnach *situationsübergreifend*, gehen also über das zeitlich, sachlich (Themen, Aufgaben, Ziele) sowie über das sozial Begrenzte (Akteurkonstellation, relevanter Aktionsraum) hinaus. Strategien stellen somit in der Regel längerfristig orientierte, komplexere Handlungsanleitungen für politische Akteure zur Verfügung, wobei die zeitliche Dimension durch die jeweiligen strategischen Akteure konstruiert ist. Damit unter-

---

<sup>9</sup> Der Begriff der Handlungssituationen wird im Akteurzentrierten Institutionalismus verwendet (siehe 1.2.5).

scheidet sich strategisches von taktischem Handeln. Während das taktische Handeln sehr situationsspezifisch und begrenzt ist, hat strategisches Handeln als Gegenpol hierzu eine zeitlich und räumlich weitere Perspektive. In der Politik ist angesichts der Orientierung maximal an den Legislaturperioden häufig ein kürzerer Zeithorizont in den Handlungsorientierungen der Akteure vorzufinden, der strategischen Steuerungen teilweise entgegensteht (Raschke/Tils 2007: 131f.; Schmidt 2002: 25; Tils 2005: 27f.).

Ein weiteres Element der Strategiedefinition ist die *Erfolgsorientierung*. Damit ist die intendierte wirksame Zielverfolgung zur Realisierung der strategischen Ziele gemeint („vom Ende her denken“) (Raschke/Tils 2007: 128f.). Strategien existieren somit nicht um ihrer selbst willen, sondern vor dem Hintergrund konkreter Steuerung intentionen. Damit schließt die Strategiedefinition symbolische Politik durch „Prosapapiere“, die keine finanziellen, personellen oder institutionellen Konsequenzen oder präzise Problemlösungsversuche enthalten, aus (Jänicke/Kunig/Stitzel 2003: 59).

Tils betont neben der längerfristigen, situationsübergreifenden Orientierung von Strategien auch die *dynamische* Komponente von Strategien. Die Dynamik kommt dabei durch die vielfältigen Umwelteinflüsse zustande, denen die Strategiekonzeption Rechnung tragen muss. Auch Jänicke schließt eine Dynamik in seiner Begriffsdefinition als Modifikationen in Folge von Lernprozessen und situativem Wandel mit ein. Er betont dabei den Zeitfaktor, die Planmäßigkeit sowie die Flexibilität des strategischen Handelns „im Hinblick auf die Interaktionsdynamik von Akteuren“ (Jänicke 1996a: 18). Die Betonung der Dynamik markiert den Unterschied zwischen Strategie und Programm bzw. Planung. Bei allen Übereinstimmungen wie die längerfristige Orientierung, Benennung von Zielen und Mitteln, geht die Planung<sup>10</sup> noch stärker als die Strategie von einer Vorab-Festlegung der politischen Schritte aus. Damit fehlen der Planung adäquate Handlungsalternativen beim Eintreten unvorhersehbarer Ereignisse. Statt einer modellhaft konstruierten umfassenden, zukunftsorientierten Planung findet strategische Steuerung somit zielorientiert in kleineren Schritten und in dauernder Interaktion zwischen den politischen und gesellschaftlichen Akteuren statt (siehe auch 1.1.3) (Tils 2005: 30ff.).

Zusammenfassend richtet sich der Fokus bei der in dieser Arbeit zugrunde gelegten Definition von „Strategie“ auf die Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen und die längerfristige Ausrichtung von Strategien, die bei klimapolitischen Energiestrategien

---

<sup>10</sup> Jänicke definiert Planung für den Bereich der Umweltplanung als „Typus indikativer Planung mit Merkmalen der konsensualen Zielbildung auf breiter Basis, Partizipation, intersektoraler Integration und Verursacherorientierung“. (Jänicke/Carius/Jörgens 1997: 5). Entscheidende Kriterien einer Umweltplanung sind in einem fortlaufenden Prozess die Integration von Umweltzielen, die partizipative Prozessgestaltung mit Konsensbildung, die Kapazitätsentwicklung von Umweltpolitik sowie die Initiation von Lernprozessen (Jänicke/Carius/Jörgens 1997: 5; Jörgens 1996: 105ff.).

angesichts der langen Wirk- und Investitionszeiten im Klimaschutz und in der Energiewirtschaft besonders relevant ist. Die längerfristige Orientierung steht in einem engen Wechselverhältnis mit dem Anspruch der Dynamik. Die Operationalisierung der Begriffe „Kalkulationen von Zielen, Mitteln und Umwelt“ lehnt sich in dieser Arbeit an die Begriffsexplikationen im Akteurzentrierten Institutionalismus an, bei dem Akteure, entsprechend ihrer Handlungs-orientierungen in durch institutionelle und nicht-institutionelle Faktoren geprägten Handlungssituationen, zum einen situativ handeln, die Handlungsorientierungen zum anderen aber auch intentional im Rahmen der Strategie in Ziele und Mittel umfassende Handlungsanweisungen umsetzen (siehe 1.2.5). Durch die Koppelung von Zielen und Mitteln nimmt die vorliegende Arbeit Abstand von den oft im Alltag sinngleich verwendeten Begriffen „Strategie“ und „Instrument“. Instrumente oder Maßnahmen sind als Teil der strategischen Steuerung „konkrete operative Mittel zur Zielerreichung“ (Blum/Schubert 2011: 85ff.) (siehe auch 1.3.4). Die Berücksichtigung von der Umwelt bezieht sich im hier zugrunde gelegten Verständnis insbesondere auf die strategische Kalkulation des voraussichtlichen Handelns und der Handlungsorientierungen der anderen im Strategieprozess beteiligten Akteure sowie auf die institutionell geprägten Rahmenbedingungen.<sup>11</sup>

Die Arbeit knüpft somit in erster Linie an die vorhandenen Erkenntnisse der genannten Forschung zu *theoretischen politischen Strategieanalysen*. Anknüpfungspunkte gibt es bei dieser Arbeit zudem an strategische Erkenntnisse praktischer Politikberatung und anwendungsbezogener Strategieforschung, insbesondere im britischen Kontext mit Regierungsstrategien des Premierministers Blair<sup>12</sup>, dessen Regierungszeit den Untersuchungszeitraum in der Fallstudie Großbritanniens größtenteils ausfüllte (Becker 2002; Blair 2010; Campbell/Stott 2007; Kavanagh/Seldon 1999; Mandelson 2002; Seldon 2001, 2007; Tils 2011).

Anschlussfähig wäre die vorliegende Arbeit auch an ökonomische Strategiekonzeptionen aus dem Bereich des Strategischen Managements<sup>13</sup>. Dieser Forschungszweig wird aber aus Gründen der, trotz vieler Übereinstimmungen, eingeschränkten Übertragbarkeit ökonomischer Bedingungen und Akteurkonstellationen auf das politische Feld in dieser Arbeit nicht berücksichtigt (Raschke/Tils 2010: 10ff.; Scharpf 1992a: 18).

---

<sup>11</sup> Dagegen können nach dem hier vertretenen Verständnis andere Faktoren, wie insbesondere situative Rahmenbedingungen in Form von Ereignissen, technischen Entwicklungen etc. weniger in die strategischen Kalkulationen einbezogen werden. Diese stellen aber dennoch wichtige Einflussfaktoren dar (siehe 1.3.1).

<sup>12</sup> Auch im amerikanischen Kontext oder länderübergreifend sind Analysen aus der praktischen Politikberatung entstanden, die am Rande mit berücksichtigt werden (z.B. Morris 1999; Mulgan 2007).

<sup>13</sup> Eine Übersicht über die ökonomische Forschung zum Strategischen Management gibt z.B. Wrona 2008.

### 1.1.2 *Anknüpfung an die Policy-Forschung: Konzeption des strategischen Prozesses*

Die dynamische Komponente von Strategien wird durch den analytischen Fokus auf den *Strategieprozess* erfasst. Prozess wird dabei als „zusammenhängende Geschehensfolge im Zeitverlauf definiert“ (von Prittwitz 2007: 170ff.). Die Verknüpfung verschiedener Situationen zu einem Prozess findet im Rahmen der Strategieprozesse durch die situationsübergreifenden Handlungen der Akteure statt (Handlungs- oder Steuerungsprozess<sup>14</sup>). Das ist insbesondere durch die situations-übergreifende Orientierung und durch Steuerungsansätze der Strategien, aber z.B. auch durch strategisch angestoßene politische Lernprozesse der Fall (von Prittwitz 2007: 170ff.).

Zur Erfassung des konkreten Ablaufs des Strategieprozesses kommt der in der Politikfeldforschung bzw. Policy-Forschung<sup>15</sup> häufig verwendete *Policy-Cycle* in Betracht (Jann/Wegrich 2003; Jann/Wegrich 2009). Bei den untersuchten Strategien können Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings, der Strategieerarbeitung (-formulierung), der Umsetzung in konkrete Politik sowie Evaluationsphasen unterteilt werden. Allerdings greift das Konzept des Policy-Cycle angesichts der strategischen Besonderheiten gegenüber den typischen Steuerungsprozessen im Rahmen politischer Instrumente zu kurz<sup>16</sup>. In den Fallbeispielen findet nicht ein abgeschlossener Zyklus statt, der die Erarbeitung und Umsetzung eines strategischen Konzeptes beinhaltet, sondern es finden jeweils mehrere Strategieprozesse statt, die zum Teil hintereinander geschaltet sind, sich darüber hinaus aber auch überlagern und somit zum Teil gegenseitig bedingen. Zudem werden die Strategiekonzepte nicht eins zu eins in „messbare Taten“ in der Energiepolitik umgesetzt, wie es bei konkreten politischen Instrumenten der Fall ist, die schließlich, beispielsweise in konkreter Gesetzesform, in der politischen Praxis implementiert werden. Die Strategien stellen eher den Überbau dar mit längerfristigen, übergreifenden Zielstellungen und teilweise der Nennung von strategischen Instrumenten, die aber nur zum Teil, je nach strategischer Konzeption, in konkrete Gesetze oder bestimmte Maßnahmen heruntergebrochen und umgesetzt werden. Die Erarbeitung und Veröffentlichung eines Strategiekonzeptes impliziert somit kein praktisches Handeln der durchführenden Instanzen, wie es mehrheitlich bei einzelnen Steuerungsinstrumenten der Fall ist<sup>17</sup>. Daher kann bei Strategien weniger von „Umsetzung“ oder

<sup>14</sup> Zum Steuerungsbegriff siehe 1.1.3.

<sup>15</sup> Siehe zur Policy-Forschung 1.2.2.

<sup>16</sup> Auch in der Policy-Forschung ist die Forschungsheuristik nicht unumstritten, u.a. wegen der idealtypischen rationalen und stark vereinfachten Konzeption des Politikprozesses, der die politische Praxis oft nicht angemessen erfassen kann, die top-down Fixierung, die Fokussierung auf „neue“ und meist erfolgreiche Politikprozesse, der fehlenden zeitlichen Dynamik sowie der fehlenden theoretischen Erklärungskraft (vgl. auch Blum/Schubert 2011: 133ff.; Sabatier 1993). Zur Antwort auf die konkreten Kritikpunkte siehe Jann/Wegrich 2009: 102f.

<sup>17</sup> Zu verschiedenen Strategietypen siehe 1.3.4.

„Implementation“, als vielmehr von „Anwendung“ der strategischen Vorgaben gesprochen werden<sup>18</sup>. Insofern ist die idealtypische Abfolge der Politikphasen bei Strategieprozessen weiter entfernt von der empirischen Realität als es bei dem „normalen“ Policy-Cycle, etwa in Bezug auf einzelne Politikinstrumente, der Fall ist. Am nächsten kommt dem strategischen Prozess das Modell des *offenen, spiralförmigen Policy-Cycle* (Blum/Schubert 2011: 137; Tils 2011: 41ff.).

Ein anderes Modell zur Erfassung des Strategieprozesses findet sich bei Tils und Raschke. Sie unterteilen *Dimensionen von Strategien*, die auch in einem gewissen zeitlichen Verhältnis zueinander stehen, in einem Prozess- und Simultanmodell, nicht in einem Sequenz- und Ablaufmodell (Tils 2005: 31ff.; Tils 2011: 40ff.). Die erste Dimension, die *Strategiefähigkeit* der Akteure, umfasst die Kompetenz zu zielgerichtet-einheitlichem strategischen Handeln sowie Kapazitäten der Akteure und ist Voraussetzung für eine strategische Steuerung.<sup>19</sup> Als zentrale Prozess-dimension nennt Tils dann die *Strategiebildung*, in der strategische Ziele entsprechend einer strategischen Lageanalyse erarbeitet und auf der Basis strategischer Kalkulationen die möglichen strategischen Optionen offengelegt und entschieden werden. Ergebnis der Strategiebildung ist meist ein Strategiekonzept, das bei Regierungsstrategien vorwiegend der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Die anschließende Prozessdimension wird als *strategische Steuerung* bezeichnet und umfasst die Anwendungsphase der Strategien, bei der die entwickelten Strategien im politischen Prozess verwirklicht werden sollen (Tils 2005: 31ff.).

Die in dieser Arbeit zugrunde gelegte Begriffsverwendung der strategischen Steuerung betont stärker noch als die Konzeption bei Tils/Raschke<sup>20</sup> den integrativen Charakter der Dimensionen, indem die Phase der Strategieerarbeitung ebenso wie die der Strategieanwendung als Bestandteile der strategischen Steuerung verstanden werden. Als strategische Steuerung wird in der vorliegenden Arbeit somit übergreifend der Versuch der strategischen Akteure<sup>21</sup> bezeichnet, die Entwicklung des Politikfelds Energie- bzw. Klimapolitik gemäß den festgelegten strategischen Zielen mit Hilfe der entwickelten strategischen Mittel zu beeinflussen (siehe zum Begriff der Steuerung nächstes Kapitel) (vgl. auch Lauth/Thierry 2009: 275). Dafür sind sowohl die Erarbeitungs- bzw. Strategiebildungsdimension, als auch die Anwendungsdimension der Strategien wesentliche Bestandteile und dementsprechend

<sup>18</sup> Als Synonym wird im Folgenden auch von Strategiedurchführung gesprochen. Münden allerdings strategische Mittel unmittelbar in Gesetze oder Verordnungen, ist auch von Umsetzung und Implementation die Rede.

<sup>19</sup> Die Strategiefähigkeit gilt jeweils für einzelne individuelle oder korporative Akteure sowie im Rahmen spezieller, situativer Akteurkonstellationen und lässt sich damit nur schwer in Bezug auf einen übergreifenden Strategieprozess rekonstruieren. Die Strategiefähigkeit spielt damit in der vorliegenden Arbeit in erster Linie als unabhängige Variable eine Rolle (siehe 1.3.2).

<sup>20</sup> Tils bezeichnet den übergeordneten Begriff, der hier als strategische Steuerung definiert wird, als Strategy Making (Raschke/Tils 2007: 273ff.).

<sup>21</sup> Zu dem Begriff „strategischer Akteur“ etc., siehe 1.3.2.



werden Bedingungen der strategischen Steuerung sowohl in der Erarbeitungs- als auch der Anwendungsphase analysiert.

Der Begriff der strategischen Steuerung rückt dabei aber, trotz der hier vertretenen umfassenderen Sichtweise, wie bei der Konzeption von Tils, das tatsächliche strategische Handeln und insofern die Anwendungsdimension in das Blickfeld, da die Entscheidung für ein Programm und die Verabschiedung noch kein praktisches Handeln der durchführenden Instanzen garantiert bzw. eine abwehrende Reaktion der Adressaten nicht ausschließt (vgl. auch Jann/Wegrich 2003: 89f.).

Zusammenfassend wird der übergeordnete Prozess der strategischen Steuerung in der vorliegenden Arbeit als dynamischer Ablauf einzelner, ineinandergreifender Strategieprozesse konzipiert. In den Fallbeispielen gab es im gewählten Untersuchungszeitraum 2002 bis 2009/10 verschiedene strategische Prozesse. Dabei sind wegen des Anspruchs der Strategien, eine längerfristige Steuerung der Energie- und Klimapolitik zu bewirken, insbesondere auch die Übergänge zwischen den verschiedenen konkreten Strategieprozessen von Bedeutung (siehe auch 1.2.4).

Die *einzelnen strategischen Phasen im jeweiligen Strategieprozess* werden entlang der oben beschriebenen Prozessdimensionen bei Tils und Raschke, kombiniert mit dem offenen, spiralförmigen Heurismus des Policy-Cycles, als *Strategiebildung oder -erarbeitung* (u.U. bestehend aus Problemidentifikation bzw. Agenda-Setting, Formulierung von Handlungsprioritäten, Auswahl und Konkretisierung von Zielen, Zeitrahmen, strategischen Mitteln unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen sowie Entscheidung) und *Strategieanwendung oder -durchführung* (z.B. Konkretisierung und Umsetzung in Maßnahmen und/oder Institutionen sowie Monitoring-Prozess) analysiert (vgl. auch Schritte in der Umweltplanung nach Jürgens 1996: 107).

Trotz der beschriebenen analytischen Differenzen, die sich aus den Eigenheiten einer strategischen Steuerung ergeben (siehe 1.1.3), gibt es über den Policy-Cycle hinaus viele Anknüpfungspunkte an Erkenntnisse aus der empirischen Policy-Forschung<sup>22</sup> zu Voraussetzungen und Bedingungen politischer Steuerung, insbesondere in den Politikfeldern Energie, Klima und Umwelt. Die Ergebnisse der *Policy-Forschung* finden im Rahmen einer *objekttheoretischen*<sup>23</sup> *Anknüpfung* an Erkenntnisse einer „besseren politischen Steuerung“ in der Umwelt-, Klima- bzw. Energie-

<sup>22</sup> Politikwissenschaftliche Forschungszweige wie die Demokratieforschung, die (wahlkampfbezogene) Parteienforschung oder politologische Bewegungsforschung etc., bei der die Analyse von Politics-Strategien im Zentrum steht, werden bei der Ableitung des Analyserahmens allenfalls am Rande betrachtet (Nullmeier/Saretzki 2002; Raschke 2001). Dieser Zugang schließt nicht die Analyse der Politics-Dimension in den Strategieprozessen im Politikfeld Energie aus. Besonders Machtprozesse determinieren den Verlauf von Strategieprozessen (siehe hierzu 1.1.3 und 1.3). Es wird lediglich bei der Ableitung des Analyserahmens der Schwerpunkt auf die oben genannten Forschungszweige gelegt.

<sup>23</sup> Vgl. zur Unterscheidung von objekt- und metatheoretischer Anknüpfung auch Tils (Tils 2005: 49ff.).



politik Niederschlag bei den Einflussfaktoren in Strategieprozessen, die in dieser Arbeit zunächst aus der Literatur abgeleitet und im Analyse Rahmen verdichtet werden (siehe 1.3). Darüber hinaus werden theoretische Modelle der Policy-Forschung, wie etwa der Advocacy Coalition Framework, im Rahmen der Erklärungsansätze zu Bedingungen strategischer Steuerung, herangezogen (siehe auch 1.1.3). Neben Grundlagen-Literatur der Policy-Forschung, z.B. (Blum/Schubert 2011; Hartwich 1985; Lauth/Thiery 2009; Maier et al. 2003; Sabatier 1993, 1999; Schneider/Janning 2006; Schubert/Bandelow 2003, 2009b; von Prittwitz 2007; Windhoff-Héritier 1987, 1993a, b), wird dabei insbesondere auch auf politikfeldspezifische Erkenntnisse der Policy-Forschung aus den Bereichen der Energie- und Klimapolitik in Deutschland und Großbritannien mit dem Schwerpunkt entsprechend des Untersuchungsfokus (siehe 1.2.4) zurückgegriffen und so den Eigenheiten des Politikfeldes Energie- und Klimapolitik auch im Analyse Rahmen Rechnung getragen<sup>24</sup> (vgl. 1.2.2 sowie zur verwendeten politikfeldspezifischen Literatur *Problemdarstellung und Stand der Forschung* in der Einleitung und 1.3).

### 1.1.3 Anknüpfung an die Steuerungstheorie und Governance-Forschung: Der Steuerungsbegriff

Mit der Verwendung des Steuerungsbegriffs knüpft die Arbeit an die Steuerungstheorie und Governance-Forschung an.<sup>25</sup>

„Politische Steuerung kann als der Versuch politischer Akteure aufgefasst werden, in Politikfeldern die gesellschaftliche Entwicklung gemäß konkreter Zielvorgaben zu beeinflussen“ (Lauth/Thiery 2009: 275). Entsprechend der policyanalytischen Perspektive wird das politische Steuerungshandeln im Rahmen einer Gemeinwohlorientierung untersucht und somit politische Steuerung als intentionale Handlungskoordination zur gemeinwohlorientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse verstanden<sup>26</sup>. Es wird somit der Fokus auf einen Bereich der Gesellschafts-

<sup>24</sup> Hierbei konzentriert sich die Arbeit insbesondere auf die energie- und klimapolitischen Studien zu politischer Steuerung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz im Stromsektor sowie übergeordneter klimapolitischer Fragestellungen im nationalen Kontext in Bezug auf Deutschland und Großbritannien (siehe *Einleitung/Stand der Forschung*).

<sup>25</sup> Der Begriff der Governance, als zielgerichtete Regelung gesellschaftlicher Prozesse, hat den Steuerungsbegriff seit den 1990ern sukzessive ersetzt und erweitert die Vorstellung einseitig hierarchisch steuernder Staaten (top-down) auf komplexere Steuerungsformen zwischen Staat und Gesellschaft, vorwiegend auch in Bereichen mit begrenzter Staatlichkeit, wie beispielsweise bei Global Governance oder Multi-Level Governance (siehe unten) (Benz 2004a: 15; Dose 2008: 78f.; Mayntz 2008; Schuppert 2008; Voigt 2001).

<sup>26</sup> Das Paradigma der Gemeinwohlorientierung (Policy-Handlungsorientierung) ist umstritten, da häufig die beteiligten politischen und gesellschaftlichen Akteure nicht (ausschließlich) an den Ansprüchen des Allgemeinwohls und der Gestaltung der Politikinhalte orientiert sind (Politics-Handlungsorientierung). In dieser Arbeit wird aber nicht „ex definitione“ ein Problemlösungsinteresse unterstellt, sondern mit dem Fokus eines problemorientierten Erkenntnisinteresses durchaus das Neben-

steuerung gelegt. Bezogen auf das Politikfeld Energie soll insbesondere die Umgestaltung der Energieversorgung in Richtung eines klimaverträglicheren Systems gesteuert werden. Dabei wird versucht, mit Hilfe entsprechender Instrumente indirekt oder direkt besonders das Handeln der energiewirtschaftlichen Akteure, aber auch anderer gesellschaftlicher Akteure zu beeinflussen, wie beispielsweise das privater Verbraucher zur Reduktion des Stromverbrauchs (Burth/Starzmann 2001; Tils 2011: 34; von Prittwitz 2007:193f.; Wiesenthal 2006).

Die *strategische Steuerung stellt eine Sonderform eines politischen Steuerungsprozesses* dar, indem durch ein dem alltäglichen Politikgeschäft übergeordnetes Konzept, das Ziele, Mittel und Umweltbedingungen einkalkuliert und eine längerfristige Perspektive einnimmt, politische Anliegen gesteuert werden sollen. Dabei wird im Unterschied zu Mayntz/Scharpf (vgl. Mayntz/Scharpf 1995c) und der Governance-Forschung explizit in dieser Arbeit von Steuerung und nicht von Regelung gesprochen, da Steuerung ein intentionales, aktives, wie auch immer geartetes, Kalkulieren und Eingreifen des politisch-administrativen Systems impliziert, das bei Strategien konstitutiv ist (siehe 1.1.1). Es wird auch durchaus die Grundkonstellation Steuerungssubjekt(e) und Steuerungsobjekt(e) unterstellt (Dose 2008: 78; Tils 2011: 31ff.). Im Unterschied zur Governance-Theorie stehen durch die Prämisse der Triebkraft strategischen Akteurhandelns in dieser Arbeit weniger die Institutionen oder die Regelungsstruktur, als vielmehr das zielorientierte Handeln politischer Akteure im Mittelpunkt (siehe auch 1.2.5)<sup>27</sup>. Diesbezüglich lehnt sich die vorliegende Arbeit somit eher an die akteurzentrierte Steuerungstheorie an, als an die institutionalistische, strukturzentrierte Governance-Theorie (zum Unterschied dieser Fokussierungen von Steuerungstheorie und Governance-Theorie siehe Mayntz 2008: 46; Schuppert 2008: 19ff.; Tils 2011: 36ff.).<sup>28</sup>

Dennoch wird entsprechend des weitgehenden Konsenses in der neueren Steuerungstheorie bzw. Governance-Forschung, wie oben beschrieben, kein ausschließlich hierarchisch steuernder Staat, im Sinne einseitiger, transativer Einflussnahme unterstellt. Die Governance-Forschung weist auf eine Ausweitung des Akteurspektrums, auf neue Steuerungsformen und eine Zunahme von Handlungsebenen (Mehrebenensystem) in politischen Steuerungsprozessen hin. Die vorliegende Untersuchung orientiert sich dementsprechend an dem pragmatischen Paradigma des vorwiegend *kooperativen Staates* mit reflexivem Steuerungsmodus bzw. der Betonung der Gesellschaftsteuerung durch Verhandlungen in Netzwerkstrukturen oder

---

einander der verschiedenen Handlungsorientierungen in dieser Arbeit berücksichtigt bzw. explizit als Einflussfaktor aufgenommen (siehe auch oben und 1.3.2) (Mayntz 2004; Tils 2011: 35).

<sup>27</sup> Das Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus erlaubt eine Kombination akteur- und institutionenzentrierter Perspektiven (siehe 1.2.5).

<sup>28</sup> Die steuerungs- und governancetheoretische Perspektive können durchaus kombiniert werden (vgl. z.B. Dose 2008: 79f.).

Strategien in der Energie- und Klimapolitik  
Bedingungen strategischer Steuerung der  
Energiewende in Deutschland und Großbritannien  
Sohre, A.  
2014, XX, 472 S. 20 Abb., Softcover  
ISBN: 978-3-658-04302-5