

DOI: 10.5771/0342-300X-2021-3-199

Von der Schließung zur Öffnung: Akteurskonstellationen in der Energie- und Verkehrswende

Im fossilen Industriezeitalter konzentrierte sich der Interessenausgleich auf die antagonistische Kooperation von Arbeit und Kapital. Darüber hinausgehende Interessen besaßen demgegenüber nur randständigen Charakter und waren nicht oder nur schwach durch eigene interessenpolitische Akteure vertreten. Mit der Übernahme grüner Positionen durch fast alle Parteien konnte sich in Deutschland eine pragmatische ökologische Wende durchsetzen. Doch inwieweit sind die handelnden Akteure in der Lage, die spannungsreichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen dieser Wenden in einen Ausgleich zu bringen?

WOLFGANG SCHROEDER

1 Ökologische Wendepolitik: Ausgangslage

In der politischen Ökonomie der Bundesrepublik hat sich nach 1945 eine exportorientierte, korporatistische, sektorale Akteurskonfiguration und Institutionenordnung herausgebildet, die die wirtschaftlichen Interessen der Energie- und Automobilbranche national und international absichert oder zumindest flankiert. Im Zentrum dieser Struktur stand über viele Jahre eine geld- und tarifpolitische Rahmung, die mittels Staat-Verbände-Abstimmungen so vertieft wurde, dass die sektoralen Interessen zugleich die wirtschaftspolitische Richtungsorientierung des politischen Systems prägten. Dabei ging es um die Privilegierung fossiler Energiepolitik und eines automobilen Individualverkehrs, die in einen auf antagonistische Kooperation ausgerichteten Interessenausgleich von Arbeit und Kapital eingebettet wurde. Ökologische Ziele besaßen demgegenüber nur randständigen Charakter und waren durch eigene interessenpolitische Akteure nicht oder nur schwach vertreten.

Angesichts der sukzessive gewachsenen Einsicht in die Notwendigkeit ökologischer Reformen hat sich die Bundesrepublik dazu verpflichtet, eigene Beiträge zu konkreten Zielen einer international vernetzten Klimaschutzpolitik zu leisten, um bis 2050 den weltweiten Tem-

peraturanstieg auf unter 2 °C zu beschränken (Pariser Klimaabkommen von 2015): Sie verpflichtete sich, bis 2030 eine Reduktion der CO₂-Emissionen auf 55 % des Standes von 1990 zu erreichen und bis 2050 treibhausgasneutral zu werden. Mit dem Druck der ökologischen Bewegung hat sich in Deutschland schon seit den 1980er Jahren eine pragmatische Wende durchgesetzt, um ökonomische, soziale und ökologische Ziele in einen Ausgleich zu bringen. Durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG, zuerst verabschiedet 2000), den für 2022 avisierten Atomausstieg (beschlossen 2011) und den für 2038 vorgesehenen Kohleausstieg (beschlossen 2020) wurden weltweit wahrgenommene Entscheidungen gesetzt. Zugleich sind politische Erwartungen, wie der Anspruch, internationaler Leitmarkt für die Elektromobilität zu werden, erzeugt und formuliert worden, die einen erheblichen politischen Druck auf den wirtschaftlichen Umbau ausüben.

Die beiden wichtigsten politischen Projekte der ökologischen Wendepolitik in der Bundesrepublik sind die Energie- und die Verkehrswende. Trotz einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 42 % seit 1990 stellt der Energiesektor immer noch den größten Emittenten dar. Der Verkehrssektor als drittgrößter Emittent trägt absolut sogar im selben Maße wie 1990 zu den Treibhausgasemissionen bei (UBA 2020a). Die Wendepolitik besteht nicht mehr in der Optimierung des bestehenden Systems, sondern orientiert sich an neuen Lösungsarrangements für die wahrgenommenen Probleme des Status quo (vgl.

Czada 2019, S. 401). Unter der *Energiewende* versteht man die Hinwendung zu einer nachhaltigen Energieversorgung (Abschaffung fossiler und atomarer Energieträger) mit erneuerbaren Energien (Dekarbonisierung der Energiewirtschaft). Bei der *Verkehrswende* geht es um eine drastische Verringerung des Individualverkehrs sowie eine grundlegende Abkehr vom Verbrennungsmotor und eine Hinwendung zu alternativen Mobilitätsformen und -technologien.

Offensichtlich ist, dass sowohl die Energie- als auch die Verkehrswende bislang hinter den selbstgesetzten Zielen zurückbleiben, was weniger an technologischen Hemmnissen, sondern primär an anders gelagerten gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Prioritäten liegt. In diesem Beitrag wird zunächst die Frage verfolgt, wie die Akteurskonstellationen in den beiden deutschen Wendepolitiken beschaffen sind und welche Auswirkungen diese Konstellationen auf die Wendepolitiken haben. Daraus ergibt sich die weitere Frage, wie es sich erklären lässt, dass die gesetzten Ziele bislang nicht im gewünschten Zeitraum realisiert werden. Welche Entwicklungen haben die Akteurskonstellationen genommen und inwiefern sind die dabei entstandenen Beziehungs- und Machtmuster geeignet, die jeweiligen Prozesse der Energie- und der Verkehrswende voranzubringen?

Mit dem Vergleich der Energie- und der Verkehrswende werden die beiden zentralen Industriebereiche für die Transformation der fossilen Energiebasis abgedeckt. Zugleich besteht jedoch in diesen beiden Bereichen eine unterschiedliche Akteursaufstellung wie auch ein unterschiedliches Verhältnis zwischen den gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Interessen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Energiewende die bundesrepublikanische Regulationspolitik bereits in den 1980er Jahren erreichte, während die Verkehrswende (mit Ausnahme kleiner Maßnahmen: ausgewählte Tempolimits, Katalysator usw.) erst etwa 20 Jahre später folgte.

2 Akteursbeziehungen im Energiesektor

Für die Bundesrepublik lassen sich drei Phasen energiewirtschaftlicher Regulierung identifizieren (vgl. Löhrl 2020, S. 179ff.). Bis in die 1970er Jahre hinein bestand eine mehr oder weniger unangefochtene Dominanz der Großenergiewirtschaft, die in Kooperation mit den Landesregierungen agierte. Es folgte eine zweite Phase, in der durch zentralstaatliche Regulierung sowohl die Wettbewerbsverhältnisse wie auch die berücksichtigten Energieressourcen verändert wurden. Im Zentrum dieser Periode, die sich seit den 1980er Jahren aufbaute, steht das bis heute geltende EEG aus dem Jahr 2000. Die dritte Phase,

seit etwa 2011, ist einerseits durch eine ständig wachsende Kritik am EEG geprägt und andererseits durch die Beschlüsse zum Ende der Atomenergie (2011) und der Kohlewirtschaft (2020). Diese Phaseneinteilung orientiert sich am spezifischen Verhältnis zwischen den tonangebenden Unternehmen, der staatlichen Politik sowie den Parteien, Verbänden und gesellschaftlichen Akteuren. Im Zeitverlauf kann beobachtet werden, dass die staatliche Direktive stärker wurde, während zugleich die Einflussmöglichkeiten der unternehmerischen Interessen abnahmen, womit sich auch die Legitimationsmuster staatlicher Politik veränderten.

2.1 Phase 1 (bis 1980):

Vom „Elektrofrieden“ getragener Korporatismus

Das deutsche Energieregime, das schon früh durch große Stromkonzerne gekennzeichnet war, die phasenweise im „Krieg“ miteinander standen, erhielt durch den seit Ende der 1920er Jahre fixierten „Elektrofrieden“¹ eine durch regionale Quasi-Monopole geprägte Form. Denn die großen Konzerne – bis Anfang des 21. Jahrhunderts waren dies acht überregionale Verbundunternehmen, die in den 1990er Jahren noch etwa 80 % der Stromproduktion generierten – teilten sich den Markt im Sinne territorialer Zuständigkeiten untereinander auf (vgl. Schmidt 2006, S. 170). Mit dem „Elektrofrieden“ wurde die Grundlage für ein auf Selbstregulation basierendes Energieregime geschaffen, das durch einen zurückhaltend eingesetzten staatlichen Steuerungsanspruch flankiert wurde. Die „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“ (Czada 2019, S. 407).

Diese lange erste Phase des Energieregimes war durch einen klaren Dominanzanspruch der Stromkonzerne geprägt. Die Gewerkschaften als Teil dieses Regimes sahen in den Stromkonzernen eine Garantie für industrielles Wachstum und gewerkschaftliche Partizipation. Diese reichte bis zu eigenen industriepolitischen Aktivitäten der Bergbau- (IG Bergbau und Energie) und Energiegewerkschaften (IG Chemie, ÖTV, IG Metall). Kritische Haltung

1 Die als Elektrofrieden betitelte Einigung zwischen den großen Stromkonzernen in der Weimarer Republik folgte auf den im Jahr 1927 (erster Elektrofrieden) ausgehandelten Vertrag über die eindeutige Aufteilung der Versorgungsgebiete. Der Konflikt um die Vormachtstellung in einigen Gebieten kam aber durch die Einigung nicht zum Erliegen. Erst im Jahr 1929, durch den Beitritt von RWE, VEW und Badenwerk zur „Aktiengesellschaft für deutsche Elektrizitätswirtschaft“, wurden die Streitigkeiten um die Versorgungsgebiete endgültig mit dem Elektrofrieden (zweiter Elektrofrieden) besiegelt (Leuschner 2007, S. 291f.).

gen der Gewerkschaften gegenüber den Energiekonzernen und der atomaren sowie fossilen Strategie waren in dieser Phase kaum anzutreffen.² Die Gewerkschaften – vor allem im Bergbau- und Energiebereich, aber auch die ÖTV – nutzen ihre Rolle als Garant der Stabilität für eine innovative und verlässliche Tarifpolitik. Insofern zeichnete sich diese Phase durch eine verlässliche korporatistische Regelungsstruktur aus, die gegenüber gesellschaftspolitischen Direktinterventionen abgeschottet werden konnte und in der der Staat sich mit eigenen Initiativen eher zurückhielt (vgl. Mautz 2012, S. 151f.).

2.2 Phase 2 (1980–2011):

Staatsgesteuerte dynamische Energiewende

Das alte Energieregime zerbröselte seit den 1970er Jahren – damals stand der Atomkonflikt im Zentrum – durch das sukzessive Drängen der ökologischen Bewegung. Forciert wurden diese Prozesse durch den Reaktorunfall von Tschernobyl (1986), in dessen Folge auch das Bundesumweltministerium eingerichtet wurde. Mit der in den 1980er Jahren stattfindenden Parlamentarisierung der Grünen und der sich daran anschließenden Institutionalisierung der Umweltpolitik schwand die Dominanz von Atom, Kohle und Gas und das dahinterstehende Regime, nicht zuletzt auch die Großkonzerne, musste sich modifizieren (Ohlhorst 2019, S. 101). Das korporatistische Netzwerk der ersten Phase hatte zwar für eine sozialverträgliche, aber eben nicht für eine umweltverträgliche Energieversorgung gesorgt.

Da das Ancien Régime der Energiepolitik aus sich heraus nicht in der Lage war, die notwendigen Korrekturen einzuleiten, übernahm nun der Zentralstaat (teilweise in Kooperation mit den Ländern) die Steuerungsinitiative. 1989/1990 gestartete Programme zur Förderung der Windenergie, das „1000-Dächer-Programm“, das „Forum für Zukunftenergien“ und vor allem das im Dezember 1990 im Deutschen Bundestag verabschiedete Stromeinspeisungsgesetz bildeten quasi den offiziellen Beginn der deutschen Energiewende. Gegen den Widerstand der klassischen Energiewirtschaft (Klagen bis zum Bundesverfassungsgericht) begann der Auf- und Ausbau regenerativer Energiepotenziale, im Zuge dessen sich eine Koalition der regenerativ-dezentralen Akteure bildete, die sich bald auch in eigenen Verbänden organisierten. Schließlich war es die von der EU flankierte Politik (Richtlinie 96/92/EG zur Liberalisierung der Strommärkte), die 1998 zum Gesetz zur Strommarktliberalisierung führte – und damit sukzessive auch zum Ende der durch acht Stromkonzerne dominierten Energiepolitik.

Ein Meilenstein für den Ausbau der regenerativen Energien war das 2000 verabschiedete EEG, das das Stromeinspeisungsgesetz von 1990 ablöste und zu einem weltweiten Vorbild der Dynamisierung erneuerbarer Energien wurde. Andererseits führten die damit verbundenen Kosten bei den Verbrauchern, vor allem bei den

energieintensiven Unternehmen, zu vielfältiger Kritik. Aber für diese Phase war entscheidend, dass die regenerativen Ziele und die sie vertretenden Akteure gestärkt wurden.

Einen vorläufigen Höhepunkt des Energiekampfes bildete der im Juni 2000 verhandelte Atomkonsens, der zwischen den Konzernen der konventionellen Energiewirtschaft und der rot-grünen Bundesregierung ausgehandelt wurde. Der Interessenausgleich führte im Jahr 2002 zu einer ersten gesetzlichen Fixierung des Atomausstiegs (Mautz 2012, S. 158).

In der zweiten Phase des Energieregimes dominierte ein stärker regulativ agierender Staat, während die großen Energieunternehmen an Einfluss verloren. Zugleich begannen diese sich zu diversifizieren, indem sie perspektivisch selbst in die regenerative Energieproduktion einstiegen. Damit konnte sich der staatliche Steuerungsanspruch gleichsam nicht mehr auf überschaubare Akteursstrukturen verlassen; stattdessen fragmentierte und polarisierte sich mit den Akteuren der regenerativen Energien und mit der gesellschaftlichen Öffnung die energiepolitische Akteursarena. Es waren aber nicht nur die großen Energiekonzerne, die unter Druck gerieten, sondern auch die Gewerkschaften. Letztere waren stärker denn je damit konfrontiert, dass sie sich primär auf den sozialverträglichen Umbau der Beschäftigung im Energiesektor konzentrieren mussten, während sich ihr industriepolitischer Einfluss reduzierte. Mit dem Beschäftigungsabbau in den klassischen Montan- und Energiebetrieben, der durch den Aufstieg der regenerativen Energien nicht kompensiert wurde, verloren die Gewerkschaften nicht nur an Mitgliedern, sondern in vielfältiger Weise auch an politischem Einfluss. Dies wirkte sich phasenverzögert auch auf die Tarifpolitik aus, deren Stabilität nicht zuletzt von der starken industriepolitischen Rolle der Gewerkschaften lebte. In der Frage der Energiewende sind die Gewerkschaften bis heute gespalten. Die IG Bergbau, Chemie, Energie versuchte die Wende im Sinne ihrer Mitglieder möglichst lange hinauszögern, Ver.di und IG Metall unterstützten eher die rasche Energiewende (vgl. Lühr 2020, S. 329f.).

2.3 Phase 3 (seit 2012):

Kommissionen, zerklüftete Verhandlungsarenen und der Druck der Klimabewegung

In den Konflikten zwischen klassischer und regenerativer Energiewirtschaft fiel es dem Staat immer schwerer, das befriedete Nebeneinander der Interessen zu gewährleis-

2 Nach dem Reaktorunglück von Tschernobyl veränderten sich auch die gewerkschaftlichen Positionen: Auf dem 13. DGB-Bundeskongress in Hamburg wurde im Mai 1986 der möglichst schnelle Ausstieg aus der Atomenergie beschlossen. Allerdings blieb der DGB – vor allem wegen der Haltung der ÖTV – in dieser Frage tief gespalten (vgl. Lühr 2020, S. 189).

ten. Stattdessen entfalteten sich dynamischere Konfliktkonstellationen, die einerseits die Atomkraft und die Kohle betrafen und andererseits den Umgang mit dem EEG. Die sich 2009 konstituierende schwarz-gelbe Bundesregierung machte den 2002 verabredeten Atomausstieg wieder rückgängig und verlängerte im Oktober 2010 die Laufzeiten der Kernkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre. Diese gesetzliche Regelung wurde nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima im März 2011 im Eilverfahren wieder annulliert. Legitimiert durch die Evaluation einer eigens dazu eingesetzten Ethikkommission („Töpfer-Kommission“), in der eine Gruppe von Experten aus unterschiedlichen Feldern den Ausstieg aus der Atomkraft zum Gebot der Stunde erklärte, wurde der Atomausstieg wieder in Kraft gesetzt. Der Staat forcierte die gesellschaftliche Öffnung in der Energiepolitik mittels Beratungs- und Verhandlungsgremien zur Herstellung gesellschaftlich-politischer Legitimation, um gegenüber den großen Konzernen bestehen zu können. Zugleich versuchte die Regierung, durch umfassende Abfindungssummen die finanziellen Interessen der Konzerne zu befrieden, was allerdings nur teilweise gelang, wie deren Klage vor dem Bundesverfassungsgericht zeigte. Jedenfalls suchte man so zu vermeiden, das traditionell „enge Bündnis zwischen dem konservativ-liberalen politischen Lager und der traditionellen Energiewirtschaft“ (Mautz 2012, S. 158) zu erschüttern.

Der bereits in der zweiten Phase vorhandene Konflikt um das EEG wurde in der dritten Phase wegen der Höhe der Energiepreise zum Dauerkonflikt. Mit Verweis auf die internationalen Konkurrenzverhältnisse gelang es den energieintensiven Unternehmen, die einen preiswettbewerblichen Nachteil reklamierten, durch ihre Lobbyaktivitäten darauf hinzuwirken, dass für sie Ausnahmeregelungen geschaffen wurden.³ Schließlich führten veränderte Rahmenbedingungen und mannigfaltige Kritik dazu, dass das EEG in regelmäßigen Abständen verändert wurde. Dabei ging es darum, den Preis für die Produktion erneuerbarer Energien nicht durch eine festgeschriebene Einspeisungsvergütung zu alimentieren, wie es das ursprüngliche Gesetz vorgesehen hatte, sondern durch gegenwartsbezogene Marktanpassungen. So versuchte man, eine kosteneffiziente, versorgungssichere und umweltverträgliche Lösung zu erreichen. Doch diese Veränderungen trugen in den letzten Jahren auch dazu bei, den Ausbau der regenerativen Energien deutlich zu verlangsamen.

Um die Konflikte in der Energiepolitik zu befrieden, betrieb der Staat – schon weit vor der Strommarktliberalisierung wie auch dem Atom- und dem Kohleausstieg – eine gezielte gesellschaftliche Öffnung der Beratungs- und Verhandlungsgremien zur Herstellung von politischer Legitimation. Zugleich suchte er bei den Trägern der erneuerbaren Energien, die sich durch eine heterogene und kleinteilige Akteurskonstellation auszeichnen, kollektive Gesprächspartner wie den 1991 gegründeten Dachverband „Bundesverband Erneuerbare Energien“, in dem 22 Ver-

bände aus dem Feld der Erneuerbaren Mitglied sind. „Zur Bearbeitung der Konflikte hat sich ein weitläufiges, kaum überschaubares Netz an kleinen Netzwerken aufgespannt, um die Koordination der Energiewende freiwillig durchzuführen (...). Die Energiewendepolitik wird somit noch mehr zur Querschnittsaufgabe und die dabei gebildeten Verhandlungsarenen sind nur lose miteinander verbunden. Hieraus ergeben sich Interaktionsprobleme, die es zu lösen gilt, denn jede einzelne unkoordinierte Entscheidung selbst führt in der Regel zu externen Effekten, dies sowohl zwischen Politikbereichen als auch zwischen Gebietskörperschaften (horizontal) und den Ebenen des Bundesstaats (vertikal)“ (Chemnitz 2018, S. 159).

Durch die Klimabewegung (vor allem Fridays for Future), die die Ziele des Pariser Klimaabkommens von 2015 vehement und öffentlichkeitswirksam einklagt, erhöhte sich der elektorale Druck auf Parteien und Regierungen erheblich. Der 2020 besiegelte Kohleausstieg, der in diesem Kontext steht, folgte den Vorschlägen einer eigens dafür geschaffenen Kommission. Das Kohleausstiegsgesetz, dem eine intensive und kontroverse Debatte über die Höhe der Entschädigungszahlungen vorausging, sieht eine Abschaltung der Kohlekraftwerke bis 2038 vor.

Czada kommt im Vergleich zwischen denjenigen Kommissionen, die in den 1970er und 80er Jahren im Kontext der sektoralen und territorialen (Ruhrgebiet, Saarland) Modernisierung im Bereich der Kohle- und Stahlpolitik eingesetzt wurden, und denjenigen Kommissionen, die den Atom- und Kohleausstieg legitimierten, zu folgendem Ergebnis: „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“ (Czada 2019, S. 404). Als ursächlich für dieses Defizit sieht er die Kooptation von einzelnen Mitgliedern der Kommission durch die Politik ohne einen verbindlichen Bezug zu kollektiven Strukturen der Ressourcenmobilisierung, was im Ergebnis bedeute, dass eine solche Kommission bestenfalls einen „Richtungskonsens“ abbilde. „Damit bleibt die Implementation von Politik überwiegend Aufgabe der Staatsverwaltung. Die früher in Kooperation von Staat und Verbänden praktizierte ‚prozedurale Steuerung‘ tritt zurück zugunsten regulativer Politik in Form gesetzlich verfügbarer Verbote, Gebote, Marktregeln, Grenzwerte und Verhaltensanreize“ (ebd.). In der Tat war es nach dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit im Jahre 2003 zu einer deutlichen Aufwertung von Kommissionen gekommen, um politische Entscheidungen zu legitimieren. Bekanntester Fall war die

3 Das „Eigenstromprivileg“ ermöglicht es Unternehmen, die ihren Strom in einem gepachteten oder betriebseigenen Kraftwerk erzeugen, von der EEG-Umlage befreit zu werden. Das Eigenstromprivileg kann bis zu 20% des Energiebedarfs betreffen (www.energie-lexikon.info 2020).

Hartz-Kommission. So zutreffend die Beobachtung von Czada hinsichtlich der Schwäche der Kommissionen ist, übersieht die Kritik doch, dass die Mandatierung der Verbände keine tragfähigen Lösungen erbrachte. Wenn – wie im Energiesektor – die Interessenlagen polarisiert sind und die Akteurskonstellation fragmentiert ist, funktioniert eine korporatistische Koordination alten Stils nicht mehr. Insofern fällt das Hohelied auf den alten Korporatismus etwas aus der Zeit, weil es nicht mit der veränderten Akteurskonstellation korreliert.

Die Governance der Energiewende weist einen durch *muddling through* geprägten Stil auf. Die ehemals stabile korporatistische Governance wird in eine eher pluralistische Struktur transformiert, die allerdings kleinteiliger und weniger berechenbar ist. Auf jeden Fall setzt sie eine verstärkte Steuerung des Staates voraus (Chemnitz 2019, S. 133). In diesem Sinne ist auch das 2019 etablierte Klimakabinett der Bundesregierung zu begreifen, das ähnlich den Kommissionen nur über begrenzte Umsetzungskapazitäten verfügt.

Auch wenn die Großen schwächer geworden sind, sind sie keinesfalls aus dem Spiel. Im Gegenteil, ohne sie geht nichts, denn sie haben in Deutschland einen Marktanteil von zuletzt ca. 74 %. Dazu beigetragen hat, dass die Unternehmen RWE, E.ON, EnBW und Vattenfall mittlerweile eben nicht mehr nur Anbieter fossiler, sondern auch erneuerbarer Energien sind (vgl. Löhr 2020, S. 327f.). Den großen Unternehmen der Energiewirtschaft, im Bündnis mit den Gewerkschaften, gelingt es zwar nur noch begrenzt, die Richtung vorzugeben. Gleichwohl haben sie es doch vermocht, die Prozesse des Ausstiegs zu verlangsamen, die sichere und günstige Versorgung der Industrie zu gewährleisten und die sozialverträgliche Kompensation für die Beschäftigten und Regionen zu fixieren. Somit besteht innerhalb der insgesamt pluralistischen Struktur weiterhin ein starker industriepolitischer Block mit privilegierten Zugängen und Mitteln, der den Prozess des Umbaus nicht verhindert, gleichwohl aber die Modalitäten der Energiewende in seinem Sinne mitbestimmt (Czada 2020, S. 173).

industrie und den verknüpften Bereichen etwa 1,7 Mio. Beschäftigte, fast 75 % der in Deutschland produzierten Autos wurden exportiert und es gibt einen nahezu permanenten Kampf darum, ob Teile der Produktion ins Ausland verlagert oder neu aufgestellt werden (vgl. Haas 2020). Angesichts des hohen Beschäftigungsniveaus, das die Branche als Arbeitsplatzmaschine ausweist, ergibt sich die politische Erwartung, keine die Beschäftigung gefährdenden Entwicklungen zuzulassen.

Um die tiefer gehenden Schwierigkeiten der Verkehrswende ermessen zu können, ist die starke kulturelle Verankerung des Automobils („Freie Fahrt für freie Bürger“) zu berücksichtigen. Die soziokulturelle Dominanz des Automobils war gesellschaftlich und politisch gewollt; sie verfestigte sich unter anderem im Leitbild der „autogerechten Stadt“ (vgl. Canzler/Radtke 2019, S. 33; siehe auch Canzler/Knie in diesem Heft), das wiederum eine rechtliche Privilegierung des Autoverkehrs im Straßenverkehrsrecht und der Straßenverkehrsordnung abbildete (vgl. Monheim 2017, S. 34).

Für die notwendigen Anpassungsleistungen an einen veränderten ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Bedarf ist eine Akteurskonstellation zuständig, zu der neben den Automobilherstellern die Zulieferbetriebe, die Mineralölkonzerne, mehrere Bundesministerien sowie staatliche Infrastrukturakteure wie die Kommunen, aber auch das Umweltbundesamt und das Kraftfahrt-Bundesamt gehören. Ergänzt wird die Akteurskonstellation durch Betriebsräte, Gewerkschaften (IG Metall) und vor allem die Branchenverbände (VDA), aber auch die Umweltverbände. Zudem gibt es eine Art „zivilgesellschaftlichen Arm“ des Verkehrsregimes – den ADAC. So erzeugte der Verkehrssektor 2019 rund 20 % der Treibhausgas-Emissionen, ein Wert, der über die Jahrzehnte stetig gewachsen ist (vgl. UBA 2020a). Der Weg zur Verkehrswende, deren Vorbereitung sich erst langsam abzeichnet, kann in drei Phasen unterteilt werden, in denen sich die Akteure jeweils neu aufstellten: Phase 1: Immerwährendes Wachstum und vitaler Sektorkorporatismus; Phase 2: Staatliche Initiativen zum Start der Verkehrswende; Phase 3: Das Vorpreschen von VW.

3.1 Phase 1 (bis 2007): Immerwährendes Wachstum und vitaler Sektorkorporatismus

Die Automobilindustrie ist seit den 1950er Jahren aufgrund ihrer herausragenden wirtschaftlichen Bedeutung nicht nur eine Schlüsselindustrie und Konjunkturlokomotive, sie hat mit ihren branchenübergreifenden und arbeitsmarktbezogenen Wirkungen auch einen maßgeblichen Einfluss auf den Energieverbrauch und die Umweltbilanz. Nach der ersten und zweiten Ölpreiskrise 1973 und 1979, die jeweils von Nachfrage- und Produktionseinbrüchen begleitet wurden, gelang es der Automobilindustrie, Forderungen nach einer umweltschonenden Fortbewegung auszusitzen beziehungsweise Erwartungen

3 Verkehrswende und automobile Akteurskonstellation

Im Zentrum der Verkehrswende steht die Suche nach einer neuen, umweltverträglichen Antriebstechnologie, die in eine modifizierte Mobilitätsinfrastruktur eingebettet ist. Da Deutschland neben den USA und Japan zu den wichtigsten global agierenden Autoproduzenten auf hoch kompetitiven Märkten zählt, besteht ein permanenter Innovationsdruck. In Deutschland wurden 2019 etwa 4,6 Mio. Autos produziert, es arbeiteten in der Auto-

auf technologische Innovationen umzuleiten. Selbst ein generelles Tempolimit war gegen den Verband der Automobilindustrie (VDA), den ADAC und die Mehrheit im Bundestag nicht durchzusetzen (vgl. Grieger 2019). Angesichts des Widerstandes der Automobilindustrie konnte die Katalysatorpflicht erst 1989 zur Regel werden. Stattdessen wurden die Fahrzeugsicherheit, die Verbrauchsminimierung – nicht zuletzt durch den Dieselmotor – sowie weitere technische Innovationen eingesetzt, um weiterreichende ökologische Anforderungen abzuwehren. So wuchs später auch das Angebot immer leistungsstärkerer Motoren ebenso wie der Anteil sogenannter Sport Utility Vehicles (SUV). Auch der Anstieg der Benzinpreise konnte das automobiler Wachstum nicht stoppen. Die schon in den 1980er Jahren aufkommende Kritik am „Verkehrsinfarkt“ im „Autoland“ Deutschland ließ zwar den Druck etwas anschwellen; doch führten die deutsche Einheit, die große Automobilkrise 1992/1993 und die herausragende Bedeutung der Automobilwirtschaft für den Arbeitsmarkt sowie die emotionale Besetzung des Automobils dazu, dass durch krisenbedingte „Autogipfel“ die ökonomischen Rahmenbedingungen verbessert werden konnten.

Die vitale Sektorkoordination, die gesellschaftlich-politische Einflüsse zurückdrängte, führte zu einer relativen Schwäche von Umweltschutzinteressen in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen und integrierte zugleich Betriebsräte und Gewerkschaften in den fossilen Wachstumskurs. Während die Betriebsräte auf soziale Beteiligung und Beschäftigungssicherheit setzten, um die betrieblichen Friktionen beim Umbau abzufedern, setzten die Gewerkschaften darauf, dass die Automobilindustrie ihre tarifpolitische Vorreiterrolle einlöste und sich auch entsprechend unterstützend in die Tarifpolitik einbrachte (Owetschkin 2016, S. 77ff.). Anders als bei den Betriebsräten gab es allerdings in der IG Metall immer auch ein öffentliches Nachdenken über die Zukunft der Mobilität mit den entsprechenden gesellschaftlichen Implikationen bis hin zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs.

3.2 Phase 2 (2007–2015):

Staatliche Initiativen zum Start der Verkehrswende

Die Verkehrswende setzte erst zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein. Erste Anstöße bildeten europäische Richtlinien und Richtungsempfehlungen, deren nationale Umsetzung 2007 begann.⁴ Da von den Herstellern wenig Anstrengungen unternommen wurden, um die Schadstoffproduktion zu reduzieren und die fossile Antriebstechnologie zu transformieren, gleichzeitig aber der Druck der europäischen Regulierung zunahm, gründete die Bundesregierung 2009 die „Nationale Plattform für Elektromobilität“ (NPE). Diese Einrichtung war als Beratungsgremium konzipiert; zusammengesetzt war der entscheidende Lenkungskreis allerdings nur aus Mitgliedern von Bundesministerien, Unternehmen, Wissenschaftlern und Interessenverbänden des verbrennerbezogenen Autoregimes.

Damit waren die sektoralen verkehrspolitischen Akteure der Automobilwirtschaft nun zwar nicht mehr ganz unter sich (vgl. NPE o. J. a), gleichwohl fehlte die Integration von zivilgesellschaftlichen Vertretern, die explizit für eine Verkehrswende warben. Insofern waren die NPE und die dort verfolgten Ziele so arrangiert, dass die Automobilunternehmen das Sagen hatten, um die Elektromobilität voranzubringen und Deutschland zum Leitmarkt der Elektromobilität zu entwickeln, was durch Berichte, kontinuierliches Monitoring und Empfehlungen unterstützt werden sollte (vgl. NPE o. J. b).

Es zeigte sich früh, dass diese Initiative eher kommunikativ-symbolischen Charakter besaß und weder einen wirklichen Einfluss auf die Hersteller noch auf die Verbraucher ausübte. Die erste große Nachsteuerung der NPE, nicht zuletzt motiviert durch das Nichterreichen der proklamierten Zwischenziele, erfolgte im Juni 2015 mit der Privilegierung der E-Mobilität im Straßenverkehr und mit den ab April 2016 beschlossenen Kaufprämien für Elektrofahrzeuge, die temporär durch Staat und Hersteller paritätisch finanziert werden sollten. Die NPE folgte der politischen Handlungslogik des Anbaus (Thelen/Streeck 2005), also der bloßen Hinzufügung neuer „Bausteine“, ohne dass damit substanzialer Einfluss auf das Kerngeschäft der Autokonzerne verbunden gewesen wäre. Im Gegenteil: Alles blieb weiter auf den Verbrennungsmotor konzentriert. Die Automobilindustrie stand zu diesem Zeitpunkt nicht genügend unter Druck, um sich eigenständig zu reorganisieren; die Unternehmen scheuten vielmehr das Risiko der Ungewissheit (vgl. Canzler/Knie 2018, S. 59). Dies sollte sich mit dem Dieselskandal, dem Aufkommen neuer Hersteller (Tesla), einer neuen Umweltbewegung (Fridays for Future) und nicht zuletzt durch die Corona-Pandemie verändern.

Einen Tiefpunkt in der sektoralen Abwehr-Koordinierung der Autoindustrie bildete der sogenannte „Diesel-Abgasskandal“. Die deutschen Autokonzerne sahen sich weder in der Lage, die vorgeschriebenen Emissionswerte einzuhalten, noch setzten sie verstärkt auf schadstoffarme Motoren. Stattdessen suchten sie Zuflucht in der illegalen Abschaltsoftware, was sich zu einem immensen internationalen Imageschaden auswuchs. Als der gesellschaftliche Druck größer wurde, unter anderem durch die Deutsche Umwelthilfe, die die Automobilkonzerne mittels gerichtlicher Klagen unter Druck setzte, kam es im August 2017 zum „Nationalen Forum Diesel“. Daran nahmen neben den betroffenen Automobilherstellern die Bundesregierung sowie mehrere Bundesländer teil, welche nicht nur die Standortinteressen der Automobilunternehmen in ihren Ländern repräsentierten, sondern auch die kommunalen Interessen, die vor allem durch Debatten um drohende Fahrverbote berührt waren. In einer gemeinsamen

4 Integriertes Energie- und Klimaprogramm (erstes Paket).

Erklärung bekannten sich die Autobauer zu ihrer Verantwortung und boten als Lösung Software-Updates an. Dies akzeptierte die Politik, obwohl das Umweltbundesamt darauf hinwies, dass die Software-Updates nicht ausreichend seien, um die Grenzwerte einzuhalten (vgl. UBA 2020b) – ein weiteres Indiz für das Bestehen und Funktionieren der Akteurskonstellation des Verkehrsregimes.

Im Koalitionsvertrag der großen Koalition von 2018 wurde die Transformation der NPE in die „Nationale Plattform Zukunft der Mobilität“ (NPM) beschlossen. Diese Nachfolgeorganisation der NPE ist breiter aufgestellt, sie bezieht in einzelnen Bereichen – anders als die NPE – auch Akteure der organisierten Zivilgesellschaft mit ein. Auch wenn die Interessengruppen des motorisierten Individualverkehrs mit dem Fokus Verbrennungsmotor weiterhin eine gewichtige Rolle in der NPM einnehmen, ist diese Plattform pluraler zusammengesetzt als zuvor die NPE. Aber auch die Erweiterung kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bei der NPM um Kommunikation und Beratung geht, woraus bislang noch keine zwingenden Aktivitäten entstanden sind, die einen substantiellen Einfluss auf die Verkehrswende genommen hätten (vgl. NPM o.J.).

3.3 Phase 3 (seit 2015): Ein Konzern prescht vor

Die etablierte Akteurskonstellation des fossilen Verkehrsregimes, die bis heute Bestand hat, war aus sich heraus nicht zu einer konzertierten Aktion in Richtung Verkehrswende in der Lage. Gleichwohl veränderten die Autokonzerne sukzessive ihr Engagement in Richtung Elektromobilität, wobei insbesondere VW in diesem Feld zuletzt etwas pointierter vorgegangen ist. Beflügelt wurde VW dabei durch eine Kumulation von Krisen und Klagen. Dazu zählten der Diesel-Skandal, Imageschäden, Sammelklagen, Nichteinhaltung von EU-Normen, der Druck der Klimabewegung, die Elektrodynamik auf dem chinesischen Markt sowie die internen Machtkämpfe. Alles zusammen führte dazu, dass dieser Konzern die Weichen für die Verkehrswende stellte und damit auch den Staat zu einem aktiveren Investment in dieser Richtung drängte.

Mit seinem pointierten Vorpreschen setzte VW nicht nur die Bundesregierung unter Druck, sondern sprengte auch fast den Zusammenhalt im Automobilbranchenverband VDA (vgl. Haas 2020). 2019 verkündete VW, mit batteriebetriebenen Fahrzeugen bis 2025 ein Viertel des Absatzes machen zu wollen, also etwa eine Million E-Autos (vgl. VW o.J.). Im Corona-Konjunkturpaket hat die Bundesregierung im Sommer 2020 beschlossen, eine Prämie ausschließlich für den Kauf eines Elektroautos zu vergeben. Betriebsräte und Gewerkschaften haben sich intensiv mit den Arbeitsplatzfolgen der Verkehrswende befasst und frühzeitig darauf hingewirkt, durch Beschäftigungssicherungsverträge in den einzelnen Automobilwerken Arbeitsplatzsicherheit zu generieren.

4 Wendepolitiken und der Korporatismus

Die Transformationsprozesse der fossilen Basisstrukturen sind durch die Energie- und Verkehrswende in den letzten Jahren vorangebracht worden, blieben aber zugleich weit hinter den technologischen Möglichkeiten und den politisch fixierten Zielen (etwa der Pariser Klimakonferenz von 2015) zurück. Ursächlich dafür sind neben soziokulturellen Gewohnheiten auf Verbraucherseite (wie der individualisierten Autokultur) sektoral korporatistische Strukturen sowie politische Vetostrukturen in fragmentierten und asymmetrischen Akteurskonstellationen.

Neben der allgemeinen Defizitanzeige hinsichtlich des Standes der Energie- und Verkehrswende sind aber auch die Unterschiede zwischen den Sektoren zu berücksichtigen. Auffallend ist, dass sich die Automobilindustrie viel länger gegen ökologische Bedarfe abschottete und viel länger brauchte, um sich auf einen Wandel einzulassen. Beginnen wir mit der Energiewirtschaft, in der lange Zeit ein polarisierter Dualismus zwischen den konventionellen und den regenerativen Energieproduzenten bestand. Dort hat sich durch das Eindringen der großen Konzerne in die Sphäre der regenerativen Energien ein hochgradig fragmentiertes Feld von Unternehmen entwickelt, wobei den etablierten großen Energieanbietern nach wie vor eine besondere Machtposition zukommt. Damit sind die Interessen der (ehemals ausschließlich) konventionellen und der erneuerbaren Energieanbieter nicht mehr antagonistisch aufgestellt. Auch die regenerativen Energieanbieter verfügen mittlerweile über ein vergleichsweise hohes Organisations- und Steuerungsniveau. Das bedeutet, sie können mit politischer, gesellschaftlicher und wissenschaftlicher (Universitäten, Öko-Institut, Agora Energiewende usw.) Unterstützung eine dynamische Handlungsfähigkeit erreichen, ohne damit bereits das Machtressourcenniveau der großen Konzerne beanspruchen zu können.

Problematischer ist die Lage in der Automobilindustrie, wo eigenständiges kollektives Handeln im Sinne der Verkehrswende nur sehr zögerlich vorankommt und der Staat sich bis vor Kurzem kaum zu weiterreichenden Aktivitäten entschließen konnte. Bislang hat der breite gesellschaftliche Konsens zur Privilegierung des schnellen Individualverkehrs, gebunden an die hohe beschäftigungspolitische Bedeutung des Sektors, eine Art „korporatistische Blockbildung“ (Esser 1982, S. 257ff.) gefördert, die gesellschaftlich und politisch nur von kleineren Gruppen infrage gestellt wurde. Während die Betriebsräte zutiefst in die Strategie der Unternehmen eingebunden waren, gelang es den Gewerkschaften zumindest phasenweise, eigene Akzente anzudeuten. Diese Situation wandelte sich erst durch ein Zusammentreffen internationaler politisch-ökonomischer Veränderungen, wozu insbesondere der chinesische Markt und die internationalen sowie europäi-

schen Vorgaben zählen. Zudem führte der gesellschaftliche Druck dazu, dass neue Player in die verkehrspolitische Arena einzogen. Dazu zählen neben den Kommunen, die angesichts drohender Fahrverbote den Druck der Bürgerinnen und Bürger stärker zu spüren bekommen, die Deutsche Umwelthilfe und auch neue Impulse der Umweltbewegung, wie sie sich beispielsweise in Fridays for Future artikulieren. Hinzu kam der öffentlichkeitswirksame Eintritt des US-amerikanischen Elektroautoherstellers Tesla in den deutschen Markt.

Der Wandel vom vitalen Sektorkorporatismus zu gesellschaftlich geöffneten Konsultationsprozessen ist keine hinreichende Bedingung für den Start und das Gelingen von Energie- und Verkehrswende. Diese Prozesse stärken zwar die Legitimation des Staates, auf eine Wende hinzuwirken, ob diese dann aber eingeschlagen werden kann, hängt von politischen Initiativen und einem sensiblen Gebrauch von Gelegenheitsfenstern ab. In der Automobilwirtschaft war es schließlich nicht der Staat oder ein korporatistisch abgestimmter Prozess, sondern der Vorstoß des VW-Konzerns, der den Beginn der Verkehrswende besiegelt haben dürfte, indem er eine neue strategische Ausrichtung auf den Elektroantrieb beschloss. In der Energiewende wurden durch das EEG und durch den Atom- und Kohleausstieg Gelegenheitsfenster genutzt. Auffallend ist, dass sowohl in der Energie- wie auch in der Verkehrswende zunächst eine staatlich organisierte Anbaustrategie (Thelen/Streck 2005) verfolgt wurde: Mit dem EEG wurde auf individuelle ökonomische Anreize für erneuerbare Energien gesetzt und auf diese Weise eine eigene Branche der regenerativen Energieproduzenten aufgebaut. Mit Kaufprämien für Elektroautos folgte der Staat diesem Beispiel in der Verkehrswende. Dem entspricht ein in beiden Bereichen vollzogener Rückzug aus einem vitalen Sektorkorporatismus hin zu neuen gesellschaftlichen Verabredungen ohne verbindliche Beiträge der daran beteiligten Akteure, wobei am Ende der Staat mehr einbringt als die privaten Unternehmen. Zu guter Letzt: Bislang ist es den Gewerkschaften gelungen, die spannungsreichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen, die im Kontext dieser Wenden vorliegen, zumindest sektoral in einen Ausgleich zu bringen. ■

LITERATUR

- Canzler, W. / Knie, A.** (2018): *Taumelnde Giganten. Gelingt der Autoindustrie die Neuerfindung?*, München
- Canzler, W. / Radtke, J.** (2019): Der Weg ist das Ziel: Verkehrswende als Kulturwende. Oder: Zur schwierigen Entwöhnung vom Auto, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (43), S. 33–38
- Chemnitz, C.** (2018): Der Mythos vom Energiekonsens. Ein Erklärungsansatz zu den bisherigen Koordinations- und Steuerungsproblemen bei der Umsetzung der Energiewende im Föderalismus, in: Radtke, J. / Kersting, N. (Hrsg.): *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*, Wiesbaden, S. 155–204
- Chemnitz, C.** (2019): Die Umsetzung der Energiewende im Föderalismus – Koordination und Steuerung durch mehr Politikverflechtung, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12 (1), S. 116–144
- Czada, R.** (2019): Politikwenden und transformative Politik in Deutschland, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 12 (2), S. 400–417
- Czada, R.** (2020): *Energiewendepolitik. Aufgaben, Probleme und Konflikte*, in: *Gesellschaft, Wirtschaft und Politik*, 69 (2), S. 169–181
- Esser, J.** (1982): *Gewerkschaften in der Krise*, Frankfurt a. M.
- Grieger, M.** (2019): Kleine Geschichte des Automobils in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 69 (43), S. 12–18
- Haas, T.** (2020): Die Mobilitätswende als Auslöser einer tief greifenden Transformation des „Modell Deutschland“?, in: *Politische Vierteljahresschrift*, <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00273-z>
- Leuschner, U.** (2007): Kurzschluß: wie unsere Stromversorgung teurer und schlechter wurde, Münster
- Löhr, M.** (2020): *Energietransitionen. Eine Analyse der Phasen und Akteurskoalitionen in Dänemark, Deutschland und Frankreich*, Wiesbaden
- Mautz, R.** (2012): Atomausstieg und was dann? Probleme staatlicher Steuerung der Energiewende, in: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 5 (1), S. 149–168
- Monheim, H.** (2017): Rechtliche Hemmnisse für eine Verkehrswende, in: Hageböiling, L. (Hrsg.): *Mobilitätswende in Deutschland. Perspektiven und rechtliche Herausforderungen*, Berlin, S. 29–50
- NPE (Nationale Plattform Elektromobilität)** (o. J. a): Lenkungsreis, <http://nationale-plattform-elektromobilitaet.de/die-npe/lenkungsreis> (letzter Zugriff: 24. 09. 2020)
- NPE** (o. J. b): Arbeitsweise, <http://nationale-plattform-elektromobilitaet.de/die-npe/arbeitsweise> (letzter Zugriff: 24. 09. 2020)
- NPM (Nationale Plattform Zukunft der Mobilität)** (o. J.): Die Nationale Plattform Zukunft der Mobilität, <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/die-npm> (letzter Zugriff: 24. 09. 2020)
- Ohlhorst, D.** (2019): Biographie der Energiewende im Stromsektor, in: Radtke, J. / Canzler, W. (Hrsg.): *Energiewende. Eine sozialwissenschaftliche Einführung*, Wiesbaden, S. 97–124
- Owetschkin, D.** (2016): Vom Verteilen zum Gestalten. Geschichte der betrieblichen Mitbestimmung in der westdeutschen Automobilindustrie nach 1945, Bielefeld
- Schmidt, S.** (2006): „Governance of Industries“ – die Transformation staatsnaher Wirtschaftssektoren im Zuge von Liberalisierung und Europäisierung, in: Lütz, S. (Hrsg.): *Governance in der politischen Ökonomie: Struktur und Wandel des modernen Kapitalismus*, Wiesbaden, S. 167–217
- UBA (Umweltbundesamt)** (2020a): Indikator: Emission von Treibhausgasen, <https://www.umweltbundesamt.de/indikator-emission-von-treibhausgasen#die-wichtigsten-fakten> (letzter Zugriff: 12. 07. 2020)
- UBA** (2020b): Diesel-Pkw: Software-Updates reichen nicht aus für saubere Luft, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/diesel-pkw-software-updates-reichen-nicht-aus-fuer> (letzter Zugriff: 08. 10. 2020)
- VW (Volkswagen Aktiengesellschaft)** (o. J.): Elektro für alle, <https://www.volkswagenag.com/de/news/stories/2018/11/electric-for-everyone.html> (letzter Zugriff: 07. 10. 2020)
- Thelen, K. / Streck, W.** (2005): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford

AUTOR

WOLFGANG SCHROEDER, Prof. Dr., lehrt an der Universität Kassel und ist Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Forschungsschwerpunkte: Korporatismus- und Verbändeforschung, Arbeitsbeziehungen, Sozialpolitik, Parteienforschung

@ wolfgang.schroeder@uni-kassel.de