

Die „Strompreisbremse“ in der strategischen Analyse¹

Folgte man den Schlagzeilen vom Frühjahr des Jahres, dann wäre Bundesumweltminister Altmaier mit seinem Vorschlag einer „Strompreisbremse“ spektakulär gescheitert. „Kanzleramt gibt Strompreisbremse auf“² schreibt die taz am 22.04.2012, „Merkel stoppt die Strompreisbremse“³ heißt es bei der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) am gleichen Tage. In den begleitenden Kommentaren schien das Urteil eindeutig: eine doppelte politische Niederlage wurde konstatiert. Altmaier habe sich zunächst die Steuerung durch das Kanzleramt aus der Hand nehmen lassen müssen und sei nun durch ein Machtwort der Kanzlerin gestoppt worden.

Dieser Artikel möchte zu einer alternativen Sicht auf die scheinbar gescheiterte Reform „Strompreisbremse“ einladen. Und tut dies mit einer Gegenthese, die da lautet: Die negative Beurteilung hält einer tiefergehenden strategischen Analyse keinesfalls stand. Im Gegenteil hat der Bundesumweltminister seine eigene strategische Situation und die Ausgangslage seiner Partei für die Bundes-

tagswahl auf dem wichtigen Feld der Energiepolitik gegenüber der Opposition entscheidend verbessert. Darüber hinaus ist es ihm gelungen, das Thema Strompreisentwicklung auf die Agenda zu setzen – und sich selbst als Retter in der Not zu präsentieren. Die Grundlage für diese Gegenthese soll das Strategieinstrument ReformKompass⁴ liefern – den Lesern der AWV-Informationen schon aus der letzten Ausgabe⁵ bekannt.

Machen wir uns zunächst mit einem Blick auf den Ablauf der Ereignisse noch einmal die strategische Ausgangslage deutlich: Spätestens um die Jahreswende 2012/2013 gerät die Regierung in der Energiepolitik in die Defensive. Die Vorwürfe sind: die schwarz-gelbe Koalition verschleppe die Energiewende, der Umweltminister habe kein umfassendes Konzept für die anstehende Herkulesaufgabe und versage bei der ressort- und ebenenübergreifenden Koordination. In dieser Situation legt Minister Altmaier in einer Pressekonferenz am Morgen des 28. Januar – für alle, auch die eigenen Koalitionäre, völlig überraschend und ohne Abstimmung

mit anderen Ressorts – ein Konzept zur Kappung der Strompreisentwicklung vor. Der Zeitpunkt ist insofern geschickt gewählt, als für den 21. März d. J. der Energiegipfel im Kanzleramt terminiert ist und am 14. Februar ein vorbereitendes Bund-Länder-Treffen geplant ist.

Die Entwicklung der Strompreise war vor der Initiative des Umweltministers ein eher wenig diskutiertes Thema. Das ist im Rückblick durchaus überraschend, gab es doch spätestens ab Herbst 2012 deutliche Zeichen für einen steigenden Problemdruck. So forderte etwa der Vorsitzende des Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV), Gerd Billen, in einem Interview mit dem Handelsblatt Ende August 2012 eine Reform des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) mit dem Argument „Strom darf kein Luxusgut für Reiche werden“⁶. Die Systematik des ReformKompasses bezeichnet eine solche Situation eines in der Luft liegenden Themas als Agenda-Setting-Phase: ein neues Thema und neue Inhalte können in dieser Phase aufgegriffen und politisch besetzt werden, ein öffent-

1 Der Artikel ist die schriftliche Kurzfassung des Vortrags „Reformvorhaben strategisch gestalten – Die Strompreisbremse als Beispiel für Agenda Setting“, den der Autor am 15. Mai 2013 im Rahmen des Forums X auf dem Kongress ‚Effizienter Staat‘ auf Einladung des Behörden spiegels in Berlin gehalten hat.

2 <http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=wu&dig=2013%2F04%2F22%2Fa0080&cHash=580903377072e84d1ab0d30635cd4d80>, zuletzt abgerufen am 10.09.2013.

3 <http://www.seiten.faz-archiv.de/faz/20130422/fd2201304223861086.html>, zuletzt abgerufen am 10.09.2013.

4 Der ReformKompass ist zur Planung und Analyse von Reformprozessen im öffentlichen Sektor entwickelt worden (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013). Er orientiert sich an dem klassischen Politikzyklus aus Agenda Setting, Formulierung und Entscheidung, Umsetzung und fortlaufender Erfolgskontrolle – ergänzt um die Bildung einer Strategiegruppe. Dabei geht das Instrument davon aus, dass in den einzelnen Phasen eines Reformvorhabens jeweils drei Dimensionen gleichgewichtig zu berücksichtigen sind: „Kompetenz“, „Kommunikation“ und „Kraft zur Durchsetzung“. In der Kompetenz-Dimension steht das inhaltliche Konzept der Reform im Vordergrund, in der Kommunikations-Dimension geht es um die Information und Partizipation von Stakeholdern, und in der Dimension „Kraft zur Durchsetzung“ werden machtpolitische Fragen behandelt. Der ReformKompass unterlegt die Phasen und Dimensionen eines Reformprozesses mit einem einfach zu handhabenden Fragenset, das zu einer integralen Betrachtung anregen soll – und insbesondere in einer Schnellanalyse die strategischen blinden Flecken deutlich macht. Das Instrument ist unter www.reformkompass.de abrufbar.

5 Für die ausführliche Einführung in die fünf Phasen und drei strategischen Dimensionen des ReformKompasses vgl. Riedel, Henrik: Nachhaltige Entwicklung des öffentlichen Sektors – Mit dem Reformkompass auf Kurs bleiben, AWV-Informationen, Heft 4, Juli/August 2013.

6 <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verbraucherschutz-chef-strom-darf-kein-luxusgut-fuer-reiche-werden/7045286.html>, zuletzt abgerufen am 09.09.2013.

liches Problembewusstsein kann geschaffen werden (siehe Abbildung 1). In dieser Phase können die Akteure die Profilierungschancen für die eigene Organisation prüfen, den geeigneten inhaltlichen und kommunikativen „Anpacker“ suchen und finden.

Das Fragenset des ReformKompasses bietet in jeder Phase eines typischen Reformprozesses Hilfe-

Partei, ein Ministerium, ein Abgeordnetenbüro, ein Bundes- bzw. Landesamt, eine Kommunalverwaltung, ein Verband oder ein Think Tank. Für die Dimension ‚Kompetenz‘ in der Agenda-Setting-Phase empfiehlt der ReformKompass u.a. eine Konzentration auf die Fragen „Wie wird das Thema in der Öffentlichkeit diskutiert?“ und „Wie sind die Interessen der Bevölkerung, wie die

Entwicklung des Strompreises in der Öffentlichkeit nun auch unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit diskutiert werden würde. Diese Diskussion musste fast zwingend nach dem Jahreswechsel mit dem Versand der Jahresrechnungen an die Haushalte und der damit einhergehenden Preiserhöhung eine neue Dynamik gewinnen. Wie wir inzwischen wissen, ist es exakt so gekommen.

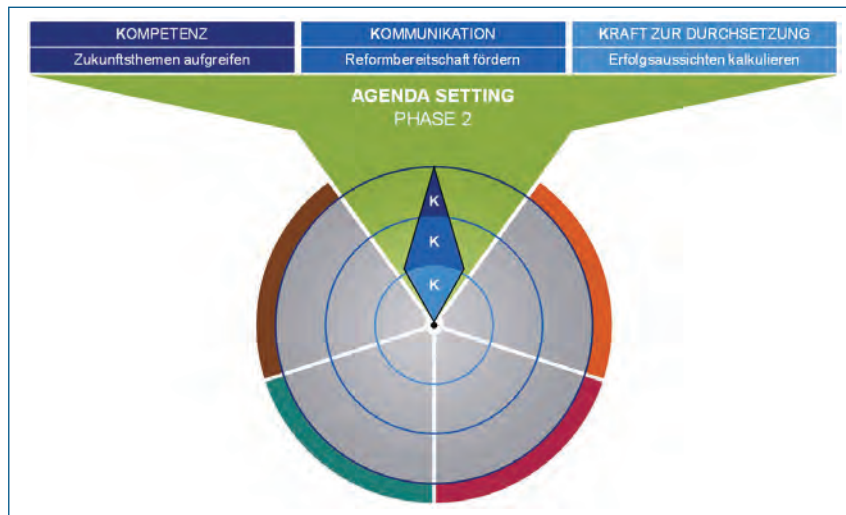


Abbildung 1: ReformKompass Phase 2 – Agenda Setting (Quelle: www.reformkompass.de)



Abbildung 2: Dimension „Kompetenz“ in der Phase 2 – Agenda Setting (Quelle: www.reformkompass.de)

stellung. Das Strategieinstrument klärt systematisch die Chancen und Risiken aus der Sicht der eigenen Organisation – sei es eine

der Lobbygruppen?“ (siehe Abbildung 2). Im Bereich der Energiepolitik war spätestens mit der VZBV-Initiative deutlich, dass die

In der Dimension ‚Kommunikation‘ legt der ReformKompass in der Phase 2 – Agenda Setting großen Wert darauf, Deutungsmuster zu etablieren, Leitideen zu kommunizieren und damit ein Problembewusstsein zu schaffen. Minister Altmaier hat diese Kommunikationsaufgabe klassisch gelöst: er hat die Information in einer einzigen Zahl verdichtet, die fortan die Schlagzeilen zu seinem Vorschlag bestimmte. So titelte etwa die Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Energiewende könnte bis zu einer Billion Euro kosten“⁷. Der Autor dieser Zeilen kann naturgemäß nicht annehmen, dass der Minister oder Mitglieder seines Ministerbüroteams den ReformKompass kennen und nutzen. Aus dem Blickwinkel des Strategieinstrumentes ReformKompass hat Altmaier in jedem Falle vieles richtig gemacht. Mit der Nennung der einen Billion Euro sind jedenfalls gleich drei Aspekte der strategischen Kommunikationsgestaltung in der Agenda-Setting-Phase berücksichtigt: der Umweltminister unterfütterte sein Kernargument wissenschaftlich; er nannte explizit die Kosten, die entstehen, wenn die Reform nicht durchgeführt wird; und er stellte die positiven Wirkungen der vorgeschlagenen „Strompreisbremse“ in den Vordergrund (siehe Abbildung 3). 1000 Milliarden Euro verdeutlichen für die Verbraucher, was sie zu gewinnen bzw. zu verlieren hatten. Natürlich konnte eine sol-

7 <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/energiepolitik/umweltminister-altmaier-energiewende-koennte-bis-zu-einer-billion-euro-kosten-12086525.html>, zuletzt aufgerufen am 09.09.2013.

che Kalkulation nicht ohne Kritik bleiben: die Opposition und zahlreiche Verbände widersprachen umgehend und zogen die ministerielle Kalkulation mit guten Argumenten massiv in Zweifel. Allein: für die kommunikative und damit strategische Wirkung blieb dieser Widerspruch ohne Belang. Im Gegenteil – die Diskussion darüber, ob die Zahl mit den 12 Nullen nun korrekt oder nicht korrekt wäre, bestimmte tagelang die Schlagzeilen und verhalf Altmaiers Vorstoß zu weiterer Publizität.

te um steigende Strompreise sie offenbar unerwartet traf. Gefragt nach unterschiedlichen Stimmen in seiner Partei und nach einem abgestimmten SPD-Konzept erklärte SPD-Fraktionsgeschäftsführer Thomas Oppermann am 29.1.: „Wir werden unsere Vorschläge hierzu noch konkretisieren.“⁸ Zwar werden die Konzepte der Opposition sehr schnell nachgeliefert: die SPD stellt ihre Alternativvorschläge am 4. Februar 2013 vor, die GRÜNEN am 12. Februar. Doch diese wenigen Tage reichen, um in

gen, ihre Interessen zu offenbaren und die eigenen Konzepte auf den Tisch zu legen.

Doch das Resultat ist noch in anderer Hinsicht bemerkenswert: strategisch betrachtet wandelte sich Altmaier in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit von einem der Inkompetenz gezeigten Verwalter der Energiewende zum Kämpfer gegen steigende Strompreise, also vom Problemverursacher zum (potenziellen) Problemlöser. Der Minister hatte erkannt und genutzt, wie sich das Thema Energiewende bezogen auf die Strompreise noch einmal mit einer ganz anderen Grundmelodie spielen ließe – und hat damit sich und seine eigene Partei nicht nur mit dem Thema profiliert, sondern gleichzeitig von der Defensive in die Offensive gebracht. Plötzlich gab es nicht mehr nur einen, sondern eine ganze Reihe Verhinderer der Energiewende. Es ist dem Umweltminister gelungen, den schwarzen Peter des Blockierers weiterzureichen an eine ganze Phalanx weiterer Akteure. So zählt n-tv online am 21.03.2013 unter der Schlagzeile „So wird die Energiewende blockiert“ auf: „... SPD blockiert Belastung der Industrie, ... Bayern blockiert Belastung der Solardachbesitzer, Norden blockiert Belastung der Windkraft, Rösler blockiert Wiederbelebung des Emissionshandels, Föderalismus blockiert das große Ganze ...“¹⁰

Eine strategische Analyse des Altmaier-Vorschlags tut gut daran, auch noch den Begriff „Strompreisbremse“ auf seine kommunikative Wirkung hin zu untersuchen. Auch hier scheint es beinahe so, als arbeitete Altmaiers Team nach den Anregungen des ReformKompasses. Bei der Dimension „Kommunikation“ in der Phase 3 – Formulierung und Entscheidung lautet die entscheidende Frage des Stra-

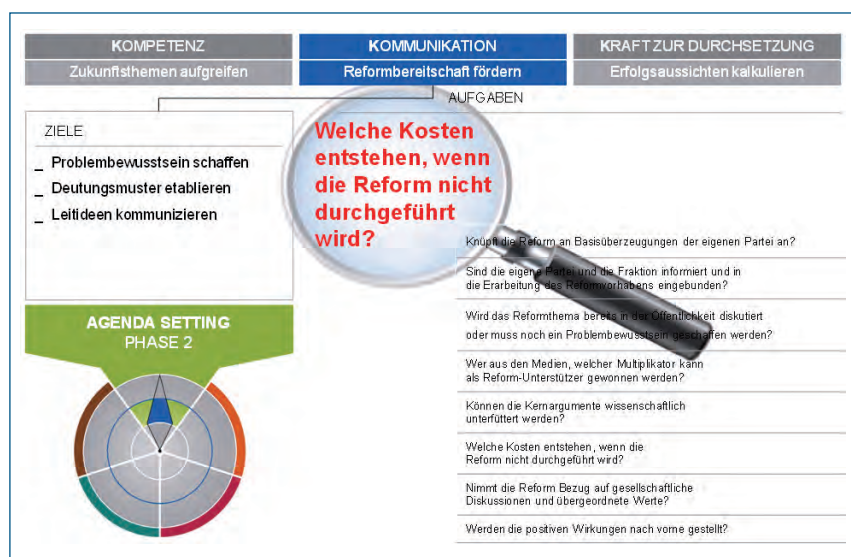


Abbildung 3: Dimension „Kommunikation“ in der Phase 2 – Agenda Setting (Quelle: www.reformkompass.de)

Betrachten wir nun die mit Altmaiers Strompreisbremsen-Vorstoß verbundenen Profilierungschancen, mithin die Wirkung auf die anderen politischen Akteure und die eigene Institution. In der Dimension „Kraft zur Durchsetzung“ stellt der ReformKompass in der Phase 2 – Agenda Setting dazu u. a. folgende Fragen: „Was machen die anderen? Welche Interessen verfolgen sie? Welche Konzepte haben sie?“ sowie „Birgt die Besetzung eines Zukunftsthemas ausreichend Profilierungspotenzial für Akteure und Partei?“. Der Blick auf Altmaiers politische Konkurrenz offenbart, dass die Debat-

der Öffentlichkeit ein Bild von Uneinigkeit und fehlenden Konzepten hervorzurufen. Der gegenüber der Regierung erhobene Vorwurf der Konzeptionslosigkeit wendet sich nun gegen die Opposition. Beispielhaft sei hier die Schlagzeile des Handelsblattes vom 30.01.2013 zitiert: „Die Kakophonie der SPD - Die Pläne des Bundesumweltministers Peter Altmaier zur Begrenzung der Strompreise haben bei der SPD unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Ein gemeinsam abgestimmtes Konzept soll aber folgen.“⁹ Der Umweltminister hatte mit dem überraschenden Vorstoß seine politischen Gegner gezwun-

8 <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/oekostrom-umlage-die-kakophonie-der-spd/7711708.html>, zuletzt abgerufen am 10.09.2013.

9 <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/oekostrom-umlage-die-kakophonie-der-spd/7711708.html>, zuletzt abgerufen am 10.09.2013.

10 <http://www.n-tv.de/politik/So-wird-die-Energiewende-blockiert-article10342686.html>, zuletzt abgerufen am 10.09.2013.

tegieinstrumentes: „Werden die Gewinner und Gewinne betont und eine positive Sprache verwendet?“ Der Begriff „Strompreisbremse“ tat genau dies – er umschrieb plakativ das Ziel des Vorstoßes und vermittelte, verbunden mit der Eine-Billion-Euro-Kostenschätzung, den Nutzen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Wie gut der Begriff kommunikativ funktionierte, machte auch der Versuch der GRÜNEN deutlich, stattdessen den Ausdruck „Ausbaubremse“¹¹ zu etablieren. Ohne Erfolg: Die Presse schrieb und schreibt nahezu unisono von „Altmaiers Strompreisbremse“, der Begriff war nun fest etabliert und mit dem Namen des Bundesumweltministers verknüpft.

Fassen wir zusammen: Als Ergebnis der Altmaierschen Vorstoßes ist die Debatte um steigende Strompreise auf die politische Agenda gesetzt, der Handlungsdruck über die möglichen Gesamtkosten für die Stromverbraucher deutlich gemacht und ein Lösungsvorschlag über den Begriff „Strompreisbremse“ in der öffentlichen Wahrnehmung mit dem Namen des Umweltministers und seiner Partei verbunden. Man wird aus der Position eines neutralen Beobachters nicht umhin können, dies als strategisch erfolgreiches Agenda Setting zu bewerten. Das Ergebnis ist umso bemerkenswerter, als es vordergründig mit einem politischen Scheitern verbunden ist – die anfangs zitierten Schlagzeilen sprechen eine deutliche Sprache.

Doch lohnt auch hier ein zweiter Blick: bereits die Untertitel der zitierten Artikel hätten aufhorchen

lassen müssen. So heißt es bei der FAZ unter der eingangs angeführten, für Altmaier vordergründig negativen Schlagzeile lakonisch: „Kanzleramt sagt Gespräche mit den Ländern ab/Altmaier stellt höhere Preise in Aussicht“¹² Bereits damals hätte also klar sein können, wie die weitere Marschrichtung aussehen würde. Der Minister würde steigende Strompreise mit dem Hinweis kontern, genau davor habe er ja gewarnt – und die politische Verantwortlichkeit an die Länderkammer und die Opposition delegieren, die seinen Vorstoß abgelehnt hatten. Im Bundestagswahlkampf 2013 war genau das zu besichtigen.¹³

Das Ausmaß der strategischen Wirkung des „Strompreisbremsen“-Vorschlags lässt sich mithin erst in der politischen Langzeitbetrachtung ermessen. Peter Altmaier gelingt im Vorfeld der Bundestagswahl nicht weniger als eine Umkehrung der Rollen – vom Blockierer zum Macher, vom Angeklagten zum Ankläger. Spätestens mit dem Bundestagswahlkampf war deutlich, dass sich der Bundesumweltminister gegen die doch eigentlich für ihn politisch negative Wirkung steigender Strompreise erfolgreich immunisiert hatte. Die Kosten wurden in der öffentlichen Diskussion nicht ihm, sondern denjenigen zugerechnet, die sich bislang einer Reform des Subventionsregimes im Rahmen des EEG verweigert hatten. Das Thema war damit vor der Wahl für die Opposition politisch weitgehend neutralisiert, wollte sie nicht Gefahr laufen, als Blockierer oder gar als Verursacher dazustehen. Es sieht nicht so aus, als hät-

te das 10-Punkte-Sofortprogramm zur Energiewende¹⁴, das die SPD am 10.08.2013 vorlegte, daran etwas Grundlegendes geändert.

Während diese Zeilen entstehen, läuft der Wahlkampf noch. Klar ist aber bereits heute, dass die Energiewende nach der Wahl unter einem gänzlich anderen Vorzeichen, nämlich dem der steigenden Stromkosten und der Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle in Koalitionsverhandlungen spielen wird, unabhängig davon, wie die Verhandlungspartner aussehen.¹⁵ Einige publizistische Beobachter konstatieren diese Umkehrung der strategischen Ausgangslage bereits wenige Tage nach Präsentation des Vorschlages, so etwa die Tageszeitung DIE WELT, die am 03.02.2013 die Überschrift „Da lacht der Altmaier“¹⁶ druckt. Es bleibt nur, dem Autor Daniel Wetzel zu seinem strategischen Weitblick zu gratulieren. Allen anderen sei anempfohlen, beizeiten den ReformKompass zur Hand zu nehmen.

Literaturquellen:

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). ReformKompass I. Das Strategieinstrument für politische Reformprozesse. Gütersloh 2013.

Riedel, Henrik: Nachhaltige Entwicklung des öffentlichen Sektors – Mit dem Reformkompass auf Kurs bleiben, AWV-Informationen, Heft 4, Juli/August 2013.

**Kontaktdaten: Dr. Henrik Brinkmann, Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh
Tel.: ++49/(0) 5241/81-8 15 67
Fax: ++49/(0) 5241/ 81-68 15 67
E-Mail: henrik.brinkmann@bertelsmannstiftung.de**

11 So zitiert der Stern den Vorsitzenden der GRÜNEN-Bundestagsfraktion, Jürgen Trittin, mit den Worten: „Es ist gut, dass Altmaiers und Röslers Ausbaubremse vor dem Aus steht. Alleine ihre Ankündigung hat zehntausende von Arbeitsplätzen und Investitionen in Milliardenhöhe gefährdet.“ <http://www.stern.de/politik/deutschland/altmaier-strompreisbremse-ko-umlage-2000299.html>, zuletzt abgerufen am 10.09.2013.

12 <http://www.seiten.faz-archiv.de/faz/20130422/fd2201304223861086.html>, zuletzt abgerufen am 10.09.2013.

13 So zitiert die FAZ den Minister am 10.08.2013 mit den Worten „Eine Einigung über meinen Vorschlag für eine Strompreisbremse ist bisher durch die Weigerung und Uneinigkeit insbesondere der rot-grünen Länder nicht zustande gekommen“: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/teure-energie-altmaier-strompreisbremse-noch-in-diesem-jahr-12495556.html>, zuletzt aufgerufen am 12.09.2013.

14 Vgl. http://www.spd.de/aktuelles/106676/20130815_steinbrueck_machnig_energiepapier.html, zuletzt abgerufen am 12.09.2013.

15 So titelte drei Wochen vor der Bundestagswahl das Wochenmagazin DER SPIEGEL in seiner Printausgabe Nr. 36 vom 02.09.2013 „Luxus Strom – Warum Energie immer teurer wird und was die Politik dagegen tun muss“.

16 <http://www.welt.de/print/wams/wirtschaft/article113335368/Da-lacht-der-Altmaier.html>, zuletzt abgerufen am 10.09.2013.