

Normative Ziele und wertfreie Mittel in der Klimapolitik? Eine kritische Untersuchung des klimapolitischen Zielsystems

Energiepolitik (1)

Dominic JUNG ⁽¹⁾, Roland MENGES ^{1 (1)}

⁽¹⁾ TU Clausthal, Institut für Wirtschaftswissenschaft

Motivation und zentrale Fragestellung

Die in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsländern formulierten Klimaschutzziele beziehen sich auf die Verringerung des Primärenergiebedarfs (1), die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger im Energiemix (2) und die Senkung der Treibhausgasemissionen, insbesondere von CO₂. (3) Diese Ziele richten sich vorwiegend auf den Energiesektor der Volkswirtschaft. Geht man davon aus, dass das primäre klimapolitische Interesse der Reduktion der CO₂-Emissionen gilt, so lassen sich die gesamtwirtschaftlichen Determinanten der CO₂-Emissionen entsprechend der energiewirtschaftlichen Umwandlungskette anhand der folgenden Identitätsgleichung darstellen:

$$\text{CO}_2 := \text{CO}_2/\text{C} * \text{C}/\text{PEV} * \text{PEV}/\text{EEV} * \text{EEV}/\text{NEV} * \text{NEV}/\text{BIP} * \text{BIP}$$

(Hierbei gilt: C=Kohlenstoffmenge, PEV=Primärenergieverbrauch, EEV=Endenergieverbrauch, NEV=Nutzenergieverbrauch, BIP=Bruttoinlandsprodukt)

Auf den verschiedenen Umwandlungsstufen ergeben sich diverse Ansatzpunkte für eine Verringerung von CO₂-Emissionen: So kann beispielsweise durch die zunehmende Verwendung erneuerbarer Energieträger der Brennstoffmix geändert und der Kohlenstoffgehalt des Primärenergieverbrauchs verringert werden (C/PEV). Eine Erhöhung der verschiedenen Ausprägungen von Energieeffizienz entlang der Umwandlungskette kann ebenfalls zu einer Reduktion der Emissionen führen. Aus dieser Sicht kann jedoch auch die Schlussfolgerung abgeleitet werden, dass die drei oben genannten Ziele der Klimapolitik nicht unabhängig voneinander verfolgt werden können. Das Zielsystem der Klimapolitik ist im Prinzip überbestimmt. Ob die Förderung der erneuerbaren Energien, die Erhöhung der Energieeffizienz oder die Senkung bestimmter sektoraler Energieverbräuche ein eigenständiges umwelt- energie- oder klimapolitisches Ziel darstellen, oder ob sie lediglich als Zwischen- bzw. Sekundärziele oder nur als Mittel der Emissionsreduktion anzusehen sind, ist jedoch Gegenstand einer unversöhnlichen, beinahe ideologischen Diskussion. Auch empirisch scheint dieses Problem nicht lösbar: Bezieht man wirtschafts- oder umweltpolitische Zielsysteme – wie in der Wohlfahrtsökonomik üblich – auf individuelle Werte bzw. Nutzenfunktionen, so ist das Ziel der Reduktion von Treibhausgasemissionen aufgrund der Bedeutung des Klimawandels im gesellschaftlichen Diskurs für jedes einzelne Individuum unmittelbar einleuchtend. Empirische, bzw. experimentelle Untersuchungen der Präferenzen privater Haushalte im Bereich der Energie- und Umweltpolitik verweisen darauf, dass Individuen zwar bereit sind, ihre Präferenz für den Klimaschutz mit einer Zahlungsbereitschaft zu unterlegen, sie an den eher technischen Details der konkreten Markteingriffe jedoch häufig kaum interessiert sind (Menges und Traub 2009). Das ökonomische Standardargument betont in Bezug auf das Verhältnis von Zielen und Mitteln in der Klimapolitik jedoch zwei andere Aspekte: Erstens werde das gesellschaftliche Ziel der Emissionsreduktion auf einer normativen Ebene als gegeben betrachtet. Und zweitens führen lediglich technologie- und sektorneutrale Instrumente wie etwa der Emissionshandel oder eine CO₂-Steuer zu einem kosteneffizienten Klimaschutz, da nur hierdurch gewährleistet ist, dass sich die Grenzkosten der Emissionsvermeidung über alle Anknüpfungspunkte entlang der o.g. energiewirtschaftlichen Umwandlungskette ausgleichen, bestenfalls sogar im internationalen bzw. globalen Maßstab. Während die normative Zielebene nicht hinterfragt wird, stellt die Feststellung einer überlegenen Kosteneffizienz des Emissionshandels oder eines geeigneten Steuersystems nach gängigem Verständnis eine positive und damit wertfreie Aussage der Ökonomik dar. Diese werde aber offenbar in der Gesellschaft nicht verstanden oder aufgrund von Partikularinteressen von den Politikern nicht kommuniziert. In der Folge werde die Klimapolitik wie im Fall der Ökostromförderung irrational und rein symbolisch (Weimann 2016). Im hier vorgestellten Projekt wird ein Ansatz einer umfassenden Zielsystemanalyse vorgestellt, anhand dessen die dichotomische Trennung zwischen einer normativen Zielformulierung und einer Wertfreiheit der Mittelwahl hinterfragt und das Verhältnis von Zielen und Mitteln analysiert werden kann.

¹ Korrespondenz: Roland Menges, Julius-Albert-Str. 6, 38678 Clausthal-Zellerfeld, Deutschland, Tel.: +49 53523 72 7652, Mail: roland.menges@tu-clausthal.de

Methodische Vorgangsweise und erwartete Ergebnisse

Bei abstrakter Betrachtung stehen sich in der Diskussion um die Legitimation klimapolitischer Maßnahmen unterschiedliche Konstruktionen von Ziel/Mittel-Systemen gegenüber, die sich wie folgt charakterisieren lassen:

Konzeption 1: Festhalten an formaler, ökonomisch-rationaler Zielformulierung: Klimapolitische Ziele werden als exogene Setzungen akzeptiert. Die Wahl der Mittel ist jedoch wertfrei, und unterliegt einer reinen Effizienzbetrachtung. Das Ergebnis ist die theoretische Dominanz des Emissionshandels oder einer einheitlichen CO₂-Steuer, die eine quasi-marktliche Aktivierung von Klimaschutzoptionen ermöglichen. Diskretionäre Eingriffe zu Gunsten bestimmter Technologien oder Sektoren sind hiernach abzulehnen. Dies bedeutet auch, dass eine direkte nach regionalen, personellen oder institutionellen Kriterien gegliederte Zurechenbarkeit bzw. Verantwortung von Klimaschutzmaßnahmen nicht möglich ist – sie ist als Internalisierung im gesamtwirtschaftlichen System der pretialen Steuerung der Märkte verankert und wirkt damit wie die „unsichtbare Hand“, der allenfalls in Ausnahmefällen (etwa bei langfristigen Infrastrukturfragen oder der Technologieförderung) ins Handwerk gegriffen werden sollte.

Konzeption 2: Berücksichtigung auch von sektor- oder z.B. prozessorientierten Zielen in der Klimapolitik. Die Mittel sind nicht unbedingt wertfrei und möglicherweise selbst Teil eines nicht vollständig bestimmten Zielsystems. Von besonderer Bedeutung könnte dabei sein, dass sich in der Wahl der Mittel selbst Werte äußern, wenn z.B. einer reinen Marktlösung mit Skepsis begegnet wird und eine direkte Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit der Maßnahmen zu Personen, Regionen, Sektoren oder Technologien gewünscht wird.

Während die erste Konzeption von vielen Ökonomen zumindest nicht explizit in Frage gestellt wird, kann auch die zweite Konzeption auf eine wissenschaftliche Relevanz verweisen. So hat bereits Gunnar Myrdal (1933) auf die Probleme eines wissenschaftlichen Verständnisses von Wirtschaftspolitik hingewiesen, nach der Mittel grundsätzlich wertfrei sind, bzw. ihre Werte immer nur aus dem übergeordneten Zielsystem abzuleiten sind. Er betont, dass in der sozialen und politischen Realität keine Mittel existieren, die vollständig wertfrei sind und der gesellschaftliche und politische Prozess nicht nur durch die Ziele, sondern immer auch durch die Mittel beeinflusst werde. Auch der betriebswirtschaftlichen Entscheidungsforschung ist die zweite Konzeptionen nicht fremd. Die Vorstellung eines korporativen Akteurs, der seine Ziele selbst nicht vollständig kennt, diese erst mit der Zeit und im Prozess erkennt und realisiert, ist beispielsweise eine der wesentlichen Aussagen der Entscheidungsforschung von Hauschildt (1976). Hiernach sind strategische Ziele nicht einfach im Sinne eines rationalen Entscheidungsprozesses abzuarbeiten. Mittel müssen implementiert werden, während des Prozesses werden neue Möglichkeiten und Mittel entdeckt, es kommt zu einer Konversion von Zielen, es kommt zu inkrementalen Lösungen, teilweise sogar zu Lösungen, für die noch gar keine Probleme existieren. Cyert und March (1963) zeigen, dass verbindliche Zielformulierungen häufig keine Konfliktlösungen bieten, sondern nur vage „Quasi-Lösungen“, die einem bargaining und der Interpretation unterliegen, wie die Ziele erreicht werden sollen. Ähnlich wie in der betriebswirtschaftlichen Entscheidungsforschung zu Zielbildungsprozessen wird in dem hier vorgestellten Projekt das klimapolitische Zielsystem deskriptiv mittels der Methoden der Content-Analyse untersucht. Beiträge in Zeitschriften und Zeitungen sowie Veröffentlichungen der wesentlichen Einflussgruppen nationaler Klimapolitik (staatliche Institutionen, Unternehmen und deren Verbände, Konsumenten und deren Verbände) werden mit quantitativen Verfahren in Bezug auf die Frage untersucht, wie sich das gesellschaftlichen Zielsystems in der Klimapolitik über die Zeit entwickelt und verändert hat. Es wird untersucht, ob und inwiefern „objektive“ Elemente dieses Zielsystems über die Zeit identifiziert werden können und eine andere Wertung erfahren und ob sich hieraus Schlussfolgerungen in Bezug auf das gesellschaftlich wahrgenommene Zielsystem und seine Differenzierung in Ziele und Mittel ableiten lassen.

Literatur

Cyert, R.; March, J. (1963): A Behavioral Theory of the Firm, New Jersey.

Hauschildt, J. (1976): Entscheidungsziele, Tübingen.

Menges, R.; Traub, S. (2009): Who Should Pay the Bill for Promoting Green Electricity? An Experimental Study on Consumer Preferences, International Journal of Environment and Pollution, 39, 44-60.

Myrdal, G. (1933): Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, 4, 305-329.

Weimann, J. (2016): Ein Kommentar zu Carsten Schröder und Peter Grösche – Playdoyer gegen einen Energiesoli, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 17(1), 88-91.