

Meixner, Horst

**Article — Digitized Version**

## Energieeinsparungspolitik und Marktwirtschaft: Überholte Leitbilder blockieren effiziente Strategien

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Meixner, Horst (1981) : Energieeinsparungspolitik und Marktwirtschaft: Überholte Leitbilder blockieren effiziente Strategien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 4, pp. 178-183

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135547>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Energieeinsparungspolitik und Marktwirtschaft

## Überholte Leitbilder blockieren effiziente Strategien

Horst Meixner, Frankfurt

**Kaum jemand, der nicht eine intensive Einsparungspolitik als „unverzichtbaren Bestandteil“ der Energiepolitik empfiehlt. Geht es jedoch um konkrete Maßnahmen, insbesondere um bestimmte Auflagen, wie sie etwa von der Enquete-Kommission „Zukünftige Kernenergie-Politik“ vorgeschlagen werden, regt sich Widerstand. Dieser stützt sich vor allem auf Elemente der neoklassischen Allokationstheorie und ordnungspolitische Argumente. Horst Meixner analysiert die Stichhaltigkeit dieser Kritik.**

Konzeptionelle Grundlage der Energiepolitik der Bundesregierung war bis in die erste Hälfte der siebziger Jahre eine unzulässig vereinfachende Sichtweise der Allokationsprobleme im Energiebereich: Sie beruhte auf der Annahme, daß Energie als Produktionsfaktor und als Konsumgut einen hohen Grad von Komplementarität aufweise und es deshalb im Interesse des Wachstumsziels vor allem darauf ankomme, eine effizienzmaximale Faktorallokation innerhalb des Energie(bereitstellungs)sektors zu sichern<sup>1</sup>. Die Gewährleistung eines möglichst preisgünstigen Energieangebots durch Realisierung eines intrasektoralen Allokationsoptimums wurde als energiepolitische Aufgabe begriffen, weil technische Besonderheiten der Bereitstellung und Verteilung von Energie (Leitungsgebundenheit, Nicht-Speicherbarkeit von Elektrizität etc.) eine optimale Selbstregulierung der Energiemärkte nicht zulassen.

Dem Ziel der „Sicherheit der Energieversorgung“, das neben das der „Billigkeit“ gestellt wurde, lag gleichfalls die Vorstellung zugrunde, Energieträger könnten sich zwar wechselseitig bis zu einem gewissen Grade ersetzen, aber eine Substitution von Energie als solcher sei kaum möglich. Eine kontinuierliche, unterbrechungsfreie Versorgung mit steigenden Energiemengen ist dann *conditio sine qua non* für ökonomisches Wachstum, und insbesondere wegen des zunehmenden Anteils der damals relativ billigen Importenergien

<sup>1</sup> Vgl. H. K. S c h n e i d e r: Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik, in: Ordnungsprobleme und Entwicklungstendenzen der deutschen Energiewirtschaft, Essen 1967, S. 25 f.

*Dr. Horst Meixner, 31, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Markt und Plan der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt. Er arbeitet im Rahmen eines Forschungsprojekts der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) über die „Sozialverträglichkeit verschiedener Energiesysteme in der industriegesellschaftlichen Entwicklung“.*

war auch aus neoliberaler Sicht die Gewährleistung dieser Voraussetzung Aufgabe staatlicher Politik<sup>2</sup>.

Als Beleg für die Annahme einer sehr niedrigen Substitutionselastizität von Energie als Gesamtheit wurden statistische Untersuchungen der Vergangenheitsentwicklung gewertet, die auf eine enge Kopplung zwischen dem ökonomischen Wachstum und der Expansion des Energieeinsatzes hinwiesen: Die Wachstumsrate des Primärenergieeinsatzes lag in den industriell entwickelten Volkswirtschaften des Westens bis in die siebziger Jahre nur ganz geringfügig unter der Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts (BSP) („Elastizitätskoeffizient“ von nahezu 1)<sup>3</sup>. Konsequenterweise wurden dann auf Basis dieser produktionstheoretischen Annahme Energieprognosen erstellt, die den historischen Wert der Relation zwischen der Änderungsrate des Primärenergieeinsatzes und der Änderungsrate des BSP ohne wesentliche Korrekturen in die Zukunft fortschrieben.

Nun sind die energiepolitischen Ziele „Billigkeit“ und „Sicherheit“ der Versorgung durch die dramatischen Entwicklungen der letzten Jahre zwar keineswegs irrelevant geworden, sondern haben noch an Aktualität gewonnen; aber die Diskussion im Anschluß an die erste Ölpreiskrise hat klar erwiesen, daß die Sichtweise des Allokationsproblems, die diesen Zielformulierungen zugrunde lag, einer entscheidenden Korrektur bedarf.

Eine Aufgabe der Beschränkung auf die intrasektorale Allokationsproblematik wird zum einen durch detailliertere Untersuchungen der Vergangenheitsentwicklung nahegelegt, die durch Disaggregation der globalen Trends und durch internationale Vergleiche belegen, daß die Parallelität der Entwicklung von BSP und Primärenergieeinsatz nicht durch die Annahme einer sehr niedrigen Substitutionselastizität „erklärt“ werden

<sup>2</sup> Vgl. ebenda, S. 32 ff., sowie Th. W e s s e l s: Die Sicherheit der nationalen Versorgung als Ziel der Wirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 120, 1964.

<sup>3</sup> Vgl. die Berechnungen bei A. D. N e u: Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch – eine Strategie der Energiepolitik?, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 52, Kiel 1978, S. 12.

kann: Sie erweist sich vielmehr als das Resultat des Zusammenwirkens einer Vielzahl von Faktoren, und erst die Überlagerung der sehr unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Sektoren der Energiebereitstellung und -anwendung erzeugte einen scheinbar stabilen Zusammenhang der globalen Trends<sup>4</sup>.

Zum anderen – und dies ist ein noch wichtigerer Einwand gegen die Prolongation des Elastizitätskoeffizienten in die Zukunft – haben umfangreiche Studien über technische Möglichkeiten der Energieeinsparung gezeigt, daß sich Energie keineswegs nur marginal, sondern in erheblichem Umfang durch Kapital, Arbeit und/oder technisches Wissen ersetzen läßt<sup>5</sup>.

Die Angaben über die Größe der hier vorhandenen Einsparungspotentiale wuchsen in den letzten Jahren mindestens mit der Geschwindigkeit, mit der Prognosen über die Entwicklung der Energienachfrage zurückgenommen wurden. Inzwischen besteht unter energie-technischen Experten weitgehend Konsens darüber, daß in der Bundesrepublik Einsparungen an Endenergie (relativ zu einer Entwicklung unter Beibehaltung heutiger Nutzungstechnologien) von 25 % bis zum Jahr 2000 und von 40 % bis 2030 und sogar noch höhere Werte im Prinzip technisch realisierbar sind<sup>6</sup>. Wenn aber Einsparungsmöglichkeiten in einer solchen Größenordnung existieren, die nicht auf schlichten Verbrauchseinschränkungen beruhen, sondern auf einer Senkung des für die jeweiligen „Energiedienstleistungen“ (z. B. Aufrechterhaltung einer bestimmten Raumtemperatur) erforderlichen Energieeinsatzes, dann stellt sich das Allokationsproblem auch und vor allem intersektoral.

### Oberflächlicher Konsens

Die sich hier notwendigerweise anschließende Frage, ob dieses intersektorale Allokationsproblem allein dem Markt überantwortet werden kann und soll oder ob ein energiepolitischer Handlungsbedarf besteht, scheint – bei oberflächlicher Betrachtung – durch einen erstaunlich breiten Konsens beantwortet: Es gibt kaum eine wissenschaftliche Studie über Energieprobleme aus den letzten Jahren, in der eine Einsparungspolitik nicht als „unverzichtbarer Bestandteil“ künftiger

<sup>4</sup> Vgl. etwa die Untersuchung von H. Schaefer et al.: Struktur und Analyse des Energieverbrauchs der Bundesrepublik Deutschland, Gräffling/München 1980, S. 35 ff.

<sup>5</sup> Für die Bundesrepublik vgl. Fichtner-Beratende Ingenieure: Technologien zur Einsparung von Energie – Studie ET-5012 A, im Auftrag des Bundesministers für Forschung und Technologie, Kurzfassung und Erläuterung des technischen Teils der Studie, Stuttgart, Juni 1977.

<sup>6</sup> Die angegebenen Werte entsprechen einem „starken Einsparen“, wie es in den beiden mittleren der vier von der Enquete-Kommission „Zukünftige Kernenergie-Politik“ entwickelten Energiepfaden enthalten ist. Vgl. den Bericht in: Bundestagsdrucksache 8/4341, Bonn, 27. 6. 1980, S. 31 f.

Strategien empfohlen würde<sup>7</sup>. Und im politischen Bereich wird die Notwendigkeit intensiverer Einsparungsbemühungen nicht nur von den Regierungen aller wichtigen Industriestaaten proklamiert, sondern die Förderung rationeller Energieverwendung gehört auch zu den Programmpunkten von internationalen Organisationen wie der OECD, der IEA und der EG. In den programmatischen Aussagen der Bundesregierung, der Länder und aller im Bundestag vertretenen Parteien nimmt das Ziel der Energieeinsparung einen vorrangigen Platz ein<sup>8</sup>; und auch in Stellungnahmen der Gewerkschaften, von Wirtschaftsverbänden sowie in Erklärungen aus der Energiewirtschaft und nicht zuletzt natürlich von Bürgerinitiativen wird die Notwendigkeit einer Einsparungspolitik akzeptiert oder sie wird sogar explizit gefordert<sup>9</sup>.

Offenbar ist aber diese Übereinstimmung nur deklamatorischer Natur; denn sobald es nicht mehr um allgemeine Bekundungen, sondern um konkrete Maßnahmen für eine intensivierte Einsparungspolitik geht, wie sie etwa von der Enquete-Kommission „Zukünftige Kernenergie-Politik“ in ihrem Zwischenbericht mehrheitlich vorgeschlagen wurden<sup>10</sup>, formiert sich umgehend Widerstand. Soweit dabei nicht das ungeschminkte Interesse die Argumente diktiert, stützt sich die Kritik vor allem auf Elemente der neoklassischen Allokationstheorie und die neoliberale Ordnungstheorie. Unter Berufung auf diese Instanzen wird behauptet, daß der Versuch einer weitergehenden Ausschöpfung des vorhandenen Einsparungspotentials zu Wohlfahrtseinbußen führen müsse und daß ein Großteil der zur Zeit diskutierten Maßnahmen mit ordnungspolitischen Grundsätzen „Sozialer Marktwirtschaft“ nicht zu vereinbaren sei<sup>11</sup>.

Sicherlich kann ein „thermodynamischer Imperativ“, wonach staatliche Maßnahmen dafür zu sorgen hätten, daß sämtliche technisch möglichen Einsparungen reali-

<sup>7</sup> Die Spannweite kann hier durch zwei Studien angedeutet werden: Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln: Mut zu marktwirtschaftlicher Energiepolitik, Köln, September 1977, S. 12, Ziff. 25; Öko-Institut: Energiewende – Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran, Frankfurt 1980, S. 190 ff.

<sup>8</sup> Vgl. den Überblick bei H. Krümpelmann: Synopse der programmatischen Aussagen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu Fragen des „Qualitativen Wachstums“ und der „Energieversorgung“, in: V. Huff (Hrsg.): Energieversorgung und Lebensqualität, Villingen 1978.

<sup>9</sup> Dies belegen beispielsweise die Stellungnahmen aller relevanten Verbände anläßlich der öffentlichen Anhörung zur Energiepolitik vor dem Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages am 17./19. Okt. 1977.

<sup>10</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 8/4341 vom 27. 6. 1980, insbes. S. 104 ff.

<sup>11</sup> Vgl. etwa die Kleine Anfrage von Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion zum Bericht der Enquete-Kommission, Bundestagsdrucksache 8/4468, Bonn, 5. 9. 1980, S. 2.

siert und so der spezifische Primärenergieeinsatz minimiert wird, nicht überzeugen<sup>12</sup>. Insofern ist auch der Kritik an einer solchen Verabsolutierung des Einsparungsziels zuzustimmen, die darauf hinweist, daß diese Konzeption auf der Annahme beruht, außer Energie sei nichts knapp in dieser Welt<sup>13</sup>. Aber wenn es auch richtig ist, daß eine ausschließlich an energetischen bzw. energetischen Größen orientierte Optimierung der Energieversorgung nicht per se ein gesellschaftliches Optimum gewährleistet, so ist doch die gängige Lösung, die sich hier aus neoklassischer Sicht anbietet, ebenso fragwürdig.

### Neoklassische Lösung

Im Rahmen des neoklassischen Paradigmas stellt sich die Frage nach der „optimalen Einsparungsintensität“ ausschließlich als Problem der Gewährleistung pareto-optimaler Allokationseffizienz. Da die Möglichkeit interpersoneller Wohlfahrtsvergleiche verneint wird, stellt jede effiziente Allokation zugleich ein Wohlfahrtsoptimum relativ zu einer als gegeben angesehenen Verteilung dar; Effizienz ist das Dual des neoklassischen Wohlfahrtsbegriffs. Bekanntlich stellt sich ein Pareto-Optimum „automatisch“ nur unter Bedingungen ein, wie sie durch das Modell vollkommener Konkurrenz beschrieben werden, wobei vorausgesetzt werden muß, daß keine Fälle von Marktversagen vorliegen (Externalitäten, öffentliche Güter, economies of scale etc). Damit ist die neoklassische Lösung des hier zur Debatte stehenden Allokationsproblems schon vorgezeichnet: Soweit relevante Fälle von Marktversagen zu konzidieren sind, bedarf es politischer Korrekturen, die dafür sorgen, daß die Preise von Energie die sozialen Grenzkosten reflektieren, damit nicht ein „falsches“ Verhältnis zwischen den Grenzkosten des Energieträgerbezugs und den Grenzkosten von Einsparungstechnologien zu einer verzerrten Wiedergabe der Knappheitsverhältnisse durch das Preissystem führt. Wenn dies gewährleistet ist, dann kann und muß der fällige Strukturwandel über den Preismechanismus abgewickelt werden, denn dann garantieren die Nachfrageentscheidungen der Wirtschaftssubjekte die Realisierung eines Effizienz- und Wohlfahrtsoptimums.

Prinzipiell ändert sich an dieser These auch nichts, wenn die Frage dynamischer Allokationseffizienz einbezogen wird: Die angezielte Internalisierung externer Effekte – etwa bei Umweltbelastungen durch energetische Prozesse – soll auch die erst in der Zukunft auftretenden Schäden berücksichtigen. Und im Hinblick auf

<sup>12</sup> Im Sinne eines solchen „thermodynamischen Imperativs“ argumentiert B. C o m m o n e r: Energieeinsatz und Wirtschaftskrise – Die Grundlagen für den radikalen Wandel, Reinbek 1977; ähnlich auch A. B. L o v i n s: Sanfte Energie – Das Programm für die energie- und industriepolitische Umrüstung unserer Gesellschaft, Reinbek 1978, S. 87 f.

die Erschöpfbarkeitsproblematik bei nicht-regenerativen Energieträgern wird durch das auf Hotelling zurückgehende „fundamental principle of the economics of exhaustible resources“ (Solow) der Nachweis erbracht, daß künftige Knappheiten – jedenfalls im Prinzip – durch den Marktmechanismus antizipiert werden.

Wenn nämlich Ressourceneigentümer vor der Alternative stehen, eine Ressourceneinheit entweder heute zu fördern und den erzielbaren Nettoerlös zu investieren oder sie im Boden zu belassen, um einen Ertrag in Form von Preissteigerungen in der Zukunft zu erzielen, so werden sie zum Zwecke der Maximierung des Gegenwartswerts ihrer Nettoerlöse die Förderung nur so weit ausdehnen, bis der mit dem alternativ erzielbaren Zinssatz abdiskontierte Nettoerlös in der Zukunft dem Nettoerlös in der Gegenwart entspricht. Im Gleichgewichtsfall unter den Bedingungen vollkommener Konkurrenz und vollständiger Voraussicht, wenn der Nettoerlös eine reine Knappheitsrente darstellt, wird für die jeweilige Ressource dann ein Nutzungspfad in der Zeit gewählt, bei dem diese Rente mit einer dem Zinssatz entsprechenden Rate wächst, weil nur dann keine Umschichtung zwischen den alternativen Anlageformen mehr möglich ist, die den Gegenwartswert der Nettoerlöse steigert. Politische Korrekturen sind auch hier nur insoweit erforderlich, als begründete Zweifel an der Wirksamkeit marktendogener Antizipation bestehen, weil die Bedingungen auf den faktischen Märkten denen des idealen Modells nicht entsprechen. Die durch das neoklassische Konzept vorgezeichnete Handlungsperspektive ist wiederum die approximative Realisierung des im Hinblick auf Wohlfahrt und Effizienz optimalen Pfades<sup>14</sup>.

Insgesamt gesehen schließt somit die neoklassische Argumentation korrigierende Eingriffe zur Lösung des intersektoralen Allokationsproblems im Energiebereich nicht aus; aber sie will solche Maßnahmen auf die Herstellung von Pareto-Effizienz begrenzt sehen.

### Inkonsistentes Konzept

Wenn nun auf dieser Grundlage gegen interventionistische Strategien, die auf eine weitergehende Ausschöpfung des vorhandenen Einsparungspotentials zielen, der Vorwurf erhoben wird, sie gingen „zu weit“

<sup>13</sup> Vgl. die Kritik bei A. W e i n b e r g: Reflections on Energy Wars, in: American Scientist, Vol. 66, 1978; sowie K. E. B o u l d i n g: Anxiety, Uncertainty, and Energy, in: Society, Jan./Febr. 1978.

<sup>14</sup> Einen Überblick zur Theorie erschöpfbarer Ressourcen unter Ein-schluß einer Diskussion der sich daraus ergebenden politischen Handlungsperspektiven liefern: R. M. S o l o w: The Economics of Resources and the Resources of Economics, in: American Economic Review, Vol. 64, 1974; C. C. v. W e i z s ä c k e r: Leistet der Markt die optimale intertemporale Allokation der Ressourcen?, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF., Bd. 108 (Erschöpfbare Ressourcen).

und implizierten deshalb Wohlfahrtsverluste, dann wird der Nachweis erforderlich, daß durch eine solche Einsparungspolitik die Grenzkosten des Energieträgerbezugs „zu hoch“ bzw. die Grenzkosten von Einsparungstechnologien „zu niedrig“ angesetzt werden. Ein solcher Nachweis nun wiederum würde voraussetzen, daß entweder die idealen Bedingungen des Konkurrenzmodells in der Realität verwirklicht werden, was selbstverständlich illusorisch ist, weil es sich eingestandenmaßen um einen „Nirwana-Approach“ (Demsetz) handelt, oder aber die erforderlichen Korrekturen der Preise auf den faktischen Märkten müßten auf andere Weise bestimmt werden können. Letzteres scheidet, weil das neoklassische Paradigma kein konsistentes Konzept zur Ermittlung der sozialen Zusatzkosten anzubieten hat. Das liegt nicht nur daran, daß zu den langfristigen sozialen Zusatzkosten des Einsatzes der verschiedenen Energieträger neben den Umweltbelastungen und -risiken auch die Folgen eventueller Erschöpfungs- bzw. Umstellungskrisen in der Zukunft sowie die Risiken der Unterbrechung von Energieimporten u. a. m. zu zählen sind und daß solche Effekte oft weder genau abschätzbar noch exakt zurechenbar und in vielen Fällen kaum in monetären Größen auszudrücken sind<sup>15</sup>.

Während dies für jede rational verfahrenende Politik ein Problem darstellt, gerät die neoklassische Konzeption bei der Bewertung von Externalitäten in einen prinzipiellen Widerspruch zu den eigenen Grundannahmen, weil alle vorgeschlagenen Strategien zur Internalisierung externer Effekte auf Werturteile über Verteilungssituationen angewiesen sind, so daß das Konzept einer „reinen“ verteilungsabstinenten Allokationspolitik nicht durchgehalten werden kann: Da der im Sinne der paretianischen Wohlfahrtstheorie ineffiziente Status quo sich von einem Zustand, der durch Internalisierung erreicht werden könnte, nicht nur hinsichtlich des Allokationsergebnisses, sondern immer auch hinsichtlich der Verteilung unterscheidet, verbietet sich wegen des geforderten Ausschlusses interpersoneller Wohlfahrtsvergleiche auch ein vergleichendes Urteil über die Allokationseffizienz in beiden Situationen<sup>16</sup>.

Letztlich kann deshalb von einer rigiden neoklassischen Position her keine überzeugende Bestimmung einer optimalen Einsparungsintensität geliefert werden.

<sup>15</sup> Vgl. den Versuch einer Auflistung der wichtigsten Elemente der sozialen Zusatzkosten energetischer Prozesse im Rahmen einer Begründung des Ziels der Energieeinsparung in K. M. Meyer-Arbich (Hrsg.): *Energieeinsparung als neue Energiequelle – Wirtschaftspolitische Möglichkeiten und alternative Technologien*, München 1979, S. 35 ff.

<sup>16</sup> Eine ausführlichere Behandlung dieses Problems findet sich in H. Meixner: *Technologische Entwicklung und natürliche Reproduktionsgrundlagen*, Frankfurt 1980, S. 64 ff.

Und es ist deshalb schwerlich möglich, auf einer solchen theoretischen Grundlage, die von der vermeintlichen Isolierbarkeit des Problems allokativer Effizienz lebt, den Vorwurf zu begründen, bestimmte einsparungspolitische Strategien gingen unter Wohlfahrts Gesichtspunkten „zu weit“.

### Komplexes Abwägungssystem

Wenn sich nun zeigt, daß das anstehende Allokationsproblem nicht auf „konfliktfreie Ökonomik“ (Sen) reduziert werden kann, dann muß an die Stelle des Leitbildes paretianischer Effizienz ein angemesseneres Konzept zur Bestimmung der anzustrebenden Einsparungsintensität treten. In einer demokratischen Gesellschaft, die ja als Basis-Werturteil das Prinzip der Gleichheit impliziert („one man, one vote“), kann diese Alternative selbstverständlich nicht die autoritär-pateralistische Festlegung von Zielen sein, sondern die Konstruktion von gesellschaftlichen Zielsystemen in öffentlicher Diskussion und ihre Legitimation durch demokratische Willensbildung<sup>17</sup>. Eine Bewertungsgrundlage für einsparungspolitische Strategien vermag eine solche Konzeption zu liefern, wenn sie es erlaubt, „Kosten“ und „Nutzen“ von Eingriffen als Zielbeiträge und Zielverzicht zu messen, und wenn die unterschiedlichen Ziele politisch gewichtet werden, um eine Bewertung von „trade-offs“ zu ermöglichen<sup>18</sup>.

Für eine rational verfahrenende Energiepolitik stellt sich dann die Frage nach dem Ausmaß der anzustrebenden Einsparungen als ein komplexes Abwägungsproblem, dessen Lösung im Idealfall so ausfallen müßte, daß der „gesellschaftliche Grenznutzen“ der letzten durch staatliche Maßnahmen induzierten Einsparung die entstehenden „gesellschaftlichen Grenzkosten“ gerade noch zu kompensieren vermag. Eingebettet werden muß diese Abwägung überdies in die allgemeinere Entscheidung über die anzustrebende Entwicklung des Energiesystems insgesamt, da zwischen der Energieträgerstruktur bzw. der Technologiestruktur des Energiesystems und den jeweils möglichen Einsparungen teils komplementäre, teils substitutive Beziehungen bestehen.

Einen Lösungsansatz, der diese Verflechtungen zu berücksichtigen versucht, hat die Enquete-Kommission

<sup>17</sup> Offensichtlich stellt ein solches Konzept nicht gerade eine revolutionäre Neuerung dar. Aber angesichts der Beharrlichkeit, mit der die neoklassische Umwelt- und Ressourcenökonomie darauf insistiert, die Höhe von sozialen Zusatzkosten durch eine „objektive“, markt-analoge Bewertung auf Grundlage der gegebenen Einkommens- und Vermögensverteilung zu messen, scheint die Möglichkeit einer Bindung der Bewertung an individuelle Präferenzen über „gleichverteilte“ Wahlstimmen fast umstürzlerisch.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu die ausführlicheren Überlegungen bei H. Meixner, a. a. O., S. 76 ff.

„Zukünftige Kernenergie-Politik“ vorgeschlagen, indem sie langfristige Alternativen für die Entwicklung des Energiesystems unter Einschluß verschiedener Einsparungsintensitäten zu technisch konsistenten Szenarien gebündelt hat, die im Zuge einer genaueren Analyse und unter Anlegung von konsensfähigen Kriterien einer Bewertung unterzogen werden sollen<sup>19</sup>.

Es ist evident, daß die hier erörterte konzeptionelle Grundlage für eine Bewertung der Folgen unterschiedlicher energiepolitischer Strategien kein einfaches Kriterium für eine „optimale“ Einsparungsintensität liefern kann. Sie zeigt vielmehr nur, daß das Ausmaß der anzustrebenden Energieeinsparungen nicht durch „die“ ökonomische Theorie angegeben werden kann und daß eine rationale Auseinandersetzung über ein „zu viel“ oder „zu wenig“ an Einsparungen bzw. an Einsparungspolitik eine Explikation der jeweiligen Ziele und ihrer Gewichtung verlangt, um die man durch vermeintlich werturteilsfreie Effizienz- und Wohlfahrtskriterien nicht herunkommt.

### Markt-Konformität der Maßnahmen?

Eine zweite Kritik an Vorschlägen für eine intensiviertere Einsparungspolitik operiert mit dem Kriterium der „Markt-Konformität“. So lehnt beispielsweise der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten „dirigistisch wirkende Vorschriften, mit denen der Energieverbrauch direkt geregelt wird“ grundsätzlich ab und hält denjenigen, die nicht auf die marktmäßigen Anpassungsprozesse vertrauen, sondern Einsparungen „mit administrativen Eingriffen“ durchsetzen wollen, vor, daß dies zu Einsparungen am falschen Platz, zu einer Kapitalfehleitung und höheren Kosten sowie zu bürokratischer Kontrolle führen müsse<sup>20</sup>. Und eine Reihe von Stellungnahmen ähnlichen Inhalts plädiert gegen die einsparungspolitischen Vorschläge des Mehrheitsvotums der Kernenergie-Enquete-Kommission, weil hier die gebotene Beschränkung auf markt-konforme Maßnahmen nicht gewahrt sei, so daß die politische Umsetzung des vorgeschlagenen Maßnahmenkatalogs „den Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft sprengen“ müßte<sup>21</sup>.

Irritieren muß an dieser Diskussion zunächst einmal, daß von seiten der Kritiker einer forcierten Einsparungspolitik manchmal der Eindruck erweckt wird, als gehe es tatsächlich um eine Wahl zwischen „Markt“ und „Plan“ in der Einsparungspolitik, obwohl doch of-

fensichtlich von keiner relevanten Gruppe zur Zeit ernsthaft die Auffassung vertreten wird, der Markt müsse mehr oder weniger vollständig ausgeschaltet werden. Es macht deshalb auch wenig Sinn, die relativen Nachteile einer reinen Mengenrationierung von Erdölprodukten im Vergleich zu marktgesteuerten Reaktionen lehrbuchhaft vorzuführen<sup>22</sup>, denn solche Maßnahmen werden derzeit allenfalls für Krisensituationen in Betracht gezogen, jedenfalls aber nicht als Bestandteil von Einsparungsstrategien im Kontext einer „Normalentwicklung“!

Nicht sonderlich überzeugend wirkt auch der bei vielen Kritikern anzutreffende pauschale Schluß von der Eingriffsintensität eines Maßnahmentyps auf seine Nicht-Vereinbarkeit mit den Prinzipien Sozialer Marktwirtschaft, wie das insbesondere im Falle von Vorschlägen für eine Auflagenpolitik im Zusammenhang mit Energietechnologien praktiziert wird. Die bisherige Diskussion um das bis heute diffus gebliebene Kriterium der Markt-Konformität hat jedenfalls gezeigt, daß eine Beurteilung nicht nur auf den Instrumententyp abstellen kann, sondern daß einbezogen werden muß, in welcher Ausgestaltung und Dosierung und für welche Bereiche der Volkswirtschaft mit welchen spezifischen Merkmalen sowie unter welchen Bedingungen eine Maßnahme getroffen wird. Tuchtfeldt begreift deshalb Systemkonformität als „Aussage darüber, wie sich eine Maßnahme zur Funktionsfähigkeit eines gegebenen Mischsystems verhält“<sup>23</sup>, wodurch letztlich die Frage auf die nach Prognosen über die Auswirkungen konkreter Maßnahmen verlagert wird<sup>24</sup>.

### Gründe für eine Auflagenpolitik

Läßt man sich deshalb nicht auf eine pauschale Verdammung bestimmter Typen von Instrumenten ein, sondern versucht eine Beurteilung auf der Ebene konkreter Maßnahmenvorschläge, dann erweist sich rasch, daß die Preis-Mengen-Mechanik mikroökonomischer Modelle den Blick auf wichtige Rigiditäten im Energiebereich verstellt und daß es sehr wohl gute Gründe gibt,

<sup>19</sup> L. Gerstein (CDU/CSU): Bürokratische Sparempfehlungen – SPD-Dirigismus gefährdet Soziale Marktwirtschaft, in: Deutschland-Union-Dienst Nr. 111, 34. Jg., S. 8.

<sup>22</sup> Vgl. etwa H. Siebert: Öl- und Benzinrationierung – ein ratsamer Ansatz?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 1, S. 41 ff.

<sup>23</sup> E. Tuchtfeldt: Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: H. J. Seraphim (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF., Bd. 18, Berlin 1960, S. 223.

<sup>24</sup> Damit wird entscheidend, welche Theorien die zuverlässigeren Aussagen über ökonomische Abläufe liefern. Behalten etwa die Kritiker der neoklassischen Synthese mit ihren Einwänden recht, so stellt sich auch die Frage der Systemkonformität vieler Maßnahmen gänzlich anders dar. Vgl. hierzu B. Schefold: Die Relevanz der Cambridge-Theorie für die ordnungspolitische Diskussion, Beitrag zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1980 (Manuskript).

<sup>19</sup> Als globale Kriterien werden von der Enquete-Kommission vier vorgeschlagen: Wirtschaftlichkeit, internationale Verträglichkeit, Umweltverträglichkeit und Sozialverträglichkeit. Vgl. Bundestagsdrucksache 8/4341, S. 11 ff.

<sup>20</sup> SVR: Jahresgutachten 1980/81, Bundestagsdrucksache 9/17, Bonn, 25. 11. 1980, Ziff. 399, S. 171 f. sowie Ziff. 407, S. 173.

in bestimmten Fällen etwa einer Auflagenpolitik den *Vorzug vor anderen Maßnahmen zu geben*<sup>25</sup>.

Ein erstes Indiz, das in diese Richtung weist, sind Untersuchungen über die Wirtschaftlichkeit von Einsparungstechnologien: So kommt etwa eine Studie der Shell-AG zu dem Ergebnis, daß die Menge an Primärenergie, die 1975 in Westeuropa eingesetzt wurde, um fast ein Drittel hätte niedriger liegen können, wenn in der Energieverwendung ausschließlich Nutzungstechnologien eingesetzt worden wären, die sparsamer *und* bei den damaligen Energiepreisen einzelwirtschaftlich auch rentabel waren<sup>26</sup>.

Daß ein solch großes und wirtschaftliches Einsparungspotential nicht ausgeschöpft wurde, hängt nicht nur damit zusammen, daß viele Energietechnologien erst im Zuge von sowieso anstehenden Ersatzprozessen gegen sparsamere Varianten ausgewechselt werden. Eine wesentliche Rolle spielen hier auch Informationsdefizite sowie Liquiditätsprobleme bei potentiellen Investoren und nicht zuletzt die spezifischen Verhältnisse auf bestimmten energierelevanten Märkten. So ist beispielsweise im Bereich der Heizungs- und Gebäudetechnologie, in dem die größten Einsparungspotentiale liegen, nicht zu erwarten, daß auch nur der schon bei den aktuellen Energiepreisen wirtschaftliche Teil davon ausgeschöpft wird. Denn bekanntlich ist unter Einsparungsgesichtspunkten die derzeitige Gestaltung des Mieter/Vermieter-Verhältnisses unbefriedigend, weil als Investoren bei Spartechnologien vorwiegend die Eigentümer von Gebäuden in Frage kommen, während der Ertrag in Form von Heizkostensparnissen beim Mieter anfällt. Wenn nun eine problemadäquate Neuordnung des Mietrechts nicht praktikabel ist und Subventionen einen nur unzureichenden Anreiz bieten bzw. aus Finanzierungsgründen für nicht vertretbar gehalten werden, so könnten hier Auflagen in Kombination mit flankierenden Maßnahmen, die eine Weitergabe der Kosten an den Nutznießer der Einsparungsinvestitionen ermöglichen, eine effiziente Lösung darstellen. Sinnvollerweise wäre eine Auflagenpolitik dann so auszugestalten, daß es dem Investor überlassen bleibt, mit welchen Technologien er die Anforderungen erfüllt, die entsprechend dem Vorschlag der Enquete-Kommission durch Energiekennzahlen differenziert nach Gebäudeklassen definiert werden können.

Dieses Beispiel macht zum einen deutlich, um welche Art von Auflagen es in der Diskussion um eine forcierte Einsparungspolitik überhaupt geht und daß die davon zu erwartenden Konsequenzen durch die Vision eines „Kalorienstaats“, in dem der Energieverbrauch jedes Bürgers bewacht wird, kaum zutreffend beschrieben werden können – zumal Auflagen ja nur ein Be-

standteil einer intensivierten Einsparungspolitik sind<sup>27</sup>. Zum anderen zeigt sich hieran, daß ein Großteil der oft reichlich pauschal behaupteten negativen Nebenwirkungen „administrativer Eingriffe“ keineswegs eine unausweichliche Folge sind, sondern durch eine sachgemäße Ausgestaltung von Maßnahmen vermieden oder doch auf ein Minimum reduziert werden können. Und schließlich gibt dieses Beispiel Anlaß zu Zweifeln an der Adäquanz der von prononcierten Vertretern markt-konformer Lösungen verschiedentlich als allein korrektes Mittel vorgeschlagenen Erhöhung der Energiepreise durch eine allgemeine Energiesteuer<sup>28</sup>. Selbst wenn es tatsächlich gelänge, die gravierenden Verteilungswirkungen einer solchen Steuer durch Transferzahlungen zu kompensieren oder abzumildern, so trägt ein solches „Patentrezept“ doch nicht der Tatsache Rechnung, daß die Einsparungspotentiale sehr ungleichmäßig über die verschiedenen Bereiche der Volkswirtschaft verteilt sind und daß der Anpassung an gestiegene Energiepreise sehr verschiedenartige Hemmnisse entgegenstehen.

#### Differenzierte statt pauschale Regeln

Generell bleibt festzuhalten, daß auch bei der Frage der Mittelwahl für eine Einsparungspolitik kein einzelner Instrumententyp als einzig adäquat oder inadäquat ausgezeichnet werden kann. Vielmehr kommt es – schon wegen der sehr unterschiedlichen technischen Einsparungsmöglichkeiten in den verschiedenen relevanten Bereichen – darauf an, Maßnahmen zu konzipieren, die in Art und Ausgestaltung auf die jeweiligen Bedingungen zugeschnitten sind. Dabei müssen selbstverständlich entsprechend der schon knapp umrissenen Konzeption des Abwägens zwischen Kosten und Nutzen von Einsparungsmaßnahmen die negativen Neben- und Folgewirkungen von Eingriffen in das Kalkül einbezogen werden. Allerdings kann diese Abwägung nicht durch pauschale „System-Konformitätsregeln“ ersetzt werden, die bestimmte ordnungspolitische Vorgaben dem Ziel-Mittel-Kalkül entziehen und auf diese Weise tabuisieren.

<sup>25</sup> Eine ausführliche Diskussion einzelner Maßnahmen ist an dieser Stelle selbstverständlich nicht möglich. Zur Eignung unterschiedlicher Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen der Energieanwendung vgl. K. M. Meyer - Abich (Hrsg.), a. a. O.; zur Frage der Eignung speziell im Hinblick auf die Förderung energiesparender Innovationen vgl. H. Meixner, a. a. O., S. 402 ff.

<sup>26</sup> Shell Briefing Service: Verbesserte Energienutzung, Wien/Zürich/Hamburg, Juli 1979, S. 2 ff.

<sup>27</sup> Eine genaue Lektüre des von der Mehrheit der Enquete-Kommission vorgeschlagenen 62-Punkte-Katalogs macht sehr schnell deutlich, daß der Stellenwert von Auflagen darin durchaus beschränkt ist und das Schwergewicht eher auf Infrastrukturpolitik, Informationspolitik sowie auf der gezielten Variation von Steuersätzen und Subventionen und auf Maßnahmen der Marktordnungspolitik liegt.

<sup>28</sup> Vgl. etwa C. C. v. Weizsäcker, a. a. O., S. 813 f.