

Split zwischen Reden, Entscheiden und Handeln in der Politik

Auch wenn es paradox klingt: Es ist in der Politik keine Seltenheit, auf Zielverfehlungen mit Zielverschärfungen zu reagieren. Beispiele findet man z. B. in der Klimapolitik. Der Politik scheint keine Forderung zu utopisch, vielleicht deshalb, weil sich der Sachverhalt ohnehin ganz anders entwickelt. Um sachrationale Entscheidungen und konsistente Umsetzung von Problemlösungen geht es im politischen Funktionsbereich von Gesellschaften primär anscheinend nicht. Worum dann? „et“ sprach mit Politikberater Dr. Oliver Geden von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), warum Politik lieber neue Ziele formuliert als alte umsetzt, und das auf globaler, regionaler und nationaler Ebene.

Weltklimapolitik – Ziele statt Maßnahmen

„et“: Der Weltklimagipfel im letzten Dezember wurde überwiegend als großer politischer Durchbruch gewertet. Wie schätzen Sie das Pariser Klimaabkommen ein?

Geden: Es ist ein großer Erfolg, dass dieses Abkommen überhaupt zu Stande gekommen ist. Aber selbstverständlich ist die Stimmung besser als die Lage. Denn die Aggregation der sog. INDC – Intended Nationally Determined Contributions – ergibt, dass die Emissionen bis 2030 weiter steigen werden und absehbar kein Turnaround in Sicht ist. Die Hoffnung beruht darauf, dass über neue Verfahren die gemeldeten Emissionsreduktionsbeiträge der Länder schon bald verschärft werden. Es handelt sich allerdings um freiwillige Zusagen und insofern um einen ungedeckten Wechsel auf eine bessere Zukunft – wie so oft in der globalen Klimapolitik.

„et“: Es hat wohl viele überrascht, dass mit 1,5 Grad °C ein sehr ehrgeiziges Minderungsziel verabschiedet wurde. Hinter den Erwartungen blieb man u. a. beim Überprüfungsmechanismus.

Geden: Es ist einfacher, sehr anspruchsvolle Ziele zu verabschieden, als Maßnahmen festzu-

klopfen. Die Ziele bleiben sehr häufig wolkig und ungreifbar. Aber: Wenn sie nicht erreicht werden, kann das keiner einzelnen Regierung angelastet werden. Bei konkret vereinbarten Mechanismen wäre transparent, was jede Regierung liefern müsste. Bei der Kompromissfindung sind Regierungen eher bereit, Zugeständnisse zu machen, bei denen am Ende die Lieferung nicht eingeklagt werden kann. Das ist schon lange Tradition in der UN-Klimapolitik.

„et“: Was steckt dahinter, dass die Latte so hoch angesetzt wurde?

Geden: In der Politik ist das Setzen von Zielen zunehmend zum Selbstzweck geworden. In der Klimapolitik geht es vielmehr um Absichten als um Resultate, bei einem UN-Gipfel selbstverständlich auch um Verhandlungstaktik. Im Pariser Klimaabkommen gibt es eine Vermischung von verschiedenen Zieldimensionen. 1,5 °C sind als Handlungsziel nicht mehr realistisch, denn man müsste bis 2025 die Emissionen auf Null fahren oder auf enorme Umfänge an „negativen Emissionen“ in der zweiten Jahrhunderthälfte hoffen, also über eine reine Dekarbonisierung noch hinausgehen.

Man sollte die 1,5 °C-Entscheidung eher als Anerkennung der Klimarisiken kleiner Inselstaaten

interpretieren, als mögliche Benchmark für Entschädigungsforderungen oder schlicht als Marker für die eigentlich anzustrebende Umweltqualität, auch wenn man die Temperatur erst im 22. Jahrhundert wieder auf dieses Niveau drücken könnte. Die 1,5 °C-Entscheidung zeigt, dass in der Klimapolitik – bei allem zur Schau gestellten Wissenschaftsbezug – die physikalische Realität nicht im Vordergrund steht. Ansonsten müsste man zugeben, dass in Paris tatsächlich ein 3 °C-Emissionspfad beschlossen wurde, auf dem nun ein 1,5 °C-Schild klebt.

„Energieunion“ – Chimäre der EU-Energiepolitik

„et“: Gehen wir politisch eine Ebene tiefer, kommen wir zur EU. Welche Bedeutung hat der neue Leitstern „Energieunion“?

Geden: Die Diskussion über die Energieunion wurde von Kommissionspräsident Claude Juncker seit seinem Amtsantritt Ende 2014 als positive Vision in den Vordergrund gerückt. Sie war und ist so breit angelegt, dass im Grunde alles darin integrierbar ist und sämtliche Mitgliedstaaten, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen diese Programmatik unterschreiben konnten. Dabei gibt es in der EU erhebliche Differenzen, die damit nicht aufgelöst werden kann-



„Was auffällt in der Politik, ist der permanente Split zwischen Reden, Entscheiden und Handeln. Bei den transformatorischen Politiken, z. B. Energie und Klima, sind das Reden und die Entscheidungen hoch ambitioniert. Die Handlungen sind es nicht unbedingt, weshalb permanent Inkonsistenzen und Widersprüche auftreten. Politisch kann man mit visionären Debatten und ambitionierten Entscheidungen mehr Punkte machen als auf der oft pragmatischen Ebene des Handelns. Eigentlich müsste es Umweltschützer beunruhigen, dass gerade die Klimaziele permanent verfehlt werden. Doch auch NGO agieren in einem Umfeld, in der Erfolge primär an der Durchsetzung ehrgeiziger Zielentscheidungen bemessen werden, also den Ambitionen. Wenn bei der Umsetzung nicht alles glatt läuft, also die Resultate ausbleiben, kann man dafür stets die Regierungen verantwortlich machen. Wie realistisch die Zielerfüllung war, ist nicht weiter relevant.“

Dr. Oliver Geden, Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

„In der Politik wird sehr viel mehr auf Sicht gefahren, als die langfristigen Pläne es vermuten lassen. Doch auch diese haben einen Einfluss. Man hätte im letzten Sommer nicht so intensiv über eine Kohleabgabe geredet, wenn die Regierung nicht unter Druck gestanden hätte, auf die öffentlich diskutierte absehbare Nichterreichung des 40 %-Reduktionsziels zu reagieren. Meine These ist, dass die langfristigen Ziele und Zeitpläne der Energiewende ein anschauliches Beispiel für eine Ausbeutung der Zukunft für gegenwärtige politische Zwecke darstellen. Es ist damit zu rechnen, dass etliche der Energiewendeziele im Laufe der Zeit in Frage gestellt und korrigiert werden, die Umsetzung des nach wie vor richtigen Energiewende-Projekts also zeitlich gestreckt wird.“

Dr. Oliver Geden, Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

ten. Nach spätestens einem Jahr wurde klar, dass das Konzept so gut wie inhaltsleer ist. Fast alle Initiativen, die nun mit dem Label Energieunion versehen werden, wären ohnehin auf die Agenda gekommen.

Ausgerechnet bei dem einzig neuen Thema, der sog. europäischen Energie-Governance, ist die Kommission vorsichtig, weil viele Mitgliedstaaten auf ihrer Souveränität beim Energiemix beharren, nicht zuletzt bei den Erneuerbaren. Es wird am Ende sicher ein Governance-Mechanismus beschlossen werden, aber er wird ähnlich zahnlos sein wie der zur wirtschaftspolitischen Koordination in der EU („Europäisches Semester“). Ein wohlklingendes Konzept soll eine nicht vorhandene Einigkeit suggerieren. Man ist sich zwar weitgehend uneinig, aber hat wenigstens einen neuen, möglichst mehrdeutigen Begriff, auf den sich alle positiv beziehen können.

„et“: Man schafft also einen Mantel, der rein symbolisch ist. Zu welchem Zweck?

Geden: Die Debatte um die Energieunion erfüllt aus Sicht der Kommission vor allem den Zweck, die Mitgliedstaaten daran zu hindern, noch weiter auseinanderzudriften. Unter dem Dach der Energieunion kann jeder Mitgliedstaat seine eigenen Prioritäten setzen und zunächst betreiben was er will. Vor allem die osteuropäischen Länder merken im Bereich Strom, dass sie wenige eigene Steuerungsmöglichkeiten haben. Mitgliedstaaten wie Deutschland hingegen sind beim Gas nicht geneigt, den osteuropäischen Vergemeinschaftungsvorstellungen zu folgen. Jeder kann seine Prioritäten mit Verweis auf die Energieunion begründen, aber keiner kann mit einer explizit antieuropäischen Agenda antreten. Alle europäischen Regierungen stehen unter ähnlichem Druck. Je stärker europäisch integriert wird, desto weniger Einflussmöglichkeiten gibt es auf nationaler Ebene und desto weniger kann eine autonome nationale Energie- und Klimapolitik betrieben werden.

Deutsche Klimapolitik: viele Ziele, etliche Widersprüche

„et“: Die deutsche Energie- und Klimapolitik wirkt sehr umtriebig.

Geden: Ja, in Deutschland wird vergleichsweise viel auf den Weg gebracht. Es gibt allerdings hierzulande eine Menge von Zielen, die im Widerspruch zueinander stehen. Das deutsche Emissionsminderungsziel (-40 % bis 2020 gegenüber 1990) ist nicht mehr erreichbar, das darf aber nicht zugegeben werden. Die Regierung hält eisern an diesem Ziel fest und widerspricht damit den Aussagen der Expertenkommission zum Monitoringbericht. Das Problem: Alle anderen Planungen setzen die Erfüllung der Hauptziele voraus. Wenn z. B. das Emissionsminderungsziel für unrealistisch gehalten wird und man nun einen Netzentwicklungsplan aufstellen würde, der diesen 40 % widerspricht, dann würde dies sofort politisch skandalisiert werden. Das erklärt einen Teil der Verwerfung.

Generell ist die Umsetzung solcher Pläne auf der nationalen Ebene relativ einfach. Allerdings wird die Hälfte der Emissionen in Deutschland durch ein europäisches Instrument reguliert, dadurch ist die Steuerungshoheit stark eingeschränkt. Es ist auf dieser Basis nicht mehr sachrational, ein Gesamtemissionsminderungsziel zu verfolgen. Dies folgt eher einer politischen Rationalität, was grundsätzlich auch legitim ist. Im UN-Regime werden alle Emissionen auf deutschem Boden auch der nationalen Bilanz zugeschrieben, und die sieht im globalen Vergleich bislang ja auch sehr gut aus. Würde es nur noch ein nationales Ziel für die Nicht-ETS-Sektoren geben, würde die Wahlbevölkerung zudem viel sensibler auf klimapolitische Maßnahmen reagieren, die dort ja direkter in ihren Alltag eingreifen als im Stromsektor.

„et“: Warum tut man sich in Deutschland so schwer, eine Klimapolitik zu entwickeln, die auf sportliche, aber erreichbare Ziele setzt?

Geden: Das ist schwierig, weil einige Ziele symbolisch überhöht sind. Im Alltag der Energie- und Klimapolitik gewinnt man immer mit möglichst großen Ambitionen, Verweise auf absehbare Umsetzungsprobleme oder zu hohe Kosten wirken beim Publikum schnell kleinkrämerisch. Alles ist möglich, es zählt nur der politische Wille. Sobald langfristige Transformationsziele, die ja immer eine sehr positive Zukunft beschreiben, in Frage gestellt werden, riskiert die Regierung eine negative Presse. Am ehesten können Ziele nach einem Regierungswechsel korrigiert werden. Das seinerzeit von Bundeskanzler Kohl (CDU) angesetzte 25 %-Reduktionsziel für 2005 gegenüber 1990 wurde im Jahr 2003 vom grünen Bundesumweltminister Jürgen Trittin abgeräumt. Das Kabinett Schröder II hat der Vorgängerregierung die Schuld für die Nichterreichung zugewiesen und das 25 %-Ziel durch die schwächere Vorgabe des Kyoto-Systems (-21 % zwischen 1990 und 2012) ersetzt.

Split zwischen Reden, Entscheiden und Handeln

„et“: Es mangelt in der Realität kaum an aktuellen drängenden Problemen. In der Politik spricht man jedoch am liebsten über die mittel- bis langfristige Zukunft.

Geden: Politik funktioniert eben anders, als der Laie es vermutet. Es geht in den meisten Politikfeldern nicht in erster Linie darum, bestmögliche Lösungen für unbestrittene Probleme zu finden. Insbesondere Parteien streben zuallererst danach, Lösungskompetenz zu beweisen, um sich positiv von ihren Mitbewerbern zu unterscheiden. Pragmatischerweise arbeiten sie deshalb primär an Lösungsvorschlägen, die ihnen auf dem Wählermarkt Zugewinne versprechen und versuchen dann, im öffentlichen Diskurs passformige Problembeschreibungen durchzusetzen.

Was auffällt in der Politik, ist der permanente Split zwischen Reden, Entscheiden und Handeln. Bei

den transformatorischen Politiken, z. B. Energie und Klima, sind das Reden und die Entscheidungen hoch ambitioniert. Die Handlungen sind es nicht unbedingt, weshalb permanent Inkonsistenzen und Widersprüche auftreten. Politisch kann man mit visionären Debatten und ambitionierten Entscheidungen mehr Punkte machen als auf der oft pragmatischen Ebene des Handelns. Eigentlich müsste es Umweltschützer beunruhigen, dass gerade die Klimaziele permanent verfehlt werden. Doch auch NGO agieren in einem Umfeld, in der Erfolge primär an der Durchsetzung ehrgeiziger Zielentscheidungen bemessen werden, also den Ambitionen. Wenn bei der Umsetzung nicht alles glatt läuft, also die Resultate ausbleiben, kann man dafür stets die Regierungen verantwortlich machen. Wie realistisch die Zielerfüllung war, ist nicht weiter relevant.

„et“: Sie sind Politikberater. Kann Politik überhaupt anders gestaltet werden als hier beschrieben?

Geden: Im Grunde nur sehr schwierig, schon wegen der politischen Anreizstrukturen. In der Energie- und Klimapolitik wird die von der Wirtschaft geforderte langfristige Konsistenz immer eine Illusion bleiben. Je komplexer das System ist, an dem gearbeitet wird, desto größer die Inkonsistenz. Das erlebt man bei jeder zusätzlichen Maßnahme, die eingeführt wird. Ständig geschieht Unvorhergesehenes und es treten Zielkonflikte mit anderen Politikbereichen auf. Es gibt in Modellen zwar optimale Policy-Designs, in der Realität aber kein optimales Policy-Making.

In der Politik wird sehr viel mehr auf Sicht gefahren, als die langfristigen Pläne es vermuten las-

sen. Doch auch diese haben einen Einfluss. Man hätte im letzten Sommer nicht so intensiv über eine Kohleabgabe geredet, wenn die Regierung nicht unter Druck gestanden hätte, auf die öffentlich diskutierte absehbare Nichterreichung des 40 %-Reduktionsziels zu reagieren. Meine These ist, dass die langfristigen Ziele und Zeitpläne der Energiewende ein anschauliches Beispiel für eine Ausbeutung der Zukunft für gegenwärtige politische Zwecke darstellen. Es ist damit zu rechnen, dass etliche der Energiewendeziele im Laufe der Zeit in Frage gestellt und korrigiert werden, die Umsetzung des nach wie vor richtigen Energiewende-Projekts also zeitlich gestreckt wird.

„et“: Vielen Dank für das Interview.

Die Fragen stellte Franz Lamprecht, „et“-Redaktion

bdew

Energie. Wasser. Leben.

BDEW-Fachkongress

Treffpunkt Netze 2016

1. und 2. März 2016 im Maritim Hotel Berlin

Die Top-Veranstaltung der deutschen Netzwirtschaft gibt 2016 einen umfassenden Überblick über die Wirkung nationaler und europäischer Energie- und Regulierungspolitik und beleuchtet erneut die prioritären Themen der Branche aus verschiedenen Perspektiven:

- Welche Herausforderungen ergeben sich aus der netzseitigen Umsetzung der Energiewende?
- Wie gelingt ein differenzierter Umgang mit Chancen und Risiken der Digitalisierung der Netze?
- Was bedeuten Megatrends wie Urbanisierung, Klimaschutz und demographischer Wandel für die Netzwirtschaft?

Melden Sie sich jetzt an!

Ihre Ansprechpartnerin:
Christine Kebinger
 ☎ 30.28 44 94-219
christine.kebinger@ew-online.de

Weitere Infos unter:
www.treffpunkt-netze.de



QR-Code scannen
und anmelden!