

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Prognosen, Zielplanung und Programmentwicklung in der CO₂-Problematik (1993)

Prognosen, Zielplanung und Programmentwicklung
in der CO₂-Problematik

1. Einleitung

Politische Themen haben Konjunktoren. Welches Ereignis sie eigentlich auf die politische Agenda bringt, ist selten genau auszumachen. Nach meinem Eindruck waren es mit Sicherheit nicht Energieprognosen, die die Klima- und CO₂-Problematik zu einem politischen Thema machten. Energieprognosen spielen jedoch eine bedeutende Rolle in der politischen Auseinandersetzung über Ziele und Inhalte einer CO₂-Minderungspolitik.

Ich stimme Nedelmann zu, wenn sie feststellt:

"Energiepolitik ist ein Politikgegenstand, mit dem sich in besonders hohem Ausmaß widersprüchliche und ambivalente Interessen verbinden. Durch das Aufstellen und Veröffentlichung von Prognosen werden diese widersprüchlichen Interessen aktiviert und auf Kollisionskurs gebracht".¹⁾

Die Beschlüsse der Bundesregierung zum nationalen CO₂-Minderungsziel und zum CO₂-Minderungsprogramm vom Juni und No-

vember 1990 fallen in die Phase der politischen Hochkonjunktur des CO₂- bzw. des Klimaschutzthemas.

Bei der Vorbereitung dieser Beschlüsse spielte die damals gerade von der Prognos AG vorgelegte Energiebedarfsprognose bis zum Jahr 2010 eine förderliche Rolle. Ebenso halfen Studien und Szenarien zur Abschätzung der CO₂-Minderungspotentiale der Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" bei der interministeriellen Konsensbildung.

Die politische Konfliktkraft von Prognosen entwickelte sich erst in der Phase der Programmumsetzung, die zugleich zusammenfällt mit einer deutlichen Abschwächung der politischen Konjunktur des Klima- und CO₂-Problems.

Dabei verläuft die Programmumsetzung ihrerseits nach einem 4 Phasen-Schema:

- In der ersten Phase wird ein Programm oder Projekt von den betroffenen gesellschaftlichen Gruppen mit allen Mitteln bekämpft.
- In der zweiten Phase - sofern es diese erlebt - wird es ignoriert.
- In der dritten Phase wird es lächerlich gemacht.
- Wenn es dennoch erfolgreich ist, finden sich in der Phase 4 erstaunlich viele "Väter" des Programms, die dessen Ziele und Inhalte schon immer befürwortet und für notwendig gehalten haben.

Das CO₂-Minderungsprogramm befindet sich derzeit noch immer in der Phase 1. Prognoseergebnisse werden dabei nicht nur

...

in Deutschland, sondern auch in der internationalen Diskussion politisch-strategisch eingesetzt und genutzt.

2. Prognosen und Zielplanung

Das auslösende Moment für die Zieldiskussion und Zielplanung in der Klima- und CO₂-Problematik waren - wie bereits gesagt - nicht die Resultate von Energieprognosen, der Anstoß kam vielmehr von der Klimaforschung, die es auf Grund eines ungewöhnlichen hochgradigen Konsenses der führenden Klimaforscher der ganzen Welt geschafft hat, die Klimaproblematik in ungewöhnlich kurzer Zeit international wie national auf die politische Agenda zu bringen.

Nachdem die internationale Wissenschaftler-Community der Klimaforscher 1987 auf den Konferenzen von Villach und Bellagio einhellig die Existenz einer Klimagefährdung bejahte, hat die Wissenschaftlerkonferenz von Toronto im Jahre 1988 mit der Forderung einer weltweiten 20 %igen Reduzierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 die internationale und nationale Diskussion über die Festlegung eines weltweiten CO₂-Minderungsziels eröffnet. Es folgten internationale Regierungskonferenzen, bei denen jeweils die CO₂-Minderungszielsetzung im Mittelpunkt stand. Dies waren z. B. die Nordwijk-Konferenz von 1989 und die Bergen-Konferenz vom Mai 1990.

Im Vorfeld der zweiten großen Internationalen Umweltkonferenz, die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand, wurde im Dezember 1990 durch die Gründung des INC (Intergovern-

mental Negotiating Committee) der internationale Verhandlungsprozeß zur Vorbereitung einer Klimakonvention begonnen.

Wegen dieser internationalen Diskussionen wurde das Bundesumweltministerium im Januar 1990 vom Bundeskanzleramt beauftragt, einen Beschluß der Bundesregierung über ein nationales CO₂-Minderungsziel vorzubereiten. Die von der Festlegung eines nationalen CO₂-Minderungsziels und den sich daraus ergebenden Handlungskonsequenzen hauptsächlich betroffenen Ressorts, wie z. B. das für die Energiepolitik zuständige Bundeswirtschaftsministerium und die für wichtige Energieverbrauchsbereiche wie Verkehr und private Haushalte/Kleinverbraucher (Gebäude) zuständigen Ressorts BMV und BMBau waren über den Auftrag an den BMU nicht informiert. Die internen fachlichen Vorarbeiten des BMU zur Zielplanung konnten deshalb ungestört von externen Interesseneinflüssen ablaufen.

Mit Unterstützung von Experten des Umweltbundesamtes und unter Nutzung zahlreicher aufgrund des Studienprogramms der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Vorsorge zum Schutze der Erdatmosphäre" bereits vorhandener Gutachten wurde dann vom BMU ein nationales CO₂-Minderungsziel von 25 % bis 2005 auf der Basis des Emissionsvolumens von 1987 ermittelt und in den interministeriellen Entscheidungsprozeß zur Vorbereitung einer Kabinettsentscheidung eingebracht.

Die Ressortverhandlungen wurden im April 1990 eingeleitet. In diesen Ressortverhandlungen weigerten sich die

...

hauptbetroffenen Bundesressorts zwar die vom BMU in einem umfangreichen Papier dargelegten Abschätzungen über die CO₂-Minderungspotentiale in den einzelnen Energieverbrauchssektoren und in der Energiewirtschaft (öffentliche Strom- und Gasversorgung, Fernwärme) zu verhandeln. Sie stimmten aber dem vom BMU vorgeschlagenen Kabinettsbeschluss vom Juni 1990 zu, mit dem die Bundesregierung das politische Ziel einer 25 %igen Reduzierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 auf der Basis der Emissionen des Jahres 1987 formulierte und zugleich eine Interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Bundesumweltministeriums beauftragte, die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels in einem detaillierten Handlungsprogramm darzulegen.

Ausschlaggebend für diesen raschen - bereits auf Arbeitsebene, d. h. ohne Einschaltung von Abteilungsleitern, Staatssekretären oder Ministern - erzielten Konsens, waren meines Erachtens folgende Faktoren:

- Durch die Festlegung eines Globalzieles wurde zunächst der Anteil der einzelnen Ressortpolitiken an der Erreichung dieses Ziels nicht thematisiert.
- Der BMV, der angesichts der schwierigen Verkehrsproblematik von der CO₂-Minderungszielsetzung besonders betroffen ist, fühlte sich in Kenntnis der BMU-internen Abschätzung über eine Stabilisierung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 auf der Basis des Jahres 1987 fair behandelt und hoffte, das CO₂-Minderungsziel für seine eigenen Pläne zur Umstrukturierung der Verkehrspolitik nutzen zu können.

- Der BMBau, in dessen Verantwortungsbereich ein maßgeblicher Anteil der CO₂-Minderungspotentiale im Bereich der privaten Haushalte und der Kleinverbraucher fällt, fühlte sich durch die BMU-interne Abschätzung in seinen eigenen Bemühungen um die Verbesserung der Energiequalität im Gebäudebereich unterstützt.

- AA und BMZ begrüßten das international beispielhafte nationale CO₂-Minderungsziel, weil es der Bundesrepublik Deutschland im bevorstehenden internationalen Verhandlungsprozeß eine aktive Rolle erlaubte.

- Am schwierigsten war die Konsensfindung mit dem BMWi. Der Konsens konnte erreicht werden, weil die politischen Rahmenbedingungen (bevorstehende Wahlen) und die Konjunktur für das Klimathema günstig waren. Eine Rolle hat sicherlich auch die Tatsache gespielt, daß die bei der Prognos AG vom BMWi selbst in Auftrag gegebene Energiebedarfsprognose eine CO₂-Minderung um 12 % bis zum Jahr 2010 voraussagte.

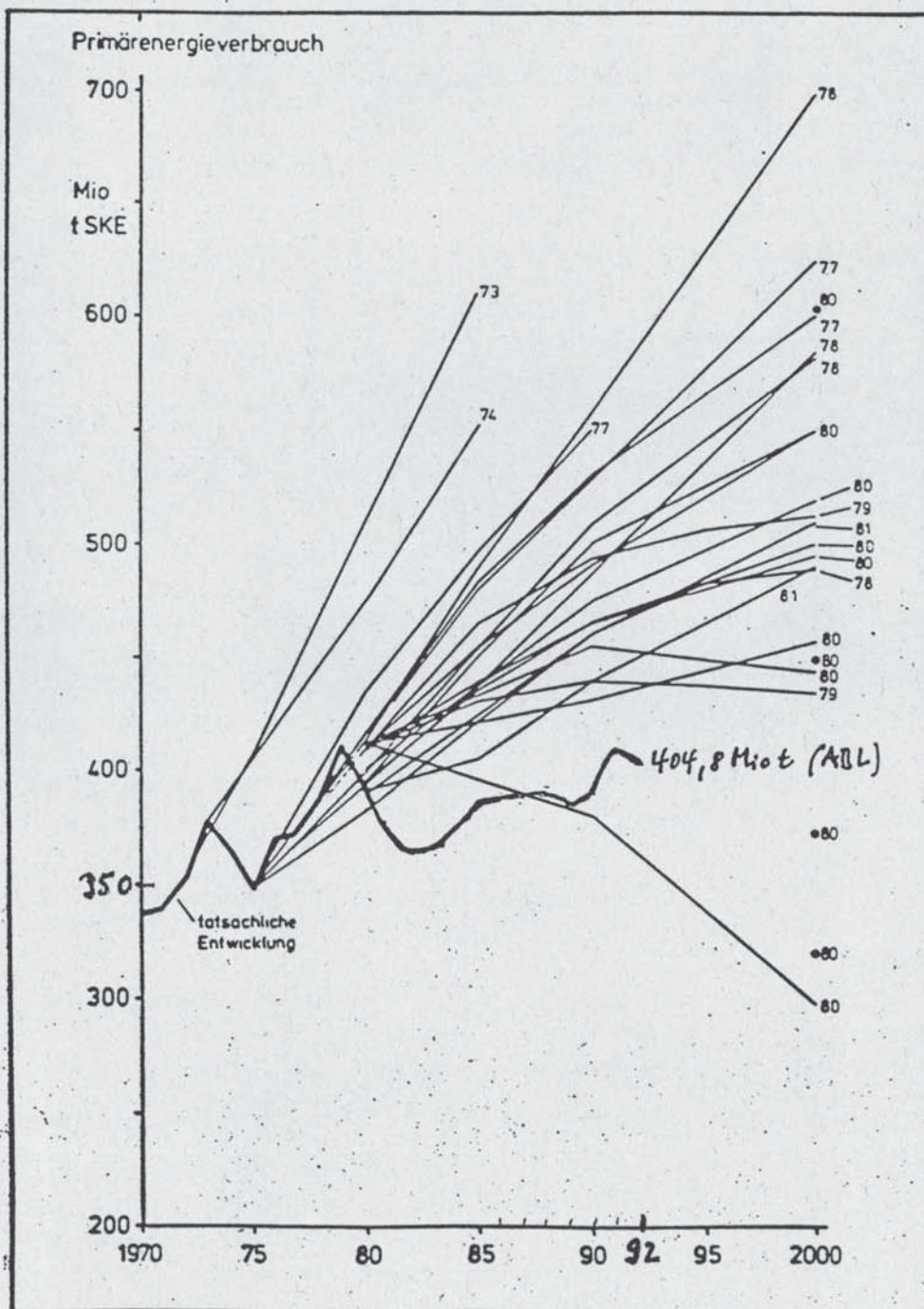
Die Prognos AG hatte eine radikale Wende in der bis dato üblichen Energieprognostik vollzogen, indem sie die Möglichkeit einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch bestätigte.

Vor diesem Hintergrund und auf Grund der negativen Erfahrungen des BMWi mit früheren Energieprognosen, die regelmäßig die Energiebedarfsentwicklung überschätzt hatten, wurde der BMWi ermutigt, sich auf die Erarbeitung eines politischen Handlungsprogramms für die CO₂-Minderung einzulassen.

...

Der "Lernprozeß" des BMWi ist verständlich, wenn man sich das Auseinanderklaffen der Energieprognosen seit 1973 mit der tatsächlichen Entwicklung vor Augen hält.

Tab. 1 Primärenergieverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland bis 2000 nach Energieprognosen aus den Jahren 1973 - 1981



Quelle: KfA Jülich 1981 (5.9)⁶⁾, aktualisiert durch Vof.

Aufschlußreich ist auch die Rolle von Prognosen in der internationalen Diskussion über ein CO₂-Minderungsziel.

Im Vorfeld der Verhandlung zur Klimarahmenkonvention und zur Rio-Konferenz hatte der Europäische Rat nach wochenlangen Verhandlungen zwischen den Vertretern der Umwelt- und Energieministerien der EG-Mitgliedstaaten und der GD XI sowie der GD XVII der EG-Kommission im Oktober 1990 eine Stabilisierung der CO₂-Emissionen in der Europäischen Gemeinschaft bis 2000 (Basis 1990) beschlossen.

Dieses Stabilisierungsziel war von der EG-Kommission in Kenntnis nationaler CO₂-Minderungsziele in Deutschland, Dänemark und in den Niederlanden formuliert worden. Offen blieb bei diesem Beschluß die Verteilung der CO₂-Minderungsleistungen auf die einzelnen EG-Mitgliedsstaaten. Die weitere Entwicklung der Umsetzung dieses EG-weiten CO₂-Stabilisierungsziels zeigt, wie Prognosen für nationale politisch-strategische Ziele instrumentalisiert werden können.

So erklärte die damalige Britische Regierungschefin Thatcher im Mai 1990, d. h. im Vorfeld der EG-Verhandlungen über ein "burden-sharing" folgendes:

"Vorausgesetzt die Anderen sind bereit, sich zu beteiligen, würde Großbritannien sich das hohe Ziel stecken, bis zum Jahre 2005 den derzeit projektierten Kohlendioxidemissionsgrad um 30 % zu reduzieren. Das würde bedeuten, daß die Emissionen bis dahin auf dem Stand von 1990 zurückgeführt würden."²⁾

Es war klar, daß diese Ankündigung der Britischen Regierung - angesichts einer ähnlich gelagerten Energieträgerstruktur in Großbritannien wie in Deutschland und eines ähnlichen technologischen Entwicklungsstandes - in der deutschen "politischen Landschaft" als äußerst trickreich empfunden wurde. Man sprach von "bestellten" Prognosen, die einen 30%igen Energiebedarfszuwachs mit entsprechenden Zunahmen bei den CO₂-Emissionen unterstellten, um ein Stabilisierungsziel bis zum Jahr 2005 als besondere politische Leistung erscheinen zu lassen.

Die Versuchung, Prognosen für politisch-strategische Zwecke zu nutzen, wird an den jüngsten Bemühungen der EG-Kommission um eine EG-weit einvernehmliche Lösung zur Einführung der Energie/CO₂-Steuer besonders augenscheinlich. So hat die EG-Kommission vor kurzem ein Papier vorgelegt, mit dem sie hofft, die Zustimmung insbesondere der südlichen EG-Mitgliedsstaaten und Irlands für ihre Steuerpläne zu bekommen. Der Vorschlag sieht Ausnahme- und Befreiungstatbestände von der Einführung der Steuer in Abhängigkeit von den jeweiligen CO₂-Pro-Kopf-Emissionen sowie von prognostizierten Wirtschafts- und Energiebedarfsentwicklungen vor. Im Rahmen der Verhandlungen dieses Vorschlags wurden dann auch von einigen EG-Mitgliedsstaaten Energieverbrauchsprognosen vorgelegt, die eindeutig vom Ziel motiviert waren, die eigene nationale Volkswirtschaft nicht durch höhere Energiepreise in ihrer Entfaltung zu hindern.

Ein weiteres Beispiel für die politisch-strategische Nutzung des Instruments der Energieprognosen ist der im Oktober dieses Jahres von Präsident Clinton vorgelegte "Climate

Change Action Plan". Nach diesem Plan verpflichten sich die USA die Emissionen von Treibhausgasen bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Abgesehen davon, daß er alle treibhausrelevanten Gase, d. h. CO₂, CH₄, NO_x, FCKW und andere Treibhausgase umfaßt, wird der politische "Show-Effekt" dieser Ankündigung vor allen Dingen daran deutlich, daß die politische Ankündigung der US-Administration mit dem Hinweis verbunden wird, mit der Realisierung des "Climate Change Action Plan" werde eine projektierte Zunahme der Treibhausgase um 7 % in den USA verhindert. Die USA übernehme damit wieder die "world leadership" in der Klimapolitik.

Lassen Sie mich ein weiteres aktuelles Beispiel zum Problem der Nutzung prognostischer Daten für konkrete politisch-strategische Zwecke nennen. Aufgrund Art. 12 der Klimarahmenkonvention haben sich alle Industrieländer verpflichtet, in regelmäßigen Abständen dem INC einen Bericht über den Stand und die Entwicklung ihrer nationalen Klimapolitik abzugeben. Die Darlegung von Maßnahmen zur Reduzierung der energiebedingten CO₂-Emissionen steht dabei im Mittelpunkt. Zugleich ist die Berichterstattung auch vor dem Hintergrund der Bemühungen um eine weitere Ausfüllung der Klimarahmenkonvention durch ein CO₂-Protokoll, mit dem die einzelnen Staaten zu konkreten CO₂-Minderungsverpflichtungen veranlaßt werden sollen, zu sehen. Im Rahmen der Vorbereitung der Vertragsstaatenkonferenz zur Klimakonvention, die im Frühjahr 1995 in Deutschland stattfinden wird, werden derzeit Empfehlungen für die Struktur dieser Berichterstattung unter Federführung der OECD/IEA erarbeitet. Eine der entscheidenden Fragen ist dabei, ob die einzelnen Länder ver-

...

pflichtet werden sollten, Referenzszenarien für die "business-as-usual-Entwicklung" ihres Energieverbrauchs in ihre nationale Berichterstattung aufzunehmen.

Es ist klar, daß durch die Aufnahme von Referenz-Szenarien in die Berichterstattung die einzelnen Vertragspartnerstaaten in die Versuchung geführt werden könnten, ihre tatsächlichen politischen Anstrengungen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen in ein günstiges Licht zu setzen. Der Bundesumweltminister tritt deshalb für eine modifizierte Art der Berichterstattung ein, die sich auf konkrete Aktionspläne und daraus resultierende CO₂-Minderungspotentialabschätzungen bezieht. Ob sich der BMU mit diesen Vorstellungen angesichts der weltweiten "Prognosegläubigkeit", ja sogar einer "Prognosehörigkeit" durchsetzen kann, ist eher fraglich.

3. Prognosen, Programmentwicklung und Programmumsetzung

Die politische Relevanz von Prognosen entfaltet sich erst voll in den Phasen der Programmentwicklung und Programmumsetzung. Ich möchte hierzu noch einmal Nedelmann zitieren, die sagte: Energieprognosen eignen sich "als vorzügliches Instrument, um bestehende politische Machtverhältnisse zu verteidigen bzw. anzugreifen."³⁾

Nach dem Beschluß der Bundesregierung über das CO₂-Minderungsziel und das CO₂-Minderungsprogramm wurden einschlägige Prognosen in der politischen Diskussion ausschließlich mit dem Zweck diskutiert und kommentiert, daß sie die Unrealisierbarkeit der von der Bundesregierung beschlossenen Zielsetzung belegen sollten.

...

Die Schuld an der Instrumentalisierung wissenschaftlicher Prognosen für jeweilige politische Ziele und Interessen tragen dabei nicht die Wissenschaftler. In der seriösen Prognosewissenschaft wird längst akzeptiert:

"Es gibt kein Zukunftwissen und jedem Prognostiker ist dies bewußt. Prognosen können nicht mehr sein, als wenn-dann - Aussagen; sie sind also eng an die zugrundegelegten Bedingungen geknüpft. Je nach Annahmen z. B. über die weitere Entwicklung der ökonomischen, demographischen und politischen Randbedingungen sowie je nach Einschätzung der energieverbrauchsrelevanten Wirkungszusammenhänge sind immer mehrere, in sich konsistente und widerspruchsfreie Beschreibungen der Zukunft möglich."⁴⁾

Das Problem bei der politischen Rezeption wissenschaftlicher Prognosen liegt darin, daß die sich in der Regel in konkreten Zahlenwerten niederschlagenden Ergebnisse, in der politischen Auseinandersetzung losgelöst von ihren Annahmen und höchst komplexen Reflektionen genutzt werden.

Sie bekommen damit eine Eigendynamik, die sich je nach politischer Konjunktur- und Interessenlage in unterschiedlicher Weise entwickeln kann. Um ein Beispiel zu nennen: Das Bundesumweltministerium hat beim IFEU ein Gutachten über die Entwicklung der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr in Auftrag gegeben. Die in diesem Gutachten prognostizierte Zunahme der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 um etwa 40 %, wurde in der politischen Auseinandersetzung um das CO₂-Minderungsziel und Minderungsprogramm nicht etwa - wie eigentlich vom Auftraggeber beabsichtigt - als Ansporn für weitergehende politische Entscheidungen gewer-

....

tet, vielmehr wurde sie dazu genutzt, das CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung zu bekämpfen. Die politische Gefahr einer derartigen Verwendung von Prognosen ist offensichtlich. Sie führt zum politischen Fatalismus und kann einen Prozeß der "self-fulfilling-prophecy" einleiten.

Das Problem politischer Mißinterpretation von Prognosen wird im Bereich der Energieprognostik noch dadurch verstärkt, daß das Instrumentarium für die Abschätzung der das Energieangebot bestimmenden Kriterien sehr viel weiterentwickelt ist, als die methodischen Möglichkeiten zur Vorhersage der Energienachfrage. Weber-Carstanjen spricht hier von einem "Analyseloch".⁵⁾

Angebotsorientierte Prognosen neigen - das zeigen die bisherigen Erfahrungen - immer zu einer Überschätzung des Energieverbrauchs. Ein Grund hierfür ist, daß die für Industriestaaten notwendige und daher prioritäre Sicherheit der Energieversorgung von den im Bereich der Energieversorgung tätigen Unternehmen frühzeitige Planung und langfristige Investitionsentscheidungen erfordert. Diese Entscheidungen müssen erfolgsorientiert und handlungsrelevant durch Prognosen abgesichert werden. So lange die Politik nicht verläßlich und langfristig glaubhaft macht, daß sie in der Lage ist die Energieverbrauchsseite zu steuern, besteht aus dem Postulat der Energieversorgungssicherheit heraus eine Tendenz zur Überschätzung des benötigten Energieangebots, schon um in jedem nur denkbaren Fall "auf der sicheren Seite" zu sein.

In diesem Dilemma haben wir es mit einem echten "Henne- und Ei-Problem" zu tun. Solange wie die Energiewirtschaft als wichtiger gesellschaftlicher Konfliktpartner in der politischen Auseinandersetzung auf eine Ausweitung des Energieangebots eingestellt ist, wird sie - um ihre Investitionen amortisieren und absichern zu können - die Politik daran hindern, die Weichen der Energiepolitik konsequent in Richtung auf Energieeffizienz, Energieeinsparung und eine Veränderung des vorhandenen Energieträgermixes, z. B. durch einen vermehrten Anteil der erneuerbaren Energien zu stellen. Damit werden aber wiederum die Energiebedarfsprognostiker entmutigt, eine deutliche Senkung der Energienachfrage vorauszusagen.

Die Tatsache, daß die EVU's derzeit die Werbetrommel für eine Verminderung der Energienachfrage rühren, widerspricht dem nicht, da der Anschein von einer beabsichtigten Kehrtwende bestehenden Ressentiments entgegenwirkt, das Image der EVU verbessert und letztlich dem Energieabsatz nicht schadet.

4. Schlußbemerkung

Wissenschaftliche Prognosen, die die notwendige Subjektivität und Relativität ihrer Annahmen transparent machen und zugleich in systematischer Weise die dem politischen Entscheidungsträger zumeist nicht zugänglichen Informationen über volkswirtschaftliche und technologische strukturverändernde Einflüsse vermitteln, sind ein wichtiges Instrument der politischen Entscheidungsvorbereitung.

Gleichzeitig eignen sich Energieprognosen aber vorzüglich dazu, in der politischen Auseinandersetzung in beliebiger Weise genutzt zu werden.

So hat der Prognostiker keinen Einfluß darauf, ob ein unter bestimmten Prämissen vorhergesagter Energiebedarf mit seinen Folgen für das Klima als politische Begründung für einen vermehrten Ausbau CO₂-freie Energieträger genutzt wird, oder vielmehr politisches Handeln ermöglicht, das auf besondere Anstrengungen zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Energieeinsparung und zur Förderung erneuerbarer Energien ausgerichtet ist.

Fußnoten

- 1) Brigitta Nedelmann: Die Eigendynamik in Prozessen der Prognoseerstellung, in: Härter (Band-Hrsg.) Energieprognostik auf dem Prüfstand, GEE-Schriftenreihe, Köln 1988, S. 69
- 2) Britische Dokumentation, Hrsg. Britische Botschaft in Bonn vom 28. Mai 1990, D 13/90, S. 6
- 3) Brigitta Nedelmann, a.a.o., S. 68
- 4) Hans-Joachim Ziesing: Der Einfluß des Umfeldes auf das Prognose-Ergebnis, in: Härter, a.a.o., S. 83
- 5) Tyll Weber-Carstanjen: Wie wird die voraussichtliche Entwicklung der Energietechnik in Energiebedarfsprognosen berücksichtigt?, in: Härter, a.a.o., S. 130
- 6) KFA Jülich (Hrsg.): Aktuelle Beiträge zur Energiediskussion Nr. 5, Zielsetzung und Aufgabenstellung; Prognosen, Projektionen und Szenarien: Möglichkeiten und Grenzen, Ergebnisse des Gutachtens, Zusammenfassung und Empfehlungen, Jül-Spez 133, B I, Nov. 1981, S. 18