

## Energiepolitik

ERWIN HÄCKEL

In der Energiepolitik kamen auch in den vergangenen Monaten die wichtigsten Impulse und Herausforderungen nicht aus der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsländern, sondern von außerhalb. Der Nahe Osten, die Sowjetunion und das Erdklima waren die beherrschenden Themen der energiepolitischen Diskussion. Andere Themen – die Vollendung des Binnenmarktes, die Rolle einzelner Energieträger im europäischen Energiesystem – traten dagegen in den Hintergrund.

### *Internationale Rahmenbedingungen der Energiepolitik*

Im Weltenergiesystem setzten sich 1991 die seit mehreren Jahren zu beobachtenden Entwicklungstendenzen fort. Der globale Primärenergieverbrauch blieb mit 7,8 Mrd. Tonnen Rohöleinheiten fast unverändert<sup>1</sup>. In den westlichen Industrieländern stagnierte die Energienachfrage, in den Ländern des ehemaligen Ostblocks war sie rückläufig (-4%), in den Entwicklungsländern stieg sie weiter an (+4%), am stärksten in den halbindustrialisierten Schwellenländern Asiens (+10%). Werden diese recht stabilen Trends in die Zukunft verlängert, so ist damit zu rechnen, daß das Wachstum der Energienachfrage sich immer mehr in die Länder des Südens verlagern wird, und zwar umso nachdrücklicher, je schneller dort die Überwindung der wirtschaftlichen Unterentwicklung in Gang kommt.

Das Erdöl spielte 1991 die Hauptrolle in der internationalen Energiepolitik. Im Nahen Osten, wo zwei Drittel der nachgewiesenen Ölreserven liegen, wurde im Februar eine energiepolitische Machtprobe entschieden. Der Irak, der im Sommer 1991 mit der Annexion Kuwaits ein Fünftel der Weltvorräte an Erdöl unter seine Kontrolle gebracht hatte, wurde durch eine internationale Militäraktion ("Operation Wüstensturm") unter Führung der USA zurückgeschlagen. Für die internationale Energieversorgung verlief der Krieg um Kuwait fast ohne spürbare Auswirkungen. Aber er brachte keine dauerhafte Befriedung der unruhigen Region um den Persischen Golf. Die westlichen Industrieländer, die zwei Drittel ihrer Ölimporte aus dieser Region beziehen, müssen auf absehbare Zeit mit der Tatsache leben, daß die Sicherheit ihrer Energieversorgung letztlich von der Einsatzbereitschaft der amerikanischen Militärmacht abhängt<sup>2</sup>.

In der Sowjetunion, die zum Jahresende 1991 in fünfzehn Nachfolgestaaten auseinanderbrach, beschleunigte sich der wirtschaftliche Niedergang. Der größte Energieproduzent der Welt war vielerorts nicht mehr imstande, die Energieversorgung der eigenen Bevölkerung zu gewährleisten. Die Öl- und Kohleförderung

fiel 1991 auf den Stand der 70er Jahre zurück, die Erdgasförderung konnte nur durch Auslastung aller technischen Reserven, die Kernenergieerzeugung nur mit dem Betrieb hochgradig stör anfälliger Reaktoren aufrechterhalten werden. Umweltschäden und Umweltrisiken unvorstellbaren Ausmaßes wurden aus allen Sektoren des sowjetischen Energiesystems bekannt. Sie bedrohten die Gesundheit lebender und zukünftiger Generationen nicht nur in der Sowjetunion, sondern auch in angrenzenden Ländern. Kernkraftwerke sowjetischer Bauart, die in der Tschechoslowakei, in Ungarn, Bulgarien und Litauen stehen und dort einen bedeutenden Beitrag zur Stromproduktion leisten, wurden jetzt auch von den zuständigen Regierungen als unbeherrschbares Sicherheitsrisiko eingestuft. Sie konnten aber wegen der angespannten Versorgungssituation nicht abgeschaltet werden. Die Abhängigkeit vom Energieverbund des ehemaligen RGW drohte ganz Mittel- und Osteuropa in den Strudel des sowjetischen Zusammenbruchs zu reißen. Es wurde immer deutlicher, daß der Sanierung und Modernisierung des Energiesektors eine Schlüsselrolle beim Wiederaufbau der vom Kommunismus ruinierten Wirtschaftssysteme des Ostens zufallen mußte. Aber es war auch bereits abzusehen, daß dies nicht ohne massive westliche Hilfe gelingen würde<sup>3</sup>.

In der Diskussion über die Eindämmung des globalen Treibhauseffekts gingen 1991 die Auseinandersetzungen in das Stadium der diplomatischen Verhandlungen über. Eine internationale Regierungskonferenz tagte seit Februar 1991 in Washington, um den Entwurf einer Weltklimakonvention auszuarbeiten, der dann im Juni 1992 der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro vorgelegt werden sollte. Bei den Beratungen drangen vor allem die westeuropäischen Staaten auf rasche energiepolitische Maßnahmen zur Reduzierung klimaschädlicher Emissionen. Einer bindenden Verpflichtung widersetzten sich jedoch – aus unterschiedlichen Gründen – andere Industrieländer, an ihrer Spitze die USA, und die meisten Entwicklungsländer. Die Vorzeichen für eine einvernehmliche internationale Klimapolitik standen unter diesen Umständen nicht günstig<sup>4</sup>.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Energiepolitik der EG im Jahr 1991 von überregionalen und interkontinentalen Problemen überschattet war. Ihren Auswirkungen konnten sich die Europäer nicht entziehen, aber sie konnten auch nicht hoffen, sie ohne internationale Rückendeckung zu bewältigen.

#### *Die Energiesituation der Europäischen Gemeinschaft*

In statistischer Sicht hat sich die Energiebilanz der EG im Jahr 1991 nicht unwesentlich verändert<sup>5</sup>. Gegenüber dem Vorjahr stiegen sowohl der Bruttoinlandsverbrauch an Primärenergie wie auch die Primärenergieproduktion in der Gemeinschaft um 8,8% an. Der markante Anstieg ist einerseits dem Beitritt der DDR zum Wirtschaftsgebiet der EG, andererseits konjunkturellen Einflüssen zu verdanken. Vernachlässigt man den deutschen Sonderfall, so ist für den Primärenergieverbrauch 1991 in der Gemeinschaft immer noch ein Wachstum von 3,9% zu verzeichnen. Daran läßt sich erkennen, daß die tendenzielle Abflachung des

Energieverbrauchs in hochindustrialisierten Ländern keineswegs überall gleichmäßig auftritt. Als kurzfristige Schwankung erscheint der Verbrauchszuwachs des Jahres 1991 noch nicht besorgniserregend. Alarmierend wäre allerdings eine Fortsetzung dieses Trends in den kommenden Jahren.

Tabelle 1: Energiebilanz 1991 der Europäischen Gemeinschaft: Energieträger

(Millionen Tonnen Rohöleinheiten; vorläufige Werte)			
Energieträger	Primärenergie- erzeugung	Primärenergie- verbrauch	Nettoeinfuhren <sup>1</sup>
Steinkohle	116,7	203,8	86,6
Braunkohle	65,8	66,3	0,4
Mineralöl	116,1	520,0	441,0
Erdgas	143,8	231,0	87,1
Kernenergie	161,0	161,0	—
Wasserkraft u. a.	17,9	18,6	2,0
insgesamt	621,2	1.201,9	617,1

1 Einfuhren minus Ausfuhren. Quelle: EUROSTAT.

Tabelle 2: Energiebilanz 1991 der Europäischen Gemeinschaft: Länder

(Prozent; vorläufige Werte)			
Land	Primärenergie- erzeugung	Primärenergie- verbrauch	Einfuhrab- hängigkeit <sup>1</sup>
Belgien	2,0	4,3	76,9
Dänemark	1,7	1,6	44,9
Deutschland	25,3	27,7	53,4
Frankreich	16,0	18,3	56,5
Griechenland	1,3	1,8	66,0
Großbritannien	33,4	17,9	6,1
Irland	0,5	0,8	66,3
Italien	3,9	13,0	82,9
Luxemburg	0,0	0,3	97,4
Niederlande	10,6	5,8	18,7
Portugal	0,2	1,3	95,5
Spanien	4,9	7,2	65,1
EG	100,0	100,0	50,0

1 Anteil der Nettoeinfuhren am Bruttoinlandsverbrauch (einschließlich Vorratshaltung).  
Quelle: EUROSTAT.

Die EG-Länder mußten 1991 die Hälfte ihres gesamten Energiebedarfs durch Einfuhren aus Drittländern decken. Beim Mineralöl, dem wichtigsten Energieträger, stieg die Einfuhrabhängigkeit bei stagnierender Eigenförderung auf 85%.

Rohöl wurde zu zwei Dritteln aus OPEC-Ländern eingeführt. Wichtigste Lieferländer der Gemeinschaft waren Saudi-Arabien (20% der Ölimporte), Libyen und Norwegen (je 12%); die Sowjetunion, in den 80er Jahren zeitweise das wichtigste Lieferland, fiel auf den fünften Rang zurück. Auch beim Erdgas, wo die Einfuhrabhängigkeit der EG bei 38% liegt, wurde die seit vielen Jahren als Lieferland führende Sowjetunion (31% der Gasimporte) erstmals von Norwegen (38%) auf den zweiten Platz verwiesen, dicht gefolgt von Algerien (29%). Steinkohle wurde vor allem aus den USA (39%), aus Südafrika (19%) und Australien (15%) bezogen. Der Stromverbrauch wurde zu mehr als 99% aus der innergemeinschaftlichen Stromerzeugung gedeckt<sup>6</sup>.

Bei der Energieerzeugung in der Gemeinschaft hat 1991 die Kernkraft ihren Spitzenplatz (26%) behauptet, während der Beitrag des Mineralöls und der Steinkohle (je 19%) hinter dem Erdgas (23%) deutlich zurückblieb. Durch den Beitritt der DDR, die noch vor wenigen Jahren weltgrößter Produzent von Braunkohle war, hat sich der Anteil dieses Energieträgers an der Energieerzeugung der EG trotz rückläufiger Fördermenge auf 11% verdoppelt. Beim Energieverbrauch dominierte das Mineralöl (43%) vor Erdgas (19%) und Steinkohle (17%). Fossile Energieträger waren zu 85% am Primärenergieverbrauch beteiligt. Erneuerbare Energien haben 1991 zur gemeinschaftlichen Energieerzeugung knapp 3%, zum Energieverbrauch weniger als 2% beigetragen. Die Elektrizitätserzeugung stieg, auch durch den Beitritt der DDR, um 9% auf 1.957 Mrd. Kilowattstunden; sie wurde zu 57% in herkömmlichen Wärmekraftwerken, zu 33% in Kernkraftwerken und zu 10% in Wasser- und Windkraftwerken, Müllverbrennungsanlagen und geothermischen Anlagen geleistet.

In der Gesamtenergiebilanz der Europäischen Gemeinschaft haben sich die unterschiedlichen nationalen Energiebilanzen geringfügig verschoben. Auf das wiedervereinigte Deutschland entfiel 1991 mehr als ein Viertel der in der EG erzeugten und verbrauchten Energiemenge. Großbritannien blieb der wichtigste Energieproduzent und das einzige Mitgliedsland der Gemeinschaft, das seinen Energiebedarf weitgehend aus eigenen Quellen decken konnte. Sieben der zwölf EG-Länder mußten nahezu oder mehr als zwei Drittel ihres Energiebedarfs importieren. Beim Energieverbrauch spielte in allen Gemeinschaftsländern immer noch das Mineralöl die wichtigste Rolle, ausgenommen die Niederlande, wo das heimische Erdgas eine herausragende Stellung einnimmt. Steinkohle wurde in allen, Braunkohle nur in wenigen, Erdgas in den meisten EG-Ländern verbraucht. Bei der Energiegewinnung standen Großbritannien in der Öl- und Steinkohleförderung, Deutschland in der Braunkohleförderung, die Niederlande in der Erdgasförderung, Frankreich in der Kernenergie- und Wasserkraftnutzung an der Spitze. Zur Elektrizitätserzeugung trug die Kernenergie 1991 in Frankreich (73%), Belgien (60%), Spanien (36%), Deutschland (27%) und Großbritannien (21%) bei, in geringem Maße auch in den Niederlanden (4%), während sie in den übrigen Ländern ungenutzt blieb. Allerdings importierte Italien große Elektrizitätsmengen (15% des Nettoverbrauchs), hauptsächlich Atomstrom aus Frankreich.

*Die Energiepolitik der EG*

In der Energiepolitik der Gemeinschaft waren 1991 nur wenige deutliche Akzente zu erkennen. Die Brüsseler Kommission kam mit ihren Initiativen zur Öffnung der Energiemärkte nur stockend voran. Im Mai billigte der Ministerrat eine Richtlinie zur Durchleitung von Erdgas in weiträumigen Netzen, analog zu der bereits 1990 erlassenen Transitrichtlinie für Elektrizität, um das Verteilungsmonopol der großen Versorgungsunternehmen aufzubrechen. Diesem ersten Schritt zur Intensivierung des Wettbewerbs bei Strom und Gas sollen nach dem Willen der EG-Kommission weitere folgen, um bis Anfang 1998 den europäischen Binnenmarkt für die leitungsgebundenen Energieträger zu vollenden. Ein entsprechender Programmvorschlag, den die Kommission im Oktober 1991 vorlegte, stieß jedoch im Ministerrat auf Widerstand. Neben rechtlichen und ordnungspolitischen Bedenken, die in der vermeintlichen Liberalisierung eine versteckte Tendenz zur bürokratischen Reglementierung sehen<sup>7</sup>, stehen dahinter handfeste politische Interessen, die in den meisten EG-Staaten, auch in Deutschland, traditionell eng mit der öffentlichen Versorgungswirtschaft verbunden sind. Symptomatisch für die immer noch nationalstaatlich ausgeprägte Abschottung der Elektrizitätsmärkte ist die – gegen Einwände der EG-Kommission – im Handstreich vollzogene Eingliederung der ehemaligen DDR in die Regionalmonopole der westdeutschen Versorgungsunternehmen.

Nationale Vorbehalte und Sonderinteressen behinderten auch in anderen Bereichen eine konsequente Willensbildung der EG. In der Kernenergiepolitik fand die Forderung des Europäischen Parlaments, die Entsorgung radioaktiver Abfälle auf Gemeinschaftsebene zu regeln, kein Gehör, obwohl die Voraussetzungen im Euratom-Vertrag längst gegeben sind. In der Kohlepolitik genehmigte die Kommission weitere Subventionen hauptsächlich zugunsten des deutschen Steinkohlebergbaus, während sie zur gleichen Zeit aus Gründen des Umweltschutzes für eine Verringerung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe eintrat.

Im Oktober 1991 legte die Kommission, einer Entschließung des Straßburger Parlaments folgend, den Plan zur stufenweisen Einführung einer europäischen Energiesteuer vor. Mit ihr soll das Ziel erreicht werden, bis zum Jahr 2000 durch effizientere Energienutzung den Ausstoß von Kohlendioxid in der Gemeinschaft auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren. Der Ministerrat billigte den Plan im Dezember grundsätzlich. Doch dann zeigte sich sehr rasch, daß die Mitgliedstaaten von einer konkreten Einigung weit entfernt waren. Unüberbrückbar erschien vor allem der Interessengegensatz zwischen den Ländern mit hohem Kohleverbrauch (Deutschland, Großbritannien), die für eine fiskalische Belastung aller Energieträger eintraten, und den Ländern mit hohem Kernenergie- und Erdgasverbrauch (Frankreich, Belgien, Niederlande), die nur eine Besteuerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen akzeptieren wollten. Diese Auseinandersetzung überschattete auch die Bemühungen, für den UN-"Umwelt-Gipfel" in Rio de Janeiro (Juni 1992) eine gemeinsame Strategie der EG zum Schutz des Erdklimas zu vereinbaren<sup>8</sup>.

Das Desaster der Energiewirtschaft in Osteuropa und der Sowjetunion zwang die Europäische Gemeinschaft, sich verstärkt den gesamteuropäischen Problemen

zuzuwenden. Unter Federführung der EG-Kommission entstand der Text einer "Europäischen Energiecharta", die am 16. Dezember 1991 in Den Haag von 38 KSZE-Staaten (einschließlich der zu diesem Zeitpunkt noch existierenden UdSSR) unterzeichnet wurde<sup>9</sup>. Das Dokument legte Ziele und Regeln für die internationale Zusammenarbeit bei der Erschließung und Nutzung von Energiequellen fest – nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme eigentlich schon eine überflüssige Formalität. Dringenderen Bedürfnissen entsprach die Bereitschaft der EG, durch Beratung und technische Hilfe die Sanierung und Modernisierung der Energiewirtschaft, besonders der Kernkraftwerke, in Osteuropa und der Sowjetunion zu unterstützen. Die Summe von insgesamt 139 Mio. ECU, die 1991 von der EG-Kommission hierfür bereitgestellt wurde<sup>10</sup>, offenbart allerdings eine fast groteske Diskrepanz zwischen der Größe des Problems und dem bewilligten Beitrag zu seiner Lösung.

### *Ausblick*

Am Beginn der 90er Jahre ist schwer auszumachen, welchen Stellenwert die Energiepolitik im Zukunftsentwurf der EG innehat. Über die energiepolitischen Prioritäten scheint in der Gemeinschaft wenig Einmütigkeit zu bestehen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben im Vertrag von Maastricht, der im Dezember 1991 paraphiert und im Februar 1992 unterzeichnet wurde, der zukünftigen Europäischen Union auch die Zuständigkeit für "Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr" zugewiesen – als letzte in einem Katalog von 20 ausdrücklich genannten Gemeinschaftsaufgaben<sup>11</sup>.

Die Beiläufigkeit dieser Zielsetzung mag überraschen, gibt aber eine treffende Zustandsbeschreibung. Tatsächlich ist das Fehlen einer einheitlichen und umfassenden Energiepolitik der EG, das oft beklagt wird<sup>12</sup>, nicht unbedingt tragisch zu nehmen. Sie wäre in Anbetracht der erheblichen Interessenunterschiede kaum konsensfähig. Viel wichtiger ist, daß der Zusammenhang zwischen der Energiepolitik und anderen Politikbereichen erkannt und von der Europäischen Gemeinschaft konsequent ausgestaltet wird.

In diesem Sinne wird es in den kommenden Jahren vor allem darauf ankommen, den instrumentellen Rang der Energiepolitik in den Außenbeziehungen der EG gebührend zu berücksichtigen. Für die politische Stabilisierung und wirtschaftliche Genesung der ex-kommunistischen Länder Europas, für die Befriedung des Nahen Ostens, für die Entwicklung der Dritten Welt und für den globalen Umweltschutz hat der Energiesektor eine herausragende Bedeutung. Die Europäische Gemeinschaft wird ihrer Verantwortung in der Welt nur gerecht werden, wenn sie sich mit ihren internationalen Partnern über die gemeinsamen energiepolitischen Überlebensbedingungen verständigt.

## Anmerkungen

- 1 Alle Zahlenangaben in diesem Abschnitt nach BP Statistical Review of World Energy, London 1992.
- 2 Vgl. May, Bernhard: Kuwait-Krise und Energiesicherheit: Wirtschaftliche Abhängigkeit der USA und des Westens vom Mittleren Osten, Bonn 1991.
- 3 Czakainski, Martin: Umbruch in der Sowjetunion: Energetische Ausgangslage der UdSSR und der Republiken, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 41 (1991), S. 631–637; Weisheimer, Martin: Zur Energie-Situation in Osteuropa, ebd., S. 638–645; Palinkas, Peter: Ost-West-Kooperation im Energie- und Umweltbereich: Probleme und Aussichten, in: *Zeitschrift für Energiwirtschaft* 15 (1991), S. 154–166; Müller, Friedemann (Hrsg.): *Rußlands Energiepolitik: Herausforderung für Europa*, Baden-Baden 1992.
- 4 Vgl. Kaiser, Karl/v. Weizsäcker, Ernst U./Comes, Stefan/Bleischwitz, Raimund: *Internationale Klimapolitik: Eine Zwischenbilanz und ein Vorschlag zum Abschluß einer Klimakonvention*, Bonn 1991; Oberthür, Sebastian: Die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Weltklimas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16 (1992), S. 9–20; Simonis, Udo E.: Kooperation oder Konfrontation: Chancen einer globalen Klimapolitik, ebd., S. 21–32.
- 5 Die Angaben sind den laufenden Veröffentlichungen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT: Energie – Monatliche Statistiken; Schnellberichte Energie und Industrie) entnommen. In Einzelfällen ergeben sich Abweichungen gegenüber der in Anmerkung 1 zitierten Quelle.
- 6 Hierbei wird, wie üblich, der in inländischen Kraftwerken erzeugte Strom als Inlandsproduktion verrechnet, obwohl die eingesetzten Energieträger oft aus außereuropäischen Ländern stammen.
- 7 Hüffer, Uwe/Ipsen, Knut/Tettinger, Peter J.: Die Transitrichtlinien für Gas und Elektrizität: Eine Studie zu den rechtlichen Schranken bei der Verwirklichung des Binnenmarktes für Energie, Stuttgart 1991; Schmidhuber, Peter M./Schneider, Hans K./Baur, Jürgen F./Tibaldi, Ariberto: *Der EG-Binnenmarkt für Energie und Wettbewerb*, Baden-Baden 1991; Gläser, Fritz/Baur, Jürgen F.: Mehr Wettbewerb durch Regulierung? Kritische Anmerkungen zum "Drei-Stufen-Konzept" der EG, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 42 (1992), S. 146–147.
- 8 Vgl. Gündling, Lothar: *Umweltpolitik*, in diesem Band.
- 9 Vgl. Herx, Gerd: Gesamteuropäische Energiecharta, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 41 (1991), S. 638–645; Böge, Ulf: Europäische Energiecharta, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 42 (1992), S. 12–15.
- 10 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 25. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1991, Brüssel/Luxemburg 1992, S. 257–258.
- 11 Vertrag über die Europäische Union, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes* Nr. 16 v. 12. 2. 1992, Art. G Abs. 3 t.
- 12 So etwa Goy, Georg C.: Energiepolitik – jeder nach seiner Fassung, in: *EG-Magazin* 3 (1992), S. 26, 30.

## Weiterführende Literatur

- Bennewitz, Jürgen: *Energie für die Zukunft: Analyse des Energiebedarfs der Weltbevölkerung*, Düsseldorf 1991.
- Commission of the European Communities: *Annual Energy Review*, in: *Energy in Europe* (special issue 1991).
- D'Ermo, Vittorio: *Energy Challenges Facing the New Europe*, in: *OPEC Bulletin* 22 (1991), S. 9–16.
- Internationale Energie-Agentur: *Energie- und Umweltpolitik*, Wiesbaden 1991.
- Schaumann, Peter/Voß, Alfred (Hrsg.): *Energie, Umwelt und Klima: Eine wachsende Herausforderung für Europa*, Köln 1991.