

Energiepolitik

ERWIN HÄCKEL

Die Energiepolitik stand auch 1992 im Spannungsfeld widerstreitender Interessen, deren Ursachen und Auswirkungen weit über die Europäische Gemeinschaft hinausreichten. Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit des Energiesystems waren die beherrschenden Fragen der energiepolitischen Diskussion. Dahinter aber standen grundsätzlichere Probleme der politischen Konsensfähigkeit Europas und seiner internationalen Selbstbehauptung.

Internationale Rahmenbedingungen der Energiepolitik

Im Weltenergiesystem traten 1992 die seit mehreren Jahren zu beobachtenden Entwicklungstendenzen erneut deutlich hervor. Der globale Primärenergieverbrauch blieb mit 7,8 Mrd. Tonnen Rohöleinheiten gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert¹. In den westlichen Industrieländern stagnierte die Energienachfrage, in den Ländern des ehemaligen Ostblocks war sie stark rückläufig (-8%), in den Entwicklungsländern stieg sie weiter an (+5%), am stärksten in den halbindustrialisierten Schwellenländern Asiens, wo teilweise zweistellige Zuwachsraten erreicht wurden. In absoluten Zahlen entfiel zwar immer noch die Hälfte des weltweiten Energieverbrauchs auf die westlichen Industrieländer, aber den größten Zuwachs verzeichnete die Volksrepublik China. Die seit langem prognostizierte Verlagerung des Wachstums der Energienachfrage in die Länder des Südens ist in vollem Gange.

In der internationalen Energieversorgung spielte das Erdöl weiterhin die Hauptrolle. Nach dem Produktionsrückgang des vergangenen Jahrzehnts erreichte die Ölförderung der OPEC-Länder 1992 mit 1.284 Mio. Tonnen (40% des Weltverbrauchs) erstmals wieder den Stand der frühen 80er Jahre. Nahezu die Hälfte des weltweiten Ölimports wurde aus den Quellen des Nahen Ostens gespeist. Von dieser unruhigen Krisenzone, in der zwei Drittel der nachgewiesenen Ölreserven liegen, bleiben die westlichen Industriegesellschaften weiterhin in hohem Maße abhängig. Auch die Importnachfrage vieler Entwicklungsländer richtet sich zunehmend auf diese Lieferregion².

Trotz der anschwellenden OPEC-Produktion bei stagnierender Gesamtnachfrage blieb der Weltmarktpreis für Rohöl bei 19,40 US-\$ pro Faß stabil. Verantwortlich dafür war allerdings nicht die Disziplin des brüchigen Ölkartells, sondern der Rückgang der Förderleistung in Rußland (-14%). Auch die russische Kohle- und Elektrizitätsproduktion fiel zurück, die Gasförderung konnte nur knapp gehalten werden. Der Niedergang der gesamten Energiewirtschaft Ruß-

lands setzte sich fort, beschleunigt durch die veraltete Technik und den rapiden Verfall der Infrastruktur, fehlende Ersatzinvestitionen, unverminderte Energie-, Kapital- und Ressourcenverschwendung, verzerrte Preisstrukturen, Planungswirrwarr und Rechtsunsicherheit³. Damit geriet nicht nur der Energieexport – Rußlands wichtigste Devisenquelle – in Gefahr, sondern auch die Energieversorgung der ehemals kommunistischen Nachbarstaaten, die gleichzeitig mit russischen Preisforderungen auf Weltmarktniveau konfrontiert wurden. Am dramatischsten wurde die Ukraine betroffen, wo der Energieverbrauch um 18%, der Ölverbrauch gar um 30% absackte. Akuter Energie- und Devisenmangel veranlaßte die vom Tschernobyl-Desaster immer noch schwer betroffene Ukraine, ihre maroden Kernkraftwerke nicht nur zur eigenen Elektrizitätsversorgung, sondern sogar zum Stromexport nach Österreich auf Höchstleistung auszufahren. Eine Vereinbarung zwischen zwölf GUS-Republiken, dem drohenden Chaos durch eine gemeinsame Energiepolitik zu begegnen, blieb wirkungslos. Stattdessen mehrten sich die Versuche einiger Länder des ehemaligen Ostblocks (Ukraine, Georgien, Slowakische Republik), ihre Position als Transitland russischer Energielieferungen zur Ausübung diplomatischen Drucks auf Rußland oder andere Nachbarstaaten auszunutzen. Die Versorgung Westeuropas blieb davon noch unberührt.

Während die Sicherheit der Energieversorgung zu erschwinglichen Preisen für viele Länder des Ostens und Südens im Vordergrund steht, richtet sich die Aufmerksamkeit der westlichen Industrieländer auf die Umweltprobleme des Energiesystems. Diese Frontstellung wurde erneut auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) deutlich, die im Juni 1992 in Rio de Janeiro stattfand und zum Schutz des Erdklimas eine Reduzierung des energetischen Kohlendioxydausstoßes auf den Stand von 1990 vereinbarte. Die Vereinbarung wurde weder mit einem verbindlichen Zeithorizont noch mit einer praktikablen Strategie zur Erreichung des gesetzten Ziels verbunden.

Ausgesprochen skeptisch beurteilte wenig später die Weltenergiekonferenz (Madrid, 20.–25. September 1992) die Möglichkeit, den globalen Energieverbrauch einzudämmen, ohne die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt zu behindern. Nur ein gewaltiger Kapital- und Technologietransfer aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer könnte den Weg dahin öffnen. Indessen war eine hinreichende Bereitschaft der Industrieländer zu gemeinsamem Handeln nicht zu erkennen. Der Weltwirtschaftsgipfel (G-7), der im Juli 1992 in München beriet, benannte zwar einmütig den Treibhauseffekt und die Sicherheit der osteuropäischen Kernkraftwerke als Herausforderung für die ganze Menschheit, konnte sich aber nicht auf angemessene Problemlösungen verständigen. Strittig blieb zwischen den Industrieländern vor allem, ob und in welcher Weise ihr eigener Energieverbrauch durch drastische Verteuerung beschränkt werden sollte.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Energiepolitik der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1992 von überregionalen und globalen 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 Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1992 wenig verändert⁴. Gegenüber dem Vorjahr blieb der Bruttoinlandsverbrauch an Primärenergie mit 1.199 Mio. Tonnen Rohöleinheiten konstant, die Primärenergieproduktion ging um 1% auf 619 Mio. Tonnen zurück. Die EG-Länder mußten nahezu die Hälfte ihres gesamten Energiebedarfs durch Einfuhren aus Drittländern decken. Beim Mineralöl, dem wichtigsten Energieträger, ging die Einfuhrabhängigkeit bei leicht ansteigender Eigenproduktion auf 80% zurück. Rohöl wurde zu fast zwei Dritteln aus OPEC-Ländern eingeführt. Wichtigste Lieferanten der Gemeinschaft waren Saudi-Arabien (19% der Ölimporte), Norwegen (14%), Libyen und Rußland (je 12%). Beim Erdgas kamen die Einfuhren hauptsächlich aus Rußland (43%), Algerien (31%) und Norwegen (23%). Steinkohle wurde vor allem aus den USA (35%), aus Südafrika (21%) und Australien (15%) bezogen. Der Stromverbrauch wurde zu mehr als 99% aus der innergemeinschaftlichen Elektrizitätserzeugung gedeckt.

Energiebilanz 1992 der Europäischen Gemeinschaft			
(Millionen Tonnen Rohöleinheiten; vorläufige Werte, gerundet)			
Energieträger	Primärenergie- erzeugung	Primärenergie- verbrauch	Einfuhrabhängigkeit
Steinkohle	110	194	44%
Braunkohle	62	63	2%
Mineralöl	119	525	80%
Erdgas	144	231	38%
Kernenergie	163	163	—
Wasserkraft u. a.	20	21	5%
Insgesamt	619	1.199	49%
Anmerkung: Einfuhrabhängigkeit = Anteil der Nettoeinfuhren am Bruttoinlandsverbrauch (einschließlich Vorratshaltung)			
Quelle: EUROSTAT.			

Bei der Energieerzeugung in der Gemeinschaft hat 1992 die Kernkraft ihren Spitzenplatz (26%) vor dem Erdgas (23%) behauptet, und auch der Beitrag des Mineralöls (19%) und der Stein- und Braunkohle (18% und 10%) blieb unverändert. Beim Energieverbrauch dominierte das Mineralöl (44%) vor Erdgas (19%) und Steinkohle (16%). Fossile Energieträger, die wichtigsten Emissionsquellen von Treibhausgasen, waren zu 84% am Primärenergieverbrauch beteiligt. Erneuerbare Energiequellen haben 1992 zur gemeinschaftlichen Energieerzeugung 3%, zum Energieverbrauch weniger als 2% beigetragen. Die Elektrizitätserzeugung stieg geringfügig auf 1.965 Mrd. Kilowattstunden. Sie wurde zu 53% in

herkömmlichen Wärmekraftwerken, zu 32% in Kernkraftwerken und zu 15% in Wasser-, Gas- und Windkraftwerken, Müllverbrennungsanlagen und geothermischen Anlagen geleistet.

In der Gesamtenergiebilanz der Europäischen Gemeinschaft haben sich die unterschiedlichen nationalen Energiebilanzen 1992 nur geringfügig verschoben. Auf Deutschland entfiel mehr als ein Viertel der in der Europäischen Gemeinschaft erzeugten und verbrauchten Energiemenge. Nur Großbritannien, der wichtigste Energieproduzent der Gemeinschaft, und die Niederlande konnten ihren Energiebedarf weitgehend aus eigenen Quellen decken. Neun der zwölf EG-Länder mußten mehr als die Hälfte 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 1992 in Frankreich (73%), Belgien (60%), Spanien (35%), Deutschland (30%) und Großbritannien (23%) bei, in geringem Maße auch in den Niederlanden (5%), während sie in den übrigen Ländern ungenutzt blieb. Allerdings importierte Italien große Elektrizitätsmengen (14% des Nettoverbrauchs), hauptsächlich Atomstrom aus Frankreich.

Die Energiepolitik der Europäischen Gemeinschaft

In der Energiepolitik stieß die Europäische Gemeinschaft im Jahr 1992 wiederholt an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. Die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes, die im Mineralölsektor längst erreicht ist, konnte bei den leitungsgebundenen Energien Elektrizität und Gas bis auf weiteres nicht durchgesetzt werden. Den Bestrebungen der EG-Kommission, zur Belebung des Wettbewerbs die regionalen und nationalen Verteilungsmonopole der großen Energieversorgungsunternehmen aufzubrechen, versagte der Ministerrat im November 1992 seine Zustimmung. Dahinter standen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch grundsätzliche Bedenken gegenüber dem bürokratischen Regelungsaufwand und möglichen Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit im Strom- und Gasmarkt⁵.

Widersprüchliche Zielvorstellungen blockierten auch eine konsequente Kohlepolitik der Gemeinschaft. Während die Kommission auf den Abbau von Kohlesubventionen drängte (und diese dann doch in großzügigem Umfang genehmigte), hob das Europäische Parlament den wertvollen Beitrag der Kohle zur Eigenversorgung der Gemeinschaft hervor (und verlangte gleichzeitig eine Beschränkung des Kohleverbrauchs aus ökologischen Gründen). Gegenüber der Kernenergie schwankte die europäische Politik zwischen Ablehnung und Förderung, namentlich im Hinblick auf Osteuropa. Während die Kommission ein Hilfspro-

gramm von 200 Mio. ECU für die Nachrüstung unsicherer Kernkraftwerke in der ehemaligen Sowjetunion vorlegte (im Bewußtsein, dabei nur einen Bruchteil der erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen), verlangte das Parlament die sofortige Abschaltung der gefährlichen Reaktoren (im Bewußtsein, daß sie für die Stromversorgung unentbehrlich waren)⁶.

Vollends ins Dickicht der Widersprüche geriet die Gemeinschaft mit dem Plan, eine europäische Energiesteuer einzuführen, um durch schrittweise Anhebung der Marktpreise einen sparsameren Umgang mit Energie herbeizuführen. Ziel dieses Vorhabens, das mit Unterstützung des Parlaments im Januar 1992 von der Kommission in einem Richtlinienvorschlag konkretisiert wurde, sollte es sein, bis zum Jahr 2000 den Ausstoß von CO₂ in der Gemeinschaft auf das Niveau von 1990 zu senken. Jeweils die Hälfte des Aufkommens sollte aus einer allgemeinen, am Heizwert der Energieträger orientierten Abgabe sowie aus einem nach dem Kohlenstoffgehalt gestaffelten Zuschlag auf fossile Brennstoffe stammen⁷. Weniger über den Grundgedanken der Steuer als über ihre konkrete Ausgestaltung und Anwendung kam es zwischen den Mitgliedstaaten zu unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten, die sich im Ministerrat in zeitweise wechselnden Fronten formierten. Dabei wurde sowohl die ökologische Wirksamkeit wie auch die ökonomische Verträglichkeit der Steuer in Zweifel gezogen. Bereits im Mai 1992 gestand die Kommission zu, daß eine Einführung der Steuer nur im Gleichschritt mit den USA und Japan in Betracht kommen sollte, was von den Regierungen dieser Länder prompt abgelehnt wurde. Damit war die angestrebte Position der Europäischen Gemeinschaft als umweltpolitischer Vorreiter auf der UNCED-Konferenz von Rio de Janeiro bereits desavouiert. Die vollmundige Verpflichtung zur Reduzierung der Treibhausgase erwies sich als unverbindliche Absichtserklärung. In den ersten Monaten des Jahres 1993 hat sich die Aussicht, im Ministerrat der EG doch noch eine Einigung über eine europäische Energiesteuer zu erzielen, weiter verflüchtigt.

Verantwortlich für die energiepolitische Uneinigkeit ist nicht allein die institutionelle Schwäche der Europäischen Gemeinschaft. Auch in den Mitgliedstaaten fehlt ein tragfähiger Konsens über energiepolitische Ziele und Prioritäten. Unter diesen Umständen ist die immer wieder erhobene Forderung nach einer einheitlichen europäischen Energiepolitik bis auf weiteres illusorisch.

Ausblick

Eine realistische Energiepolitik wird in Rechnung stellen müssen, daß die politische Steuerbarkeit hochkomplexer Energiesysteme begrenzt ist. In der offenen Marktwirtschaft Westeuropas hat das Energiesystem längst die Grenzen der EG überschritten. Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft muß es nicht sein, eine kohärente Energiepolitik zu formulieren; wichtiger wäre es, die Energiepolitik mit den vordringlichen Erfordernissen einer internationalen Ordnungspolitik in Einklang zu bringen.

Zu diesen Erfordernissen gehören die Sicherung des erreichten Integrationsbestandes in Europa, die Bewahrung der politischen Stabilität und wirtschaftlichen Vitalität der westlichen Staatengemeinschaft, der Aufbau robuster demokratischer Systeme im Osten und die Pflege verträglicher Beziehungen mit den Entwicklungsländern des Südens. In allen diesen Bereichen spielt die energiewirtschaftliche Verflechtung eine Schlüsselrolle. An ihren internationalen Rahmenbedingungen sollte sich die europäische Energiepolitik orientieren, ohne den gemeinschaftlichen Interessenkonsens zu überfordern.

Anmerkungen

- 1 Alle Zahlenangaben in diesem Abschnitt nach BP Statistical Review of World Energy, London 1993.
- 2 Vgl. Matthies, Klaus: Lessons from Three Oil Shocks, in: Intereconomics 28 (1993), S. 55–60.
- 3 Vgl. Bondarenko, A. F.: Entwicklungsstand und Perspektiven der Energieversorgung in der ehemaligen UdSSR, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 42 (1992), S. 384–388.
- 4 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.
- 5 Stewing, Clemens: Die Richtlinienvorschläge der EG-Kommission zur Einführung eines Third-Party-Access für Elektrizität und Gas, in: Europarecht 28 (1993), S. 41–64; Budde, Hans-Jürgen: Liberalisierung der Stromversorgung im EG-Binnenmarkt: Die Sichtweise der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 42 (1992), S. 538–542.
- 6 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 26. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1992, Brüssel/Luxemburg 1993, S. 249 und 252.
- 7 Schiffer, Hans-Wilhelm: Einführung einer CO₂-/Energiesteuer?, in: Wirtschaftsdienst 72 (1992), S. 362–367 und 73 (1993), S. 39–42; Kortmann, Walter: Einführung einer CO₂-/Energiesteuer – eine Replik, ebd., 73 (1993), S. 35–39; Commission of the European Communities, Directorate-General for Energy (DG XVII): Energy – Consequences of the Proposed Carbon/Energy Tax, SEC (92) 1996, 23 Oct. 1992, in: Energy in Europe (Supplement), Feb. 1993.

Weiterführende Literatur

- Commission of the European Communities, Directorate-General for Energy (DG XVII): Annual Energy Review, in: Energy in Europe (Special Issue, April 1993).
- Hüffner, 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.
- Körper-Stiftung (Hrsg.): Energiesicherheit für ganz Europa? Technische Voraussetzungen – wirtschaftliche Bedingungen – politische Aufgaben (97. Bergedorfer Gesprächskreis am 15./16. Oktober 1992 in Kiew), Hamburg 1992.
- Müller, Friedemann: Rußlands Energiepolitik: Herausforderung für Europa, Baden-Baden 1992.