

## Energiepolitik

ERWIN HÄCKEL

Wie schon in den vergangenen Jahren stellte sich auch 1993 die Energiepolitik als ein Bündel vielfältiger Problemlagen dar, deren Zusammenhang oft nur undeutlich wahrgenommen wurde. Ihr Spielraum blieb begrenzt durch unverrückbare Rahmenbedingungen: die Ausrichtung auf komplexe großtechnische Verbundsysteme, die Einbettung in überregionale und globale Strukturen und die Orientierung an sehr langfristigen Zeithorizonten. Gegen die inhärente Trägheit ihres Gegenstandes fand die Energiepolitik der Europäischen Union nur in wenigen Randbereichen einen eigenständigen Ansatz.

### *Internationale Rahmenbedingungen der Energiepolitik*

Im Weltenergiesystem setzten sich 1993 die seit mehreren Jahren zu beobachtenden Entwicklungstendenzen fort<sup>1</sup>. Der globale Primärenergieverbrauch blieb mit 7,8 Mrd. t Rohöleinheiten auf dem Stand des Vorjahres. In den meisten westlichen Industrieländern stagnierte die Energienachfrage, in den Ländern des ehemaligen Ostblocks war sie abermals stark rückläufig (-8%), in den Entwicklungsländern stieg sie weiter an (+4%), am stärksten in den Schwellenländern Asiens, wo teilweise zweistellige Zuwachsraten erreicht wurden. Das Wachstum der Energienachfrage hat sich im letzten Jahrzehnt mehr auf die Länder des Südens verlagert. Doch entfällt immer noch mehr als die Hälfte des weltweiten Energieverbrauchs auf die westlichen Industrieländer. Eine nachhaltige Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch ist nicht gelungen.

In der internationalen Energieversorgung spielte das Erdöl weiterhin die Hauptrolle. Nach dem Produktionsrückgang des vergangenen Jahrzehnts erreichte die Ölförderung der OPEC-Länder 1993 mit 1,3 Mrd. t (41% 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, blieben die westlichen Industriegesellschaften weiterhin in hohem Maße abhängig. Auch die Importnachfrage vieler Entwicklungsländer richtet sich zunehmend auf diese Lieferregion. Erstmals trat 1993 auch China als Rohölimporteur in Erscheinung, und es wird erwartet, daß der ansteigende Bedarf dieses Landes künftig schwer auf den Weltmärkten lasten wird<sup>2</sup>.

Der Rohölpreis, der empfindlichste Stabilitätsindikator im internationalen Energiesystem, reagierte auch 1993 mit nervösen Ausschlägen. Er schwankte im

Verlauf des Jahres zwischen 17 und 19 US-\$ pro Faß, sackte aber Anfang 1994 auf 13 US-\$ ab, womit wieder der Stand der frühen 70er Jahre erreicht wurde. In den Verbraucherländern kann sich die billige Öleinfuhr auf längere Sicht als Hindernis für eine rationale Energieverwendung auswirken.

Während die Ölproduktion der OPEC answoll, fiel die Förderleistung Rußlands, des vormalig bedeutendsten Ölproduzenten der Welt, weiter zurück (-13%). Auch die russische Kohle-, Gas- und Elektrizitätsproduktion war 1993 rückläufig, obwohl ihr von der Moskauer Staatsführung höchste Priorität zugewiesen wurde – ein Spiegelbild der chaotischen Verhältnisse dieses Landes, dem es nach Abschaffung der kommunistischen Zentralverwaltungswirtschaft nicht gelang, zu einer funktionierenden marktwirtschaftlichen Ordnung zu finden<sup>3</sup>.

Die krisenhafte Entwicklung des russischen Energiesektors gefährdet nicht nur den Energieexport, Rußlands wichtigste Devisenquelle. Sie berührt in vielfacher Weise auch die Interessen anderer Länder. Für Westeuropa ist Rußland neben dem Nahen Osten der wichtigste Energielieferant. Für die meisten osteuropäischen Staaten sind die russischen Energielieferungen lebensnotwendig und auf absehbare Zeit unersetzbar. Der Ost-West-Energieverbund, dessen Rückgrat das von Zentralasien bis zum Atlantik reichende Ferngasnetz bildet, ist auf die reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Staaten angewiesen.

Mehr noch als die Versorgungssicherheit stand 1993 die Umweltverträglichkeit des Energiesystems im Mittelpunkt der internationalen Diskussion. Während die Umweltpolitiker sich anschickten, für die von der Rio-Konferenz 1992 beschlossene Klimakonvention einen verbindlichen Maßnahmenkatalog auszuarbeiten, wuchs unter den Energieexperten die Einsicht, daß die für die Jahrtausendwende vereinbarte Reduzierung des weltweiten Kohlendioxidausstoßes höchstwahrscheinlich nicht zu verwirklichen wäre<sup>4</sup>.

#### *Die Energiesituation der Europäischen Union*

In statistischer Sicht hat sich die Energiebilanz der Europäischen Union im Jahr 1993 wenig verändert<sup>5</sup>. Gegenüber dem Vorjahr blieb der Bruttoinlandsverbrauch an Primärenergie mit 1.190 Mio. t Rohöleinheiten konstant, die Primärenergieproduktion stieg um 1% auf 623 Mio. t. Die EU-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 78% zurück. Rohöl wurde zu fast zwei Dritteln aus OPEC-Ländern eingeführt. Wichtigste Lieferanten der Union waren Saudi-Arabien (19% der Ölimporte), Norwegen (16%), Rußland (13%) und Libyen (11%). Beim Erdgas kamen die Einfuhren hauptsächlich aus Rußland (45%), Algerien (30%) und Norwegen (24%). Steinkohle wurde vor allem aus den USA (40%), aus Südafrika (25%) und Australien (19%) bezogen. Der Stromverbrauch wurde zu 99% aus der innergemeinschaftlichen Elektrizitätserzeugung gedeckt.

*Energiebilanz 1993 der Europäischen Union*

(Millionen Tonnen Rohöleinheiten; vorläufige Werte, gerundet)

| Energieträger     | Primärenergie-<br>erzeugung | Primärenergie-<br>verbrauch | Einfuhrabhängigkeit |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|
| Steinkohle        | 95                          | 174                         | 45%                 |
| Braunkohle        | 58                          | 59                          | 2%                  |
| Mineralöl         | 125                         | 522                         | 78%                 |
| Erdgas            | 156                         | 244                         | 36%                 |
| Kernenergie       | 170                         | 170                         | –                   |
| Wasserkraft u. a. | 19                          | 21                          | 7%                  |
| Insgesamt         | 623                         | 1.190                       | 48%                 |

Anmerkung: Einfuhrabhängigkeit = Anteil der Nettoeinfuhren am Bruttoinlandsverbrauch (einschließlich Vorratshaltung)

Quelle: EUROSTAT.

Bei der Energieerzeugung in der Union hat 1993 die Kernenergie ihren Spitzenplatz (27%) behauptet. Während die Erdgas- und Mineralölförderung (25% und 20%) leicht anstieg, ging der Beitrag der Stein- und Braunkohle (15% und 9%) weiter zurück. Beim Energieverbrauch dominierte das Mineralöl (44%) vor Erdgas (20%), Steinkohle (15%) und Kernenergie (14%). Fossile Energieträger, die wichtigsten Emissionsquellen von Treibhausgasen, waren zu 84% am Primärenergieverbrauch beteiligt. Erneuerbare Energiequellen haben 1993 zur gemeinschaftlichen Energieerzeugung 3%, zum Energieverbrauch weniger als 2% beigetragen. Die Elektrizitätserzeugung blieb mit 1.966 Mrd. Kilowattstunden fast unverändert. Sie wurde zu 54% in herkömmlichen Wärmekraftwerken, zu 36% in Kernkraftwerken und zu 10% in Wasser- und Windkraftwerken, Müllverbrennungsanlagen und geothermischen Anlagen geleistet.

In der Gesamtenergiebilanz der Europäischen Union haben sich die unterschiedlichen nationalen Energiebilanzen 1993 nur geringfügig verschoben. Auf Deutschland entfiel etwa ein Viertel der in der EU erzeugten und verbrauchten Energiemenge. Nur Großbritannien, der wichtigste Energieproduzent der Union, und die Niederlande konnten ihren Energiebedarf weitgehend aus eigenen Quellen decken. Neun der zwölf EU-Länder mußten mehr als die Hälfte ihres Energiebedarfs importieren. Beim Energieverbrauch spielte in allen Unionsländern 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 EU-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 1993 in Frankreich (78%), Belgien (59%), Spanien (36%), Deutschland (29%) und Großbritannien (26%) bei, in geringem Maße auch in den Niederlanden (5%), während sie in den übrigen Ländern ungenutzt blieb. Allerdings importierte Italien große Elektrizitätsmengen (15% des Nettoverbrauchs), hauptsächlich Atomstrom aus Frankreich. Dem Ausgleich von Bedarfsspitzen diente ein grenzüberschreitender Stromaustausch von ca. 7% der Gesamterzeugung zwischen den Versorgungsunternehmen der Union.

### *Die Energiepolitik der Europäischen Union*

Dieselben Themen wie in den vergangenen Jahren blieben 1993 bestimmend: die Vollendung des Binnenmarktes, der Umweltschutz und die Hilfe für Osteuropa. Wesentliche Fortschritte konnten in keinem dieser Bereiche erzielt werden.

Die Liberalisierung der Energiemärkte, die im Mineralölsektor längst vollzogen ist, stößt bei den leitungsgebundenen Energien Gas und Elektrizität immer noch auf zahlreiche Hindernisse. Die nationalen Ordnungsmuster, die sich in den einzelnen Mitgliedstaaten in jahrzehntelanger Praxis unterschiedlich entwickelt haben, lassen sich auch im Binnenmarkt nur schrittweise vereinheitlichen. Über die Ziele und Methoden der Deregulierung bestehen erhebliche Meinungsverschiedenheiten nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch in den Institutionen und zwischen den organisierten Interessen auf nationaler und europäischer Ebene<sup>6</sup>. Entgegen den weitreichenden Vorschlägen der Kommission zur Intensivierung des Wettbewerbs bei Strom und Gas hat das Europäische Parlament am 17. November 1993 dafür votiert, die Regulierung der leitungsgebundenen Energieversorgung im wesentlichen den Mitgliedstaaten zu überlassen. Vom Rat wurde daraufhin der Richtlinienvorschlag der Kommission zur Beratung an den Ausschuß der Ständigen Vertreter abgegeben. Da nach dem Maastrichter Vertrag in Fragen des Energie-Binnenmarktes das Parlament gleichberechtigt mit dem Rat zu entscheiden hat, ist mit weiteren Verzögerungen zu rechnen.

Auch in den strittigen Fragen der Kohle- und Kernenergiewirtschaft bleibt das ausschlaggebende Gewicht bis auf weiteres bei den Mitgliedstaaten. Trotz schwerer Bedenken hat die Kommission 1993 erneut die eigentlich regelwidrigen Subventionen zugunsten der deutschen Steinkohle gebilligt. Bei der Kernenergie blieben Initiativen des Straßburger Parlaments, für nukleare Sicherheitsstandards und die Entsorgung radioaktiver Abfälle einheitliche europäische Kriterien zu definieren, bereits in den Anfängen stecken. Hier zeigt sich deutlich, daß für Handlungsdefizite der EU nicht einfach fehlende formale Zuständigkeiten verantwortlich gemacht werden können; diese sind gerade bei Kohle und Kernenergie durch die EGKS- und EAG-Verträge in hohem Maße gewährleistet.

Beim Umweltschutz konzentrierte sich die energiepolitische Diskussion auf die von der Brüsseler Kommission geplante Einführung einer kombinierten CO<sub>2</sub>-/Energie-Steuer. Dieses Vorhaben, das der Emission von Treibhausgasen

durch schrittweise Anhebung der Verbraucherpreise für fossile und andere Energieträger entgegenwirken soll, stieß auf den Widerstand vor allem Großbritanniens und der Südländer der Gemeinschaft, und im Ministerrat brach eine Front zwischen den Umwelt- und Energieressorts auf. Die Weisheit des Planes, umweltpolitische Ziele durch fiskalische Belastung des Energieverbrauchs zu erreichen, bleibt umstritten<sup>7</sup>. Die Erfahrung mit den weit auseinanderklaffenden Mineralölsteuersätzen in der EU gibt Anlaß zur Skepsis. Eine Harmonisierung mit den übrigen OECD-Staaten erscheint vollends aussichtslos.

Gegenüber den osteuropäischen Staaten wurden unter Federführung der Kommission die Bemühungen fortgesetzt, die 1991 unterzeichnete Europäische Energiecharta, der inzwischen 50 Staaten (darunter die USA, Japan und Australien) beigetreten sind, durch ergänzende Protokolle zu konkretisieren<sup>8</sup>. Ihr Ziel ist eine rechtsverbindliche Regelung der Zusammenarbeit zwischen allen Unterzeichnerstaaten auf dem Gebiet der Energieproduktion und -versorgung. Daß eine Verabschiedung der Protokolle noch immer nicht zustande gekommen ist, liegt hauptsächlich an der unsicheren Rechtslage in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Wichtiger als alle vertraglichen Regelungen wird aber sein, ob sie durch praktisches Engagement der Energiewirtschaft effektiv ausgefüllt werden.

Wie weit sich der Abstand zwischen papierernen Absichtserklärungen und konkreten Maßnahmen dehnen läßt, wurde 1993 besonders deutlich angesichts der Hilflosigkeit, mit der die Europäische Union den beängstigenden Sicherheitsmängeln der Kernkraftwerke in der Ukraine und anderen osteuropäischen Staaten begegnete. Obwohl das Störfallrisiko allgemein als unerträglich ausgegeben wurde<sup>9</sup>, gelang es der EU nicht, ein wirkungsvolles Hilfsprogramm für Osteuropa zu organisieren. Während für die Nachbesserung oder Ersetzung der maroden Reaktoren sowjetischer Bauart zweistellige Milliardenbeträge veranschlagt wurden, brachte die EU pro Jahr weniger als 100 Mio. ECU für die energiewirtschaftliche Sanierung der östlichen Nachbarn auf<sup>10</sup>. Dabei ist unbestritten, daß dem Energiesektor eine Schlüsselfunktion für die Modernisierung der postkommunistischen Wirtschaftssysteme zukommt.

### *Ausblick*

In einer erweiterten Perspektive erscheint die Energiepolitik der EU wie ein Spiegelbild des gegenwärtigen Gesamtzustandes der europäischen Integration. Sie ist gekennzeichnet durch das Bestreben, den im Europa der Zwölf erreichten Besitzstand auf hohem Niveau zu erhalten, doch auch durch Unbeweglichkeit der Entscheidungsprozesse, durch die irritierende Nähe der Außenwelt und durch Zweifel an der Tragfähigkeit der bewährten Fundamente. Tatsächlich sind im offenen Energiesystem Europas die Grundprobleme — Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit — keine spezifischen Fragen der Energiepolitik, sondern Anforderungen an die Binnenstruktur und die Außenorientierung der Europäischen Union. Deshalb ist eine Europapolitik, die in erster

Linie die Handlungsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Union im Staatensystem anstrebt, die beste Energiepolitik.

### Anmerkungen

- 1 Alle Zahlenangaben in diesem Abschnitt nach BP Statistical Review of World Energy, London 1994.
- 2 Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 25.2.1994.
- 3 Vgl. Pavlenko, Sergej Jurevic: Der "Stille Krieg" im Tjumener Becken um die Kontrolle über die Erdölfelder, in: Segbers, Klaus (Hrsg.): Rußlands Zukunft, Baden-Baden 1994, S. 199–210.
- 4 Vgl. International Energy Agency: World Energy Outlook to the Year 2010, Paris 1993.
- 5 Die Angaben sind den laufenden Veröffentlichungen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT: Energie — Monatliche Statistiken, Schnellberichte Energie und Industrie) entnommen.
- 6 Vgl. Linkohr, Rolf: Die Liberalisierung des EG-Binnenmarktes für Energie, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 43 (1993), S. 444–451; Hagemeyer, Strommarkt ohne Schranken?, ebd., S. 663–668; Helfrich, Fritz: EU-Binnenmarkt für Strom aus Verbrauchersicht, a. a. O., 44 (1994), S. 26–29; Maichel, Gert/Schulten, Rudolf: Perspektiven für die deutsche und europäische Gaswirtschaft, ebd., S. 195–199; Gowans, Ian: The Internal Energy Market: Second Progress Report, in: Energy in Europe 22 (1993), S. 34–41.
- 7 Vgl. Faross, Peter: Die geplante CO<sub>2</sub>-Energiesteuer in der Europäischen Gemeinschaft, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 43 (1993), S. 295–298; Kabelitz, Klaus R.: CO<sub>2</sub>-Energiesteuer — die richtige Weichenstellung für effizienten Klimaschutz?, a. a. O., 44 (1994), S. 264–270.
- 8 State of the Negotiations for the European Energy Charter Treaty, in: Energy in Europe 22 (1993), S. 100.
- 9 Vgl. Sturm, Roland: Nuclear Power in Eastern Europe: Learning or Forgetting Curves?, in: Energy Economics 15 (1993), S. 183–189; Borsch, Peter: Reaktorsicherheit im Spannungsfeld zwischen Ost und West, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 44 (1994), S. 85–86.
- 10 Community Assistance in the Energy Sector to the Countries of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, in: Energy in Europe (Special Issue, 1993); Distler, Klaus/Kemmeter, Horst: Reaktorsicherheit in Osteuropa: Ost-West-Unterstützungsprogramme, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 43 (1993), S. 768–773; Jattke, Andreas u. a.: Umstrukturierung und Modernisierung von nationalen Energieversorgungsunternehmen: Emissionsminderungsoptionen in Osteuropa, a. a. O., 44 (1994), S. 220–227.

### Weiterführende Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Energieversorgung in der Europäischen Gemeinschaft: Fakten und Daten, Bonn 1993.
- Centre for European Policy Studies: Re-launching the Debate on European Energy Policy: Views from Industry, Brüssel 1993.
- Internationale Energie-Agentur: Die Rolle der IEA-Regierungen auf dem Energiesektor, Paris 1993.
- Schwabe, Petra: Die deutsche Stromversorgungsstruktur und der EWG-Vertrag, Baden-Baden 1993.