

Energiepolitik*

KARLHEINZ REICHERT

Rückblick

Von gemeinschaftlicher Energiepolitik spricht man begrifflich seit den Tagen der Messina-Konferenz. In den anschließenden Beratungen der Außenminister über die Erweiterung der europäischen Integration (1957) war erstmals die Rede von der Notwendigkeit einer „koordinierten Energiepolitik“. Konkrete Anregungen zu einer institutionellen Lösung wurden indessen nicht gemacht. Im Oktober 1957 kam ein Protokoll¹ zwischen dem Besonderen Ministerrat und der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zustande, um über Mittel und Wege zu einer koordinierten Energiepolitik nachzudenken. Brennende Aktualität gewann das Thema allerdings erst, als die Gemeinschaft, mittlerweile mit 63 % von Energieeinfuhren (bei Erdöl sogar zu 95 %) abhängig, sich im Herbst 1973 durch die schlagartige Verteuerung des Rohöls erheblich verschlechterten Versorgungsbedingungen gegenüber sah. Das bis dahin geltende energiepolitische Ziel² eines möglichst niedrigen Preisniveaus unter Berücksichtigung der Versorgungssicherheit wurde nun mit dem umgekehrten Akzent versehen: sichere und dauerhafte Versorgung unter zufriedenstellenden wirtschaftlichen Bedingungen. Die EG-Kommission schlug 1974 eine „neue energiepolitische Strategie“³ vor, um – namentlich mit Hilfe der Kernenergie – die Struktur der Energieversorgung der Gemeinschaft grundlegend zu ändern. Der Rat griff diese Vorschläge, in deren Mittelpunkt präzise bezifferte Ziele für den Zeithorizont 1985 standen, auf und formulierte in einer Reihe von Entschlüssen⁴ das formelle Fundament einer gemeinschaftlichen Energiepolitik. Der Europäische Rat fügte dem im Laufe der Jahre weitere Zielsetzungen an⁵.

Die Ölkrise von 1973/74 führte in einer Art Parallelbewegung auf internationaler Ebene (OECD) zum Zusammenschluß der Ölverbraucherländer in der Internationalen Energieagentur (IEA) in Paris. Ihr traten auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bei – mit Ausnahme Frankreichs. Das erste und wichtigste Ergebnis dieser Zusammenarbeit war die Schaffung eines Krisenmechanismus, um für künftige Engpässe in der Ölversorgung gerüstet zu sein.

Seitdem hat sich auf energiepolitischem Gebiet eine Art Symbiose verschiede-

* Dieser Artikel bringt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck.

ner institutionalisierter Kontakte gebildet, die sich in einer lebhaften Konferenz-tätigkeit in Brüssel und Paris offenbart, in ihrer Vielfalt jedoch kaum noch überschaubar ist. Von einer Konkurrenzsituation zwischen der gemeinschaftlichen und der internationalen Diskussionsebene zu sprechen wäre gewiß übertrieben, zumal da der Kreis der Partnerländer, die Entscheidungsprozesse und der Grad der Verbindlichkeit der getroffenen Beschlüsse unterschiedlich sind.

Trotz der Tatsache, daß die Gemeinschaftsverträge kaum spezifische Bestimmungen zur Energiepolitik enthalten, die Vertragstexte diesen Begriff nicht einmal kennen, ist es im Laufe der Jahre zu einer ansehnlichen Liste allgemeiner und – aus dem unerschöpflichen Quell energiepolitischer Intervention gespeister – punktueller Maßnahmen gekommen, welche die energiepolitische Landschaft in der EG beeinflußt oder verändert haben⁶. Schwerpunktmäßig liegen diese Maßnahmen vor allem im Ölsektor.

Die Energielage 1980

Energiewirtschaftlich begann das Jahr 1980 für die Europäische Gemeinschaft mit schweren Vorbelastungen. Der Energieverbrauch des vorausgegangenen Jahres war infolge Konjunktur und kalter Witterung mit 5 % stärker gestiegen als das Sozialprodukt der Gemeinschaft (+ 3,4 %). Der Ölverbrauch überstieg um 5 % die zwischen den Mitgliedstaaten vereinbarte Obergrenze von 500 Mio. t. Wesentlicher war jedoch der Preisschub, der sich aus der OPEC-Konferenz in Caracas (Dezember 1979) entwickelte und sich 1980 weiter fortsetzte. Zur Jahreswende 1980/81 lag der durchschnittliche Preis für Importöl, ohne Berechnung der Frachtkosten (fob-Preis), um 164 % höher als Ende 1978. Diese Preisexplosion ließ Gefahren für Wachstum, Stabilität und Beschäftigung befürchten; zu Recht, wie man inzwischen weiß. Die Ölrechnung stieg 1980 um 40 % auf 105 Milliarden Dollar (= ca. 4 % des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft). Damit nicht genug, schaffte der Krieg zwischen Irak und Iran (September), der die Einstellung aller Exporte zur Folge hatte, weitere Versorgungsprobleme für die Gemeinschaft. Bei Ablauf des Jahres 1980 hatte das Zusammenwirken aller Faktoren jedoch einen Rückgang des Energieverbrauchs auf 926 Mio. t Öläquivalent (- 4,5 %) bei einem Wirtschaftswachstum von 1,3 % zur Folge⁷.

Energiepolitische Kernfragen

Der Ölpreisschock von Caracas hatte, wenn auch nicht völlig unerwartet, ein weiteres Mal die Brüchigkeit der Versorgungslage bewiesen. Vor diesem Hintergrund ließ sich die Unzulänglichkeit der Bemühungen zur Entwicklung und Nutzung alternativer Energiequellen deutlich erkennen: eine nur schwerfällig vorangehende Umstellung von Öl auf Kohle und der Rückstand der Kernenergieprogramme. Auf kurze Sicht erschienen weitere Vorkehrungen gegen eine Ölversorgungskrise notwendig; längerfristig ging es um eine raschere Verringerung der Abhängigkeit vom Importöl oder, anders ausgedrückt, um die Einleitung einer energiewirtschaftlichen Strukturänderung.

Energiepolitische Aktivität

Die energiepolitische Aktion der Gemeinschaft, die in Beschlüssen und Entscheidungen des Ministerrates sichtbar wird, stand auch 1980 in auffälligem Gegensatz zu den Aufträgen der höchsten politischen Ebene (Europäischer Rat, internationaler Wirtschaftsgipfel). Das Europäische Parlament bedauerte „die permanente Handlungsunfähigkeit des Energieministerrates, bereits gefaßte Beschlüsse des Europäischen Rates zur gemeinsamen Energiepolitik in die Tat umzusetzen“⁸.

Im März legte die Kommission für das Frühjahrstreffen des Europäischen Rates eine „Energieinitiative“ vor⁹. Sie versuchte, die Gunst der Stunde – ein von der Versorgung her vermutlich unproblematisches Jahr 1980 – für eine grundsätzlichere Einigung über eine längerfristige Energiestrategie zu nutzen. Zwei Bereiche boten sich aus der Sicht der Kommission als geeignet an: die Energiepreise und -steuern und die Investitionen¹⁰.

Eine auf lange Sicht anzustrebende Harmonisierung der unterschiedlichen Energiepreisniveaus in der EG sah sie aus Gründen der wirtschaftlichen „Konvergenz“ als wünschenswert und von energiepolitischer Warte als notwendig an. Die einzelstaatlichen Politiken hatten zu Preisabständen zwischen den EG-Staaten bis zu 40 % geführt und spiegelten in manchen Fällen die Ölverteuerung nur ungenügend wider.

Den Aktionsschwerpunkt sah die Kommission indessen bei den Energieinvestitionen, die trotz eines Aufwands von etwa einer Billion DM in den nächsten zehn Jahren nicht ausreichten, sich aus der Abhängigkeit von den Öleinfuhren zu lösen. Eine gemeinschaftliche Anstrengung müsse die nationalen Investitionsprogramme ergänzen. Verlorene Zuschüsse, zinsbegünstigte Kredite und Darlehensbürgschaften – etwa 2,5 Milliarden DM – sollten als Finanzierungshilfe und Anreiz dienen. Die notwendigen Beträge könnten aus einer spezifischen Gemeinschaftssteuer auf Energie aufgebracht werden.

Der zunächst angesprochene Europäische Rat (27. und 28. April in Luxemburg) forderte seinerseits ebenfalls – und nicht zum ersten Male – eine Politik der Strukturänderung bei umfassenderer Nutzung von Kohle und Kernenergie, überwies die „Initiative“ jedoch dem Ministerrat schlicht zur Prüfung mit dem Hinweis auf die finanziellen Beschränkungen, „die sich die Gemeinschaft auferlegt“¹¹. Zur Frage einer Energiesteuer äußerte er sich überhaupt nicht.

Der Rat (Energiefragen) behandelte im Mai das Thema mit Zurückhaltung. Er bestellte bei der Kommission eine Untersuchung der nationalen Energieprogramme, ob die behaupteten Investitionslücken überhaupt bestünden. Erst bei Vorliegen förderungswürdiger Vorhaben wollte er über die finanzielle Seite sprechen. Im Oktober war der Rat (Wirtschaft und Finanzen) mit einer weiteren Kommissionsvorlage zur energiewirtschaftlichen Umstrukturierung befaßt¹². Aber die Minister kamen lediglich überein, die Debatte über Energiepreise und -investitionen ein anderes Mal fortzusetzen¹³. Die Energieminister nahmen am 27. November weitere Erklärungen der Kommission zum Thema entgegen, die

sie als „Klärung der Ziele im Energiebereich“ bezeichnete und die den Gedanken an die gemeinschaftliche Energiebesteuerung in den Hintergrund rückten¹⁴.

Energiapolitische Ziele

Klarer und konkreter verlief die Ratsdiskussion (13. Mai 1980) über neue energipolitische Ziele für 1990, welche die Kommission seit 1978 vorbereitet und 1979 überarbeitet hatte¹⁵. Zwar hätten die Briten und die Deutschen am liebsten jede zahlenmäßige Festlegung vermieden, doch beharrten die anderen Delegationen darauf, daß sich das energipolitische Verhalten der einzelnen Mitgliedstaaten nur an bezifferten Zielen messen ließe. Die wichtigsten Zielsetzungen für 1990 lauten¹⁶: Verringerung des Energiekoeffizienten¹⁷ auf 0,7 oder weniger; Senkung des Erdölverbrauchs auf etwa 40 % des Primärenergieverbrauchs; Deckung des Primärenergiebedarfs für die Stromerzeugung zu 70 bis 75 % durch feste Brennstoffe und Kernenergie. Die Kommission hat jedes Jahr die nationalen Energieprogramme danach zu beurteilen, ob sie diesen Zielen näherkommen. Außerdem verabschiedete der Rat eine Entschließung und Leitlinien zur Energieeinsparung¹⁸.

Der internationale Wirtschaftsgipfel (22./23. Juni in Venedig) formulierte seine Energiebotschaft¹⁹ noch entschlossener: Verdoppelung der Kohleförderung und -nutzung, gesteigerter Einsatz der Kernenergie, Senkung des Energiekoeffizienten auf 0,6 bis 1990 und mehr Zutrauen zum Preismechanismus bildeten seine Hauptforderungen.

Kurzfristige Aktion

Die kurzfristige Ölversorgung fand, wie bei jedem Treffen der Energieminister, besonderes Interesse. Größere Markttransparenz und Vermeidung von Käufen zu überhöhten Preisen wurden verabredet, und auf der Novembersitzung einigte man sich darauf, auf die Ölgesellschaften einzuwirken, Lagerentnahmen vorzunehmen (ohne die Pflichtvorräte anzutasten), um weiteren Preiserhöhungen vorzubeugen. Kontrovers verlief dagegen die Diskussion über die Notwendigkeit, das Interventionsarsenal für den Fall der „Vorkrise“ (Marktungleichgewicht von weniger als 7 %) anzureichern. Sie wird 1981 fortgesetzt.

Wertung

1980 war kein Jahr spektakulärer Fortschritte in der gemeinsamen Energiepolitik. Die Atempause, welche die entspannte Versorgungslage für die Entwicklung einer langfristigen Strategie zur Verfügung stellte, verstrich ungenutzt. Der vielenorts durch seinen Ehrgeiz überraschende und auch mit massiver Kritik bedachte Vorschlag der Kommission, einen aus einer Sondersteuer auf Energie gespeisten Investitionsfonds zu schaffen, schien den Energie- und Finanzministern nicht sorgfältig genug vorbereitet. Daß der Rat fast zwei Jahre benötigte, um sich auf die Formulierung von energipolitischen Zielen für 1990 zu einigen, wobei deren Verbindlichkeit von einigen Seiten von vornherein in Frage gestellt wur-

de, zeigte aufs neue, daß das Konsensverfahren nur auf niedrigem Nenner funktioniert. Es kann deswegen nicht überraschen, daß weder der Europäische Rat noch der Ministerrat klare Aussagen über das Instrumentarium machten, mit dem auf Gemeinschaftsebene zur Erreichung der gemeinsamen Ziele beigetragen werden soll. Bedauerlich vor allem, daß die Bekenntnisse und Aufrufe des Europäischen Rates zur Kohle und zur Kernenergie nur Deklaration bleiben. Erfolgreich funktioniert dagegen – erfahrene Beobachter sagen: besser als erwartet²⁰ – die Koordinierung der Haltung der Mitgliedstaaten im außenwirtschaftlichen Bereich der Energiepolitik. Auch 1980 vermochte die Gemeinschaft auf dem venezianischen Wirtschaftsgipfel und im Direktorium der IEA mit einer Stimme zu sprechen und ihre 'bargaining power' zur Wirkung zu bringen.

Im Vergleich zu anderen Bereichen gemeinschaftlicher Politik schneidet die Energiepolitik nicht schlechter ab. Gibt es für sie überhaupt allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe angesichts einer Staatengemeinschaft, die energiewirtschaftlich alle Schattierungen vom Habenichtsbis zum Selbstversorger umfaßt und in der die ordnungspolitischen Überzeugungen so weit auseinanderliegen? Vorstellungen, die der gemeinschaftlichen Energiepolitik angesichts der unübersehbaren Unvollkommenheiten der einzelstaatlichen Politiken eine Zentralfunktion, die Rolle der Feuerwehr oder des Lückenbüßers zuweisen möchten, sind deswegen unrealistisch. Der Faktor Zeit bei der Umstrukturierung von Energieversorgung und -verwendung und der Umerziehung des einzelnen Energieverbrauchers wird unterschätzt; die Möglichkeit, diese Zeitspanne durch finanzielle Interventionen verkürzen zu können, wird überschätzt (von der Leistungsfähigkeit des EG-Haushalts gar nicht zu reden). Dennoch: Etwas mehr als Verabredungen zur Bewältigung kurzfristiger Versorgungsspannungen bei Öl oder die serienweise Verabfolgung von Zieldeklarationen wäre möglich. In jedem Fall wird es ein langer Marsch der Institutionen sein.

Anmerkungen

- 1 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (ABl.) Nr. 35 vom 7. Dezember 1957.
- 2 Bulletin der EGKS, „Memorandum über die Energiepolitik (25. Juni 1962)“, Luxemburg, August 1962.
- 3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, „Auf dem Wege zu einer neuen energiepolitischen Strategie für die Gemeinschaft“, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/74.
- 4 ABl. der EG, Nr. C 153 vom 9. Juli 1975, S. 1–9.
- 5 Europäischer Rat in Bremen (Juli 1978): Verminderung der Abhängigkeit von eingeführter Energie auf 50 %; Begrenzung der Netto-Öleinfuhren auf den Stand von 1978 (472 Mio. t); Verringerung des durchschnittlichen Verhältnisses zwischen der Zuwachsrate des Brutto-Primärenergieverbrauchs und der Zuwachsrate des Bruttosozialprodukts (Elastizitätskoeffizient) auf 0,8; Europäischer Rat in Straßburg (Juni 1979): Vereinbarung, den Ölverbrauch 1979 auf 500 Mio. t zu beschränken und von 1980 bis 1985 pro Jahr nicht mehr Öl einzuführen als 1978 (472 Mio. t).

- 6 Eine Sonderveröffentlichung der Kommission enthält im Wortlaut sämtliche in Kraft befindlichen Entschlüssen, Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen im Energiebereich sowie ein Verzeichnis der einschlägigen Abkommen mit Drittländern und der Kooperationsabkommen von Euratom: Kommission der EG, „Die Energiepolitik der Gemeinschaft – Rechtsvorschriften (Erste Ergänzung 1978)“, Luxemburg 1979.
- 7 Kommission der EG, „Die Energiesituation der Gemeinschaft“, Dok. KOM (81) 60 endg. vom 20. Februar 1981; über die Entwicklung des Primärenergieverbrauchs der EG orientiert die folgende Übersicht:

	1978		1979		1980	
	Mio t RÖE	%	Mio t RÖE	%	Mio t RÖE	%
Steinkohle	175,5	19,0	190,8	19,7	191,7	20,7
Braunkohle	26,8	2,9	28,9	3,0	28,8	3,1
Öl	512,7	55,4	525,2	54,1	479,6	51,8
Erdgas	160,6	17,4	172,5	17,8	168,1	18,2
Kernenergie	33,9	3,7	37,2	3,8	42,6	4,6
Wasserkraft, geothermische Energie und sonstige	14,9	1,6	15,1	1,6	15,0	1,6
Insgesamt	924,4	100,0	969,7	100,0	925,8	100,0

Quelle: Eurostat

- 8 ABl. der EG, Nr. C 59 vom 10. März 1980, S. 41.
- 9 Kommission der EG, „Energiepolitik – gemeinschaftliche Initiative“, Mitteilung an den Europäischen Rat, Dok. KOM(80) 130 endg. vom 20. März 1980.

- 10 Kommission der EG, „Wirtschaftliche Aspekte einer Initiative der Gemeinschaft im Energiebereich“, Dok. KOM(80) 151 endg. vom 24. März 1980; „Harmonisierung der Energiepreise und Energiesteuern in der Gemeinschaft“, Dok. KOM(80) 152 endg. vom 24. März 1980; „Steuerinstrumente, die der Gemeinschaft Einnahmen aus Energie verschaffen können“, Dok. KOM(80) 153 vom 24. März 1980; „Ein Gemeinschaftsprogramm zur Förderung der Energie-Investitionen“, Dok. KOM(80) 220 endg. vom 22. April 1980.
- 11 Bulletin der EG, 4-1980, Ziff. 1.1.8.
- 12 Kommission der EG, „Energie und Wirtschaftspolitik“, Dok. KOM(80) 583 endg. vom 15. Oktober 1980.
- 13 Bulletin der EG, 10-1980, Ziff. 1.2.1 bis 1.2.5.
- 14 Bulletin der EG, 11-1980, Ziff. 2.1.96; EUROPE Agence Internationale d'Information pour la Presse, Luxemburg/Brüssel, Nr. 3029 vom 28. November 1980, S. 5-6.
- 15 Kommission der EG, „Energiepolitische Ziele der Gemeinschaft für 1990 und Konvergenz der einzelstaatlichen Politik“, Dok. KOM(79) 316 endg. vom 14. Juni 1979.
- 16 Bulletin der EG, 5-1980, Ziff. 1.4.3.
- 17 Der Energiekoeffizient ist das durchschnittliche Verhältnis zwischen der Zuwachsrate des Bruttoverbrauchs an Primärenergie und der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts.
- 18 Bulletin der EG, 5-1980, Ziff. 1.4.4. und 1.4.5.
- 19 Bulletin der EG, 7-1980, Ziff. 1.1.15., Abschnitt III.
- 20 Hierzu Hans Michaelis, „Sicherung der Energieversorgung als Herausforderung der Europäischen Gemeinschaft“, in List Forum, 1/1981/82.

Weiterführende Literatur

- Die Europäische Gemeinschaft und die Energiefrage, hrsg. von der Kommission der EG, Brüssel/Luxemburg 1980.
- Energieversorgung – eine aktuelle Aufgabe europäischer Politik. Mit Beiträgen von Guido Brunner, A.S. Strub, Hanna Walz und H.F. Hühlich, in: Europäische Zeitung, Juli 1980, S. 12.
- Hellmann, Rainer, Gemeinsame Energiepolitik:

- Die richtigen Ziele anpeilen, in: Das Parlament, Nr. 43, 25. Oktober 1980, S. 4.
- Die nächste Krise im voraus entschärfen. EG-Kommission erwägt die Einführung einer europäischen Energiesteuer/Nur mäßige Anhebung der Agrarpreise für 1980/81, in: Das Parlament, Nr. 12, 22. März 1980, S. 12–13.
- Reichert, Karlheinz, Die Kohleverordnung der Gemeinschaft, in: Das Parlament, Nr. 43, 25. Oktober 1980, S. 5.