Energiepolitik

ERWIN HÄCKEL

Die Energiepolitik, in den 70er Jahren zeitweise ein Brennpunkt öffentlicher Auseinandersetzungen und Zukunftssorgen in der Europäischen Gemeinschaft, lag 1988 wieder ganz am Rand der europapolitischen Aufmerksamkeit. Dank ungestörter Energieversorgung bei niedrigen Preisen und reichlichem Angebot auf allen Märkten schien es, als müsse allenfalls noch die Fachwelt sich für europäische Energiefragen interessieren. Die Europapolitiker selbst hatten dieser Einschätzung Vorschub geleistet. Weder im Weißbuch der EG-Kommission von 1985[1] noch in der 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte fand die Energiefrage Beachtung. Energiepolitik wurde gleichsam in sektoralen Ordnungsfragen aufgelöst. Indessen traten im Jahr 1988 mehrere Faktoren in den Vordergrund, die für die Zukunft des europäischen Energiesystems von erheblicher Bedeutung sein können. Ihr Zusammenwirken schafft für die Energiepolitik neue Rahmenbedingungen, denen sich die Europäische Gemeinschaft in den nächsten Jahren stellen muß.

Neue Rahmenbedingungen der europäischen Energiepolitik

Die Entwicklung des internationalen Energiesystems

Die Energieversorgung Westeuropas ist auf vielfältige und intensive Weise in das internationale Energiesystem eingebunden und von ihm abhängig. Weltweit stieg im Jahr 1988 der Primärenergieverbrauch weiter an und erreichte den historischen Höchststand von mehr als 8 Mrd. t Rohöleinheiten[2]. In den Industrieländern, die 1978 bis 1985 in der Energieeinsparung beachtliche Erfolge erzielt hatten, setzte sich der seitdem registrierte Anstieg des Energieverbrauchs bei rückläufiger Eigenproduktion fort. Verschiedene Anzeichen deuten darauf hin, daß die entspannte Versorgungslage der letzten Jahre sich ihrem Ende nähert[3]. Für Westeuropa, die Weltregion mit dem größten Einfuhrbedarf, bedeutet dies die Notwendigkeit, auch bei stagnierendem Eigenbedarf die zukünftige Energieversorgung wieder in verschärfter Konkurrenz zur wachsenden Nachfrage auf den internationalen Energiemärkten sichern zu müssen.

Erfordernisse des globalen Umweltschutzes

Der Ausbau von Energiesystemen stößt zunehmend an umweltpolitische Grenzen. Zweifel an der Umweltverträglichkeit, die im vergangenen Jahrzehnt vor allem die Kernenergie in Frage stellten, richten sich jetzt auch gegen fossile Brenn-

stoffe (Kohle, Öl, Erdgas). In der internationalen Umweltdiskussion setzte sich 1988 die Erkenntnis durch, daß mit der weiteren Aufheizung der Erdatmosphäre („Treibhauseffekt"), ausgelöst hauptsächlich durch Freisetzung von Kohlendioxyd bei der Verbrennung fossiler Energieträger, die Gefahr katastrophaler Klimaveränderungen im Weltmaßstab droht. Die internationale Konferenz „The Changing Atmosphere" in Toronto (Juni 1988) forderte Maßnahmen zur drastischen Verringerung des Kohlendioxydausstoßes. Für die Europäische Gemeinschaft, deren Mitgliedsländer am globalen Verbrauch fossiler Brennstoffe mit gut einem Siebtel beteiligt sind, stellt sich die Aufgabe, in internationaler Abstimmung mit den anderen großen Verbraucherregionen der Klimakatastrophe entgegenzuwirken.

Energiepolitische Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft

Die EG besitzt nur ein unvollkommenes Instrumentarium zur Steuerung des gemeinschaftlichen Energiesystems. Uneinheitliche vertragliche Rechtsgrundlagen (EGKS, EWG, EURATOM, Einheitliche Europäische Akte), divergierende ordnungs- und energiepolitische Interessen der Mitgliedstaaten und die Eigendynamik der energiewirtschaftlichen Akteure setzen der Verwirklichung einer kohärenten Energiestrategie enge Grenzen. Die EG-Kommission hat im Jahr 1988 die Initiative ergriffen, um die Vollendung des Binnenmarktes auch im Energiebereich voranzutreiben. Damit verbindet sich auch der Anspruch auf eine neue Rolle der Gemeinschaft in der Energiepolitik. Soll sie Erfolg haben, so muß auch der Inhalt der gemeinsamen Energiepolitik neu bestimmt werden.

Die drei Aufgabenstellungen – Sicherung der internationalen Energieversorgung, Schutz der natürlichen Umwelt, Vollendung des Binnenmarktes – bündeln sich zu einer großen politischen Herausforderung an die Integrationskraft der Gemeinschaftsinstitutionen. Sie weisen aber noch keineswegs in eine und dieselbe Richtung.

Die Struktur des europäischen Energiesystems

Die Energiebilanz der EG hat sich 1988 wenig verändert. Komplexe Energiesysteme von kontinentalen Ausmaßen besitzen ein Eigengewicht, das auf kurze Frist nur träge Veränderungen gestattet. Die Tabellen 1 und 2 dokumentieren den Energieumsatz des Jahres 1988, aufgeschlüsselt nach Primärenergieträgern und nach Ländern[4].

Die Gemeinschaft muß immer noch nahezu die Hälfte ihres Energiebedarfs durch Einfuhren aus Drittländern decken. Gegenüber dem Vorjahr stieg 1988 die Einfuhrabhängigkeit sogar um 1% an und erreichte mit 45,9% den höchsten Stand seit 1982. Beim Mineralöl, dem wichtigsten Energieträger, betrug die Einfuhrabhängigkeit 76%. Rohöl wurde zu 60% aus OPEC-Ländern importiert. Wichtigstes Lieferland der Gemeinschaft war, wie schon im Vorjahr, die Sowjetunion (15% der Rohöleinfuhren) vor Saudi-Arabien. Auch beim Erdgas, wo die Einfuhrabhängigkeit der EG bei 38% liegt, stand die Sowjetunion als Lieferland

Tabelle 1: Energiebilanz 1988 der Europäischen Gemeinschaft: Energieträger (Millionen Tonnen Rohöleinheiten; vorläufige Werte)

Energieträger	Primärenergie-erzeugung	Primärenergie-verbrauch	Netto-einfuhren
Steinkohle	131,8	191,6	58,8
Braunkohle	32,0	33,0	1,0
Mineralöl	138,6	471,2	365,3
Erdgas	118,6	191,4	72,9
Kernenergie	146,9	146,9	–
Wasserkraft u. a.	20,2	22,0	1,9
insgesamt	588,1	1056,1	499,9

Quelle: EUROSTAT

Tabelle 2: Energiebilanz 1988 der Europäischen Gemeinschaft: Länder (Prozent; vorläufige Werte)

Land	Primärenergie-erzeugung	Primärenergie-verbrauch	Einfuhr-abhängigkeit[a]
Belgien	2,3	4,3	72,3
Dänemark	1,2	1,8	61,2
BR Deutschland	21,6	25,3	52,8
Frankreich	15,6	19,0	54,9
Griechenland	1,3	1,7	64,3
Großbritannien	38,8	19,4	– 9,7
Irland	0,5	0,9	61,8
Italien	4,0	13,1	81,1
Luxemburg	0,0	0,3	99,0
Niederlande	9,3	5,6	26,9
Portugal	0,2	1,2	87,7
Spanien	5,1	7,3	63,5
EG	100,0	100,0	45,9

[a] Anteil der Nettoeinfuhren am Inlandsverbrauch (einschließlich Vorratshaltung)

Quelle: EUROSTAT

an erster Stelle (40% der Einfuhren) vor Norwegen. Steinkohle wurde vor allem aus den USA, Australien und Südafrika bezogen. Der Stromverbrauch wurde zu fast 99% aus der innergemeinschaftlichen Elektrizitätsproduktion gedeckt.

Bei der Energieerzeugung in der Gemeinschaft hat 1988 erstmals die Kernkraft den Spitzenplatz (25%) vor dem Mineralöl (24%) und der Steinkohle (22%) erreicht. Beim Energieverbrauch dominiert immer noch das Mineralöl (45%) vor Steinkohle und Erdgas (je 18%). Fossile Energieträger sind zu 84% am Primär-

energieverbrauch beteiligt. Erneuerbare Energien haben 1988 zur gemeinschaftlichen Energieerzeugung mehr als 3%, zum Energieverbrauch etwa 2% beigetragen. Die Elektrizitätserzeugung von 1610 Mrd. Kilowattstunden wurde zu 53% in herkömmlichen Wärmekraftwerken (hauptsächlich auf Kohlebasis), zu 34% in Kernkraftwerken und zu 13% in Wasserkraftwerken und geothermischen Anlagen geleistet.

Die Gesamtbilanz der Europäischen Gemeinschaft summiert sehr unterschiedliche nationale Energiebilanzen. Nur Großbritannien ist Nettoerzeuger und -exporteur von Energie. Zehn der zwölf Mitgliedstaaten müssen mehr als die Hälfte ihres Energiebedarfs importieren. Bei der Öl- und Steinkohleförderung steht Großbritannien, bei der Braunkohleförderung die Bundesrepublik Deutschland, bei der Erdgasgewinnung die Niederlande, bei der Kernenergie- und Wasserkraftnutzung Frankreich an der Spitze. Beim Energieverbrauch ist in allen Gemeinschaftsländern (mit Ausnahme der Niederlande, wo Erdgas eine besondere Rolle spielt) das Mineralöl der wichtigste Faktor. Steinkohle wird in allen, Braunkohle nur in wenigen, Erdgas in den meisten Mitgliedsländern verbraucht. Zur Elektrizitätserzeugung trug die Kernenergie 1988 vor allem in Frankreich (70%), Belgien (65%), Spanien (36%) und der Bundesrepublik Deutschland (34%) bei, in geringerem Maße auch in Großbritannien (18%) und den Niederlanden (6%), während sie in den übrigen Ländern ungenutzt blieb.

Die Verflechtung der Energiemärkte in der EG ist recht unterschiedlich ausgeprägt. Sie ist am weitesten im Ölsektor fortgeschritten, in dem multinationale Konzerne miteinander konkurrieren. Etwa 16% des Rohöls und 18% der Mineralölerzeugnisse wurden 1988 aus anderen Gemeinschaftsländern bezogen. Beim Erdgas belief sich der innergemeinschaftliche Handel auf 11%, bei Steinkohle und Elektrizität auf knapp 5% des Gesamtverbrauchs[5]. Mit anderen Worten, die innergemeinschaftliche Marktintegration ist paradoxerweise am schwächsten in den Sektoren entwickelt, in denen die europäische Energieversorgung weitgehend autark und die staatliche Regulierung besonders intensiv ist, und umgekehrt. Generell gilt indessen, daß die Energiesysteme aller EG-Mitgliedstaaten stärker mit dem Weltmarkt als mit den Partnerländern in der Gemeinschaft verknüpft sind.

Auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt

Die Diskussion über die Vollendung des EG-Binnenmarktes gewann – erstaunlich spät – 1988 auch im Energiebereich schärfere Konturen. Den Anstoß gab im Frühjahr die EG-Kommission mit ihrem Arbeitsdokument „Der Binnenmarkt für Energie", in dem zahlreiche Hindernisse für einen einheitlichen Energiemarkt aufgezählt und kritisch analysiert wurden[6]. Als besonders problematisch wurde die Abkapselung der nationalen Elektrizitätsmärkte hervorgehoben. Die Kommission bekräftigte ihre Absicht, dem Prinzip der Marktöffnung in allen Energiesektoren Geltung zu verschaffen und kündigte zum Jahresende 1989 einen neuen Bericht zu diesem Thema an.

Wenn es der erklärte Zweck des Kommissionsdokuments war, die ordnungspolitischen Schwachstellen des europäischen Energiesystems offenzulegen, so ist dies gelungen. Die für Energiefragen zuständigen Minister der Europäischen Gemeinschaft haben in drei Sitzungen (Juni, September und November 1988) die Problemanalyse der Kommission grundsätzlich akzeptiert, aber für das schwierigste Problem, den Elektrizitätsmarkt, keine gemeinsame Position finden können. Strittig blieb vor allem, ob innerhalb der Gemeinschaft ein Durchleitungsrecht für konkurrierende Elektrizitätsunternehmen geltend gemacht werden könne. Frankreich, dessen staatliche Elektrizitätsgesellschaft EdF am Export überschüssigen Atomstroms interessiert ist, wird in dieser Frage von den meisten EG-Ländern unterstützt, während die Bundesrepublik Deutschland und Spanien die herkömmlichen Gebietsmonopole ihrer Elektrizitätsunternehmen wahren wollen. Im Grunde handelt es sich dabei um ein deutsch-französisches Problem, das nicht von der EG, sondern nur bilateral zwischen den beiden Regierungen gelöst werden kann. Für die deutsche Seite steht dabei nicht allein die Struktur der Energiewirtschaft, sondern das Überleben des einheimischen Steinkohlebergbaus, der auf die privilegierte Verstromung seiner Produktion in deutschen Kraftwerken angewiesen ist, auf dem Spiel[7]. Da die französische Position von der EG-Kommission unterstützt und im Konfliktfall mutmaßlich auch vom Europäischen Gerichtshof gutgeheißen wird, steht die Bundesregierung unter erheblichem Zeitdruck, eine politische Lösung zu finden, die notwendigerweise in einen größeren energie- und europapolitischen Zusammenhang eingebunden sein muß.

Unverkennbar ist, daß die EG-Kommission den Aufbruch zum gemeinschaftlichen Binnenmarkt zu nutzen sucht, um auch im Energiesektor ihre wiedergewonnene Führungsrolle zu bestätigen. Sie hat 1988 die Kohleländer der Gemeinschaft deutlicher als jemals zuvor wissen lassen, daß sie die nationale Dauersubventionierung der einheimischen Steinkohle zu Lasten der Importkohle nicht länger hinnehmen wolle. Für die Bundesrepublik bedeutet dies die Gefährdung einer aus sozial- und regionalpolitischen Gründen sorgfältig aufgetürmten Subventionspyramide (Jahrhundertvertrag, Hüttenvertrag, Kohlepfennig)[8]. Gegenüber Spanien und Portugal drang die Kommission auf den Abbau der staatlichen Handelsmonopole für Mineralöl. Gegenüber Griechenland erhob sie im November 1988 Klage vor dem Europäischen Gerichtshof, um die seit Jahren verschleppte Liberalisierung des nationalen Ölmarktes zu erzwingen.

Ob alle diese Initiativen letztlich erfolgreich sein werden, bleibt abzuwarten. Die EG-Kommission selbst ist in ihrem Arbeitsdokument recht zurückhaltend geblieben und hat viele Hindernisse, die der Vollendung eines Binnenmarktes für Energie entgegenstehen, zunächst nur offengelegt, ohne in jedem Fall Wege zu ihrer Überwindung aufzuzeigen. Sie hat indessen eine dynamische Entwicklung in Gang gesetzt, die über das Ziel der Marktöffnung hinausweist.

Offene Fragen

In dem Maße, wie die Europäische Gemeinschaft sich anschickt, das Energiesystem der zwölf Mitgliedstaaten in einen gemeinsamen Binnenmarkt zu überführen, übernimmt sie politische Verantwortung für sein Funktionieren und seine Entwicklung. Diese Verantwortung wird ihr auch zugeschrieben werden, wenn die nationalen Regierungen weiterhin maßgeblichen Einfluß auf die Energiepolitik behalten. Dabei macht sich zunehmend bemerkbar, daß die Gemeinschaft über keine einheitliche, konsequente und widerspruchsfreie energiepolitische Konzeption verfügt. Offene Fragen zur Energiepolitik der EG stellen sich vor allem in den folgenden Bereichen:

Ordnungspolitik

Die EG-Kommission (und im Prinzip auch der Ministerrat) bekennt sich zu einer liberalen, marktwirtschaftlichen Orientierung der Energiepolitik, aber wie weit reicht dieser Konsens, und wie tragfähig ist er in der Praxis? In welchem Maße kann und soll die Energiepolitik in das Marktgeschehen eingreifen und den wirtschaftlichen Akteuren verbindliche Ziele vorgeben? Sind die verschiedenen Ordnungsmuster der Energiewirtschaft (Staatsunternehmen vorwiegend in Frankreich und den Mittelmeerländern, private oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland und den meisten nördlichen Ländern der Gemeinschaft) ohne weiteres in einem Binnenmarkt vereinbar? Wie sinnvoll und praktikabel ist es, uneingeschränkten Wettbewerb zwischen technisch bedingten Monopolen (bei den leitungsgebundenen Energien) zu verlangen? Wie realistisch ist es, im Kohlesektor einen Subventionsabbau zu erwarten, der in vergleichbaren Fällen, z. B. im Agrarbereich, als undurchführbar gilt? Und schließlich: Soll das Prinzip der Marktöffnung nur im Binnenbereich der EG gelten oder auch in den energiewirtschaftlichen Beziehungen zu Drittländern?

Versorgungsstruktur

Daß die Einfuhrabhängigkeit der Gemeinschaft, wenngleich immer noch hoch, seit den 70er Jahren insgesamt reduziert werden konnte, gilt als Erfolg europäischer Energiepolitik. Aber wie dauerhaft ist der Erfolg, und was kann die Gemeinschaft tun, um ihn zu bewahren? Wenn möglichst weitgehende Selbstversorgung ein Ziel europäischer Energiepolitik ist, muß dann nicht den einheimischen Energieträgern (v. a. Kohle und Kernenergie) ein bevorzugter Rang garantiert werden? Soll es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben, unpopuläre Optionen wie die Kernenergie auszuschlagen und den nationalen Energiebedarf durch Einfuhren zu decken? Wie hoch sind die Risiken der Einfuhrabhängigkeit zu veranschlagen; ist sie für einen mit dem Weltmarkt intensiv verflochtenen Wirtschaftsraum wie die EG ein akzeptabler, vielleicht gar wünschbarer Faktor? Wie ist die besondere Abhängigkeit von problematischen Ländern und Ländergruppen (Sowjetunion, OPEC, Südafrika) in die außen- und sicherheitspolitische

Interessenlage der Gemeinschaft einzuordnen? Was bedeutet es für die Nord-Süd-Beziehungen, wenn die Europäische Gemeinschaft mit dem stetig wachsenden Energiehunger der Entwicklungsländer auf den internationalen Märkten konkurriert?

Umweltpolitik

Der Umweltschutz zählt seit der Einheitlichen Europäischen Akte zum Kompetenzbereich der EG, aber seine Verbindung zur gemeinschaftlichen Energiepolitik ist bisher nur bruchstückhaft wahrgenommen worden[9]. Welche Rolle spielen unterschiedliche oder einheitliche Umweltstandards bei der Verwirklichung des Binnenmarktes für Energie? Welche Möglichkeiten hat die Gemeinschaft, Einfluß zu nehmen auf die Verwendung umweltschonender Energieträger und die Entwicklung und Einführung umweltfreundlicher Technologien? Die Auseinandersetzungen um die Kernenergie zeigen, daß es bisher nicht einmal gelungen ist, einen politischen Konsens über die Umweltverträglichkeit dieser wichtigsten europäischen Energiequelle herzustellen. Das Problem stellt sich mit vermehrter Schärfe im Zusammenhang mit dem globalen „Treibhauseffekt"[10]. Wie kann die Europäische Gemeinschaft ihrer weltpolitischen Verantwortung gerecht werden, sei es bei der Erarbeitung einer internationalen Konvention zum Schutz der Erdatmosphäre, sei es bei der Verminderung der Kohlendioxydemissionen in Europa? Wie verträgt sich diese Verantwortung mit den gültigen energiepolitischen Zielen der Gemeinschaft (u. a. Förderung der Kohlenutzung, Verdrängung der relativ umweltfreundlichen Erdgasnutzung in der Elektrizitätserzeugung)? Was bedeutet der Treibhauseffekt der fossilen Energieträger für die europäische Kernenergiepolitik, für die Entwicklung der Sonnenenergie, für die Energieeinsparung in Europa, für die europäische Technologiepolitik und die Zusammenarbeit mit der Dritten Welt?

Alle diese Fragen sind bisher ungeklärt; teilweise sind sie im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft noch kaum andiskutiert worden. Eine übereinstimmende Haltung der EG-Mitgliedstaaten ist bei wenigen dieser Fragen zu erwarten, bei einigen erscheint sie kaum denkbar. Eine erfolgreiche europäische Energiepolitik wird deshalb in Zukunft nur möglich sein, wenn sie von dem Willen getragen wird, nicht allein Energiepolitik zu sein, sondern Europapolitik.

Anmerkungen

1 Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 v. Juni 1985.

2 BP Statistical Review of World Energy, London 1989.

3 Vgl. Kuschel, Hans-Dieter: Energieverbrauchsentwicklung – Trendwende in den Industrieländern?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 38 (1988), S. 978–979.

4 Die Angaben sind den laufenden Veröffentlichungen des Statistischen Amts der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT: Energie – Monatliche Statistiken; Schnellberichte Energie und Industrie) entnommen.

5 Beim innergemeinschaftlichen Elektrizitätshandel handelte es sich 1988 vorwiegend um Spitzenlastausgleich sowie um französische

Stromexporte nach Italien und Großbritannien.

6 KOM (88) 238 endg. v. 2. 5. 1988; vollständiger Abdruck in: Kommission der EG, Generaldirektion Energie: Energie in Europa, Sondernummer 1988. Das Dokument wurde an anderer Stelle bereits ausführlich erläutert; vgl. Michaelis, Hans: Energiepolitik, in: Weidenfeld, Werner u. Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 196–205, hier S. 201–204.

7 Zur lebhaften Diskussion in der Bundesrepublik vgl. Grawe, Joachim: EG-Binnenmarkt für Strom – Die Sicht der EVU, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 38 (1988), S. 51–53; Seeliger, Joachim: EG-Binnenmarkt für Strom – Die Sicht des Steinkohlenbergbaus, ebd., S. 54–56; Klätte, Günter: Wettbewerb und EG-Binnenmarkt, ebd., S. 412–421; Liesen, Klaus: Energiewirtschaft und Europa – Perspektiven und Probleme, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft 12 (1988), S. 6–10; Harms, Wolfgang: Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt, ebd. 13 (1989), S. 13–20; Gröner, Helmut: Überlegungen zum Fortbestand geschlossener Versorgungsgebiete in einem EG-Binnenmarkt für Elektrizität, ebd., S. 22–25.

8 Vgl. dazu die Stellungnahme des Vizepräsidenten der EG-Kommission, Karlheinz Narjes, in: FAZ v. 20. 7. 1988.

9 Vgl. Owens, S. E. u. C. W. Hope: Energy and the Environment: The Challenge of Integrating European Policies, in: Energy Policy 17 (1989), S. 97–102.

10 Dieser Aspekt wird im Kommissionspapier vom Mai 1988 (s. o., Anm. 6) überhaupt noch nicht berücksichtigt.

Weiterführende Literatur

Fischer, Wolfgang u. Erwin Häckel: Internationale Energieversorgung und politische Zukunftssicherung. Das europäische Energiesystem nach der Jahrtausendwende, München 1987.

Lucas, Nigel: Western European Energy Policies: A Comparative Study of the Influence of Institutional Structure on Technical Change, Oxford 1985.

Lukes, Rudolf (Hrsg.): Ein EWG-Binnenmarkt für Elektrizität – Realität oder Utopie, Köln 1988.

Michaelis, Hans (Hrsg.): Handbuch der Kernenergie, 3. Aufl., Düsseldorf 1986.

Steeg, Helga: Energiepolitik für Europa – Herausforderung und Chance, in: Dietz, Raimund u. Karlheinz Mack (Hrsg.): Energie, Umwelt und Zusammenarbeit in Europa, Wien/New York 1987, S. 43–50.

Weyman-Jones, Thomas G.: Energy in Europe: Issues and Policies, London 1986.