

## Energiepolitik

ERWIN HÄCKEL

Bei Betrachtung der Energiepolitik stößt man immer wieder auf den Widerspruch zwischen dem Gestaltungswillen der Politik, die nach Veränderung drängt, und der Standhaftigkeit des Energiesystems, das sich kurzatmigen Steuerungsversuchen widersetzt. Die Komplexität energiewirtschaftlicher Strukturen reicht vom Millionenheer der Verbraucher bis zum Oligopol multinationaler Konzerne, vom Einzelhaushalt bis zum transkontinentalen Netzwerk, von der spontanen Marktreaktion bis zu Investitionsentscheidungen für Generationen. Die Europäische Union ist im weltweiten Energieverbund nur ein Teilsegment, und die europäische Energiepolitik findet im Spannungsfeld zwischen nationalen Sonderinteressen und globalen Abhängigkeitsbeziehungen oft nur einen marginalen Ansatz zu eigenständigen Interventionen, wie auch das Jahr 1994 bewiesen hat.

### *Internationale Rahmenbedingungen der Energiepolitik*

Im Weltenergiesystem traten 1994 die seit mehreren Jahren zu beobachtenden Entwicklungstendenzen erneut und teilweise verschärft in Erscheinung<sup>1</sup>. Der globale Primärenergieverbrauch stieg um 1% auf 7,9 Mrd. t Rohöleinheiten. Während die Energienachfrage in den meisten westlichen Industrieländern nur geringfügig anstieg und in Mittel- und Osteuropa stagnierte, fiel sie in der ehemaligen Sowjetunion gegenüber dem Vorjahr abermals um mehr als 10%. In den Entwicklungsländern wuchs sie um 5%, in den Schwellenländern Asiens teilweise sogar doppelt so schnell. Mehr als die Hälfte des globalen Zuwachses von 70 Mio. t entfiel auf die Volksrepublik China, die 1994 zum zweitgrößten Energieverbraucher der Welt (nach den USA) avancierte. Dennoch verbrauchten die westlichen Industrieländer immer noch mehr als die Hälfte der Weltenergieproduktion.

In der internationalen Energieversorgung spielte das Erdöl weiterhin die Hauptrolle. 41% des globalen Ölverbrauchs von 3,2 Mrd. t stammten aus OPEC-Ländern. Aus den Quellen des Nahen und Mittleren Ostens wurde mehr als die Hälfte des weltweiten Ölimports gespeist. Von dieser unruhigen Krisenregion, in der zwei Drittel der nachgewiesenen Ölreserven liegen, blieben nicht nur die westlichen Industrieländer in hohem Maße abhängig, sondern auch die meisten Entwicklungsländer. Hauptursache für die steigende Ölnachfrage war der wachsende Anteil des Verkehrssektors in fast allen Ländern der Welt. Gleichzeitig fiel der Rohölpreis weiter ab; gemessen an der realen Kaufkraft erreichte er 1994

den niedrigsten Stand seit 20 Jahren. Für eine rationelle Energieverwendung in den Verbraucherländern ist dies kein geeigneter Anreiz.

Während die globale Ölproduktion weiter answoll, fiel die Förderleistung Rußlands, des einst bedeutendsten Ölproduzenten der Welt, abermals zurück (-11%). Auch die russische Kohle-, Gas- und Elektrizitätsproduktion war wieder rückläufig. Der rapide Niedergang des russischen Energiesektors ist sowohl Ursache wie Folge des Zusammenbruchs des sowjetischen Wirtschaftssystems. Er gefährdet nicht nur die wirtschaftliche Erholung Rußlands, sondern auch die Stabilität zahlreicher Länder im ehemaligen sowjetischen Machtbereich, die mit dem russischen Energiesystem bis auf absehbare Zeit unentrinnbar verbunden sind. Marode Kernkraftwerke aus Sowjetzeiten können nicht abgeschaltet oder nachgerüstet werden, weil es an Devisen und Ersatzenergien fehlt. Die Realisierung westlicher Hilfsangebote ist auch 1994 kaum vorangekommen.

Für die Erdgasversorgung Westeuropas, die in erheblichem Ausmaß von den Ressourcen Sibiriens abhängt, erwächst aus der russischen Misere ein schwer abschätzbares Risiko. Mit der 1994 sich verschärfenden Staatskrise in Algerien ist gleichzeitig auch die Erdgasversorgung Südeuropas, die vorwiegend aus diesem Land gespeist wird, in eine prekäre Lage geraten. Für West- als auch Südeuropa verschärft sich die Situation dadurch, daß Erdgasnetze aus technischen Gründen eine relativ hohe Anfälligkeit für Lieferunterbrechungen aufweisen.

Mehr noch als die Versorgungssicherheit stand 1994 erneut die Umweltverträglichkeit des Energiesystems im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Im Vorfeld der Weltklimakonferenz der Vereinten Nationen, die im März 1995 in Berlin stattfand, wurde immer nachdrücklicher die Forderung nach internationalen Maßnahmen gegen die Emission von Treibhausgasen erhoben<sup>2</sup>. Aber die Begrenzung des Kohlendioxidausstoßes bis zur Jahrtausendwende, die bei der UNCED-Konferenz in Rio 1992 vereinbart worden war, konnte 1994 bereits nicht mehr mit den realen Entwicklungstendenzen des internationalen Energiesystems in Einklang gebracht werden.

#### *Die Energiesituation der Europäischen Union*

Aus statistischer Sicht hat sich die Energiebilanz der Europäischen Union im Jahr 1994 wenig verändert<sup>3</sup>. Gegenüber dem Vorjahr blieb der Bruttoinlandsverbrauch an Primärenergie mit 1.195 Mio. t Rohöleinheiten konstant, die Primärenergieerzeugung stieg um 17% auf 640 Mio. t. Die zwölf EU-Länder mußten 47% ihres gesamten Energiebedarfs durch Einfuhren aus Drittländern decken. Die seit Anfang der 90er Jahre leicht rückläufige Einfuhrabhängigkeit ist dem markanten Anstieg der Erdölförderung im britischen Teil der Nordsee zu verdanken. Dennoch müssen beim Mineralöl, dem wichtigsten Energieträger der EU, immer noch drei Viertel des Bedarfs aus Drittländern, hauptsächlich aus OPEC-Ländern, importiert werden. Wichtigste Lieferanten der EU waren 1994 Saudi-Arabien (20% der Ölimporte), Norwegen (18%), Rußland (14%) und Libyen

(12%). Beim Erdgas kamen die Einfuhren hauptsächlich aus Rußland (48%), Algerien (26%) und Norwegen (25%). Steinkohle wurde vor allem aus Südafrika und den USA (je 23%) sowie aus Australien (16%) bezogen. Der Stromverbrauch wurde zu 99% aus der Elektrizitätsproduktion innerhalb der EU gedeckt.

Bei der Energieerzeugung in der EU konnte 1994 die Kernenergie ihren Spitzenplatz (27%) behaupten. Während die Erdgasförderung konstant blieb (25%) und die Mineralölförderung weiter anstieg (24%), ging der Beitrag der Stein- und Braunkohle (12% und 9%) weiter zurück.

### *Energiebilanz 1994 der Europäischen Union*

(Angaben in Mio. Tonnen Rohöleinheiten, gerundet)

| Energieträger     | Primärenergie-<br>erzeugung | Primärenergie-<br>verbrauch | Einfuhrabhängigkeit |
|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|
| Steinkohle        | 79                          | 177                         | 43%                 |
| Braunkohle        | 54                          | 55                          | 1%                  |
| Mineralöl         | 152                         | 519                         | 76%                 |
| Erdgas            | 157                         | 246                         | 37%                 |
| Kernenergie       | 176                         | 176                         | -                   |
| Wasserkraft u. a. | 22                          | 23                          | 4%                  |
| Insgesamt         | 640                         | 1.195                       | 47%                 |

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

Quelle: EUROSTAT.

Beim Energieverbrauch dominierte das Mineralöl (44%) vor Erdgas (21%), Steinkohle und Kernenergie (je 14%). Fossile Energieträger, die wichtigsten Emissionsquellen von Treibhausgasen, waren zu 83% am Primärenergieverbrauch beteiligt. Erneuerbare Energiequellen haben 1994 zur gemeinschaftlichen Energieerzeugung 3%, zum Energieverbrauch weniger als 2% beigetragen. Die Elektrizitätserzeugung blieb mit 1.986 Mrd. KWh fast unverändert. Sie wurde zu 54% in herkömmlichen Wärmekraftwerken, zu 35% in Kernkraftwerken und zu 11% in Wasser- und Windkraftwerken, Müllverbrennungsanlagen und geothermischen Anlagen geleistet.

In der Gesamtenergiebilanz der EU haben sich die nationalen Energiebilanzen geringfügig verschoben. Großbritannien, der größte Energieproduzent der EU, konnte seinen Anteil an der europäischen Energieproduktion weiter auf 37% erhöhen, während der Beitrag Deutschlands, des größten Energieverbrauchers, auf 21% zurückfiel. Großbritannien verbuchte 1994 erstmals einen Energieüberschuß; alle anderen EU-Länder mußten einen erheblichen Teil, die meisten mehr als die Hälfte, ihres Energiebedarfs importieren. Die übrigen Kennziffern der na-

tionalen Energiesysteme blieben gegenüber dem Vorjahr im wesentlichen unverändert<sup>4</sup>.

### *Die Energiepolitik der Europäischen Union*

Obwohl die EU nach dem EG-Vertrag (Art. 3. t) nur eine begrenzte Zuständigkeit für „Maßnahmen im Bereich Energie“ besitzen soll, hält die Brüsseler Kommission an ihrem seit vielen Jahren verfolgten Ziel fest, eine eigenständige Energiepolitik der EU zu definieren und durchzusetzen. Zu diesem Zweck hat sie im Januar 1995 ein „Grünbuch“ vorgelegt<sup>5</sup>, das als Auslöser einer umfassenden energiepolitischen Diskussion dienen und wohl vor allem der für 1996 geplanten Regierungskonferenz Denkanstöße geben will. In dem Dokument werden die wichtigsten Ziele der Energiepolitik (Erhaltung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit, Umweltschutz) miteinander in Beziehung gesetzt und in einen längerfristigen Planungshorizont eingeordnet. In dem Maße, wie dabei die Notwendigkeit einer konsequenten und konsistenten Energiepolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten nachgewiesen wird, wird allerdings auch die Entfernung deutlich, die bis zu ihrer Realisierung noch zurückgelegt werden muß.

So hat auch im Jahr 1994 die europäische Energiepolitik vornehmlich durch innere Widersprüche, Unentschiedenheiten und unerfüllte Absichtserklärungen von sich reden gemacht. Die Marktliberalisierung bei den leitungsgebundenen Energien Gas und Elektrizität kam nicht voran. Die Kommission, die seit langem in diesem Bereich für die Aufhebung oder Auflockerung der traditionellen Gebietsmonopole kämpft, konnte sich auch mit ihren Kompromißvorschlägen zur Deregulierung nicht gegen die ordnungspolitischen Bedenken einiger Mitgliedstaaten, namentlich Frankreich, durchsetzen<sup>6</sup>. Die Einführung einer kombinierten CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer wurde beim Treffen des Europäischen Rates in Essen im Dezember 1994 mehrheitlich abgelehnt. Damit ist das wichtigste europäische Vorhaben zur Bekämpfung des Treibhauseffekts vorläufig gescheitert. Über die angemessene Rolle der Kohle und der Kernenergie im Energiemix der EU konnten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten nach wie vor auf keine gemeinsame Position einigen. Doch selbst dort, wo ein einmütiger Wille bekundet wurde, zeigt sich die EU zuweilen handlungsunfähig. So sind die gemeinsamen Hilfsprogramme zur Schadensminderung in Tschernobyl und zur Sanierung der stör anfälligen Kernkraftwerke in Osteuropa bisher kaum umgesetzt worden.

Einen diplomatischen Erfolg konnte die EU-Kommission verbuchen, als am 17. Dezember 1994 der unter ihrer Federführung ausgehandelte Vertrag über die Europäische Energiecharta von 45 Regierungen unterzeichnet wurde. Der Vertrag definiert zur Konkretisierung der 1991 unterzeichneten Energiecharta verbindliche Regeln für die energiepolitische Zusammenarbeit zwischen den Unterzeichnerstaaten<sup>7</sup>. Es bleibt abzuwarten, ob er in der energiewirtschaftlichen Praxis mit Leben erfüllt wird. Derselbe Vorbehalt gilt auch für den vom Essener EU-Gipfel

beschlossenen Ausbau transeuropäischer Verbundnetze für Gas und Elektrizität. Es liegt an den Unternehmen der Energiewirtschaft, ob sie diese Initiative aufgreifen und verwirklichen.

Davon hängt letztlich auch der Erfolg der zahlreichen Förderungsmaßnahmen ab, mit denen die EU-Kommission die Forschung und technologische Entwicklung im Energiebereich vorantreiben will. Das 4. Rahmenprogramm (Laufzeit: 1994–1998) sieht dafür einen Gesamtaufwand von 2,256 Mrd. ECU vor. Über den Nutzeffekt dieser Maßnahmen gibt es keine gesicherten Erkenntnisse.

### Ausblick

In der Energiepolitik steht die EU vor dem Dilemma, daß sie mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Öffnung zum Weltmarkt ihre wichtigsten Ziele erreicht und den Auftrag der Gründungsverträge – im wesentlichen erfolgreich – erfüllt hat. Für die Zukunft sind neue Ziele und Instrumente erforderlich, die sich nicht einfach aus den bisher gültigen Maßstäben ergeben, sondern den zukünftigen Herausforderungen angemessen sein müssen. Hierzu zählen die Osterweiterung der EU und die globalen Nord-Süd-Beziehungen, die Prioritäten des Umweltschutzes und die Spielräume der Subsidiarität. An diesem Rahmen muß sich die Energiepolitik künftig orientieren, ohne das bisher Erreichte aufs Spiel zu setzen.

### Anmerkungen

- 1 Alle Zahlenangaben in diesem Abschnitt nach BP Statistical Review of World Energy, London 1995.
- 2 Vgl. dazu Müller, Friedemann: Ökologische Risiken der Weltenergieversorgung, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 44 (1994), S. 588–592; Amelung, Torsten/Wiebelt, Manfred: Ansatzpunkte zur Reduktion der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen, ebd. 45 (1995), S. 172–177; Michaelis, Hans: Bilanz der Arbeit der Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“, ebd. 45 (1995), S. 45–53; Graßl, Hartmut: Die Klimadebatte – Bestätigung, aber erhöhte Komplexität, ebd. 45 (1995), S. 40–44.
- 3 Die Angaben sind den laufenden Veröffentlichungen des Statistischen Amtes der Europäischen Union (EUROSTAT: Energie – Monatliche Statistiken; Statistik kurzgefaßt – Energie und Industrie) entnommen.
- 4 Vgl. hierzu Häckel, Erwin: Energiepolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1993/94, Bonn 1994, S. 193–194.
- 5 Europäische Kommission: *Für eine Energiepolitik der Europäischen Union* (Grünbuch), Brüssel 1995, KOM (94) 659 endg.
- 6 Vgl. Klom, Antonius: Amended Proposals for the Completion of the Internal Market for Electricity and Natural Gas, in: *Energy in Europe* 23 (1994), S. 10–12.
- 7 Vgl. Böge, Ulf: Der Europäische Energiecharta-Vertrag, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 44 (1994), S. 762–765.

### Weiterführende Literatur

- Baur, Jürgen F. (Hrsg.): Aktuelle Probleme des Energierechts. Entwicklungen und Perspektiven in Deutschland und in der Europäischen Union, Baden-Baden 1995.
- DeBauw, Robert u. a. (Hrsg.): Energy Options in a Changing World: A European Perspective, Dordrecht 1994.
- Dore, Julia: The European Energy Charter, RIIA Briefing Paper Nr. 13, London 1994.
- Ehmer, Jörg/Moraing, Markus: Änderung des energiepolitischen Handlungsrahmens in Deutschland durch die geplanten Maßnahmen der EG-Kommission zum Binnenmarkt für Energie, Baden-Baden 1995.
- Grubb, Michael u. a.: Implementing the European CO<sub>2</sub> Commitment: A Joint Policy Proposal, London 1994.
- International Energy Agency: Energy Policies of IEA Countries: 1993 Review, Paris 1994.
- Lyons, Paul K.: Energy Policies of the European Union, London 1994.
- Slot, Pret Jan: Energy and competition, in: Common Market Law Review 3 (1994), S. 511-547.
- Straßburg, Wolfgang: Energie-, Umwelt- und Wettbewerbspolitik im Widerstreit, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 44 (1994), S. 592-595.