

## Energiepolitik

ERWIN HÄCKEL

Die Energiepolitik zählt zu den Entscheidungsbereichen, in denen die Interessen individueller Verbraucher und kolossaler Industriekonzerne, turbulente Marktbelegungen und langfristige Planungshorizonte, nationalstaatliche Regulierungsbedürfnisse und weltweite Abhängigkeitsbeziehungen miteinander in Einklang gebracht werden müssen. In diesem Spannungsfeld beansprucht die EU traditionell eine zentrale Rolle zur Steuerung des europäischen Energiesystems. Indessen ist fraglich, ob die EU in ihrer gegenwärtigen Verfassung diesen Anspruch erfüllen kann. Das Jahr 1995 hat solche Zweifel erneut bestätigt.

### *Internationale Rahmenbedingungen der Energiepolitik*

Ein Blick auf die globalen Zusammenhänge zeigt, in welchem Maße die europäische Energiepolitik von den Bedingungen des Weltenergiesystems determiniert wird. Die seit Beginn des Jahrzehnts zu beobachtenden Entwicklungslinien setzten sich 1995 fort. Der globale Primärenergieverbrauch stieg um 1,8% auf den historischen Höchststand von 8,1 Mrd. t Rohöleinheiten<sup>1</sup>. Die Energienachfrage wuchs in allen Regionen der Erde, ausgenommen die Länder der ehemaligen Sowjetunion, in denen sie sich abermals um 6% verminderte. Der absolut größte Zuwachs (38 Mio. t) entfiel wie schon im Vorjahr auf die Volksrepublik China, aber auch andere Länder der dynamischen Region Südostasien verzeichneten hohe, in einigen Fällen zweistellige Wachstumsraten des Energieverbrauchs. Immer noch konsumieren aber die westlichen Industrieländer mehr als die Hälfte der Weltenergieproduktion.

In der internationalen Energieversorgung spielte das Erdöl nach wie vor 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 Entwicklungs- und Schwellenländer. Dank seiner konkurrenzlos niedrigen Förderkosten nimmt das Mittelost-Öl eine Schlüsselposition in der internationalen Energieversorgung ein. Sie wird noch an Bedeutung gewinnen, wenn in absehbarer Zeit das seit 1990 mit einem internationalen Embargo belegte Irak-Öl wieder auf den Weltmarkt kommt.

Die Bemühungen westlicher Mineralölkonzerne, daneben neue Förderquellen zu erschließen, konzentrierten sich 1995 auf das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, wo im Gebiet des Kaspischen Meeres bedeutende Rohölvorkommen vermutet werden. In dem Knäuel von energiewirtschaftlichen, machtpolitischen und

geostrategischen Ambitionen engagierten sich nicht nur die Regierungen der anliegenden GUS-Republiken Rußland, Kasachstan, Turkmenistan, Armenien und Aserbaidschan, sondern auch nähere und fernere Interessenten wie Iran, China, die Türkei, und die USA<sup>2</sup>. „Der große Abwesende in dem nun sich entfaltenden kaukasischen Drama ist Europa, genauer: die Europäische Union“<sup>3</sup>. Dabei ist es aus geographischen Gründen in erster Linie Europa, das als Abnehmer der geplanten zentralasiatischen Ölförderung in Frage kommt.

Im Jahr 1995 war vermehrt eine Tendenz zur Internationalisierung der Energiewirtschaft Europas zu beobachten. Neben die bestehenden Handelsbeziehungen im Ost-West-Verbund traten jetzt langfristige Kapital- und Unternehmensverflechtungen. Die großen russischen Öl- und Gaskonzerne Lukoil und Gazprom übernahmen nicht nur zahlreiche Branchenbetriebe in der Ukraine und in Osteuropa, sie verbanden sich auch in mehreren Überkreuzbeteiligungen mit westeuropäischen Partnerfirmen. Britische und spanische Firmen vereinbarten Gemeinschaftsunternehmungen mit der staatlichen algerischen Sonatrach zur Erschließung der nordafrikanischen Erdgasfelder. Erstmals traten auch die traditionell auf nationale Märkte fixierten Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) mit auswärtigen Direktinvestitionen in Erscheinung. US-amerikanische EVU beteiligten sich an mehreren britischen, ostdeutschen und tschechischen Stromerzeugern, britische und deutsche EVU übernahmen wesentliche Teile der gerade privatisierten ungarischen Elektrizitätswirtschaft<sup>4</sup>. In anderen mittel- und osteuropäischen Ländern steht einer ähnlichen Entwicklung vorläufig noch der zögerliche Gang der Liberalisierung des Energiesektors entgegen. Als Ereignis von hoher Symbolkraft ist die im Oktober 1995 vollzogene Ankoppelung der Stromnetze Polens, Ungarns, der Tschechischen Republik und der Slowakei an das westeuropäische Verbundsystem UCPTÉ zu verzeichnen.

Eine Bestätigung langfristiger Entwicklungstrends erbrachte die im Oktober 1995 in Tokyo tagende 16. Weltenergiekonferenz<sup>5</sup>. Demnach ist für die nächsten 25 Jahre mit einem kontinuierlich ansteigenden weltweiten Energieverbrauch, einer fortschreitenden globalen Vernetzung des internationalen Energiesystems, einer unverminderten Abhängigkeit von den Ölreserven des Mittleren Ostens und einer wachsenden Bedeutung privater Kapitalmärkte für die Energiewirtschaft zu rechnen. Regenerative Energiequellen werden in diesem Zeitraum nur einen sehr langsamen Bedeutungszuwachs erfahren, und die globale Umweltbelastung durch das Energiesystem wird sich sehr deutlich von den Industrieländern auf die Entwicklungsländer verlagern.

### *Die Energiesituation der Europäischen Union*

Das markanteste Ereignis des Jahres 1995 war der Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreichs zur Europäischen Union. Dadurch wuchs die Zahl der EU-Mitgliedstaaten um ein Viertel und die Ausdehnung ihres Territoriums um mehr als ein Drittel, ihr gesamter Energieumsatz jedoch um weniger als ein Zehntel. Bei den

neuen Mitgliedern handelt es sich um relativ gering bevölkerte Länder, deren Energiebedarf – typisch für fortgeschrittene Industriegesellschaften – auf hohem Niveau stagniert. Ihr Anteil am europäischen Energiesystem dürfte in Zukunft tendenziell rückläufig sein.

Aus statistischer Sicht hat sich deshalb die Energiebilanz der EU im Jahre 1995 weniger stark verändert als es auf den ersten Blick scheint<sup>6</sup>. Der Umfang des europäischen Energiesystems ist gewachsen, seine Struktur aber im wesentlichen gleich geblieben. Gegenüber dem Vorjahr stieg der Bruttoverbrauch an Primärenergie um 9,1% (EU-12: 1,7%) auf 1.308 Mio. t Rohöleinheiten, die Primärenergieerzeugung um 7,6% (EU-12: 2,0%) auf 690 Mio. t. Die 15 EU-Länder mußten 49% ihres gesamten Energiebedarfs durch Einfuhren aus Drittländern decken. Beim Mineralöl, dem wichtigsten Energieträger der EU, wurden mehr als drei Viertel des Bedarfs aus Drittländern, hauptsächlich aus OPEC-Ländern, importiert. Wichtigste Rohöllieferanten der EU waren 1995 Saudi-Arabien, Norwegen, Rußland und Libyen. Beim Erdgas kamen die Einfuhren hauptsächlich aus Rußland, Algerien und Norwegen. Steinkohle wurde hauptsächlich aus Südafrika und den USA sowie aus Australien bezogen. Der Stromverbrauch wurde zu 99% aus der Elektrizitätsproduktion der EU gedeckt.

Bei der Energieerzeugung in der EU konnte 1995 die Kernenergie ihren Spitzenplatz (30%) weiter ausbauen. Während die Erdgasförderung (24%) leicht anstieg und die Mineralölförderung (23%) konstant blieb, ging der Beitrag der Stein- und Braunkohle (12% und 8%) weiter zurück.

#### Energiebilanz 1995 der Europäischen Union (EU-15)

Energieträger	Primärenergie- erzeugung	Primärenergie- verbrauch	Einfuhr- abhängigkeit*
	Angaben in Mio. Tonnen Rohöleinheiten, gerundet		
Steinkohle	81	176	48%
Braunkohle	53	54	1%
Mineralöl	156	572	78%
Erdgas	164	269	40%
Kernenergie	205	205	—
Wasserkraft u.a.	31	32	5%
Insgesamt	690	1.308	49%

\* Einfuhrabhängigkeit = Anteil der Nettoeinfuhren am Bruttoinlandsverbrauch (einschließlich Vorratshaltung)

Quelle: EUROSTAT

Beim Energieverbrauch dominierte das Mineralöl (44%) vor Erdgas (21%), Kernenergie (16%) und Steinkohle (13%). Fossile Energieträger, die wichtigsten Emissionsquellen von Treibhausgasen, waren zu 82% am Primärenergieverbrauch beteiligt. Erneuerbare Energiequellen haben 1995 zur gemeinschaftlichen Energieerzeugung mehr als 4%, zum Energieverbrauch etwa 2% beigetragen. Der Elektrizitätsverbrauch stieg um 17% auf den Rekordwert von 2.334 Mrd. kWh. Hierin spiegelt sich der ungewöhnlich hohe Elektrifizierungsgrad der drei neuen Mitgliedsländer wider. Die Stromproduktion der EU wurde zu 51% in herkömmlichen Wärmekraftwerken, zu 35% in Kernkraftwerken und zu 14% 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, konnte seinen Anteil von 36% an der europäischen Energieproduktion behaupten, während der Beitrag Deutschlands, des größten Energieverbrauchers, auf 20% zurückfiel. Großbritannien verbuchte 1995 wieder einen Energieüberschuß; alle anderen EU-Staaten mußten einen erheblichen Teil, die meisten mehr als die Hälfte ihres Energiebedarfs importieren. Bemerkenswert ist schließlich, daß mit dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer die unterschiedlichen Positionen in bezug auf die umstrittenste Energiequelle eher noch verhärtet in Erscheinung treten. Während Österreich die Kernenergie rigoros ablehnt, setzen Schweden und Finnland bei der Elektrizitätserzeugung in erheblichem Ausmaß (47% bzw. 30%) auf Kernkraftwerke.

#### *Die Energiepolitik der Europäischen Union*

Wie auch in den vergangenen Jahren hat die EU-Kommission unverdrossen ihre Bemühungen fortgesetzt, auf der Grundlage inkohärenter und fragmentarischer Rechtsinstrumente eine umfassende und konsistente energiepolitische Gesamtkonzeption für die EU zu formulieren und in die Praxis umzusetzen. Ihrem „Grünbuch“<sup>7</sup> vom Januar 1995, mit dem eine breite energiepolitische Diskussion angestoßen werden sollte, ließ die Kommission ein Jahr später ein „Weißbuch“<sup>8</sup> folgen, in dem Leitlinien für eine strategische Ausrichtung energiepolitischer Maßnahmen der EU zusammengefaßt wurden. Eine gleichzeitig veröffentlichte Langzeitstudie<sup>9</sup> sollte den energiepolitischen Handlungsbedarf der EU wissenschaftlich begründen. Dahinter stand die Erwartung der Kommission, daß die im März 1996 zusammengetretene Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages endlich auch für die Energiepolitik eine einheitliche und solide institutionelle Basis schaffen möge. Die energiepolitische Willensbildung der EU basiert in den meisten Fällen immer noch auf dem Einstimmigkeit erfordernden Entscheidungsverfahren nach Art. 235 EGV.

Das Jahr 1995 hat allerdings erneut gezeigt, daß die EU von einer zügigen Entscheidungsfindung im Energiebereich so weit entfernt ist wie die 15 Mitgliedstaaten von einer einmütigen Definition ihrer energiepolitischen Interessen. Die seit den 80er Jahren andauernden Bestrebungen zur Vollendung des Binnenmarkts für

Energie kamen nur mühsam voran<sup>10</sup>. Nachdem die Liberalisierung der Erdgasmärkte zunächst zurückgestellt wurde, konzentrierte sich die EU-Kommission darauf, im Rat der Energieminister die erforderliche Zustimmung für eine Richtlinie zur Öffnung der Strommärkte, die in den meisten europäischen Ländern durch Gebietsmonopole abgeschottet sind, zu erreichen. In mehreren Sitzungen konnte sich der Energierat nicht zwischen konkurrierenden Vorschlägen entscheiden, die sowohl dem französischen Modell des „service public“ in der Stromversorgung wie auch der Belebung des Wettbewerbs zwischen Elektrizitätsproduzenten gerecht werden sollten. Angenommen wurde im Juni 1996 schließlich ein Kompromiß, der die schrittweise Öffnung der nationalen Strommärkte für ausländische Großkunden ab 1999 vorsieht. Es ist strittig, ob damit der staatliche Regulierungsbedarf in der europäischen Elektrizitätswirtschaft vermindert oder eher noch vermehrt wird<sup>11</sup>.

Im Verhandeln von Energiefragen fällt die EU immer wieder in supranationale Immobilität und intergouvernementale Entschlußlosigkeit zurück. Das Projekt einer europäischen Energiesteuer zur Begrenzung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes wurde 1995 zu Grabe getragen. Der vom Europäischen Rat im Jahr 1994 beschlossene Aufbau transeuropäischer Netze für Strom und Gas blieb mangels finanzieller Ausstattung den Investoren der Energiewirtschaft überlassen<sup>12</sup>. Unüberbrückbare Gegensätze innerhalb der EU blockierten das Modellprojekt einer westeuropäischen Initiative zur sicherheitstechnischen Nachrüstung des Kernkraftwerks Mochovce in der Slowakei<sup>13</sup>. Der mit viel Aufwand unter Federführung der EU-Kommission ausgehandelte Vertrag über die Europäische Energiecharta trat 1995 in Kraft, doch hat er für die marktwirtschaftliche Transformation der osteuropäischen Energiesysteme bisher keine nachhaltigen Impulse erbracht<sup>14</sup>.

#### Ausblick

Die Energiepolitik ist als umfassender Querschnittsbereich der Infrastruktur- und Daseinsvorsorge verantwortlich für eine unübersehbare Fülle von Detailfragen und Einzelfallregelungen. Darüber geht oft der Blick für das Wesentliche verloren. Auf der europäischen Ebene kommt es in den nächsten Jahren darauf an, die Energiepolitik an den großen Herausforderungen der Zukunft zu orientieren: Wieviel Einheitlichkeit oder Vielfalt, wieviel Beharrung oder Innovation, wieviel Autarkie oder Weltmarktabhängigkeit kann oder will Europa sich leisten? Welche Priorität sollen die Vertiefung und Erweiterung der EU, die strategische Sicherheit, der globale Umweltschutz erhalten? Alle diese Fragen haben einen vielfältigen energiepolitischen Aspekt, und die EU muß sie zuerst beantworten, um der Energiepolitik die Richtung zu weisen.

#### Anmerkungen

- 1 Alle Zahlenangaben in diesem Abschnitt nach BP Statistical Review of World Energy, London 1996.
- 2 Vgl. Forsythe, Rosemarie: The Politics of Oil in the Caucasus and Central Asia (Adelphi Paper 300), London 1996.

- 3 Casteyger, Curt: Ölpoker am Kaspischen Meer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 7.5.1996.
- 4 Vgl. hierzu Brendow, Klaus: Unternehmensstrategien der europäischen Energiewirtschaft in Mittel- und Osteuropa, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 10 (1995), S. 647-650.
- 5 Vgl. den zusammenfassenden Bericht von Czakainski, Martin: Globale Energieversorgung: Was kann die Zukunft von uns erwarten?, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 11 (1995), S. 690-694.
- 6 Die Angaben sind den laufenden Veröffentlichungen des Statistischen Amtes der Europäischen Union (EUROSTAT: Energie – Monatliche Statistiken) entnommen.
- 7 European Commission: For a European Union Energy Policy (Green Paper), Brüssel 1995, COM(94) 659 final.
- 8 European Commission: An Energy Policy for the European Union (White Paper), Luxemburg 1996, COM(95) 682 final.
- 9 European Commission: European Energy to 2020 – A Scenario Approach (Energy in Europe, special issue), Luxemburg 1996.
- 10 Zum Hintergrund vgl. Marcus, Peter, Guido Knott: Harmonisierungserfordernisse für einen Energiebinnenmarkt, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 10 (1995), S. 657-660; Michaelis, Hans: Der Weg zu einem europäischen Binnenmarkt für Energie, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 4 (1996), S. 214-217.
- 11 Zum Vergleich verschiedener Liberalisierungskonzepte auf nationaler Ebene vgl. Lewington, Ilka, Martin Weisheimer: Lehren aus der britischen Elektrizitätswirtschaftsreform, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 9 (1995), S. 591-596; Sturm, Roland, Stephen Wilks (Hrsg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 1996.
- 12 Vgl. European Commission: Trans-European Energy Networks; Community Guidelines and Projects of Common Interest, Luxemburg 1995; Peake, Stephen: Energy and Transport Trans-European Networks in Context (Royal Institute of International Affairs, Energy and Environmental Programme, Briefing Paper Nr. 26), London 1995.
- 13 Vgl. Brosche, Dieter: West-östliche Zusammenarbeit bei der Reaktorsicherheit, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1/2 (1996), S. 76-81
- 14 Vgl. Doré, Julia, Robert De Bauw: The Energy Charter Treaty: Origins, Aims and Prospects, London 1995; Riesner, Wilhelm: Energiewirtschaft in Osteuropa, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 3 (1996), S. 182-183.

### Weiterführende Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft: Energie Daten '95. Nationale und internationale Entwicklung, Bonn 1995.
- Bundesministerium für Wirtschaft: Die Energiemärkte Deutschlands im zusammenwachsenden Europa. Perspektiven bis zum Jahre 2020 (Dokumentation Nr. 387), Bonn 1996.
- European Commission: Energy in Europe: Compendium of Legislation and other Instruments relating to Energy, Luxemburg 1995.
- Faross, Peter: Die Energiepolitik der Europäischen Union, in: Michaelis, Hans, Carsten Salander (Hrsg.): *Handbuch der Kernenergie*, 4. Aufl., Frankfurt/M. 1995, S. 204-215.
- Gowans, Ian: Trans-European Energy Networks, in: *Energy in Europe* 25 (1995), S. 29-30
- Linkohr, Rolf: Schillernde Energiepolitik in Europa, in: *Die politische Meinung* 313 (1995), S. 14-20.
- Pritzsche, Kai, Arnd Meier: EU-Liberalisierung – jüngste Entwicklungen, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 4 (1996), S. 218-219.
- Riesner, Wilhelm: Zur ökonomischen Effizienz der energetischen Rationalisierung in Osteuropa, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 1/2 (1996), S. 74-75.
- Waeterloos, Christian: Emergence of a Community Energy Policy, in: *Energy in Europe* 26 (1995), S. 54-59.