

Energiepolitik

ERWIN HÄCKEL

Gegenüber den dringenderen Themen der Europapolitik traten Energiefragen im Jahr 1996 ganz in den Hintergrund zurück. Akute Probleme der Energieversorgung waren nicht zu bewältigen, wichtige energiepolitische Entscheidungen von allgemeinem Interesse standen nicht zur Debatte. Dennoch gibt die sich scheinbar beruhigende Situation Anlaß, manche Prämissen europäischer Energiepolitik kritisch zu überdenken.

Internationale Rahmenbedingungen der Energiepolitik

In keinem anderen Bereich ist die Globalisierung der europäischen Wirtschaft so weit fortgeschritten wie im Energiesektor. Europas Energieversorgung liegt weitgehend in der Hand multinationaler Konzerne, die in allen Erdteilen tätig sind. Sie wird größtenteils aus Quellen gespeist, von denen auch die übrige Welt abhängig ist. Energiekosten und -preise werden determiniert von den Kräften des Weltmarktes, denen sich kein Land mehr entziehen kann. Der globale Wettbewerb bestimmt mehr und mehr die Handlungsspielräume europäischer Energiepolitik.

Auch im Jahr 1996 traten die langfristig zu beobachtenden Entwicklungslinien der internationalen Energiewirtschaft wieder deutlich in Erscheinung. Der globale Primärenergieverbrauch stieg um 3% – der größte Anstieg seit 1988 – auf den historischen Höchststand von nahezu 8,4 Mrd. t Rohöleinheiten.¹ Die Energienachfrage wuchs wie in den Vorjahren am schnellsten in der asiatisch-pazifischen Region. Aber auch alle anderen Weltregionen verzeichneten ein überdurchschnittliches Wachstum, ausgenommen die frühere Sowjetunion, deren Energieverbrauch seit dem Ende der achtziger Jahre stark rückläufig ist. Der Anteil der fossilen Energieträger betrug unverändert 90% des globalen Energieverbrauches. Von einer umweltpolitisch gewünschten Eindämmung oder gar Reduzierung klimaschädlicher Treibhausgase blieb das Weltenergiesystem weit entfernt.

In der internationalen Energieversorgung spielte das Erdöl nach wie vor die Hauptrolle. 55% der Weltförderung von 3,3 Mrd. t wurden exportiert, mehr als die Hälfte davon kam aus den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens. In der unruhigen Krisenregion um den Persischen Golf lagern mehr als zwei Drittel der nachgewiesenen Ölreserven der Welt – zusammen mit einem Drittel der nachgewiesenen Erdgasreserven. Der Nahe Osten wird deshalb auch dann, wenn der Trend zur vermehrten Erdgasnutzung anhält, seine überragende Bedeutung für die internationale Energieversorgung behalten.

In der Hoffnung, durch Diversifizierung der Bezugsquellen diese prekäre Abhängigkeit zu mildern, verstärkten 1996 die westlichen Mineralölkonzerne ihre

Bemühungen, in der Region um das Kaspische Meer Fuß zu fassen. Der weitläufige Landstrich am Südrand der ehemaligen Sowjetunion, in dem bedeutende Öl- und Gaslagerstätten ihrer Erschließung harren, ist unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit allerdings kaum weniger problematisch als der Nahe Osten. Instabile Regime, ungelöste Grenzstreitigkeiten und ethnische Konflikte, konkurrierende Besitzansprüche sowie lange Transportwege aus dem zentralasiatischen Binnenland belasten den hohen Kapitaleinsatz zur Ausbeutung dieser Energieressourcen mit außergewöhnlichen Risiken. Die Politisierung des Vorhabens ist augenfällig. In unverhüllter Rivalität um die Rolle als dominierende Ordnungsmacht suchten die USA und Rußland sich in diesem unübersichtlichen Gemenge von energiewirtschaftlichen und geostrategischen Interessen gegenseitig auszumanövrieren – der einzige Fall, in dem die ehemaligen Führungsmächte des Kalten Krieges sich wieder als Kontrahenten begegneten, während sich die Europäer abseits hielten.²

Rußland blieb auch 1996 neben Saudi-Arabien der bedeutendste Energieexporteur der Welt und zugleich der heikelste Schwachpunkt im internationalen Energiesystem. Der Niedergang der russischen Energiewirtschaft – bereits zu Sowjetzeiten unübersehbar – setzte sich ungebremst fort.³ Als wichtigster Devisenbringer konnte der Öl- und Gasexport aus dem rohstoffreichen Land zwar störungsfrei aufrechterhalten werden, aber nur unter rücksichtsloser Ausbeutung der natürlichen Umwelt, Abnutzung der technischen Infrastruktur, Vernachlässigung von Ersatzinvestitionen und Drosselung der einheimischen Energieversorgung. Der dringend notwendige Zufluß von ausländischem Kapital und Know-how kam angesichts der ungeklärten Eigentumsverhältnisse, Rechtsunsicherheit und stockenden marktwirtschaftlichen Reformen nur zögernd in Gang. Für die Abnehmerländer der russischen Energieausfuhr – dies sind im wesentlichen die EU und die ehemals von der UdSSR abhängigen Reformländer Mittel- und Osteuropas – bedeutet die Labilität Rußlands eine auf absehbare Zeit wohl unausweichliche Beeinträchtigung ihrer Versorgungssicherheit. Ein ironischer Nebenaspekt: Die russischen Kernkraftwerke haben sich in den neunziger Jahren als der einzige zuverlässig funktionierende Sektor der Energiewirtschaft Rußlands bewährt.

Die Bilanz des Jahres 1996 zeigt ein zwiespältiges Ergebnis: Europas Energiesystem blieb eingebettet in das hochgradig vernetzte und sich dynamisch entwickelnde Weltenergiesystem, doch die Evolution dieses globalen Systems vollzog sich ohne spürbare europäische Einflußnahme. Symptomatisch erscheint in diesem Zusammenhang, daß die EU-Umweltminister mit ihrer Initiative, die Staaten der Welt auf eine verbindliche Reduzierung der energiebedingten Emission von Treibhausgasen zu verpflichten, auf der Sondervollversammlung der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1997 keinen Rückhalt fanden.

Die Energiesituation der Europäischen Union

In statistischer Sicht hat sich die Energiebilanz der EU im Jahr 1996 nur wenig verändert.⁴ Gegenüber dem Vorjahr stieg der Bruttoverbrauch an Primärenergie um

3,4% auf 1.360 Mio. t Rohöleinheiten, die Primärenergieerzeugung um 4,2% auf 719 Mio. t. Die 15 EU-Staaten mußten 47% ihres gesamten Energiebedarfes durch Einfuhren aus Drittländern decken. Beim Mineralöl, dem wichtigsten Energieträger, wurden drei Viertel des Bedarfes aus Drittländern, hauptsächlich OPEC-Ländern, importiert. Wichtigste Rohöllieferanten der EU waren 1996 Norwegen, Saudi-Arabien, Rußland und Iran. Beim Erdgas kamen die Einfuhren aus Rußland, Algerien und Norwegen. Steinkohle wurde hauptsächlich aus den USA, Südafrika, Kolumbien und Polen bezogen. Der Stromverbrauch wurde zu 99% aus der Elektrizitätsproduktion der EU gedeckt.

Bei der Energieerzeugung in der EU konnte 1996 die Kernenergie ihren Spitzenplatz (30%) behaupten. Während die Erdgasförderung (26%) wie in den Vorjahren deutlich anstieg und die Mineralölförderung (22%) konstant blieb, ging der Beitrag der Stein- und Braunkohle (11% und 7%) weiter zurück. Beim Energieverbrauch dominierte das Mineralöl (43%) vor Erdgas (22%), Kernenergie (16%) und Steinkohle (13%). Fossile Energieträger, die wichtigsten Emissionsquellen von Treibhausgasen, waren zu 82% am Primärenergieverbrauch beteiligt. Erneuerbare Energiequellen haben 1996 zur gemeinschaftlichen Energieproduktion mehr als 4%, zum Energieverbrauch etwa 2% beigetragen. Der Elektrizitätsverbrauch stieg um 3% auf den Rekordwert von 2.389 Mrd. kWh. Die Stromerzeugung 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 und als einziges Land der EU einen Energieüberschuß verbuchen. Alle anderen EU-Staaten mußten einen erheblichen Teil, die meisten mehr als die Hälfte ihres Energiebedarf-

Energiebilanz 1996 der Europäischen Union

Energieträger	Primärenergieerzeugung	Primärenergieverbrauch	Einfuhrabhängigkeit*
	Angaben in Mio. Tonnen Rohöleinheiten		
Steinkohle	77	172	55%
Braunkohle	52	53	1%
Mineralöl	158	587	74%
Erdgas	185	301	38%
Kernenergie	217	217	—
Wasserkraft u.a.	30	30	—
Insgesamt	719	1.360	47%

* Einfuhrabhängigkeit = Anteil der Nettoeinfuhren am Bruttoinlandsverbrauch (einschließlich Vorratshaltung)
Quelle: EUROSTAT

fes importieren. Deutschland, der größte Energieverbraucher der EU (25%), leistete zur europäischen Energieproduktion nur noch einen Anteil von 19%. Die Kernenergie wurde in acht EU-Staaten genutzt, vornehmlich in Frankreich (77%), Belgien (57%) und Schweden (53% der Stromproduktion).

Die Energiepolitik der Europäischen Union

Auch im Jahr 1996 konzentrierte sich die Energiepolitik der EU wieder auf zwei Schwerpunkte: die Vollendung des Binnenmarktes und den Umweltschutz. Kennzeichnend für beide Bereiche ist eine große Spannweite der involvierten Interessen, eine außergewöhnliche Komplexität der Problemlagen, mangelndes Einverständnis über Ziele und Prioritäten und eine fortdauernde Kontroverse über zweckdienliche Verfahren und Instrumente. Hinzu kommt, daß die politischen Auseinandersetzungen und Regelungsversuche gleichzeitig und teilweise konkurrierend auf nationaler und europäischer Ebene ausgetragen werden. Es kann deshalb nicht verwundern, daß sich die Willensbildung der EU nur in kleinen Schritten voranbewegt.

Bei der Vollendung des Binnenmarktes, die eigentlich vor Jahren schon abgeschlossen sein sollte, geht es im Energiebereich im wesentlichen um die leitungsgebundenen Energieträger Strom und Gas, die in allen Ländern traditionell durch staatlich geschützte Gebietsmonopole umhegt wurden. Die seit den achtziger Jahren umkämpfte „Richtlinie betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt“ ist im Dezember 1996 schließlich vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet und im Februar 1997 in Kraft gesetzt worden.⁵ Sie verlangt von den Mitgliedstaaten ab 1999 eine schrittweise Öffnung ihrer Strommärkte für in- und ausländische Erzeuger und Großabnehmer. Befürworter der neuen Regelung erhoffen sich eine spürbare Strompreissenkung durch verschärften Wettbewerb; Kritiker befürchten eine Verschlechterung der Versorgungssicherheit und ein Auseinanderbrechen der einheitlichen Tarifstruktur für städtische und ländliche Gebiete.⁶

Schwieriger noch als die Öffnung der Strommärkte erweist sich die Liberalisierung der Gaswirtschaft. Ein Richtlinienentwurf der EU-Kommission, der die Erdgasmärkte der Mitgliedstaaten für ausländische Anbieter öffnen soll, wurde im Dezember 1996 vom Rat der Wirtschafts- und Energieminister ergebnislos beraten. Ein Hauptproblem beim Erdgas ist die langfristige Bindung an ganz wenige staatliche Monopolunternehmen außerhalb der EU. Möglicherweise wird man mit einer weitergehenden Marktöffnung für Erdgas warten müssen, bis sich zeigt, ob der 1994 unterzeichnete, mit hohen Erwartungen befrachtete „Vertrag über die Europäische Energie-Charta“ wirklich geeignet ist, ein marktwirtschaftlich geordnetes, gesamteuropäisches Energiesystem (unter Einschluß Rußlands und der GUS) zu begründen.⁷

Beim Umweltschutz hat sich die Energiepolitik der EU in den letzten Jahren auf Bemühungen zur Eindämmung des Treibhauseffektes verengt. Hierzu soll ein ver-

ringierter Verbrauch fossiler Brennstoffe und ein vermehrter Verbrauchsanteil erneuerbarer Energien beitragen. Es mehren sich jedoch die Zweifel, ob die EU über das geeignete Instrumentarium zur Erreichung dieser Ziele verfügt, nachdem 1995 das Projekt einer kombinierten Energie/CO₂-Steuer gescheitert ist. Der Energieverbrauch der EU wird in den kommenden Jahrzehnten weiter wachsen – wobei die von der EU-Kommission erwartete jährliche Steigerungsrate von 1% bei robustem Wirtschaftswachstum wohl zu niedrig gegriffen ist – und ihre Abhängigkeit von Energieimporten aus Drittländern wird wahrscheinlich deutlich zunehmen.⁸ Es gibt kaum Möglichkeiten, dies zu verhindern. Europas bedeutendste Energiequelle, die Kernenergie, ist wegen mangelnder Akzeptanz kaum ausbaufähig, auf Dauer vielleicht nicht einmal überlebensfähig. Auch die ökologisch bedenkliche Subventionierung des deutschen Steinkohlebergbaues, die im März 1997 von der Bundesregierung unter massivem innenpolitischen Druck bis zum Jahr 2005 zugesichert wurde, wird von der EU-Kommission widerspruchslos hingenommen. Gegenüber den dabei ausgeworfenen Milliardenbeträgen erscheinen die von der EU-Kommission geplanten Beihilfen zur Energieeinsparung und zur Förderung erneuerbarer Energiequellen ganz unbedeutend, ihre Lenkungswirkung ist zweifelhaft.⁹ Der vom Rat der Umweltminister im März 1997 bekräftigte Vorsatz, den Ausstoß von Treibhausgasen in den EU-Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2010 um 15% unter den Stand von 1990 zu senken, dürfte unter diesen Umständen illusorisch bleiben.

Ausblick

Dem langjährigen Wunsch der EU-Kommission, die zersplitterten Kompetenzen der europäischen Organe im Energiebereich zu bündeln und im EU-Vertrag ein eigenes Energie-Kapitel einzurichten, sind die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Amsterdamer Konferenz im Juni 1997 nicht gefolgt. Man muß das nicht unbedingt bedauern. Der Zeitpunkt, da es denkbar war, die Evolution des europäischen Energiesystems von Brüssel aus planvoll zu steuern, ist wohl unwiederbringlich vorbei. Nicht nur durch Liberalisierung und Deregulierung, sondern auch durch die Eigendynamik der technologischen Entwicklung, der Märkte und der energiewirtschaftlichen Unternehmen hat sich der Bereich „Energie“ inzwischen so weit entgrenzt und ausdifferenziert, daß er mit einer kohärenten Energiepolitik auf nationaler oder europäischer Ebene allein nicht mehr zu erfassen ist. Die früher gültigen Segmentierungen lösen sich auf. In Zukunft ist eine europäische Ordnungspolitik für die Energiemärkte nur noch sinnvoll und praktikabel im Einklang mit den bisher nationalstaatlich regulierten Märkten für Verkehr, Telekommunikation, Medien und andere Dienstleistungen. Umweltziele für den Energiebereich sind nur noch realisierbar in Abstimmung mit konkurrierenden wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen. Versorgungssicherheit für das transkontinentale Energiesystem Europas ist nur noch im Rahmen einer global orientierten Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik der EU zu gewährleisten. Der erweiterte energiepolitische

Kontext verlangt eine zunehmend flexible Regelsetzung durch die gemeinsamen Institutionen Europas.

Anmerkungen

- 1 Alle Zahlenangaben in diesem Abschnitt nach BP Statistical Review of World Energy 1997, London 1997.
- 2 Bozdag, Abidin: Internationale Konfliktlinien im Kaukasus und in der Kaspischen Region, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5 (1996), S. 587-597; Forsythe, Rosemarie: The Politics of Oil in the Caucasus and Central Asia (Adelphi Paper 300), London 1996; Müller, Friedemann: Die Region des Kaspischen Meeres – Energie-reichtum und Geopolitik, in: Osteuropa-Wirtschaft 3 (1996), S. 268-278; Rahr, Alexander: Die Sicherung der Energietransportwege. Eine strategische Aufgabe für Rußland, in: Internationale Politik 1 (1997), S. 25-30.
- 3 Gumpel, Werner: Energiepolitische Zwänge und Perspektiven in Rußland, in: Osteuropa-Wirtschaft 2 (1997), S. 148-157; Rutland, Peter: Russia's Energy Empire Under Strain, in: Transition 9 (1996), S. 6-11.
- 4 Die Angaben sind den laufenden Veröffentlichungen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT: Energie – Monatliche Statistiken) entnommen.
- 5 ABI, der EG, L 27, 1997.
- 6 Baur, Jürgen F.: Die politische Einigung über die Elektrizitäts-Binnenmarkt-Richtlinie, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 8 (1996), S. 474-476; Klom, A. M.: Electricity Deregulation in the European Union, in: Energy in Europe 27 (1996), S. 28-37; Mombaur, Peter M.: EU-Binnenmarkt Strom – Durchbruch für Verbraucherrechte?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 11 (1996), S. 704-707.
- 7 Axelrod, Regina S.: The European Energy Charter Treaty: Reality or Illusion?, in: Energy Policy 6 (1996), S. 497-505.
- 8 European Commission: European Energy to 2020: Executive Summary, in: Energy in Europe, Special Issue, Spring 1996.
- 9 Zur Zielsetzung der EU-Kommission bei den erneuerbaren Energieträgern vgl. European Commission: Energy for the Future: Renewable Sources of Energy (Green Paper for a Community Strategy), Brüssel 1996, COM (96) 576 final.

Weiterführende Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft: Energie Daten '96. Nationale und internationale Entwicklung, Bonn 1996.
- Europäische Kommission: Die externe Dimension der transeuropäischen Energienetze. Mitteilung der Kommission an den Rat, Brüssel 1997, KOM (97) 125 endg.
- European Commission, Directorate-General for Energy: 1996 Annual Energy Review, in: Energy in Europe, Special Issue, September 1996.
- Grunwald, Jürgen: Energiepolitik, in: Röttinger, Moritz, Claudia Weyringer (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration, 2. Aufl., Wien 1996, S. 941-968.
- Hagenmeyer, Ernst: Strom-Europa dehnt sich aus: Gigantischer Energiemarkt in Sicht, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 7 (1996), S. 432-435.
- Lyons, Paul K.: EU Energy Policies of the Mid-1990s, Elstead 1996.
- Martin, William F., Ryukichi Imai, Helga Steeg: Energiesicherheit in globalen Kontext. Ein Bericht an die Trilaterale Kommission, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik Nr. 97, Bonn 1997.
- McGowan, Francis: European Energy Policies in a Changing Environment, Heidelberg 1996.
- Michaelis, Hans: Energiepolitik zwischen Anspruch und Verwirklichung, München 1996.
- Vollmer, Heinz: Globaler Primärenergieverbrauch: Bisherige und zukünftige Entwicklung nach Energieträgern, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1/2 (1997), S. 12-19.