Energiepolitik*

KARLHEINZ REICHERT

Die Energielage 1982

In der Europäischen Gemeinschaft wurde 1982 weniger Energie verbraucht. Der Brutto-Inlandsverbrauch an Primärenergie sank gegenüber 1981 um 4,1% auf 872 Mio. t RÖE[1]. In den letzten drei Jahren zusammen fiel der Energieverbrauch um 11,5% (Öl allein um 21%), während das Bruttoinlandsprodukt real fast überhaupt nicht wuchs, die Industrieerzeugung zurückging und die Arbeitslosenquote bei 10% verharrte. Die Energiebilanz der zehn Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sah wie folgt aus:

	1980		1981		1982	
	Mio. t RÖE	%	Mio. t RÖE	%	Mio. t RÖE	%
Steinkohle	189,8	20,1	186,4	20,5	178,5	20,5
Braunkohle	32,9	3,5	33,5	3,7	32,9	3,8
Öl	493,8	52,3	451,8	49,7	425,5	48,8
Erdgas	169,3	18,0	165,8	18,2	155,7	17,8
Kernenergie	42,7	4,5	56,6	6,2	64,3	7,4
Wasserkraft, geothermische und sonstige Energien	15,4	1,6	15,8	1,7	15,3	1,7
Insgesamt	943,9	100,0	909,9	100,0	872,2	100,0

Quelle: Eurostat

Die Abhängigkeit der Energieversorgung von Einfuhren sank auf 45,6% (1973: 64%). Dabei ging die Abhängigkeit der Zehn von Erdöleinfuhren auf 36% zurück (1973: 62%). Der Anteil des Öls am Gesamtenergieverbrauch verringerte sich 1982 nur noch geringfügig.

Energiepolitische Kernfragen

Die energiepolitischen Ziele, die der Rat 1980 für den Zeithorizont 1990 aufgestellt hatte, wurden weiterhin als gültig und erstrebenswert betrachtet:

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

- Verminderung des Ölverbrauchs auf 40% des Primärenergieverbrauchs,
- Verringerung des Energiekoeffizienten auf 0,7[2],
- Deckung des Primärenergieeinsatzes zur Stromerzeugung zu 70–75% durch feste Brennstoffe und Kernenergie,
- Förderung der eneuerbaren Energiequellen, damit sie einen wachsenden Beitrag zur Energieversorgung leisten können,
- Verbraucherpreise, die die langfristig repräsentativen Bedingungen auf dem Weltmarkt widerspiegeln.

Die Erörterung der Energiemarktlage, die der Rat regelmäßig bei seinen Treffen vornahm, mündete in einen Konsens, daß die Mitgliedstaaten auch weiterhin um eine diversifizierte, vom Öl unabhängigere Energieversorgung bemüht bleiben sollten. Eine entsprechende Strategie[3] hatte die Kommission im Oktober 1981 entworfen.

Energiepolitische Aktivität

Das Thema Investitionen im Energiebereich sprach die Kommission zu Beginn des Jahres in einer Mitteilung[4] mit dem Hinweis an, daß rasch eine Strukturanpassung auf der Nachfrageseite erreicht werden müsse. Sie stellte Vergleiche mit den Verhältnissen in den USA und Japan an und befand, daß ganz besonders Investitionen im Bereich der rationellen Energienutzung gefördert werden müßten. Dies würde nicht nur die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen, sondern auch die Schaffung von drei- bis fünfhunderttausend Arbeitsplätzen bis zum Jahr 1985 ermöglichen. Zwei wirtschaftspolitische Instrumente wurden vorgeschlagen. Zunächst eine Empfehlung des Rates an die Mitgliedstaaten mit einer ganzen Reihe von praktischen Anregungen für einzelstaatliche Aktionen, die der Rat am 28. Juli 1982 verabschiedete[5].

Das zweite Instrument war ein Kommissionsvorschlag für finanzielle Anreize in Form von zinsverbilligten Darlehen zugunsten vier verschiedener Investitionskategorien[6]: Nutzung der Abwärme und fester Brennstoffe für Fernheizungsnetze, Umstellung von ölbefeuerten Industriekesseln auf Kohle, Aufbereitungsanlagen für Industriekohlen sowie schließlich Verwertung von Haus-, Industrie- und Landwirtschaftsabfällen. Dieser Vorschlag war gegen Ende des Berichtszeitraumes im Rat bei einigen Mitgliedstaaten aus Grundsatzerwägungen noch heftig umstritten, so daß die Verabschiedung durch den Rat noch offen ist.

Kernenergie

Das Thema Kernenergie im Rahmen der Energiestrategie der Gemeinschaft war Gegenstand einer anderen Kommissionsmitteilung an den Rat[7]. Dessen Erörterungen konnten überraschend schnell mit einer ausführlichen, die makro-ökonomischen Analysen der Kommission übernehmenden Erklärung am 13. Juli 1982 abgeschlossen werden[8]. Darin räumt der Rat ein, daß jedem Mitgliedstaat die Entscheidung freistehen muß, welche Wahl er im Hinblick auf die Rolle und den Stellenwert der Kernenergie in der einzelstaatlichen Energiepo-

litik treffen will. Der Rat erkennt aber die wirtschaftlichen Vorteile der Kernkraft und deren Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften an und betont die Notwendigkeit, Zwischenlagerungskapazitäten und Anlagen zur Wiederaufbereitung bestrahlter Brennstoffe zu schaffen.

Ende 1982 trat die Kommission mit einem Vorschlag hervor, die Bestimmungen des Euratom-Vertrages über die Versorgung der Gemeinschaft mit Kernbrennstoffen (Kapitel VI) neu zu fassen[9]. Einen solchen Versuch hatte es schon 1964 und 1970 gegeben – beide Male ohne Erfolg. Eine Neufestlegung der Vertragsartikel 52 bis 76 erscheint schon deswegen erforderlich, weil in den 25 Jahren des Bestehens von Euratom in der Industrie und im Handel mit Stoffen und Dienstleistungen des Kernbrennstoffkreislaufs bedeutende qualitative und quantitative Veränderungen eingetreten sind. Der zunehmenden Verbreitung der Erzeugung von Kernmaterialien und der Ausweitung ihres Marktes steht eine wachsende Zahl politischer Interventionen der öffentlichen Hände gegenüber, die mit der Politik der Nichtverbreitung von Kernwaffen zusammenhängen. Auch ist das im EAG-Vertrag festgelegte Ein- und Verkaufsmonopol der Euratom-Versorgungsagentur durch die Verhaltensweisen der Marktteilnehmer längst durchlöchert worden, was rechtliche und andere Probleme aufwirft.

Die Kommission will deshalb mit ihrem Vorschlag das Handelsmonopol der Agentur abschaffen und – gemäß dem Auftrag der Vertragsvorschriften in Artikel 2, Buchstabe d und g – eine Versorgungsregelung mit folgenden Elementen einführen: Prinzip der Einheit des Marktes der Gemeinschaft, Zuständigkeit der Gemeinschaft auf internationaler Ebene, Solidaritätsmaßnahmen im Falle von Versorgungsstörungen, Beratungs-, Informations- und Überwachungsfunktion der Versorgungsagentur sowie Sanktionen bei Nichteinhaltung der neuen Bestimmungen. Insbesondere Frankreich hat erhebliche Opposition gegen diese Vorschläge der Kommission angemeldet.

Feste Brennstoffe

Das Thema Kohle und sonstige feste Brennstoffe stand 1982 mehrfach auf der Tagesordnung des Rates, ohne daß allerdings entscheidende Fortschritte in diesem Bereich der gemeinschaftlichen Energiestrategie erzielt werden konnten. Die Kommission hatte im Februar 1982 einen neuen Versuch gemacht, die energiepolitische Rolle der Kohle in einer Mitteilung[10] an den Rat zu definieren. Darin stellte die Kommission stärker, als in früheren Äußerungen geschehen, die Bedeutung eines höheren Kohleverbrauchs in den Vordergrund und machte verschiedene Anregungen, die Verwendung von Kohle zu stärken. Sie skizzierte die teilweise prekäre Wettbewerbssituation der Gemeinschaftskohle und sprach sich für vermehrte Anstrengungen zur Rationalisierung und Produktivitätserhöhung aus. Kohleeinfuhren aus dritten Ländern werden nach ihrer Auffassung einen wachsenden Anteil an der Versorgung der Gemeinschaft übernehmen müssen, weshalb die Gemeinschaft ein vitales Interesse an der Aufrechterhaltung eines freien Kohlewelthandels habe. Die unbestreitbaren Umweltprobleme schließ-

lich, die mit einem steigenden Kohleverbrauch zwangsläufig verbunden seien, erreichten aber nicht solche Ausmaße, die dieses Ziel in Frage stellen würden.

Die Diskussion des Kohledokuments im Rat ging nur schleppend voran. Die Kohleförderländer Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland wollten mehr Engagement der Gemeinschaft für die einheimische Steinkohle, während Griechenland und Irland darauf bestanden, daß Braunkohle und Torf Anspruch auf Gleichbehandlung mit Steinkohle hätten. Ein Sonderbericht der Kommission über Braunkohle und Torf[11] rückte das Verhältnis dieser beiden festen Brennstoffe zur Kohle zurecht, unterstrich aber ihre Bedeutung als einheimische Energiequelle. Im Anschluß an ein informelles Treffen der Energieminister am 16.12.1982 in Kopenhagen sprach der dänische Ratspräsident in seiner Zusammenfassung der Diskussion schon fast versöhnlich von dem Interesse der Gemeinschaft an einer „ausgewogenen und umfassenden" Strategie im Bereich der festen Brennstoffe. Die Kommission wurde beauftragt, spezifische Vorschläge auszuarbeiten.

Kohlenwasserstoffe

Das Thema Erdgas stand 1982 häufiger als Erdöl im Mittelpunkt der Diskussionen im Rat. Die amerikanischen Angriffe auf den europäischen Gaslieferungsvertrag mit der Sowjetunion hielten wohl die politisch Verantwortlichen in Atem, fanden aber eher im Rahmen der Internationalen Energieagentur in Paris ein offizielles Echo als durch Verlautbarungen der Gemeinschaftsinstitutionen. Gleichwohl standen die beiden Vorlagen[12] der Kommission zur Erdgasversorgung und der Frage der wachsenden Abhängigkeit der Gemeinschaft von Erdgaseinfuhren in einem mittelbaren Zusammenhang mit diesem strittigen Punkt. Denn mit den in letzter Zeit abgeschlossenen oder in Verhandlung befindlichen Lieferverträgen für Erdgas aus dritten Ländern, namentlich Algerien, Norwegen und der UdSSR, verändert sich die Versorgungsstruktur der Gemeinschaft. Der Einfuhranteil wird von 28% (1981) auf 36% (1985) und dann 44% (1990) steigen. Steigende Einfuhrabhängigkeit heißt steigendes Versorgungsrisiko. Deshalb spielte die Kommission eine Vielzahl von möglichen Ausfallsituationen mit den Mitgliedstaaten durch. Sie kam zu dem Ergebnis, daß eine wesentliche Unterbrechung der Versorgung mit einem Minimum an Auswirkungen für den Endverbrauch bewältigt werden könnte. Der Rat übernahm am 9.11.1982 die Schlußfolgerungen der Kommission und empfahl den Mitgliedstaaten, die einheimische Produktion zu fördern, Exploration und Aufschluß weiter zu verbessern, die Einfuhren zu diversifizieren und an der Entwicklung von synthetischem Erdgas (SNG) weiterzuarbeiten. Alle Möglichkeiten für Maßnahmen zur Überbrückung kurzfristiger Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage sollen genutzt werden.

Auf Grund der Erfahrung, daß schon geringe Verknappungen im Erdölangebot heftige Preisausschläge und damit erhebliche Störungen im Wirtschaftsablauf verursachen können, befaßte die Kommission den Rat mit dem Vor-

schlag[13] einer neuen Richtlinie und einer Entscheidung über die Haltung von Mindestvorräten an Erdöl und über Maßnahmen zur Milderung der Auswirkungen einer begrenzten Verknappung von Öl und Ölerzeugnissen. Ein weiterer Richtlinienvorschlag[14] betraf die Verwendung von Ersatz-Kraftstoffkomponenten im Benzin als Beitrag zur Einsparung von Rohöl. Zu allen diesen Vorlagen stehen die Beschlüsse des Rates noch aus.

Energiepreise

Daß die Marktkräfte trotz der in fast allen Ländern interventionistisch angelegten Energiepolitik Entscheidendes bewirken können, haben der Ölpreisschub 1979/80 und die Folgen aufs neue bewiesen. Die Forderung nach realistischen Verbraucherpreisen, welche die langfristigen Bedingungen auf dem Weltmarkt widerspiegeln, ausreichende Investitionen für die Energieversorgung ermöglichen und die Verbraucher zur rationelleren Nutzung von Energie veranlassen sollen – solche und andere Grundsätze finden sich deshalb immer wieder in Kommissionsdokumenten, Ratsempfehlungen und Parlamentsentschließungen[15]. Wie schon für die Stromtarife im Jahr zuvor schlug die Kommission dem Rat die Verabschiedung einer Empfehlung zur Festsetzung der Preise und Tarife für Erdgas[16] vor, mit der die allgemeingültigen Grundsätze auf die besondere Lage der Gaswirtschaft angewendet werden sollen. Außerdem war die Verbesserung der Preistransparenz auf allen Energiemärkten ein besonderes Anliegen der Kommission.

Technologische Demonstration

Seit 1978 betreibt die Gemeinschaft ein Programm von Demonstrationsvorhaben in den Bereichen Energieeinsparung, Kohlevergasung/verflüssigung, Sonnenenergie und Erdwärme[17]. Solche Vorhaben können aus dem Gemeinschaftshaushalt eine Finanzhilfe bis zu 40 Prozent der Investitionskosten erhalten, wenn sie innovative Technologien betreffen, für die noch kein ausreichender Nachweis wirtschaftlicher Lebensfähigkeit erbracht ist. Das Programm, das in den einschlägigen Industrien auf großes Interesse gestoßen ist, soll durch seinen gemeinschaftsweiten Multiplikatoreneffekt Schubwirkung entfalten und damit die energiepolitischen Ziele verwirklichen helfen.

Die Kommission hatte 1980 vorgeschlagen, den anfänglichen Finanzrahmen von 150 Mio. ECU um 160 Mio. ECU auszuweiten, war jedoch auf den hartnäkkigen Widerstand einiger Ratsdelegationen gestoßen[18]. Erst im Juli 1982 konnte ein Kompromiß erzielt werden. Der Rat bewilligte ganze 55 Mio. ECU zusätzlich. Möglich gemacht hatte dies erst die Beilegung des schon lange zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat schwelenden allgemeinen Konflikts über die angemessene Beteiligung des Parlaments am Haushaltsverfahren, und zwar in Form einer „Gemeinsamen Erklärung", die die Präsidenten von Parlament, Rat und Kommission am 30. Juni 1982 unterzeichnet hatten[19]. Darin heißt es: „Um dem Haushaltsverfahren seine wirkliche Bedeutung zu geben, muß ver-

mieden werden, daß Höchstbeträge auf dem Verordnungswege festgelegt und Beträge in den Haushaltsplan eingesetzt werden, die die tatsächlichen Ausführungsmöglichkeiten übersteigen". Das bedeutet im Klartext, daß der Rat die dem Parlament nach Artikel 203 EWG-Vertrag zustehende Befugnis zur Änderung der Haushaltsansätze nicht dadurch aufheben darf, daß er einseitig Höchstbeträge in seine Verordnungen oder Entscheidungen einsetzt; das Parlament soll seinerseits nur „vernünftige" Änderungen am Haushalt vornehmen.

Die Kommission wiederum nutzte die Gunst der Stunde und schlug dem Rat im August 1982 eine Erweiterung des gemeinschaftlichen Demonstrationsprogramms vor. Künftig sollen auch Technologien zur Substitution von Kohlenwasserstoffen und weitere alternative Energien (Biomasse, Wind- und Wellenenergie)[20] berücksichtigt werden können. Die Aktion soll auf fünf Jahre angelegt und mit einem Finanzrahmen von 900 Mio. ECU ausgestattet werden. Im November erklärte der Rat Interesse und Bereitschaft, die Demonstrationsprogramme weiterzuführen, nur vermochte er nicht, alle strittigen Punkte zu klären und namentlich die finanzielle Größenordnung zu bestimmen[21].

Wertung

„Zu wenig und zu spät", so kennzeichnete ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments die Gemeinschaftspolitik im Sektor Energie. Die ein wenig lapidare Äußerung trifft im Kern zu. Die Inkubationszeit für Ratsverordnungen läßt sich eher in Jahren als in Monaten messen, soweit nicht einzelne Themen überhaupt auf die lange Bank geschoben werden oder mangels Aussicht auf konkrete Ergebnisse sogar von der Kommission zurückgezogen werden müssen. „Zu wenig" mag sich bei einem Angehörigen eines recht ausgabenfreudigen Parlaments auf die Finanzen beziehen. Es muß im Grunde aber den unzureichenden Ertrag einer mit großem Aufwand an Menschen, Zeit und natürlich auch Geld fieberhaft arbeitenden Maschinerie meinen. Der Laie (oder der europäische Bürger) vermag zum Beispiel kaum zu begreifen, warum Sachverständige, Beamte, Diplomaten und schließlich Minister viele Monate benötigen, um sich über den Text eines kleinen Etiketts zu einigen, das auf eine Waschmaschine geklebt werden und den Käufer über den Energieverbrauch des Gerätes aufklären soll.

1982 als ein Jahr weiter rückläufigen Energieverbrauchs, fallender Ölpreise und reichlichen Energieangebots war nicht die geeignete Kulisse, um davor den großen Fortschritt zu einer mehr Profil zeigenden Energiestrategie der EG zu inszenieren. Die Resonanz in der Öffentlichkeit war verhältnismäßig schwach. In den Medien fand die Tätigkeit der Internationalen Energieagentur (OECD, Paris) mit ihrem die westlichen Industrienationen umfassenden Mitgliederkreis vergleichsweise stärkere Beachtung.

Der Grabenkrieg, in den sich Rat, Parlament und Kommission um die Finanzierung der Demonstrationsvorhaben einließen, war im wesentlichen haushaltspolitischer, weniger energiepolitischer Natur. Hier handelte es sich im Grunde nur um einen Nebenschauplatz im Theaterstück „Europäische Integra-

tion". Aber der damit verbundene Aufwand an Zeit und Nerven und die im Rat aufbrechenden Interessenunterschiede signalisierten deutlich (wie anderswo auch) die fortschreitende Entsolidarisierung der Mitgliedstaaten und die schmaler werdenden Spielräume für Kompromisse infolge der wachsenden nationalen Schwierigkeiten[22]. Trotzdem bleibt es bemerkenswert, mit welcher Vielfalt von Energiethemen die Gemeinschaft das Jahr über beschäftigt war und wie sie ihre grundsätzliche Übereinstimmung wahrte, an ihren energiepolitischen Zielen festzuhalten.

Anmerkungen

1 Rohöleinheiten; 1 t RÖE entspricht 10 Mill. kcal oder 41,868 Gigajoule oder 1,43 t Steinkohleneinheiten (SKE).
2 Das heißt, für jedes Prozent, um den das Bruttoinlandsprodukt wächst, darf der Brutto-Primärenergieverbrauch im Durchschnitt höchstens um 0,7% steigen.
3 Vgl. hierzu Karlheinz Reichert, Energiepolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, Bonn 1982, S. 236–246, hier S. 239 f.
4 Siehe Bulletin der EG, 2/1982, S. 9 f.
5 Siehe ABl. der EG, L 247 vom 23.8.1982.
6 Siehe ABl. der EG, C 285 vom 30.10.1982.
7 Siehe Bulletin der EG, 2/1982, S. 10 f.
8 Siehe Bulletin der EG, 7–8/1982, S. 55 f.
9 Siehe Bulletin der EG, 12/1982, S. 18–20 und ABl. der EG C 330 vom 16.12.1982.
10 Siehe Bulletin der EG, 2/1982, S. 11 f. und ABl. der EG, C 105 vom 26.4.1982.
11 Siehe Bulletin der EG, 10/1982, S. 45. Braunkohle und Torf sind mit 3,8% an der Energiebilanz der EG beteiligt, Steinkohle dagegen mit 20,5%.
12 Siehe Bulletin der EG, 2/1982, S. 12, und 10/1982, S. 45 f.
13 Siehe ABl. der EG, C 55 vom 3.3.1982.
14 Siehe ABl. der EG, C 229 vom 2.9.1982.
15 Siehe Bulletin der EG, 3/1982, S. 57 und 10/1982, S. 44.
16 Siehe Bulletin der EG, 9/1982, S. 39.
17 Siehe ABl. der EG, L 158 vom 16.6.1978 und L 93 vom 12.4.1979.
18 Vgl. hierzu Karlheinz Reichert, a.a.O., S. 241f.
19 ABl. der EG, C 194 vom 28.7.1982, und Bulletin der EG, 6/1982, S. 7–10 und 7–8/1982, S. 87–88.
20 Siehe ABl. der EG, C 227 vom 1.9.1982, und Bulletin der EG, 7–8/1982, S. 56.
21 Siehe Bulletin der EG, 11/1982, S. 44.
22 Vgl. grundsätzlich zum Problem der Entsolidarisierung in der Europäischen Gemeinschaft: Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1981, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, Bonn 1982, S. 13–40, hier S. 16 ff.

Weiterführende Literatur

Davignon, Étienne, Die europäische Energiestrategie, in: Elektrizitätswirtschaft, Frankfurt, 24. Mai 1982, Nr. 11, S. 351–354.

Energieeinsparung, alternative Energien: Europäische Demonstrationsvorhaben, Brüssel: Kommission der EG, Generaldirektion Information 1983.

Die Energiesituation in der Gemeinschaft. Lage 1981, Aussichten 1982 (Bericht der Kommission an den Rat), Brüssel/Luxemburg: Kommission der EG 1982.

Evans, A.C., European Community law and the problem of oil shortages, in: The international and comparative law quarterly, London 1982, Nr. 1, S. 1–16.

Jenkins, Charles, A strategy to raise energy productivity, in: European trends, London 1982, Nr. 72, S. 22–28.

Mohnfeld, Jochen H., European and world energy perspectives: the 1980s and 1990s, in: Intereconomics, Hamburg 1982, Nr. 4, S. 159–166.