Energiepolitik*

KARLHEINZ REICHERT

Die Energielage 1983

Es war ein Jahr, wie es die von den 1973er und 1979er Ereignissen geschockte Energiewelt kaum noch für möglich gehalten hätte: 1983 war an der Energiefront nahezu ereignislos. Verzeichnenswert bleibt, daß sich die OPEC im März erstmals in ihrer Geschichte gezwungen sah, den Rohölpreis zu senken und Förderquoten für ihre Mitglieder festzusetzen. In der Gemeinschaft sank der Bruttoinlandsverbauch an Primärenergie zum vierten Mal hintereinander, wenn auch stark verlangsamt (−1,2 %):

	1981		1982		1983	
	Mio t RÖE[1]	%	Mio t RÖE[1]	%	Mio t RÖE[1]	%
Steinkohle	186,4	20,5	183,3	20,7	175	20,0
Braunkohle	33,5	3,7	32,7	3,7	32	3,7
Öl	451,7	49,7	430,0	48,7	410	47,0
Erdgas	165,8	18,2	158,1	17,9	162	18,6
Kernenergie	56,6	6,2	63,9	7,2	76,5	8,8
Wasserkraft, geothermische und sonstige Energien	15,8	1,7	15,5	1,8	17	1,9
Insgesamt	909,8	100,0	883,5	100,0	872,5	100,0

Quelle: Eurostat

Strukturell setzte sich die Entkopplung von Energieverbrauch und Wirtschaftsentwicklung weiter fort. Viele zweifeln allerdings, ob unter diesen Umständen die kräftigen Marktsignale, die mit den Preisschocks von 1979/80 gesetzt wurden, noch weiterwirken können und die Anpassungsvorgänge auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite in Gang halten werden.

Energiepolitische Kernfragen

Hiermit klingt das Leitmotiv an, das die Energiediskussion auf Gemeinschaftsebene begleitet: Mit der Marktentspannung könnte sich bei den Verbrauchern

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

eine lässigere Haltung im Umgang mit Energie breitmachen, und das Bemühen um rationellere Energienutzung, größere Flexibilität der Versorgung, höhere Wirtschaftlichkeit der heimischen Energieerzeugung usw. hätte ein Ende. Wenn Lehren aus den vergangenen zehn Jahren zu ziehen waren, so vor allem, daß eine zielbewußte Energiepolitik sich lohnt und in ihrem Ansatz kontinuierlich durchgehalten werden muß. Deshalb appellierte der Rat auf seiner Sitzung im April 1983 an die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft, ihre Politiken zur Umstrukturierung der Volkswirtschaften, zur rationellen Energieverwendung und Diversifizierung der Versorgung konsequent fortzusetzen; man dürfe sich von den Preisrückgängen nicht täuschen lassen[2].

In einer (nicht veröffentlichten) Mitteilung vom 4. November 1983, die er dem Sonderrat zur Vorbereitung des Europäischen Rates in Athen überwies, definierte der Rat für Energiefragen in elf Punkten noch einmal die Rolle der Energiepolitik in der Gemeinschaft[3]. Zitiert werden die Bedeutung einer sicheren und angemessenen Energieversorgung und der Energiewirtschaft als eines wichtigen Abnehmers neuer Technologien, die Abhängigkeit der Gemeinschaft von Öleinfuhren und die instabile Versorgungslage, die Fortschritte im Strukturwandel, die Rolle der gemeinsamen Energieziele für Verbraucher, Erzeuger, Investoren und Drittländer und die Überwachung („monitoring") der einzelstaatlichen Politiken. Es sei Aufgabe der Gemeinschaft, die auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen (Preispolitik, Außenbeziehungen und Krisenmanagement) zu koordinieren und durch Gemeinschaftsprogramme zu verstärken. Abschließend befürwortet der Rat das Konzept einer mehrjährigen Orientierung.

Das Papier teilte das Schicksal aller übrigen Vorlagen für Athen: Die höheren Weihen durch die Staats- und Regierungschefs blieben ihm versagt.

Energiepolitische Aktivität

Die Kommission legte einen Fortschrittsbericht über den Stand der Verwirklichung der gemeinsamen Energiestrategie[4] vor und kam zu dem Schluß, „daß zwar nützliche Diskussionen über Grundsatz- und Spezialthemen in großer Zahl geführt wurden, aber im Rat kaum Beschlüsse über konkrete gemeinsame Maßnahmen für die Energiestrategie der Gemeinschaft zustande kamen".

Diesem Statusbericht schickte die Kommission alsbald ein Fünfjahresprogramm für Energie und Energieforschung hinterdrein[5], das vielerlei Maßnahmen nennt[6]. Hauptanliegen der Kommission bei dieser Vorlage war jedoch offensichtlich, der energiepolitischen Aktivität auf Gemeinschaftsebene eine mehrjährige Fortsetzung zu sichern und ein finanzielles Fundament zu geben. Bis zu 2 Mrd. ECU jährlich seien erforderlich! Das Programm könne aus den Eigeneinnahmen der Gemeinschaft finanziert werden, aber als Alternative und um „Schwierigkeiten zu vermeiden, die sich bei der Nutzung normaler Haushaltsmittel ergeben könnten", brachte die Kommission die Erhebung einer besonderen Steuer auf den nicht-industriellen Energieverbrauch ins Gespräch; deren Aufkommen könne dem Fünfjahresprogramm zugewiesen werden und

sich in der Höhe nach den jährlich bewilligten Ausgaben richten. „Die Kommission gibt zu, daß eine solche Steuer eine Ausnahme von den Haushaltsgrundsätzen der EWG bilden würde."

Der Juli-Rat lehnte die Energiesteuer sofort mehrheitlich ab[7], ebenso der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Beratende Ausschuß der EGKS. Nur das Parlament fand an der Energiesteuer Gefallen, wollte sie aber nicht als Verbrauchssteuer, sondern als Einfuhrtaxe ausgestaltet sehen[8]. Der Idee eines Fünfjahresprogramms stimmte der Rat dagegen grundsätzlich zu.

Im Frühjahr 1983 verabschiedete der Rat eine Verordnung über im Gemeinschaftsinteresse liegende Sondermaßnahmen auf dem Gebiet der Energiestrategie, die dazu diente, eine haushaltsmäßige ‚Anpassung' zugunsten des Vereinigten Königreiches (400 Mio. ECU) und der Bundesrepublik Deutschland (210 Mio. ECU) vorzunehmen[9]. Hiermit wurde nach keineswegs einfachen Auseinandersetzungen[10] mit dem Parlament dessen Wunsch Genüge getan, den Haushaltsausgleich zugunsten der beiden Länder in den Rahmen der bestehenden Gemeinschaftspolitiken einzugliedern.

Keine energiepolitische Aktivität im engeren Sinne, aber dennoch erwähnenswert ist die Ausarbeitung eines Textes für den „Vertrag zur Gründung der Europäischen Union" seitens des Europäischen Parlaments, weil er in seinem Artikel 53 (f) eine energiepolitische Zuständigkeit auf folgenden Gebieten verankert[11]: Energieversorgungssicherheit, Marktstabilität, eine mit den Praktiken des lauteren Wettbewerbs vereinbare harmonisierte Preispolitik sowie u.a. Förderung der Nutzung der europäischen Energiequellen.

Noch fehlt eine gründliche Auseinandersetzung mit diesem Text, aber vor dem Parlament sprach sich EG-Kommissionspräsident Gaston Thorn schon eindeutig dafür aus, die Politiken (darunter für Energie), die in den bestehenden Verträgen nicht, im Vertrag über die Union dagegen ausdrücklich vorgesehen sind, sofort durch eine Änderung der bisherigen Verträge zu sanktionieren[12].

Feste Brennstoffe

Eine „ausgewogene und umfassende Strategie" im Bereich der festen Brennstoffe zu formulieren, so lautete der Auftrag der Energieminister an die Kommission für das Jahr 1983, nachdem es ihnen im Vorjahr nicht gelungen war, ihre traditionell weit auseinanderliegenden Interessenstandpunkte anzunähern. Im Sommer lag eine entsprechende Mitteilung[13] auf dem Tisch des Rates, in der noch einmal die Hindernisse für einen verstärkten Einsatz fester Brennstoffe, die Rolle von „F&E&D" (Forschung, Entwicklung und Demonstration) und die Bedeutung der Gemeinschaftsförderung von Steinkohle, Braunkohle und Torf unter den Gesichtspunkten Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit erörtert wurden. Das Interesse wandte sich aber schnell den konkreten und finanziell ausgreifenden Vorschlägen zu, die die Kommission nur Wochen später vorlegte[14]. Darin geht es um eine Investitionshilfe an die Industrien, die feste Brennstoffe erzeugen, die in fünf Jahren insgesamt 1,5 Mrd. ECU betragen

soll. Die förderungswürdigen Vorhaben des Steinkohlenbergbaus müssen Mindestbedingungen an Produktivität und Wirtschaftlichkeit erfüllen. Bei Braunkohle und Torf wird die Erhöhung der Förderkapazität angestrebt. Weitere 300 Mio. ECU sollen eine Verringerung der Produzentenhalden an Steinkohle um 30 Mio. Tonnen in drei Jahren erlauben. Ergänzend kam der Vorschlag[15], die Restrukturierung des Steinkohlenbergbaus, in deren Verlauf 50–60 000 Arbeitsplätze in den nächsten Jahren fortfallen dürften, durch verstärkte Sozialmaßnahmen nach dem EGKS-Vertrag zu flankieren; hierfür sollen in den Jahren 1984–86 jeweil 60 Mio. ECU aus dem allgemeinen in den EGKS-Haushalt übertragen werden. Zu dem Kohlepaket zählt schließlich die Neugestaltung der seit 1967 bestehenden Kokskohlenregelung[16], die dem Rat bereits im Frühjahr vorgelegt worden war.

Obwohl das Thema Kohle und sonstige feste Brennstoffe die Energieminister auf allen 1983er Tagungen beschäftigte, konnten die alten Gegensätze zwischen Förder- und Verbraucherländern nicht zum Ausgleich gebracht werden, um so weniger als manche Mitgliedstaaten von einem Haushaltsausgleich zugunsten Großbritanniens auf diesem Wege nichts wissen wollten. Der Rat der Energieminister ging daher am 4. November 1983 jeder Festlegung in der Kohlepolitik aus dem Wege.

Unter dem Strich kam 1983 für die festen Brennstoffe nur die Verabschiedung von zwei Ratsempfehlungen[17] heraus, die den Regierungen der Mitgliedstaaten die Förderung von Investitionen zur Umstellung industrieller Feuerungsanlagen und von Heizkesseln in öffentlichen Gebäuden von Öl auf feste Brennstoffe nahelegen. Für die Gemeinschaft sind solche Empfehlungen kostenlos.

Kernenergie

Der Ende 1982 im Rat eingebrachte Vorschlag einer Neufassung des Kapitels VI des Euratom-Vertrages über die Versorgung mit Kernbrennstoffen war Gegenstand intensiver Beratung, gelangte aber noch nicht zur Beschlußfassung auf die politische Ebene. Das wesentliche Ereignis des Jahres war praktischer Art: Acht neue Kernkraftwerke mit über 6000 MW Kapazität nahmen ihren Betrieb auf; die Stromerzeugung auf Kernenergiebasis stieg um 22 %, während der Stromverbrauch nur um gut 2 % zunahm.

Wie die europäische Öffentlichkeit über die Kernenergie denkt, ermittelte eine Umfrage der Kommission[18]: Befürworter und Gegner halten sich die Waage; nach wie vor gibt es in der Bevölkerung Besorgnisse wegen der Sicherheit, und von einigen wesentlichen Sicherheitsaspekten der Kernenergie hat man falsche Vorstellungen.

Kohlenwasserstoffe

Rat und Parlament erhielten einen ausführlichen Bericht über die Unterstützung gemeinschaftlicher Vorhaben im Bereich der Kohlenwasserstoffe[19]. Auf Grund einer schon 1973 erlassenen Verordnung[20] finanzierte die Kommission bei 35 %

Beteiligung bis Ende 1983 insgesamt 319 Vorhaben mit über 303 Mio. ECU in den Bereichen Aufsuchung, Abbau, Lagerung und Transport von Kohlenwasserstoffen, wobei sämtliche Erdölspitzentechnologien zum Zuge kamen.

Im Bereich Erdgas erließ der Rat eine Empfehlung über die Festsetzung der Preise und Tarife für Erdgas[21]. Er folgte damit den 1980 angenommenen energiepreispolitischen Grundsätzen[22]; die Kommission muß die Anwendung der Empfehlung durch die Industrie überwachen und darüber im Rahmen ihrer Prüfung der allgemeinen Energiepreispolitik berichten.

Technologische Demonstration

Das seit mehreren Jahren laufende, aber durch unzureichende Ausstattung mit Haushaltsmitteln immer wieder bedrohte Programm zur Förderung neuer Energietechnologien[23] sollte eigentlich eine Neuauflage für die Jahre 1983 bis 1987 erfahren. Obwohl auch der Rat grundsätzlich von der Notwendigkeit eines Mehrjahresprogramms überzeugt war, gelang es erst Mitte 1983 und nur für eben dieses Jahr, die erforderliche Rechtsgrundlage zu schaffen[24], weil die weit auseinanderklaffenden Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die finanzielle Ausstattung des Gesamtprogramms nicht zu überbrücken waren, andererseits aber die schon im Haushaltsplan 1983 verfügbaren Mittel verwendet werden sollten. Erschwerend kam hinzu, daß der Rat de facto erneut versuchte, den in dem Dreier-Abkommen vom 30. Juni 1982[25] mühsam erreichten Kompromiß, in Verordnungstexten keine Ausgabenplafonds festzusetzen, zu umgehen, indem er die Kommission auf die Nennung des „für erforderlich gehaltenen Betrages" im Verordnungstext selbst verpflichten wollte. Dies rief das Parlament auf den Plan, das nun ein Konzertierungsverfahren mit dem Rat verlangte und am 22. Juni 1983 erhielt[26]. Ein Kompromiß kam zustande, wenn er auch für Parlament und Kommission nur teilweise befriedigend war. Der Rat setzte die Nennung eines Betrages (der dem Haushaltsansatz für 1983 entsprach) in der Verordnung durch und versprach, sich um eine Entscheidung für eine mehrjährige Programmfortsetzung noch vor Ende 1983 zu bemühen. Sie kam dennoch 1983 nicht mehr zustande, weil einigen Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, der von der Kommission für drei Jahre vorgeschlagene ‚erforderliche' Betrag zu hoch erschien[27].

Wertung

Das Debakel des Europäischen Rates bei seiner Dezember-Tagung in Athen macht jeden noch so gutgemeinten Versuch von vornherein zunichte, der Entwicklung einzelner Politikbereiche der Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1983 positive Seiten abzugewinnen. Bitter urteilte Kommissionspräsident Gaston Thorn in einem Interview, daß dies ein verlorenes Jahr für die Gemeinschaft gewesen sei[28]. Dennoch: Der Energiewirtschaft der EG bescherte das Jahr 1983 Fortschritte und Konsolidierung in der Anpassung an die weltweiten Rahmenbedingungen. Dies in erster Linie als Ergebnis erfolgreicher Gemein-

schaftspolitik zu werten, würde zu weit gehen; doch ohne die immer wieder von Kommission und Rat beschworene ‚Konvergenz' des energiepolitischen Verhaltens der Mitgliedstaaten und dessen Ausrichtung an den im Laufe der Zeit auf Gemeinschaftsebene niedergelegten Leitlinien und Grundsätzen wäre dieser Erfolg zweifellos geringer gewesen.

Angesichts der immer härter werdenden und immer weniger Aussicht auf Kompromisse bietenden Auseinandersetzung um die weitere Finanzierung der Gemeinschaft kamen die oben erwähnten Energievorlagen der Kommission für viele überraschend. Ein bis zu 2 Mrd. ECU erforderndes Fünfjahresprogramm, dessen Konturen nur skizziert waren, schien manchen unvereinbar mit der vom Europäischen Rat in Stuttgart beschworenen Haushaltsdisziplin, anderen mit Blick auf die ebenfalls in Stuttgart formulierten Wünsche nach neuen Politiken zu vage. Die schon bei früheren Gelegenheiten diskutierte, aber immer wieder verworfene Energiesteuer erhielt von den Praktikern so schlechte Zensuren, daß die Kommission sie in den Finanzierungsvorlagen für den Athener Gipfel nicht mehr erwähnte. Das Milliardenprogramm für die festen Brennstoffe schließlich enthielt den Kritkern zu wenig Garantien, daß am Ende der fünf Jahre die Gemeinschaft tatsächlich über einen wettbewerbsfähigen Kohlenbergbau verfügen würde. „Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist dabei, ihre energiepolitische Strategie einseitig finanzpolitisch zu orientieren." So lautete das harte Urteil eines Beobachters der Brüsseler Szene[29]. Athen hat alle diese Auseinandersetzungen vorerst verstummen lassen. Das Jahr 1984 wird zeigen, ob neue Ansätze möglich sind. Allen ausgabenwirksamen Aktionen in der Energiepolitik wird wohl erst einmal eine grundsätzliche Klärung der Gemeinschaftsfinanzierung vorausgehen müssen.

Anmerkungen

1 Rohöleinheiten; 1 t RÖE entspricht 10 Mio. Kcal oder 41,868 Gigajoules (GJ) oder 1,43 t Steinkohleeinheiten (SKE).

2 Rat der EG, Generalsekretariat, Mitteilung an die Presse (6290/83) vom 21.4.1983, Brüssel.

3 Teilweise abweichende Vorstellungen finden sich in dem Bericht des Abgeordneten D. Percheron über die Vorbedingungen für eine wirksame Energiepolitik in der Gemeinschaft, in: Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 1–1200/82 vom 16.2.1983.

4 Vgl. Bulletin der EG, 6/1983, S. 12.

5 Vgl. Bulletin der EG, 6/1983, S. 11–15.

6 Förderung der Investitionen für rationelle Energienutzung, von Demonstrationsvorhaben für fortschrittliche Technologien, neue Aktionen zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen und Uran, eine ausgewogene Politik für feste Brennstoffe, Pilotvorhaben im Bereich Kernenergie, stärkerer Verbund der Erdgasleitungsnetze, Schaffung strategischer Erdgasspeicher und Unterstützung besonders kostspieliger F&E-Vorhaben bei alternativen Energiequellen.

7 Vgl. Bulletin der EG, 7–8/1983, S. 56.

8 ABl. der EG, C 46 v. 20. Februar 1984; vgl. hierzu Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 1–1172/83 vom 16.12.1983 (Berichterstatter: M. Seligman).

9 Vgl. Bulletin der EG, 3/1983, S. 59.

10 Vgl. Bulletin der EG, 12/1982, S. 7–9.

11 Abgedruckt als Dokument Nr. 6 in diesem Band.

12 Vgl. Bulletin der EG, 9/1983, S. 25–28. Zweifel dürften außerdem im Hinblick auf das in dem Vertragsenwurf vorgesehene rigorose, die Mitgliedstaaten in eine dezentrale Rolle drängende Rechtsetzungsverfahren erlaubt sein, das z.B. einer Lösung der aus energiewirtschaftlichen Strukturunterschieden herrührenden Probleme nicht hilfreich wäre, vgl. Ulrich Everling, Zur Rechtsstruktur einer Europäischen Verfassung, in: Integration, Institut für Europäische Politik, Bonn 1984, H. 1, S. 12–24.
13 Vgl. Bulletin der EG, 6/1983, S. 14.
14 Vgl. Bulletin der EG, 7–8/1983, S. 57.
15 Vgl. Bulletin der EG, 10/1983, S. 58.
16 Vgl. Bulletin der EG, 3/1983, S. 59.
17 ABl. der EG, L 140 v. 31.5.1983.
18 EG-Kommission, Die Europäer und das Energieproblem, Dok. XVII/202/83, Brüssel.
19 Vgl. Bulletin der EG, 9/1983, S. 69 und 11/1983, S. 53.
20 ABl. der EG, L 312 v. 13.11.1973.
21 Vgl. Bulletin der EG, 4/1983, S. 50.
22 ABl. der EG, C 149 v. 18.6.1980.
23 Vgl. hierzu Karlheinz Reichert, Energiepolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, Bonn 1983, S. 179–185, hier S. 183.
24 Vgl. Bulletin der EG, 7–8/1983, S. 57–58 und ABl. der EG, L 195 v. 19.7.1983.
25 In einer gemeinsamen Erklärung waren die Präsidenten des Rats, des Parlaments und der Kommission übereingekommen, daß künftig keine Höchstbeträge mehr für Haushaltsausgaben im Verordnungswege festgesetzt werden sollten.
26 Vgl. hierzu Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, 1–1151/83 vom 12. Dezember 1983 (Berichterstatter: T. Normanton).
27 Im Rahmen der nur für 1983 gültigen Regelung für Demonstrationsvorhaben wählte die Kommission aus 867 Einsendungen der Industrie 187 Projekte (Gesamtaufwand 816 Mio. ECU) aus und stellte 108 Mio. ECU an Beihilfen zur Verfügung. Es handelt sich um Demonstrationsvorhaben in den Sektoren Vergasung und Verflüssigung fester Brennstoffe, Energieeinsparung, Substitution von Kohlenwasserstoffen und alternative Energiequellen.
28 Neue Zürcher Zeitung vom 1.2.1984.
29 Vgl. Fredrik Walter, Zum aktuellen Stand der Energiepolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Wiesbaden 1983, H. 4, S. 287–290.

Weiterführende Literatur

Amarzit, Pierre d', Essai d'une politique pétrolière européenne 1960–1980, Paris: Ed. techniques et économiques 1982.

Buckens, Marie-Martine, Les choix énergétiques de la Communauté en 1983, Brüssel: Agence européenne d'informations 1983.

Grathwohl, Manfred, World Energy Supply, Berlin/New York 1982.

International Energy Agency, World Energy Outlook, Paris: OECD 1982.

Kohl, Wilfrid H. (Hrsg.), After the second oil crisis. Energy policies in Europe, America and Japan, Lexington/Mass. 1982.

Kommission der EG, Die Energiesituation in der Gemeinschaft. Lage 1983 – Aussichten 1984 (Bericht der Kommission an den Rat), Brüssel 1984.

Marquardt, Klaus, Auf den Spuren der Ölkrise. Eine Weltindustrie verändert ihre Strukturen, in: Jahrbuch für Bergbau, Energie, Mineralöl und Chemie 1983/84, Essen: Glückauf 1983/84.

Neu, Axel D., Substitutionspotentiale und Substitutionshemmnisse in der Energieversorgung, Kieler Studien (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel), Tübingen: Mohr 1982.

Schürmann, Heinz Jürgen, Ein Jahrzehnt nach der ersten Ölkrise: Bestandsaufnahme und Ausblick, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, Wiesbaden 1983, H. 4, S. 251–261.

Taher, Abdulhady Hassan, Energy, a global outlook. The case for effective international cooperation, Oxford: Pergamon Press 1982.