

Deutsche und europäische Energiepolitik: Wachstum ohne Grenzen?

Prof. Dr. Gerd Winter, Bremen

Die vergangene und gegenwärtige EG-Energiepolitik läßt sich als Spannungsverhältnis zwischen einer Politik des Wachstums und der Begrenzung desselben umschreiben. Die Analyse der entsprechenden gesetzlichen Basis der deutschen als auch der EG-Politik bringt zum Vorschein, daß die Folgeprobleme jahrzehntelanger Wachstumspolitik mit den gegenwärtigen rechtlichen Instrumenten sowohl in Deutschland als auch auf EG-Ebene nicht in den Griff zu kriegen sind. Im Gegenteil, Umwelt und Klima werden unter dem EG-Binnenmarkt zunächst noch stärker belastet werden, — so die provokativen Thesen des Autors.

Der Zauberlehrling in Goethes Gedicht probierte den Spruch für einen bescheidenen Zweck. Der Geist im Besen sollte ihm Wasser zum Bade bringen. Aber das Wort, das den Besen zurück in die Ecke brachte, hatte der Lehrling vergessen, und so schwoll das Wasser unaufhaltsam an, verdoppelte sich der Besen gar zu zwei Wasserträgern, als der Lehrling ihn mit dem Beil zu zertrümmern versuchte. „Herr, die Not ist groß. Die ich rief, die Geister, werd ich nun nicht los.“

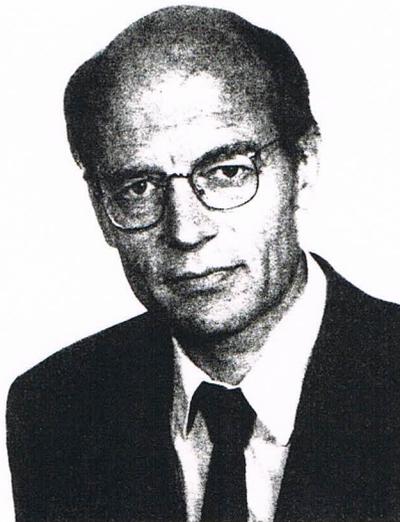
Wer in Europa der Zauberlehrling war, ist nicht leicht zu sagen. Jedenfalls wurde ein Geist gerufen, der Geist des Wachstums, der Produktion, Konsum und Verkehr überall gewaltig anschwellen läßt. Er steigert damit auch den Energiebedarf und sorgt zugleich für ausreichendes Energieangebot, um den Bedarf zu befriedigen. Aber der Nutzen droht zum Schaden zu werden, wenn Wälder sterben und Pole schmelzen. Trotzdem ist Europa weiterhin vor allem damit beschäftigt, den Zauberspruch noch zu verstärken. Viele suchen auch nach der Formel des alten Meisters, der die Geister „nur zu seinem Zwecke“ hervorzurufen vermochte. Aber kaum jemand wagt, die Formel auszusprechen, also die Dinge wirklich zu ändern.

Das Spannungsverhältnis zwischen einer Politik des Wachstums und einer Politik der Begrenzung soll im folgenden genauer dargelegt werden.

Dazu drei konzeptionelle Bemerkungen vorweg:

Prof. Dr. G. Winter, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen.
Überarbeitete Fassung eines Vortrages, gehalten am 9. Januar 1992 an der Hochschule Bremen.

1. Das erwähnte Spannungsverhältnis ist einerseits ein historisches, insofern auf eine Periode der Organisierung von Wachstum eine solche der Organisierung von Begrenzung oder Qualifizie-



Prof. Dr. G. Winter

rung von Wachstum folgen kann. Andererseits ist es zeitlos, insofern jede Periode jeweils beide Seiten enthält, was gerade auch für die gegenwärtige Periode gilt, in der, wie gesagt, Begrenzungspolitik zwar überall beschworen wird, tatsächlich aber kaum Chancen hat.

2. Das Spannungsverhältnis zwischen Wachstum und dessen Begrenzung ist nicht deckungsgleich mit dem zwischen Markt und Planung. Wachstum ist häufig Resultat intensiver staatlicher Intervention, und umgekehrt ist Begrenzung von Wachstum möglicherweise auch mit marktkonformen Mitteln machbar. Realistischerweise ist in jedem Fall mit einer Instrumentenmischung zu rechnen, wenn

denn das angestrebte Ziel klar entschieden ist — und darin liegt das größere Problem. Hierüber, über diese inhaltliche Ausrichtung der Politik, und nur vordergründig über ihre Form, geht der eigentliche Streit, ein Streit zwischen zwei Netzwerken, die sich quer durch das wirtschaftliche, politische und soziale System ziehen, und die sich in zwei weitgehend getrennten und antagonistischen Rechtsmassen und Kulturen repräsentieren.

3. Energiepolitik ist selten und immer weniger rein nationale Politik. Die Probleme, die sie lösen muß, wie auch die Lösungen selbst werden international, und in Westeuropa insbesondere auch durch die Europäischen Gemeinschaften vorbestimmt. Dies soll hier in der Weise berücksichtigt werden, daß, bezogen auf beide Seiten des Spannungsverhältnisses zwischen Wachstum und Begrenzung des Energieverbrauchs, jeweils die nationale und supranationale Lage geschildert wird.

Die eine Seite: sichere und billige Energieversorgung

Steigender materieller Wohlstand ist in der Regel mit steigender Energienachfrage — für die Unterhaltung von Gebäuden, Verkehr und Produktion — verbunden. Der die Wohlstandssteigerung betreibende Staat (— manchmal hat er auch anderes im Sinn, z. B. Aufrüstung —), pflegt dies hinzunehmen oder auch zu begrüßen, und setzt alles daran, ein ausreichendes Energieangebot verfügbar zu machen. Das Energieangebot gilt als Infrastruktur für alles weitere. Oberstes Ziel ist die Sicherheit der Energieversorgung zu möglichst niedrigen Preisen. Auch das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 fügt sich in dieses Muster, wenn es in seiner Präambel heißt, „die Energieversorgung (sei) so sicher und billig wie möglich zu gestalten“.

Während bezüglich dieses Zieles Konsens besteht, streitet man sich über die rechtliche Ausformung, wobei das zuzulassende Ausmaß von Konkurrenzhaftig-



Verkehrsstau auf der Autobahn; die technische Verbesserung des Emissionsverhaltens beim einzelnen Kraftfahrzeug wird durch eine zahlenmäßige Zunahme desselben überkompensiert.

Bild: Bundesamt für Straßenwesen

keit des Energieangebots beherrschendes Thema ist.

Das deutsche System

Im Deutschen Reich und der Bundesrepublik entwickelte sich ein System der gemischtwirtschaftlichen Gebietsmonopole unter Staatsaufsicht. Die Stromversorgungsunternehmen (EVU) sind Gesellschaften des Privatrechts in teilweise öffentlichem Kapitalbesitz. Über sogenannte Demarkationsverträge untereinander, die durch Freistellung vom Kartellverbot gesetzlich sanktioniert sind, sichern sie sich ein Versorgungsmonopol in „ihrem“ Gebiet; und durch ebenso freigestellte sogenannte Konzessionsverträge mit den Kommunen, die gegen Konzessionsabgaben die ausschließliche Wegenutzung für Leitungen einräumen, machen sie es Verbrauchern unmöglich, von Dritten Strom zu beziehen. Dadurch entfällt jeder Konkurrenzdruck. Verbraucher können allenfalls auf Selbst-

versorgung ausweichen, was sich aber nur für Großverbraucher lohnt, zumal die EVU Überschußstrom (außer er kommt aus regenerierbaren Quellen [1]) nur zu ungünstigen Preisen in ihr Netz einspeisen.

Im Gegenzug gegen die Zulassung dieser Wettbewerbsbeschränkungen werden die EVU einer Preiskontrolle unterworfen, die sich, soweit es die sogenannten Tarifkunden angeht, an den Kosten [2] und, soweit es die sogenannten Sonderkunden – meist Großabnehmer – betrifft, an konstruierten Preisen fingierter Konkurrenzanbieter orientiert [3]. Die EVU haben mit dieser Art Preisaufsicht recht gut leben können. Auch massive Fehlinvestitionen wie den Hochtemperaturreaktor und den Schnellen Brüter konnten sie auf den Preis überwälzen [4].

Dieses System hat bisher allen Angriffen standgehalten. Für das Gebietsmonopol wird vorgebracht, die fixen Kosten der

Leitungen und Kraftwerke seien sehr hoch, Konkurrenz, etwa durch doppelten Bau, führe nur zur Verschwendung von finanziellen Ressourcen. Marktwirtschaftler, insbesondere die Monopolkommission [5], halten dagegen, mangelnde Konkurrenz führe zu Ineffizienz und überhöhten Preisen, und fordern mehr Wettbewerb.

Neben der Konkurrenz der Versorgungsunternehmen ist die Konkurrenz der Energieträger zum Thema geworden. Seit der Verfügbarkeit von billigem Erdöl und billiger Auslandskohle ist bekanntlich vor allem die einheimische Steinkohlenförderung unter Druck geraten, aber durch den Kohlepfeffig [6], der immerhin ca. 8% Aufschlag auf den Strompreis ausmacht, und die vertraglichen Abnahmegarantien der EVU und Stahlhütten [7] bisher noch vor dem Untergang bewahrt worden. Darin liegt eine Subventionierung zu Lasten von Importkohle, Öl, Gas und erneuerbaren Energien. Eine massive Subventionierung erfuhr auch die Nutzung der Kernkraft, und zwar vor allem die Technologieentwicklung und -erprobung.

Wie verhält sich die Ebene der Europäischen Gemeinschaften zu dieser doppelten Wettbewerbsbeeinträchtigung, der zwischen den Unternehmen und der zwischen den Energieträgern?

Europäische Verträge

Die beiden speziell auf Energie bezogenen europäischen Verträge, der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1952 (EGKSV) und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft von 1957 (EAGV), entsprechen in ihrer Zielsetzung durchaus der Periode der sicheren und preisgünstigen Energieversorgung. Diese Ziele werden angestrebt über:

- Förderung von Forschung [8] und teils auch von Investitionen [9];
- Verbreitung von technischem und wirtschaftlichem Know-how [10];
- (indikative) Investitionsprogramme [11] sowie
- Bewirtschaftungsmaßnahmen, d. h. Preisregulierungen [12] sowie im EGKSV Quotierungen bei Überproduktion und ein Verteilungssystem bei Mangellagen [13], im EAGV Regelungen für den Bezug und die Nutzung von Brennstoffen [14].

Die Instrumente sind unterschiedlich stark praktiziert worden. Da kaum Mangellagen auftraten, wurde im EGKS-Rahmen von entsprechenden Preiskontrollen und Kontingentierungen sowie im EAGV-Rahmen von dem Bezugsmonopol und dem Eigentumsregime über die Brennstoffe nicht wirklich Gebrauch gemacht. Dagegen mußte das Überangebot an Kohle bewältigt werden. Im Ergeb-

nis wurden die Subventionen für den Kohlebergbau toleriert. Zwar verstieß die deutsche Ausgleichsabgabe an sich gegen das Subventionsverbot des Art. 4 Buchst. c EGKSV, doch definierte die Kommission diese (indirekte) nationale Beihilfe zu einer gemeinschaftlichen Beihilfe um, die sie wiederum auf die Aufwandskompetenz gemäß Art. 95 des Vertrages stützen zu können meinte, weil und insofern die Beihilfe einer Umstrukturierung und damit den Vertragszielen diene [15].

Ebensowenig wie gegen solche Konkurrenzverzerrungen der Energieträger wandte sich die EG-Kommission gegen die Monopolstruktur der EVU. Der hier einschlägige Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit seinen Grundfreiheiten für Waren und Dienstleistungen sowie seinen Wettbewerbsregeln blieb zunächst ungenutzt.

Lebhafter entwickelte sich die Förderung von Forschung und Technologie, insbesondere im EAG-Rahmen. Hier ist sogar jüngst ein neuer Anlauf zur Rehabilitierung der Kernenergie unternommen worden. Während manche Mitgliedstaaten sich langsam aus der Förderung lösen oder gar Ausstiege inszenieren, bereitet die EG-Kommission bereits einen für Anfang des 21. Jahrhunderts erwarteten umfangreichen Nachbau von Kernkraftanlagen vor und möchte im übrigen die Wettbewerbsfähigkeit der Anlagenhersteller auf dem Weltmarkt stärken. Zu diesem Zweck toleriert und begrüßt sie ein ganz unwettbewerbliches Zusammengehen der Giganten Framatome und Siemens/KWU, möchte die Normung von Anlagen und Komponenten vorantreiben, wobei nach dem Muster der sogenannten neuen Konzeption für Produktnormung [16] die wesentlichen Details der industriellen Selbstorganisation im Centre Européen de la Normalisation (CEN) überlassen bleiben; und sie wirkt auf gesamteuropäische Konzertierung und Organisationsformen für verschiedene großtechnischen Probleme hin, nämlich die Entwicklung eines neuen Referenzmodells für einen Leichtwasserreaktor, Fortentwicklung des Schnellen Brütters und Wiederaufarbeitung/Endlagerung von Abfällen [17].

EG-Ansätze zu einer Deregulierungspolitik

Während die EG ihre Energiepolitik damit insgesamt als planende Politik der aktiven Schaffung einer Infrastruktur betreibt, hat sie doch zunehmend auch Marktformen propagiert, freilich immer mit dem gleichen Ziel einer quantitativ jede Nachfrage deckenden und preislich günstigen Versorgung. Erste Ansätze liegen in folgenden Maßnahmen:

- Schaffung von Preistransparenz für Großkunden von Strom und Gas: EVU müssen ihre Preise dem Statistischen

Amt der EG melden, das sie unter Wahrung von Geschäftsgeheimnissen veröffentlicht [18];

- zeitliche Begrenzung der Zustimmung zu den Ausgleichszahlungen für die deutsche Steinkohle auf Ende 1993 [19]; mit dem Subventionsverbot des Art. 4 Buchst. c EGKSV wird nun also Ernst gemacht;

- Feststellung der Unvereinbarkeit eines Vertrages zwischen holländischen Energieerzeugern und der zentralen Verbundnetzgesellschaft SEP mit dem Kartellverbot nach Art. 85 Abs. 1 EWGV; in dem Vertrag wurde SEP ein ausschließliches Recht zum Ex- und Import von Strom eingeräumt, das die Stromerzeuger auch in den Liefervereinbarungen mit den Stromverteilern verankern sollten; zwar erkannte die Kommission an, daß die SEP ein mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrautes Unternehmen i.S.d. Art. 90 Abs. 2 EWGV sei, doch verhindere die Anwendung der Wettbewerbsregeln nicht die Erfüllung der ihr übertragenen besonderen Aufgaben [20];

- Verpflichtung der Betreiber großer Netze, d. h. in der BRD der großen Regionalunternehmen, den Elektrizitätstransit von einem anderen großen Netz zu einem dritten, also z. B. den Transit von Frankreich über Spanien nach Portugal, zu angemessenen Konditionen zu ermöglichen [21].

Die beiden zuletzt genannten Maßnahmen sind Schritte zu dem System des common carriage, das die Kommission längerfristig anstrebt [22]. Danach sollen Verteilungsunternehmen und große industrielle Verbraucher direkten Zugang zu verschiedenen Erzeugern, und damit dem preisgünstigsten, erhalten, indem der Netzbetreiber zur Durchleitung verpflichtet wird. Eine entwickelte Form besteht in der vertikalen Desintegration, d. h. der Gründung einer keine Erzeugung betreibenden Netzgesellschaft, die demgemäß Interesse an Durchleitungen hat, so daß das Problem der prohibitiven Durchleitungsgebühren nicht entsteht [23]. Es liegt auf der Hand, daß sich die Monopolunternehmen gegen eine solche Konkurrenzöffnung wehren [24]. Aber auch von Verbraucherseite bestehen Bedenken, weil auf diese Weise „Rosinenpicken“ zugunsten der Großverbraucher ermöglicht wird und zudem die Chancen erneuerbarer Energien weiter verschlechtert werden könnten [25].

Insgesamt zeigt sich, daß die EG wie die nationale Ebene bei konsentiertem Ziel der Sicherheit und Billigkeit der Energieversorgung vor allem nach dem richtigen Verhältnis von Markt und Plan suchen, wobei die EG-Kommission stärker als die deutsche Regierung und eher auf der Linie der britischen zum Markt tendiert, bei massiver Förderung insbesondere der Kernenergie, nota bene.

Die andere Seite: Begrenzung aus ökologischen Gründen

Der Streit um Markt und Plan, der ohnehin gerade im Energiebereich häufig auf einem recht mäßigen Niveau rechtsdogmatischer und theoretischer Durchdringung geführt wird, wirkt einigermaßen abgestanden, wenn man die ökologischen Folgewirkungen der Absolutsetzung von Sicherheit und Billigkeit in Betracht zieht. Es ist, im Bild des Gedichts gesprochen, als stritten alle darum, wie der Besen nach der Zufallsentdeckung seiner Klonierbarkeit weiter und weiter gespalten werden kann, um noch schneller zu arbeiten.

Immerhin haben die genannten Folgewirkungen eine neue Streitpartei auf den Plan gebracht. Neben die EVU und die Verbraucherverbände (einschließlich gerade auch der Industrieverbände) sind die Umweltverbände und Verbände alternativer Erzeuger nebst ihren in die Behörden und Parlamente reichenden Netzwerken getreten. Auch der rechtliche Rahmen ist bereits umgebaut worden, wenn auch mit signifikanten Grenzen, die deutlich werden, wenn man zwei Wege energiebedingter Umweltgefährdung unterscheidet.

Qualitative Grenzen

Der eine Weg ist der gewohnte und sattsam bekannte: die Umweltgefährdung durch mangelnde Rückhaltung von Emissionen aus Kraftwerken, aber auch Kraftfahrzeugen, Gebäudeheizungen u. a. m. Hier ist auf nationaler und supranationaler Ebene vieles geschehen. Es würde zu weit führen, die Maßnahmen aufzuzählen. Erwähnt sei nur die Großfeuerungsanlagenverordnung, die durch ein recht drastisches Schema des „phasing out“ alter und des Zubaus moderner Anlagen die SO₂-Emissionen stark reduziert hat. Im Hinblick darauf, daß Emissionen Grenzen überschreiten, hat die EG das Problem ebenfalls aufgenommen und in ähnlicher Weise gelöst, wobei allerdings den weniger industrialisierten Mitgliedstaaten befristete Nachlässe gewährt werden [26]. Ebenfalls erwähnenswert sind die sukzessiven Verschärfungen der Abgasbestimmungen für Kraftfahrzeuge, die von vornherein auf EG-Ebene harmonisiert worden sind [27].

Quantitative Grenzen

So notwendig und fortentwicklungsbedürftig dieser umweltrechtliche Rahmen ist — er ist auf eine technische Verbesserung der einzelnen Einheit (Anlage, Kfz, Heizung etc.) gerichtet und erfaßt deshalb kaum die Umweltbelastung, die durch die schiere Menge der Energieerzeugung und -verwendung verursacht wird. Das ist ein allgemeines Problem des

Umweltschutzes, doch im Energiebereich wird es besonders deutlich, weil die Verbrennung von fossilen Brennstoffen unvermeidlich CO₂ erzeugt und Emissionsvermeidung hier letztlich nur durch Vermeidung der Verbrennung selbst, folglich durch eine Mengenreduktion zu bewerkstelligen ist. Im übrigen wird eine technische Verbesserung des Emissionsverhaltens der einzelnen Einheiten häufig durch eine zahlenmäßige Zunahme der Einheiten selbst, z. B. der Kfz, überkompensiert. Die Summe der Restbelastungen bleibt dann unerträglich hoch oder steigt sogar noch an. Die gleiche Logik gilt für die Ersetzung fossiler durch erneuerbare Energie. Muß diese in zu großer Menge erzeugt werden, so entstehen neue Umweltgefährdungen wie Natureingriffe durch Windmühlenparks, chemische Belastungen durch Solarzellen oder Pestizid- und Düngereinsatz für Rohstoffkulturen.

Eine Mengenbegrenzung ist auf zwei Weisen möglich: als effizientere Ausnutzung von Energie und insbesondere als Verbrauchseinschränkung. Weder die Bundesregierung noch die EG-Kommission haben in diesen Bereichen bisher viel bewirkt. Beide haben etwa im Hinblick auf den Klimaschutz hohe Ziele gesteckt, nämlich die Bundesregierung eine Reduktion der CO₂-Emissionen um 25% bis zum Jahr 2005, bezogen auf 1987 [28], und die EG eine Verbesserung der Energieeffizienz um 20% bis 1995, bezogen auf 1988 [29], doch ist heute abzusehen, daß die Ziele nicht erreicht werden [30].

Energieeffizienz

Ein Hauptvehikel größerer Effizienz der Energienutzung ist die Kraft-Wärme-Kopplung, weil sie die Abwärme aus wasserdampfgetriebenen Turbinen verwendet. Sie ist aber nur lokal und relativ klein dimensioniert sinnvoll, weshalb große EVU ihre Realisierung zu scheuen und folglich Kommunen, Wohnungsunternehmen und Industriebetriebe geeignete Träger zu sein scheinen. Um so wichtiger wäre dann eine planerische Abstimmung der lokalen Betreiber und der Energieträgermischung, die in einer Novelle zum Energiewirtschaftsgesetz fundiert werden müßte. Eine solche Regelung ist jedoch nicht in Sicht. Die Regierungskoalition scheint bereits eine Erweiterung des Zielkatalogs des EnWiG um Umweltschutz und Ressourcenschonung abzulehnen. Es wird sogar eine Abschaffung der Anzeigepflicht für Bau und Stilllegung von Energieanlagen der EVU erwogen. Auch soll die Fernwärme draußen bleiben [31]. Mehr noch, die von der Treuhand getragene Übernahme der Stromversorgung in den neuen Bundesländern durch die großen westlichen Verbundunternehmen zeigt, daß eine Kommunalisierung keine Chance hat [32].

Die Kommunen, die auf Rückgabe ihrer enteigneten Versorgungsanlagen gehofft hatten, werden mit Beteiligungen an den neuen regionalen EVU abgespeist [33]. Im übrigen wird das System der Konzessionsabgaben verbessert [34] und bleibt damit lukratives Mittel, den Kommunen im Osten (neuerdings) und vielen Kommunen im Westen (wie gehabt) die Initiative zur lokalen Eigenerzeugung abzukaufen. Kraft-Wärme-Kopplung in Eigenanlagen außerhalb der EVU wird schließlich auch insofern stiefmütterlich behandelt, als die notwendige Netzeinspeisung des Stroms zu Preisen vergütet wird, die zwar die Kostensituation des

Der Umweltschutz in der Energiecharta schrumpfte zur Anpassung der östlichen Nukleartechnik an westliche Standards . . . , die Durchsetzung von Energieeffizienz zur Zusage von Technologietransfer, von Lektionen in marktwirtschaftlichen Instrumenten und zur Zusammenarbeit in der Berufsausbildung.

EVU widerspiegeln mögen, aber jedenfalls die Rentabilität der Eigenanlage ausschließen. Abhilfe wird von der jetzigen Bundesregierung abgelehnt, weil dies einer Subventionierung über den Strompreis gleichkomme [35]. Aber liegt nicht eine (indirekte) Subventionierung eher darin, daß die herkömmliche Stromerzeugung Abwärme ungestraft verschwenden darf? Dies, obwohl ein Nutzungsgebot an sich gesetzlich verankert ist, nämlich in § 5 Abs. 1 Ziff. 4 BImSchG, das aber „aus der Sicht der Bundesregierung“ kleingeredet wird zu einem Hinweis an die Unternehmen, bitte doch auch an die Wärmenutzungsmöglichkeiten zu denken [36].

Soweit es die Effizienz der Gebäudeheizung und Warmwasserbereitung angeht, bestehen immerhin Anforderungen nach der Heizungsanlagenverordnung [37]. Doch könnten sie strenger sein. Auch gelten sie nur für neue Anlagen. Altanlagen können beliebig lange weiterbetrieben werden.

In den Europäischen Gemeinschaften fehlt es hinsichtlich Energieeffizienz nicht an kreativen Szenarien [38] und großen Zielen [39]. Bei den Maßnahmen gibt es bisher aber nur eine sehr bescheidene finanzielle Technologieförderung über

die Programme THERMIE [40], PACE [41], und SAVE [42], recht hilflose Appelle an Energiewirtschaft und Industrie, „mehr zu tun, als lediglich die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen“, nämlich z. B. Verhaltenskodizes auszuarbeiten [43], und nur zaghafte regulative Schritte, so zur Festlegung einer Mindesteffizienz von Heizungsanlagen [44] und zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Elektrogeräten [45]. Das Herz der Kommission schlägt aber hörbar für etwas anderes, nämlich die Erschließung weiterer Energieressourcen. Die neuerliche Initiative zugunsten der Kernenergie ist bereits oben erwähnt worden. Kernenergie wird zur Retterin in der Not:

„Hinsichtlich des spezifischen Ziels dieser Mitteilung, welches beinhaltet, eine neutrale und objektive Diskussion über die Beziehung von Energie und Umwelt zu führen, kann hervorgehoben werden, daß der Beitrag der Kernenergie zu einer besseren Umwelt insbesondere im Kontext des Treibhausproblems auf der Hand liegt: bei Kernkraft treten keine treibhausproblematischen Gase aus [46].“

Die Problematik des radioaktiven Abfalls wird eingeräumt, aber nach einer eigenen „multinationalen Abschätzung von Entsorgungsmethoden“ (PAGIS) meint die Kommission feststellen zu können, daß „es keine ernsthaften Zweifel an der Möglichkeit der sicheren Lagerung von verglastem hochradioaktivem Abfall in den untersuchten Formationen gibt, vorausgesetzt, daß geeignete Lagerstätten ausgewählt werden und Speicher im Einklang mit der Ingenieurkunst entworfen und gebaut werden [47].“

Es ist problematisch, ohne ein förmliches Verfahren mit Beteiligung aller betroffenen Interessen zu einem solchen definitiven Urteil zu kommen, auf das ein sehr folgenreiches Engagement gestützt wird. Abgesehen davon lenkt die schlichte Kausalität „mehr Kernkraft – weniger CO₂“ von dem verzweigten, aber so notwendigen Einsparpfad ab [48] und verdrängt im übrigen völlig die Tatsache, daß Atomenergie wegen des hohen Wärmeverlustes höchst ineffizient ist.

Eine weitere Initiative der EG, mit ihr aber auch vieler anderer Staaten, ist auf die Erschließung der osteuropäischen Energieressourcen für die westlichen Märkte gerichtet [49]. Sie führte im Dezember 1991 zum Abschluß der Europäischen Energiecharta [50]. Zwar zeigt sich die Charta in der Präambel „überzeugt von der grundlegenden Bedeutung effizienter Energiesysteme zur Erzeugung, Umwandlung, Beförderung, Verteilung und Nutzung der Energie, mit denen die Versorgung gesichert und die Umwelt geschützt werden kann“, aber im Vordergrund der konkret geplanten Maßnahmen steht doch die Öffnung der Lagerstätten für Exploration und Ausbeutung durch westliche Unternehmen bei Ge-

währleistung von Investitionssicherheit und Gewinnrepatriierung (Titel II Ziff. 1 bis 4). Der Umweltschutz schrumpft zur Anpassung der östlichen Nukleartechnik an westliche Standards (Titel II Ziff. 5), die Durchsetzung von Energieeffizienz zur Zusage von Technologietransfer, von Lektionen in marktwirtschaftlichen Instrumenten und zur Zusammenarbeit in der Berufsausbildung. Da nicht gesagt wird, wer insbesondere den Technologietransfer bezahlen soll (und daß dafür ein internationaler Fonds geschaffen werden müßte), und da nicht wenigstens exemplarisch Maßnahmen der Energieeinsparung, z. B. im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, genannt werden, bleibt der Umweltbezug der Charta leeres Versprechen [51].

Einschränkung des Energieverbrauchs

Eine Einschränkung des Energieverbrauchs im Gebäudebereich ist vor allem über Wärmedämmung möglich. In der BRD wird diese durch eine Verordnung [52] geregelt, die strenger gefaßt werden soll, aber auch dann vermutlich noch hinter den in Skandinavien geltenden Wärmedurchgangswerten zurückbleiben wird. Unzureichend geregelt ist auch die Anwendbarkeit auf bestehende Gebäude [53]. Die EG hat es bisher nur zu Empfehlungen ohne standardisierte Werte gebracht [54].

Ein Energiepaß, der die Verbrauchersituation von Gebäuden im Grundstücksverkehr offenlegt, wird von der Bundesregierung anscheinend nicht angestrebt. Auf der Landesebene gibt es Ansätze [55], der Energiegesetzentwurf der SPD auf Bundesebene vom 1. Juni 1990 hatte den Paß vorgesehen [56], und auch die EG-Kommission hat seine Einführung vorgeschlagen, ist aber am Rat gescheitert [57]. In Zeiten großer Wohnungsknappheit ist von ihm allerdings wohl nicht viel zu erwarten.

Verbrauchsbeschränkungen im Straßenverkehr sind ebenfalls unterentwickelt. Tempo 30 in Wohnbezirken, Verbundsystem und Tarifgestaltung für den öffentlichen Verkehr, Verteuerung der Parkplatzgebühren und manches andere sind schwache Barrieren, die überannt werden von dem immer weiter wachsenden Verkehr. Dieses Wachstum ist keineswegs ein naturgegebener Prozeß, sondern gesellschaftlich und gerade auch rechtlich gemacht. Hier tut sich insbesondere die EG hervor. Im Bericht der von der Kommission beauftragten Arbeitsgruppe „Umwelt und Binnenmarkt“ heißt es unter Ziff. 12.5:

„Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, daß der Wachstumsstimulus des Binnenmarktes wahrscheinlich einen bedeutenden Anstieg von SO₂- und NO_x-

Emissionen mit sich bringen wird. Wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, werden diese Emissionen 2010 um 8 bis 9 % (für SO₂) und 12 bis 14 % (für NO_x) höher liegen, als wenn es den Binnenmarkt nicht gäbe.“

Das Binnenmarktprojekt des freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs ist zugleich ein gigantisches Mobilisierungsprojekt. Das dadurch ohnehin wachsende Verkehrsaufkommen wird noch zusätzlich durch die spezifische EG-Verkehrspolitik gesteigert. Die-

„Weder die Bundesregierung noch die EG-Kommission haben (bei Energieeffizienz und Verbrauchseinschränkung) bisher viel bewirkt. Beide haben etwa im Hinblick auf den Klimaschutz hohe Ziele gesteckt, ... doch ist heute abzusehen, daß die Ziele nicht erreicht werden.“

se setzt unverdrossen auf den Ausbau von Fernstraßen und Flughäfen:

„Durch die Beseitigung sämtlicher Hemmnisse im Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehr werden der innergemeinschaftliche Handel stark belebt und die Nachfrage in allen Verkehrsbereichen entsprechend zunehmen. Angesichts der hieraus resultierenden Verkehrszunahmen stellt sich die Frage, inwieweit die bestehenden und gegenwärtig im Bau befindlichen Infrastrukturen ausreichen [58].“ Überlastung von Verkehrswegen, mangelnde Anbindung von Regionen – also Ausbau und Neubau. So einfach ist das.

Die Kommission hat vor, die von den Mitgliedstaaten „aufgelegten umfangreichen Autobahnprogramme“ [59] zu koordinieren (also nicht etwa zu begrenzen) und den Ausschuß für Verkehrsinfrastruktur eine Liste mit prioritären Projekten erstellen zu lassen. Auf dieser Grundlage sollen die „Finanzhilfen der Gemeinschaft (EFRE usw.) besser eingesetzt werden [60]“. Zwar ist die Förderung an die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gebunden, doch erfaßt diese kaum das Mengenproblem des Energieverbrauchs [61] und wird auch nicht von der Kommission selbst, sondern von den Mitgliedstaaten durchgeführt [62].

Die durchaus erkannte [63] Notwendigkeit einer Verlagerung des Güterver-

kehrs vom Lastkraftwagen auf die Schiene bleibt Rhetorik, wenn und da in rascher Folge die Zulassungskontingente für den Güterkraftverkehr der steigenden Nachfrage angepaßt worden sind [64], die Kontingentierung der Kabotage (das ist die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr in einem Land, in dem sie nicht ansässig sind) völlig aufgehoben werden soll [65] und die Preisbildung für den Güterkraftverkehr gänzlich freigegeben worden ist [66].

Abgaben auf den Energieverbrauch

Da das bisher behandelte regulative Recht eher neues Wachstum freisetzt als es zu begrenzen, hören viele auf eine neue Zauberformel, nämlich Abgabenlösungen. Die Bundesregierung propagiert eine Abgabe auf CO₂-erzeugenden Energieverbrauch, die EG-Kommission eine Abgabe teils auf CO₂, teils auf sonstigen Energieverbrauch, die übrigens nicht ihr, sondern den Mitgliedstaaten zufließen soll.

Abgaben wird der Vorteil zugeschrieben, den Verpflichteten mehr Entscheidungsfreiheit zu belassen als regulatives Recht, das deutlich sagt, was zu tun und zu lassen ist. Das ist dort unzutreffend, wo Handlungsalternativen nicht zur Verfügung stehen. Wenn die Kohle z. B. verteuert wird, fällt sie aus dem Markt. Man kann das natürlich wollen, aber dazu ist es einfacher, die Subvention über den Kohlepfennig zu streichen.

Bei seiner Steuerungsaufgabe soll der Staat im Rahmen von Abgabenlösungen mit geringeren Informationsmengen auskommen als bei regulativem Recht. Das ist zu bezweifeln, weil er sehr sorgfältig beobachten muß, wo und wie die Abgabe wirkt, um sie jeweils neu einzustellen. Auch ist der Überwachungsaufwand kaum geringer, u. U. sogar größer, weil jeder abgabepflichtige Tatbestand erhoben oder überprüft werden muß.

Nachteilige mögliche Nebenfolgen sind weiterhin die Anpassung der Verbraucher an den höheren Preis, die Möglichkeit der Abwälzung der Abgabe bei entsprechenden Marktbedingungen sowie Ungleichheit je nach Zahlungsfähigkeit der Adressaten. Speziell bei der CO₂-Abgabe kommt hinzu, daß der Atomstrom begünstigt würde und die regenerierbaren Energieträger folglich erneut chancenlos blieben. Oder man müßte mit einer Abwärmeabgabe nachlegen, aber warum dann nicht auch mit einer Abgabe für Bodenversiegelung, Natureingriff, Wasserentnahme, radioaktive Restemissionen etc.?

Man sieht, daß bei einer intelligenten Handhabung des Abgabeninstruments viele qualitative Gesichtspunkte bedacht und viele Differenzierungen der Abgabe-

tatbestände eingeführt werden müssen. So findet man sich schließlich doch sehr nahe bei dem Denkmuster des perhorreszierten regulativen Rechts wieder. Auf diese Weise durchdacht und differenziert sollten Abgabelösungen also durchaus verwendet werden. Aber um regulatives Recht als primäre Regelungsweise führt, so scheint mir, kein Weg herum. Komplexer als des alten Meisters „In die Ecke, Besen! Besen! Seid's gewesen!“ wird es allerdings sein müssen. Auch genügt nicht, den wachstumsfördernden Maßnahmen ein Bündel wachstumsbegrenzender Maßnahmen gegenüberzustellen. Umweltpolitik muß vielmehr, wie Art. 130 r EWGV ja auch fordert, Bestandteil der Energiepolitik selbst werden. Dazu gehören viele einzelne Schritte, aber auch eine grundsätzliche Revision des EGKSV und insbesondere EAGV sowie die Aufnahme auf Einsparung ausgerichteter energiepolitischer Kompetenzen in den EWGV, mit Kodezision des Europäischen Parlaments [67].

Anmerkungen

- [1] Vgl. Stromeinspeisungsgesetz v. 7. 12. 1990, BGBl. I 2633.
- [2] § 7 EnWiG mit BTOelt v. 18. 12. 1989, § 1 Satz 2.
- [3] Vgl. § 103 Abs. 2 Ziff. 2 GWB.
- [4] Zum Problem s. C. Arzt: Strompreisaufsicht im Vergleich, 1991 S. 221 ff.
- [5] Monopolkommission, Gutachten „Mehr Wettbewerb ist möglich“, 1975, Zusammenfassung Ziff. 116.
- [6] Siehe Drittes Verstromungsgesetz v. 13. 12. 1974, BGBl. I 3473 i. d. F. v. 19. 4. 1990, BGBl. I 917.
- [7] Im sogenannten Jahrhundertvertrag und im Hüttenvertrag, vgl. C. Schalast, Der Binnenmarkt für Energie und das System zur Förderung der Kohleverstromung in der BRD, „et“ 1991, S. 2.
- [8] Art. 55 EGKSV, Art. 4 bis 11 EAGV.
- [9] Art. 54 EGKSV, Art. 48 EAGV.
- [10] Art. 46, 55 EGKSV, Art. 12 bis 23 EAGV.
- [11] Art. 46 Abs. 2 Ziff. 2 EGKSV, Art. 40 EAGV.
- [12] Art. 61 EGKSV, Art. 69 EAGV.
- [13] Art. 58, 59 EGKSV.
- [14] Art. 57 ff., 86 ff. EAGV.
- [15] Entscheidung der Kommission Nr. 2064/86/EGKS, ABl. L 177 v. 1. 7. 1986 S. 1, Erwägungsgrund II.
- [16] Siehe dazu J. Falke: Technische Normung in Europa: Zieht sich der Staat wirklich zurück?, in: G. Winter (Hrsg.): Die Europäischen Gemeinschaften und das Öffentliche ZERP dp 7/91, S. 79 ff.
- [17] Zum Ganzen siehe EG-Kommission: Die Nuklearindustrie in der Gemeinschaft, Kom (89) 347 endg. Unterstützend: D. Haeusler, Einflüsse des Binnenmarks auf den Betrieb von Kernanlagen, „et“ 40. Jg., (1990), S. 202 ff.
- [18] Richtlinie des Rates 90/377/EWG, ABl. L 185 v. 17. 7. 1990 S. 16. Die Richtlinie ist auf die Auffangkompetenz des Art. 213 EWGV gestützt.
- [19] Entscheidung der Kommission Nr. 89/296/EGKS v. 30. 3. 1989, L 116 S. 52, Art. 2.
- [20] Entscheidung der Kommission Nr. 91/50/EWG, ABl. L 28/32 v. 2. 2. 1991.
- [21] Richtlinie des Rates v. 29. 10. 1990, ABl. L 313 S. 13.
- [22] Siehe EG-Kommission: Der Binnenmarkt für Energie, KOM (89) S. 19 f. Über die politischen Auseinandersetzungen im Hintergrund, insbesondere dem französisch-deutschen „subplot“

- s. St. Padgett: The Single European Energy Market: The Politics of Realization, Journal of Common Market Studies, 1992 S. 53 ff. (Zitat S. 67). Eine gesicherte Kompetenzgrundlage erhält die EG durch Art. 129 b bis d EWGV i. d. F. des Vertrages über die Europäische Union.
- [23] Siehe dazu H. Eiß, R. Lukes, H. Pick, W. Schulz: Die Ordnung des Elektrizitätsmarktes in der Europäischen Gemeinschaft, 1990, S. 78 ff., sowie mit Bericht über die Realisierung dieses Modells in England und Wales H. Pick: Ordnungsprobleme eines Europäischen Binnenmarktes für Elektrizität, 1991, bes. S. 117 ff.
- [24] So „aus Essen“ R. Dehmer: Anmerkung zur Entscheidung der EG-Kommission vom 16. 1. 1991 betr. SEP, „et“, 40. Jg. (1991), S. 333, 335.
- [25] R. Linkohr: Möglichkeiten bremsischer Energiepolitik nach Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Manuskript 1991, S. 18.
- [26] Richtlinie des Rates 88/609/EWG v. 24. 11. 1988, ABl. L 336 S. 1, Art. 5 Ziff. 3 (besonderer Emissionswert für Spanien).
- [27] Siehe Richtlinie des Rates Nr. 70/220/EWG, ABl. L 76 v. 6. 4. 1970, S. 1 und ihre Änderungen, zuletzt Nr. 91/441/EWG v. 26. 6. 1991, ABl. L 242 S. 1.
- [28] Beschluß des Bundeskabinetts v. 13. 6. 1990.
- [29] Beschluß des Rates, ABl. C 241 v. 25. 9. 1986. Ebenso noch 1989 die Kommission, vgl. EG-Kommission: Energie und Umwelt, Kom (89), 369 endg., Ziff. 53.
- [30] Vgl. D. Fee: Entscheidende Aktionen für eine effizientere Energieausnutzung, in: Energy in Europe No. 18/Dec. 1991, S. 76 f.
- [31] Vgl. M. Cronenberg: Energiewirtschaftsreform – Stand der Überlegungen aus der Sicht der Bundesregierung, „et“ 41. Jg. (1991) S. 78 ff., (79).
- [32] Über die Verträge siehe D. v. Würzen: Solide Grundlage für die Sanierung des Stromsektors, „et“ 40. Jg. (1990) S. 836 ff.
- [33] So die herrschende Interpretation des § 4 Abs. 2 Kommunalvermögensgesetz der DDR v. 6. 7. 1990, Gesetzblatt Teil I S. 660; F. Zimmermann: Kommunen und Eigenversorgung, „et“ 40. Jg. (1990), S. 840 hält dies mit Püttner für verfassungswidrig. Eine Verfassungsbeschwerde mehrerer Kommunen ist anhängig.
- [34] Nachdem das BVerwG das Verbot der Neueinführung von Konzessionsabgaben nach § 1 Abs. 1 KAE aus Gleichheitsgründen für ungültig erklärt hat (Urteil v. 20. 11. 1990, „et“ 41. Jg. (1991) S. 182), soll nach einer auf § 12 EnWiG gestützten Verordnung die Abgabe als Festbetrag je kWh vereinbart werden können, dessen Höhe begrenzt wird, vgl. M. Cronenberg, Reform der Konzessionsabgaben, „et“, 41. Jg. (1991), S. 450 ff.
- [35] Vgl. Cronenberg, „et“ 41. Jg. (1991), S. 84. Das bremische Energiegesetz v. 17. 9. 1991 (GBl. 325) § 17 enthält dagegen für Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung eine Preisregelung nach dem Vorbild des Stromeinspeisungsgesetzes (vgl. oben Fn. 1).
- [36] Vgl. Cronenberg, „et“ 41. Jg. (1991), S. 180.
- [37] VO v. 20. 1. 1989, BGBl. I 120, §§ 4 und 8, gestützt auf § 2 Energieeinsparungsgesetz v. 22. 7. 1976, BGBl. I 701.
- [38] Energy for a new century: the European perspective, in: Energy in Europe, Special Issue, July 1990.
- [39] Community CO₂ stabilization by the year 2000, SEC (91), 1744 final.
- [40] Verordnung (EWG) Nr. 2008/90 des Rates v. 29. 6. 1990, ABl. L 185 S. 1.
- [41] ABl. L 157 v. 9. 6. 1989.
- [42] Kom (90) 365 endg. Dazu Fee, a.a.O. (Fn. 30) S. 87 ff.
- [43] „Energie und Umwelt“, Kom (89) 369, endg. Ziff. 45 bis 50.
- [44] Vorschlag für eine Richtlinie, Kom (90) 368 endg. Die früheren Richtlinien für Heizanlagen und Warmwasserbereitung (78/170, ABl. L 52; 82/88, ABl. L 378) waren wegen ihrer Ausrichtung an der „wirtschaftlich vertretbaren Leistung“ uneffektiv, vgl. Fee, a.a.O. (Fn. 30), S. 84.

- [45] Vorschlag für eine Richtlinie des Rates v. 26. 8. 1991, ABl. C 235 S. 5.
- [46] „Energie und Umwelt“, a.a.O. (Fn. 43), Ziff. 61.
- [47] A.a.O., Ziff. 65.
- [48] Vgl. dazu P. Hennicke, M. Müller, Klimaschutz erfordert neue Energiepolitik, „et“ 41. Jg. (1991), S. 520 ff.
- [49] Mitteilung der Kommission an den Rat über eine Gesamteuropäische Energiecharta, Kom (91) 36 endg. Zustimmung die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 12. 7. 1991, ABl. C 240 S. 285. Siehe dazu G. Herx: Gesamteuropäische Energiecharta, „et“ 41. Jg. (1991), S. 536.
- [50] Europäische Energiecharta v. 17. 12. 1991, abgedr. in Europe Dokumente Nr. 1754 v. 21. 12. 1991.
- [51] Auch das Europäische Parlament hat die Vernachlässigung des Umweltschutzes in der Charta gerügt, s. Entschließung v. 13. 12. 1991, ABl. C 13 S. 458, Ziff. 2, 9, 12 i. e. g.
- [52] Wärmeschutzverordnung v. 24. 2. 1982, BGBl. I S. 209, aufgrund § 1 Energieeinsparungsgesetz.
- [53] Vgl. § 10 WärmeschutzV.
- [54] Empfehlung 76/492, ABl. L 140 v. 28. 5. 1976 und Empfehlung 79/167, ABl. L 37 v. 13. 2. 1979.
- [55] § 7 brem. Energiegesetz (s. oben Fn. 35).
- [56] Bundestagsdrucksache 11/7332, § 10.
- [57] Kom (87) 401 endg. v. 9. 9. 1987.
- [58] Mitteilung der Kommission an den Rat „Auf dem Weg zu einer europäischen Infrastruktur“, Kom (90) 310, endg. Ziff. 3.1.
- [59] Für die BRD s. Fernstraßenbaugesetz v. 22. 6. 1990, BGBl. 1990, I 1221.
- [60] Mitteilung der Kommission, a.a.O. (Fn. 58) Ziff. 3.
- [61] Immerhin sind Art. 3, 5 bis 10 UVP-Richtlinie 85/337 (ABl. L 175 S. 40) so zu verstehen, daß über den Bedarf an Fernstraßen, Flughäfen, Kanälen etc. letztlich erst im Genehmigungsverfahren, und zwar mit Öffentlichkeitsbeteiligung, entschieden werden darf, weil der Bedarf gegen die Umweltauflagen abgewogen werden muß. Deshalb wäre eine verbindliche Bedarfsfestlegung durch Gesetz gemeinschaftsrechtswidrig. Siehe zum Fernstraßenbaugesetz BVerwGE 71, 169 (das Gesetz sei Dritten gegenüber nicht verbindlich), zur gesetzlichen Festlegung auf den Rhein-Main-Donau-Kanal BVerwG 72, 23 (das Gesetz sei Dritten gegenüber verbindlich).
- [62] Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates v. 24. 6. 1988, ABl. L 185 S. 9 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds, ..., Art. 7: Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates v. 19. 12. 1988, ABl. L 374 S. 1, Art. 5 Abs. 4, Art. 14 Abs. 1. Dazu Kommission, Vademecum zur Beschaffung von Umweltinformationen für Pläne, Programme und Projekte, die durch die Strukturfonds finanziert werden, Doc. XI/476/90-DE.
- [63] Grünbuch der Kommission zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt, Kom. (92) 46 endg. v. 6. 4. 1992, Ziff. 125.
- [64] Zuletzt Verordnung des Rats Nr. 3915/90 v. 21. 12. 1990, ABl. 375 S. 9.
- [65] So der Kommissionsvorschlag v. 21. 10. 1991, Kom. (91) 377, zur Verordnung des Rats Nr. 4059/89 v. 21. 12. 1989, ABl. L 390 S. 3.
- [66] Verordnung des Rats Nr. 4058/89 v. 21. 12. 1989, ABl. L 390 S. 1. Radikaler Bemühungen gibt es – wegen der Boykottaktionen der betroffenen Staaten – nur für den Transit durch Österreich und (weniger ausgeprägt) die Schweiz, vgl. Vorschlag für einen Beschluß des Rates über den Abschluß der Transitverkehrsabkommen, Kom. (92) 107 endg.
- [67] Siehe dazu die Vorschläge des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments im Entwurf eines Berichts über die Integration der Gegenstände des EGKSV und des EAGV in den EWGV v. 11. 9. 1991, PE 152.241 (Ber. Luster), und Öko-Institut: Revision of the European Treaties in the Energy Sector, Luxemburg 1992.