

Aspekte der Energiekrise: Hintergründe und weitere Entwicklung

Dipl.-Volkswirt Karl-Ernst Brosch, geb. 1947, studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Köln. Seit März 1973 ist er in der Abt. Wirtschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand tätig.

Zu Beginn des Jahres 1974 stehen Probleme der Energiepolitik im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Den erdölexportierenden Ländern und den internationalen Mineralölkonzernen ist es gelungen, uns allen drastisch ins Gedächtnis zu rufen, wie sehr unser Wohlstand, unsere gesamte wirtschaftliche Existenz von der ausreichenden Versorgung mit Energieträgern abhängt.

Energie ist durch nichts zu ersetzen. Lediglich die einzelnen Energieträger sind, oft auch nur begrenzt, austauschbar. Substitutionsprozesse im Energiebereich lassen sich fast immer nur in sehr langen Zeiträumen durchführen. Der kurzfristige Ersatz eines Energieträgers durch einen anderen ist in den meisten Fällen nicht möglich. Die Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland hängt heute zu über 55 Prozent vom Mineralöl ab.

Die Mächtigen der Energiepolitik

Alle Vorgänge im Energiesektor einer hochentwickelten Volkswirtschaft werden zwar letztlich von allen privaten und industriellen Verbrauchern beeinflusst;

maßgeblich bestimmt werden sie aber von einer relativ kleinen Gruppe von Akteuren. Es handelt sich um solche, die Primärenergieträger besitzen, diese umwandeln oder mit Energieträgern handeln, und um den Staat.

Die Unternehmen, die im Energiesektor tätig sind, sind häufig in eine Größenordnung hineinwachsen, die ihnen eine sehr starke Position auf dem Markt verleiht. Dazu kommen vielfältige Verflechtungen auf nationaler und internationaler Ebene, die eine Kontrolle ihrer Geschäftspolitik praktisch verhindern und eine wirksame Einflußnahme mit dem klassischen Instrumentarium einer rein marktwirtschaftlichen staatlichen Wettbewerbs- und Ordnungspolitik unmöglich machen. Die Versorgung mit dem Lebensnotwendigen darf aber nicht ausschließlich unkontrollierbarer privater Willkür überlassen werden. In einigen Bereichen der Energiewirtschaft hat der Gesetzgeber die Konsequenzen aus dieser Erkenntnis gezogen. So etwa im Bereich der leitungsgebundenen Energien, in dem durch eine ganze Reihe staatlicher Anordnungen und Kontrollen wenigstens der Versuch unternommen wird, unternehmerische Macht zu beschränken. Doch ausgerechnet in der Mineralölwirtschaft, jenem Bereich, der für die Energieversorgung der Bundesrepublik mit Abstand die größte Bedeutung hat, ist die Unternehmerwillkür durch eine von orthodoxer Marktwirtschaftsideologie geprägte Wirtschaftspolitik kaum angekratzt.

Sieben internationale Mammutkonzerne kontrollieren bis auf einen kleinen Rest die Mineralölversorgung der Bundesrepublik vom Bohrloch in der nahöstlichen Wüste bis zu den Zapfsäulen an unseren Straßen und zu den Heizöltanks in unseren Kellern. Der sogenannte „freie“ Markt in Rotterdam kann bei genauerem Hinsehen nicht einmal eine Alibifunktion erfüllen. Er wird im wesentlichen von den gleichen sieben Gesellschaften bedient, die auch den markengebundenen Markt in der Bundesrepublik Deutschland beherrschen; nur beliefern sie den „freien“ Rotterdamer Markt aus den Überschüssen ihrer Raffinerien in der ganzen Welt.

Was die Mächtigen in der Krise tun

Die Struktur des Mineralölmarktes erlaubt es keinem Beobachter außerhalb der Konzerne, wirklich zuverlässige Informationen in ausreichender Breite zu sammeln. Auch die der Bundesregierung von der Mineralölwirtschaft zur Verfügung gestellten Unterlagen sind naturgemäß und bewußt lückenhaft. Über das Ausmaß der gegenwärtigen Krise auf dem Mineralölmarkt läßt sich daher verläßlich wenig sagen. Während die Mineralölkonzerne behaupten, die arabischen Förderländer hätten ihre Lieferungen tatsächlich ihren Ankündigungen entsprechend gekürzt, gibt es zuverlässige Aussagen aus verschiedenen Quellen, die behaupten, die Verschiffungen aus den Förderländern seien nicht zurückgegangen und die zu beobachtenden Verknappungen seien hauptsächlich von den Mineralölkonzernen herbeigeführt worden. Über die Preise wissen nur die Konzerne selbst Verläßliches. Kein Außenstehender kann überprüfen, in welchem Verhältnis verschiedene Gesellschaften verschieden teure Rohölsorten für die

Versorgung verschiedener Abnehmerländer in verschiedenen Förderländern einkaufen. Auch das Kartellamt kann hier nicht weiter. Seine Macht hört an den deutschen Grenzen auf. Sicher läßt sich zur Zeit nur eines feststellen: Die Konzerne haben, lange bevor die Anlieferungen aus den arabischen Staaten tatsächlich zurückgehen konnten (allein wegen des Transportes muß man mit einer Verzögerung von mindestens vier Wochen rechnen!), das Mineralöl in der Bundesrepublik verknappt und die Preise kräftig erhöht.

Von Anfang Dezember 1972 bis Anfang Dezember 1973 sind die Rohölpreise nach Angaben der Mineralölindustrie um rund 70 Prozent gestiegen. Da die Rohölkosten nach den gängigen Kalkulationsschemata durchschnittlich rund 11 vH der Preise der Mineralölprodukte ausmachen (der Rest entfällt auf Transport, Verarbeitungskosten, Vertriebskosten und Steuern), hätten also die Produkte um rund 7 bis 8 Prozent teurer werden dürfen. Für leichtes Heizöl sind aber die Abgabepreise ab Raffinerie bei den großen Gesellschaften von 13 Pfennig je Liter im Dezember 1972 auf 21,5 Pfennig je Liter Anfang Dezember 1973 gestiegen. Das entspricht einer Steigerung von 66 vH (statt der wegen der gestiegenen Rohölpreise zu erwartenden 7 bis 8 Prozent). Der BP ist es mit diesen Praktiken gelungen, den Gewinn ihrer Muttergesellschaft in Großbritannien 1973 um rund 460 Prozent zu steigern.

Die deutschen Tochtergesellschaften erzielen selbstverständlich nur gerade ausreichende Gewinne und erwarten gelassen die Prüfer des Kartellamtes. Die dicken Brocken sind längst mit Hilfe überhöhter Verrechnungspreise für Rohöl zu den Müttern im Ausland verschoben worden.

Für ein staatliches Krisenmanagement

Angesichts dieser Tatsachen erscheinen die Aussichten für 1974 zuerst einmal trübe. Zwar haben die arabischen Förderländer eine Lockerung ihres Embargos angekündigt; doch gleichzeitig haben sie die Preise weiter erhöht. Niemand vermag zu sagen, wie sich die Mineralölkonzerne verhalten werden, welche Mengen sie ausliefern werden und welche Preise sie fordern werden. Wir tun gut daran, uns auf weiterhin knappe Mengen und auf stark steigende Preise einzustellen.

Doch kann man als sicher annehmen, daß es mit Hilfe geeigneter Substitutionsmaßnahmen und durch Einsparungen im privaten Bereich gelingen muß, die industrielle Produktion von Einschränkungen freizuhalten. Die Arbeitsplätze brauchen bei einer vernünftigen Energiepolitik durch Versorgungsprobleme im industriellen Bereich nicht gefährdet zu sein.

Der Staat darf jedoch den Dingen nicht freien Lauf lassen, sondern muß ohne falsche Rücksicht auf ideologische Vorurteile regelnd in den Mineralölmarkt eingreifen. Sicherlich würde eine Verstaatlichung der Mineralölindustrie gegenwärtig mehr Schaden verursachen als Nutzen versprechen; eine ungehinderte privatwirtschaftliche Diskriminierung und eine Rationierung über den Preis stellt aber die

schlechteste Lösung des Problems der Verteilung knapper Ölmengen dar. Langfristig ist der Aufbau eines staatlichen Mineralölversorgungsunternehmens zu betreiben. Nur ein solches Unternehmen schafft die Voraussetzungen für eine direkte Kooperation mit den Mineralölförderländern und erlaubt eine Versorgungspolitik, die sich vom Einfluß der multinationalen Konzerne frei machen kann.

Kurzfristig sollte als Übergangsmaßnahme eine staatliche Clearingstelle eingerichtet werden. (Der Sachverständigenrat erörtert in seinem Sondergutachten vom 17. Dezember 1973 die Einführung einer Andienungspflicht und meint damit wohl etwas Ähnliches.) Die Clearingstelle muß das Recht haben, bei den Mineralölversorgungsunternehmen beliebige Mengen an Mineralölprodukten zu von ihr festgesetzten Kostenpreisen abzurufen. Sie verkauft diese Mengen kostendeckend an solche Abnehmer, die von den Konzernen nicht oder zu unbefriedigenden Konditionen beliefert werden. Die Clearingstelle muß dabei prüfen, ob der Bedarf eines bestimmten Abnehmers, der sich an sie wendet, unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten berechtigt ist. Sie wird Öl nur insoweit den Konzernen entziehen, als solcher gesamtwirtschaftlich als notwendig erachtete Bedarf sonst ungedeckt bliebe. Die den Mineralölkonzernen verbleibenden Mengen können diese wie bisher nach marktwirtschaftlichen Kriterien in eigener Regie verkaufen. Da aber das System grundsätzlich so angelegt ist, daß bei schlechter Funktion des marktwirtschaftlichen Marktteils der staatliche Teil ausgedehnt werden kann, besteht für die private Mineralölindustrie ein immanenter Anreiz zum Wohlverhalten. Auf der einen Seite besteht die Aussicht, im privatwirtschaftlichen Marktteil Gewinne zu erzielen und so der Anreiz, den deutschen Markt weiterhin zu beliefern; auf der anderen Seite steht aber am Ende dieses Systems unausgesprochen immer die Drohung der Verstaatlichung der privaten Mineralölindustrie.

Wesentliche Einsparungsmöglichkeiten ergeben sich beim privaten Raumheizungsbedarf. Für diesen Bereich ist eine Kontingentierung anzustreben, die sich an der Zahl der in einer Wohnung lebenden Personen und an der Wohnungsgröße orientiert. Im einzelnen sollte das etwa folgendermaßen aussehen: Für jede Familiengröße wird ein gewisser minimaler Wohnraumbedarf berechnet, dem ein bestimmter jährlicher Verbrauch an leichtem Heizöl entspricht. Ein erster Schritt der Kontingentierung wäre eine Beschränkung der Heizöllieferungen auf diese Mengen. Dadurch würden jene Familien, die in größeren Wohnungen leben oder Swimming-pools beheizen, gezwungen, ihren Verbrauch an leichtem Heizöl auf den als normal vorgesehenen Verbrauch zu reduzieren. Der normale Verbrauch einer Familie würde noch nicht eingeschränkt. Als nächster Schritt wäre eine Kürzung dieser Normalkontingente um bestimmte Prozentsätze denkbar. Von dieser Kürzung würden Familien, die einen Wohnraumfehlbedarf haben, erst dann betroffen, wenn der Prozentsatz der Kürzung den Prozentsatz des Wohnraumfehlbedarfs überschreitet. Es ist auf der anderen Seite aber auszuschließen, daß eine Familie, die in einer an sich zu kleinen Wohnung wohnt, Heizöl in solchen Mengen bezieht, daß damit auch größere Wohnungen geheizt werden könnten.

Geschwindigkeitsbeschränkungen für öffentliche Straßen sollten beibehalten werden. Das erhöht die Verkehrssicherheit, steigert die Kapazität der Straßen, da deren Aufnahmefähigkeit bei gleichmäßig fließenden Verkehrsströmen größer ist und gibt unübersehbare Anreize, für längere Entfernungen öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen. Das Sonntagsfahrverbot mit allen erdenklichen Varianten sollte wegen seiner unübersehbaren Folgen für die Automobilindustrie abgeschafft werden. Zwar erscheint langfristig eine Schrumpfung des Automobilsektors wünschenswert, doch würde bei einem Sonntagsfahrverbot ausgerechnet der Teil der Automobilnutzung getroffen, der auch längerfristig in einem vernünftigen verkehrspolitischen Konzept seinen guten Platz hätte. Es ist im gegenwärtigen Zeitpunkt ohnehin zu überlegen, ob nicht auf Einsparungen beim Straßenverkehr ganz verzichtet werden kann. Ist der Verzicht auf solche Einsparungen nicht möglich und reichen die Geschwindigkeitsbeschränkungen nicht aus, so sollte man sich zu einer Benzinkontingentierung entschließen. Diese müßte etwa so aussehen, daß alle diejenigen, die nachweisen können, daß es ihnen nicht zuzumuten wäre, ihre Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen, ein Sonderkontingent beanspruchen können, das sich an einem Normverbrauch von 10 Litern je 100 Kilometer und der Entfernung zur Arbeitsstätte orientiert. Durch die Einführung des Normverbrauchs von 10 Litern je 100 Kilometer wird eine wünschenswerte Konzentration der Pkw-Produktion auf den Mittelklassebereich gefördert. Unzumutbar wäre die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel dann, wenn die Fahrt zum Arbeitsplatz mehr als eine halbe Stunde dauert und die Zeitdifferenz zwischen der Benutzung des privaten Pkws und öffentlicher Verkehrsmittel 50 Prozent der Fahrzeit mit dem Pkw überschreitet. Das Sonderkontingent für die Fahrt zur Arbeitsstätte ist fest und soll nicht angegriffen werden. Darüber hinaus würde es ein Grundkontingent geben, das je nach der vorhandenen Benzinmenge festgelegt werden könnte. Auch bei dieser Grundkontingentierung dürfte ausdrücklich keine Differenzierung nach der Wagengröße vorgesehen werden. Das Grundkontingent müßte je angemeldetem Pkw zugeteilt werden. Seine Verwendung stünde im Ermessen des Besitzers. Die Benzingutscheine dürften verkauft und gekauft werden.

Die Verwendung von Erdöl oder Erdgas zu bestimmten Zwecken, etwa in Kraftwerken oder als Zusatzfeuerung bei der Stahlerzeugung, müßte verboten werden.

Die weitere Entwicklung

Um auf die zukünftige Entwicklung der Energiemärkte schließen zu können, erscheint es ratsam, die gegenwärtig auf dem Mineralölmarkt zu beobachtenden Vorgänge als Hinweis auf in einigen Jahrzehnten ohnehin zu erwartende Verknappungen zu werten. Die erdölproduzierenden Staaten haben frühzeitig erkannt, daß auch ihre Vorräte in einigen Jahrzehnten zur Neige gehen werden. Zwar erscheinen Schätzungen, die von einer Reichweite der Ölvorräte von nur

noch etwa 30 Jahren sprechen, bei weitem als zu pessimistisch. Bei steigenden Preisen lohnt es sich, auch bisher submarginale Öllagerstätten (Ölschiefer, Ölsande) aufzuschließen, die ein Mehrfaches der bisher erschlossenen Vorräte ausmachen dürften. Dennoch erscheint es angesichts der extremen Langfristigkeit aller Umschichtungsprozesse im Energiesektor notwendig, rechtzeitig die Weichen für eine Neuorientierung zu stellen. Das Ölzeitalter der Energiewirtschaft wird zu Ende gehen, und wir müssen uns auf andere Energieträger umstellen.

Kurzfristig ist es unmöglich, die Abhängigkeit vom Öl entscheidend zu mindern. Eine vermehrte Verwendung einheimischer Steinkohle stößt allein deswegen an Grenzen, weil die technischen Substitutionsmöglichkeiten begrenzt sind und die Personalstärke im Steinkohlenbergbau nicht ausreicht, um die Produktion wirklich entscheidend auszudehnen.

Eine vernünftige Politik der Kooperation mit den Förderländern kann diese Abhängigkeit allerdings mildern. Zu denken wäre hier vor allem an wechselseitige Beteiligungen an Unternehmen in der Mineralölindustrie und der Weiterverarbeitung. Die Beteiligung der Förderländer an der Weiterverarbeitung und Verteilung ihrer Produkte könnte deren Interesse an einer reibungslosen Versorgung der Industrienationen stärken und würde Förder- und Verbraucherländern eine Politik erlauben, die die Macht der Mineralölkonzerne einschränken könnte. Langfristig wird man sich jedoch in der Energieversorgung wieder auf die heimische Steinkohle besinnen müssen. Diese allein bietet eine fast vollkommene Versorgungssicherheit. Außerdem lagern in der Bundesrepublik Steinkohlenvorräte, die eine Versorgung für rund 200 Jahre als möglich erscheinen lassen.

Die zweite wichtige Stütze der Energieversorgung wird die Kernenergie sein. Zwar läßt sich bisher noch nicht die Entwicklung aller Reaktortypen verlässlich vorhersagen. Insbesondere vermag niemand genau zu bestimmen, wann Schnelle Brüter wirklich wirtschaftlich betrieben werden können oder wann gar Fusionsreaktoren technisch überhaupt möglich sein werden. Gewiß ist jedoch heute schon, daß die erprobten Leichtwasserreaktoren längst konkurrenzfähig sind. Ebenso sicher ist es, daß es uns ohne den Einsatz der Kernenergie unter keinen denkbaren Umständen möglich sein wird, den Energiebedarf einer wachsenden Wirtschaft zu decken. Auch für einen rationellen Einsatz der Steinkohle wird Kernenergie benötigt; denn ohne Wärme aus Hochtemperaturreaktoren läßt sich sowohl die Kohlevergasung als auch die Kohleverflüssigung voraussichtlich nur mit erheblich höheren Kosten durchführen.

Im Zusammenhang mit der Energiekrise wird auch den Problemen der Umweltverschmutzung zusätzliche Aufmerksamkeit zu schenken sein. Auf der einen Seite wird man sich fragen müssen, ob und in welchem Umfang ein Wachstum der Wirtschaft gemessen am Bruttosozialprodukt wünschenswert ist, wenn es von steigenden sozialen Kosten der Umweltbelastung begleitet wird. Auf der anderen Seite wird man aber gerade jetzt darauf achten müssen, daß nicht das Pendel in

Richtung auf eine naive Umweltschutzhysterie ausschlägt. Es muß zwar auf jeden Fall verhindert werden, daß etwa das von der Industrie ohnehin ungeliebte neue Benzin-Blei-Gesetz im Zuge der Energiekrise endgültig zu Fall gebracht wird oder die Reinhaltungsvorschriften für die Abgase und Abwässer der Kraftwerke und der übrigen Industrie leichtfertig über Bord geworfen werden; Umweltschutzbestimmungen oder lokale Bürgerinteressen dürfen jedoch nicht die lebensnotwendigen Neuinvestitionen im Energiesektor unmöglich machen.

1974 wird für die Energiepolitik ein schwieriges und entscheidendes Jahr sein. Bei allen Gefahren ist aber dennoch die Gelegenheit gegeben, im Zuge einer Neubesinnung den Grundstein für eine langfristige Neuorientierung der Energiepolitik zu legen, die zu sicherer Versorgung und Unabhängigkeit von schwer kontrollierbaren Mineralölkonzernen und Mineralölförderländern führen kann.