

Waltraud Winkler-Rieder

Energiepolitik

Onlinequelle: www.demokratiezentrum.org

Printquelle: Dachs, Herbert u.a (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, 3. Aufl., Manz, Wien 1997, S. 619-627.

1. Überblick

Seit Ende der 70er Jahre sorgen divergierende Auffassungen über die Energieversorgung immer wieder für heftige innenpolitische Konflikte. Überproportionale Bedeutung wird dabei dem relativ kleinen Stromsektor zugemessen. Der Gesamtenergieverbrauch (GEV) liegt seit etwa fünfzehn Jahren fast konstant bei ca. 1.000 PJ. Änderungen gab es allerdings bei den Anteilen der einzelnen Energieträger.

Tabelle 1: Anteile der einzelnen Energieträger am Gesamtenergieverbrauch

	1973	1988	1994
Erdöl	54,3%	42,4%	41%
Erdgas	15,3%	18,3%	22%
Kohle	18,2%	15,2%	11%
Wasserkraft	8,9%	15,3%	14%
Sonstige*	3,3%	8,8%	12%

* Sonstige Energieträger sind Holz, Abfälle, Ablagen usw.

Quellen: Energiebericht 1990 und WIFO 1995.

Während die Industrie ihren Energieverbrauch zunehmend vermindert, weisen Kleinabnehmer und Verkehr Steigerungsraten auf. Der weitaus größte Teil des Energieeinsatzes wird für die Bereitstellung von Wärme benötigt (Raumwärme und Warmwasser 38,6%, Prozeßwärme 21,6% des Endenergieverbrauchs 1994). Im Bereich Raumwärme und Warmwasser dominieren die fossilen Energieträger Öl, Gas und Kohle mit insgesamt 54% der Energiedienstleistungen; Brennholz und Abfälle liefern 28%, Fernwärme 9% und elektrische Energie 10%. (Quelle: ÖSTAT, EVA 1996. Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1994). Der steigende Einsatz von Holz (s. „Sonstige“) für die Wärmeproduktion ist primär auf die vermehrt installierten Hackschnitzelheizanlagen für Ortsversorgungen im ländlichen Raum zurückzuführen.

Der Trend einer zunehmenden Entkopplung zwischen Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch manifestiert sich seit 1973.

Österreich bezieht durchschnittlich ca. 70% seines GEV aus dem Ausland. 1994 lag der Importanteil sogar bei 77%; der Grund für die Steigerung liegt vor allem in den niedrigen

Preisen für fossile Energieträger. Die Hälfte der Energieimporte kommt aus Ostländern, vorwiegend aus den Ländern der ehemaligen UdSSR und Polen, Erdgas seit kurzem auch aus Norwegen und Deutschland. Die politische Forderung nach einer stärkeren Diversifikation der Importe ist wegen der meist günstigeren Energiepreisofferte aus den Oststaaten oft schwer realisierbar.

2. Die Energiewirtschaft im Wiederaufbau

1945 stellte die Versorgung mit Energie einen Engpaß für die Volkswirtschaft dar. Bei allen Parteien hatte daher die Sicherung der Energieversorgung Vorrang und galt als Voraussetzung für Wachstum und Fortschritt. Die Kompetenzen für energiewirtschaftliche Fragen wurden nach den ersten freien Wahlen im Herbst 1945 auf zwei verschiedene Ministerien aufgeteilt. Minister Karl Altmann (KPÖ) war zuständig für die Elektrizitätswirtschaft; Minister Peter Krauland (ÖVP) für die Ausgestaltung des Energiesektors. Die Rahmenbedingungen für die Energiewirtschaft wurden durch die beiden Verstaatlichungsgesetze (BGBl. 168/1946 und 81/1947) festgelegt. Da die Verstaatlichung des gesamten Erdölbereichs und der einzigen Steinkohlengrube am Einspruch der Sowjetunion scheiterte, erfaßte diese Regelung zunächst nur die Elektrizitätswirtschaft und die Braunkohlegruben.

Für die Verstaatlichung der Energiewirtschaft sprach vor allem das Problem des „deutschen Eigentums“. Ideologische Vorbehalte gegen die Verstaatlichung gab es selbst von konservativer Seite, vorrangig aufgrund des erheblichen Finanzbedarfs der betreffenden Unternehmen, kaum. Diese wurden als privatwirtschaftliche Organisationen konstruiert. Der Eigentümer sollte nur energiepolitische Zielsetzungen vorgeben und deren marktwirtschaftliche Ausführungen durch politische Vertreter in den Aufsichtsräten überwachen. Diese Konstruktion schuf jedoch Arenen für die Durchsetzung von parteipolitisch und sozialpartnerschaftlich fundierten Partikularinteressen auf Kosten von volkswirtschaftlichen und energiepolitisch sinnvollen Zielsetzungen. Die Mechanismen politischer Einflußnahme, kombiniert mit dem öffentlichen Auftrag zu einer ausreichenden Versorgung, führten zu außerordentlichen Begünstigungen, vor allem steuerlichen Erleichterungen und hohen Finanzmitteln für Investitionen (Marshallplan-Hilfe). Industrielle Energiegroßverbraucher erhielten preisliche Bevorzugungen.

3. Erste Verzerrungen und Ineffizienzen

Österreichs Energiepolitik orientierte sich bis in die 80er Jahre am Konsens der relevanten Interessenverbände. Mängel ökonomischer oder ökologischer Natur wurden erst in den 80er Jahren Gegenstand heftiger Diskussionen und Konflikte. Der Kurs einer stetigen Expansion des Energieangebots beinhaltete jedoch schon wesentlich früher volkswirtschaftliche Ineffizienzen und die Benachteiligung großer, nicht vertretener Gruppen. Zur Illustration einige Beispiele aus den verschiedenen Bereichen.

Kohle: Die Regierung nahm sehr starken Einfluß auf die Aktivitäten der verstaatlichten Kohlebergbaubetriebe. Der Aufschluß der Kohlegruben war in kurzer Zeit möglich, für die erste Phase des Wiederaufbaus war Kohle der Hauptenergieträger. Die Betriebe wurden mit der Übernahme durch das Ministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung in Gesellschaften mbH umgewandelt. „Kohlepläne“ des Ministeriums sollten Bedarf und Aufbringung regeln, waren aber schnell überholt. Die Preisgestaltung war einer strengen politischen Steuerung unterworfen. Billige Kohle sollte der energieintensiven Grundstoffindustrie im Wiederaufbau zur Verfügung stehen und den Notstand beheben. Die behördliche Preisregelung ging so weit, daß Kohle weit unter dem Weltmarktpreis, auch unter dem Gestehungspreis vieler Gruben, abgegeben werden

mußte. Diese subventionsähnlichen Leistungen der heimischen Kohlegruben zwischen 1945 und 1958, vor allem an die Großindustrie, wurden damals von Bruno Pittermann mit 5 Mrd öS beziffert. Durch die Orientierung der Preisregelung an den Durchschnittskosten (Gruben, die Erträge erzielten, hatten mit ihren Gewinnen die Defizite der ungünstig arbeitenden Betriebe abzudecken), fehlte der Anreiz zu einer kostengünstigen Produktion. Rechnungshofberichte zeigten in vielen Bergwerksbetrieben Fehlinvestitionen auf. In den 50er Jahren wurden billigere Importkohle, besonders aber Erdgas und Erdöl zu ersten Konkurrenzenergieträgern. Gegen Ende des Jahrzehnts kam es zum offenen Konflikt. Die politische Lösung bestand im wesentlichen aus zwei bis heute wirksamen Maßnahmen: Einerseits wurde die Elektrizitätswirtschaft durch langfristige Verträge verpflichtet, inländische Kohle zu verwenden, andererseits entschloß man sich, die Kohlebergwerke direkt aus dem Budget zu subventionieren (z.B. Bergbauförderung). Politisch bedeutete dies den Weg des geringsten Widerstandes: Eine vorgeschlagene Regulierung über den Preis (Umlage auf andere Energieträger) wurde von der Industrie und konkurrierenden Zweigen der Energiewirtschaft abgelehnt, die Schließung einzelner Gruben oder Frühpensionierungen wiederum von den Gewerkschaften nicht akzeptiert. Diese Politik war volkswirtschaftlich verheerend. Der seit 1950 chronisch defizitäre Kohlebergbau Fohnsdorf wurde erst 1978 geschlossen, weil eine enge Koalition von Betriebsräten, ÖVP-Landeshauptleuten und prominenten Bundespolitikern (Bruno Pittermann, später Bruno Kreisky) eine frühere Schließung verhinderte (und einmal die Abberufung eines Vorstandsdirektors der Alpine durchsetzte, der eine solche befürwortete). Große Mengen Kohle verrotten bis heute auf Halde. Derzeit verhandelt die Verbundgesellschaft (VG)-Tochter Draukraft mit den Graz-Köflacher-Eisenbahn- und Bergbau GmbH um eine Streckung des Kohlelieferungsvertrages gegen geringere Lieferungen pro Jahr. Die Halden in Voitsberg haben mittlerweile 2,6 Mio Tonnen, bei einem Jahresbedarf von 0,5 Mio Tonnen, erreicht. Die Kohlepolitik Ende der 50er Jahre ist also ein gutes Beispiel dafür, wie gut organisierte Kleingruppen zusammen mit profilierungsbestrebten Politikern ihre weder betriebs- noch volkswirtschaftlich vertretbaren Sonderinteressen auf Kosten der Allgemeinheit durchsetzen konnten.

Erdöl: Auch im Erdölsektor dominieren partei- und interessenpolitische Machtkämpfe die Energiebereitstellung und führten zu Überkapazitäten, die außer bei der unumgänglichen Umstrukturierung der ÖMV (heute OMV) 1993/94 so gut wie gar nicht öffentlich diskutiert wurden. Ein großer Teil der Erdölwirtschaft mußte durch Abkommen im Umfeld des österreichischen Staatsvertrags 1955 ausländischen Ölfirmen überlassen werden. Die verstaatlichte Erdölwirtschaft wurde als AG konstruiert, die anders als die Kohlewirtschaft von Anfang an weitgehend autonom agieren konnte. Dafür war der Parteienkonflikt um die Kontrolle der ÖMV und um die Verteilung der Öl- und Gasrente umso heftiger. Die ÖVP konnte sich dabei ihren Einfluß auf die ÖMV und die großzügige Behandlung der Niederösterreichischen Landesgasversorgungsgesellschaft (NIOGAS) sichern. Die Gewerkschaften betriebten vor allem den Ausbau der Raffinerie Schwechat mit dem Ziel, den Anteil der Wertschöpfung und der Arbeitnehmer bei der Herstellung von Erdölprodukten sicherzustellen. Dabei wurden sie von verschiedenen Regierungen unterstützt (Senkung der Rohölabgabepreise 1956, Senkung der Heizölsteuer 1966, Adria-Wien-Pipeline (AWP)-Verträge 1967). Der bis 1975 verfolgte überdimensionierte Ausbau der Raffinerie Schwechat bedeutete gleichzeitig Arbeitsplatzbeschaffung und Großaufträge für die Bau- und Maschinenindustrie. Bei der Schätzung des zukünftigen Bedarfs wurde chronisch zu hoch gegriffen. Nach den beiden Ölkrisen mußte (1984) ein beträchtlicher Teil der so errichteten Raffineriekapazitäten wegen Nichtauslastung wieder stillgelegt werden. Die Rechnungshofberichte über die ÖMV zeigten über Jahrzehnte eine unwirtschaftliche Betriebsstruktur auf: fehlende oder mangelhafte

Kalkulationen, großzügige Konditionen, politisch motivierte Auftragsvergaben, überhöhte Löhne und geringe Dividendenleistung. Erst 1993, als die Milliardenverluste publik wurden, fand die Politik der Wachstumsideologie, welche jahrzehntlang einzelnen Gruppen den volkswirtschaftlichen Deckmantel für ihre privaten Ziele lieferte, jäh ihr Ende. Viele Arbeitsplätze wurden abgebaut, das gesamte Unternehmen wurde umstrukturiert, 20% des Unternehmens wurden an die Firma IPIC, Abu Dhabi, verkauft.

Elektrizität: Auch die Elektrizitätswirtschaft war 1947 verstaatlicht worden, hauptsächlich um der Problematik des „deutschen Eigentums“ (Reparationen) zu entgehen und gleichzeitig das notwendige Kapital für einen raschen Ausbau zu sichern. VG und Sondergesellschaften für den Betrieb von Großkraftwerken standen im Eigentum der Republik Österreich, dazu gab es noch neun Landesgesellschaften; alle (bis auf die Wiener Stadtwerke) wurden privatwirtschaftlich als AG konstruiert. Die Unternehmen sollten sich marktwirtschaftlich entfalten, gleichzeitig wurden gemeinwirtschaftliche Elemente durch die Vertretung von Parteien und Verbänden (Sozialpartner) in den Aufsichtsräten eingebaut. Es gab wenig Planung oder Regulierung, nur eine laxen Aufsicht über die Tarife durch eine politisch-sozialpartnerschaftlich besetzte Preiskommission im Handelsministerium.

Von Anfang an stellte der rasche Ausbau der Stromproduktion das Hauptanliegen der Politik in diesem Bereich dar. Die öffentlichen Eigentümer verzichteten auf eine angemessene Rendite des investierten Kapitals, die Republik Österreich außerdem auf den Großteil der steuerlichen Leistungen, sofern nur reinvestiert wurde. Das geschah auch, der Ausbau erfolgte sehr zügig, so zügig, daß die betriebswirtschaftliche Effizienz vernachlässigt wurde. Stromtarife wurden „verbrauchsfördernd“ niedrig gehalten, zum Teil durch Unterbewertung der Anlagen bei der Preiskalkulation, zum Teil durch Anwendung des Durchschnittskostenprinzips (keine Kalkulation nach Grenzkosten). Durch die Pool-Verträge verpflichtete sich die VG 1959, die von den Sondergesellschaften produzierte elektrische Energie nach dem Kostenersatzprinzip abzunehmen, womit Effizienzreize weitgehend ausgeschaltet waren. Schlechte oder fehlende Kalkulationen, politische Auftragsvergabe für die Bau- und Anlagenindustrie, überhöhte Gehälter für das Personal und schwache Koordination zwischen Bundes- und Landesgesellschaften waren die Folge. Dazu kam Ende der 60er Jahre auch noch eine zunehmende Sättigung der Nachfrage, was aber die Baulust der Elektrizitätswirtschaft kaum minderte. Das Ergebnis dieser Politik, nämlich nur mehr zu schlechten Exportpreisen verkaufbare elektrische Energie, sollte erst 1995 auch offiziell von der VG bekanntgegeben werden.

Sowohl 1993 als auch 1994 war Österreich wieder Stromnettoexporteur. Nun werden ab Jänner 1996 (bis 2015) pro Jahr 1,2 Mrd Gigawattstunden (GWh) Strom als Kredittilgung für Vorarbeiten der Donaukraft am Kraftwerk Nagymaros von Ungarn nach Österreich geliefert. Die ohnedies mit Stromüberschüssen kämpfende VG will den mit Ungarn abgeschlossenen Stromlieferungsvertrag neu verhandeln (Preisnachlaß, Laufzeitverkürzung), (SN 9. und 11. 11. 1995), bisher allerdings ohne Erfolg.

4. Politik nach dem Ölpreisschock

Die Möglichkeit für eine allgemeine Kurskorrektur in der Energiepolitik entstand mit der rapiden Erhöhung der Ölpreise zu Anfang der 70er Jahre, die die große Rolle der Erdölimporte aufzeigte. Die Bundesregierung erteilte dem Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie (BMHGI) Kompetenzen für eine umfassende Energieplanung (BGBl. 389/1973). Um die Zustimmung der Sozialpartner sicherzustellen, wurde

ein entsprechend besetzter Energiebeirat ins Leben gerufen (Frank 1982, 259). Im selben Jahr erfolgte der Beitritt Österreichs zur Internationalen Energieagentur (IEA). Obwohl die Koordinationsprobleme in der Energiebereitstellung offensichtlich waren und schon Ende der 50er Jahre (Kohlekrise) von sozialistischer Seite, 1968 wieder von der Arbeiterkammer (Beiträge zu einem Energiekonzept) diesbezügliche Regelungen verlangt worden waren, konnte die SPÖ Alleinregierung selbst in der Krise entsprechende Maßnahmen nicht durchsetzen. Sogar der zuständige Minister sah im Energieplan der Bundesregierung nur eine Orientierungshilfe für die Unternehmen (Josef Staribacher, stenografische Protokolle des Nationalrats vom 8. 11. 1973, 7900). Statt einer Koordinierung der Energieträger gab es seitens der Unternehmen der Energiewirtschaft Doppelgeleisigkeiten und Verzögerungen.

Insgesamt wurde es zur Strategie der Ölfirmen, in der Hochpreisphase verstärkt Importe zu tätigen; die künstliche Ölverknappung durch die OPEC (Organisation erdölexportierender Länder) brachte ihnen extreme Gewinnsteigerungen. Die politischen Bemühungen gingen dahin, den Ölverbrauch durch Kohle, Kernenergie (der Energieplan sah für 1990 einen Kernenergieanteil von 33% vor), Wasserkraft und später auch durch Erdgas zu ersetzen. Die ebenfalls in der politischen Konzeption vorhandenen Forderungen in Richtung Effizienzverbesserung, z. B. durch Wärmedämmung (Energieplan 1975), blieben sekundär.

Die Niedrigpreispolitik bei Erdgas hatte zu einer Verschwendung dieses überaus wertvollen Energieträgers durch den Einsatz in kalorischen Kraftwerken geführt (Rief 1968, 16). Die ÖMV schloß bereits 1968 den ersten Importvertrag mit der UdSSR ab. Dieser galt als besonderer politischer Erfolg; Österreich hatte als erstes Land nach dem Krieg einen derartigen Abschluß mit der UdSSR getätigt, außerdem konnte die verstaatlichte VOEST mit einem Kompensationsgeschäft zum Zug kommen. Dieser Vertrag brachte nicht nur industrielle Aufträge; durch den vereinbarten Fixpreis war die ÖMV imstande, den Verteilungsgesellschaften Erdgas als besonders günstige Energie anzubieten. Der erste Schock für die Erdgaskunden kam erst am 1. 1. 1977. Auch die UdSSR wollte am steigenden Ölpreis teilhaben, die Erdgaspreise wurden 1976 an den Ölpreis gekoppelt. Zudem gab es im vereinbarten Gegengeschäft (VOEST-Blech zur Herstellung von Rohren) Finanzierungsprobleme. Diese Kosten wurden auf die Gaskonsumenten übergewälzt (Profil 48/1974, 12–14). Damit gelang es Industrie, Gewerkschaft und Energiewirtschaft auch hier, energiepolitisch legitimierte Zielsetzungen („weg vom Öl“) für ihre eigenen Zwecke zu verwerten. Betriebswirtschaftliche Ineffizienzen, überhöhte Konditionen von Banken oder schlampig abgesicherte Verträge gingen zu Lasten der Volkswirtschaft.

Besonders die 70er Jahre zeigen, wie Interessengruppen in der Energiepolitik eine führende Rolle beanspruchen und zunehmend versuchen, Staat und Bürokratie für die eigenen Zwecke heranzuziehen. Die wachstumsorientierte Ausbaupolitik wurde (außer beim Öl) beibehalten, in Teilbereichen sogar ausgeweitet. Erdgas sicherte sich einen entscheidenden Teil des bis dahin vom Erdöl beherrschten Wärmemarktes; der Ausbau des internationalen und regionalen Gasleitungsnetzes wurde stark forciert. AKWs sollten billigen Strom produzieren, wobei es anfänglich vor allem die Industrie war, die ein billiges Substitut für Erdöl (und ursprünglich auch Wasserkraft) suchte. Die Gewerkschaften schlossen sich diesem Kurs aus wachstums- und beschäftigungspolitischen Gründen an. Restriktive Maßnahmen beim Erdöl erwiesen sich als kaum durchsetzbar. Die Regierung hatte schon größte Schwierigkeiten, die Ölfirmen zu der von der IEA vorgeschriebenen Lagerhaltung zu bewegen.

Die erste ernstere Störung des expansiven Kurses kam durch die Anti-AKW Bewegung und die Ablehnung des AKWs Zwentendorf in der Volksabstimmung 1978. Während

Regierung und Sozialpartner energisch für das AKW eintraten, trug die ÖVP durch ihre „ja aber“-Haltung zum ablehnenden Volksabstimmungsergebnis bei. Die Kritik der Umweltbewegung weitete sich von der Ablehnung der Atomenergie aus und nahm zunehmend die betriebs- und volkswirtschaftlichen Mängel der Elektrizitätswirtschaft aufs Korn. Vor allem griff sie die Tatsache an, daß die Elektrizitätswirtschaft einerseits neue Kraftwerke forcierte, während gleichzeitig große Kapazitätsreserven bestanden. Die Diskrepanz erreichte Mitte der 80er Jahre ihren Höhepunkt, als mitten in der Auseinandersetzung um das geplante Donaukraftwerk Hainburg ein „Geheimpapier“ der Elektrizitätswirtschaft auftauchte (GTE-Protokoll), in dem Sorgen um befürchtete Nachfrageeinbrüche eine prominente Rolle spielten. Gleichzeitig propagierte die Elektrizitätswirtschaft nach außen, daß die Aufgabe der Ausbaupolitik unweigerlich zu einer „Rückkehr zum Kienspan“ führen würde.

Genau im Sinn dieser Logik folgte auf die Ablehnung Zwentendorfs dann auch die Errichtung von drei kalorischen Großkraftwerken auf Kohlebasis. Wieder wurde Fehlplanung in großem Stil betrieben. Eine Auskoppelung von Fernwärme (man hätte etwa doppelt soviel Nutzenergie abgeben können) war angesichts der gewählten Standorte wirtschaftlich nur schwer machbar. Das größte Kraftwerk Österreichs (Dürnrohr) leitet seine Abwärme in die Donau. Die neuen Kraftwerke entsprachen dem internationalen Trend zur Kohle als Substitution für Erdöl. Österreich schloß einen Vertrag mit Polen auf 20 Jahre ab (eine Mio Tonnen pro Jahr), der dem Kohlehandel (zwei Großfirmen) beachtliche Renten, der Bundesbahn dagegen erhebliche Kosten durch unterbezahlte Transportleistungen verschaffte (Trend 5/1984, 290). Zu alledem wurde und wird das Kraftwerk Dürnrohr kaum eingesetzt und erhöhte nur die Überkapazitäten im kalorischen Bereich. Innerhalb von wenigen Jahren waren die dortigen Kohlehalde zu einem Gebirge angewachsen. Im Lauf der 80er Jahre mehrten sich die Kraftwerkskonflikte; gegen Ende des Jahrzehnts war das Kraftwerksausbauprogramm wegen politischer Widerstände praktisch zum Stillstand gekommen.

5. Erste Schritte zu einer Neuorientierung

Ansätze zu einer programmatischen Neuorientierung brachten Energiebericht und Energiekonzept 1984. Die bisherigen Zielsetzungen (sichere, ausreichende, billige Versorgung) wurden um zwei Kriterien erweitert: Die Energiebereitstellung sollte in Zukunft auch ökologisch und sozial verträglich sein. Die neuen Ansätze und das erstmals vorgestellte nachfrageorientierte Analysemodell „Markal“ waren einerseits eine Antwort auf die Forderungen der Ökologiebewegung, andererseits der Beitrag von neuen, in die Sozialpartnerschaft nicht eingebundenen Akteuren (FPÖ-Handelsminister Kurt Steger, sein Berater Volker Kier, Energieverwertungsgesellschaft).

Eines der zentralen Anliegen für die Energiepolitik der Kleinen Koalition war die Neustrukturierung der Elektrizitätswirtschaft im Sinn einer engeren Bindung an die staatlichen Zielsetzungen. Durch die Novellierung des Energieförderungsgesetzes 1985 wurde das Gewicht der Elektrizitätswirtschaft bei Entscheidungen über die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit von neuen Kraftwerksbauten entscheidend reduziert, dasjenige der Regierung dagegen gestärkt. Das nachfrageweckende, ausbauorientierte Energiesystem sollte durch ein System der effizienteren Nutzung ersetzt werden, das gleichzeitig die fossilen und wenig umweltfreundlichen Energien durch erneuerbare und jetzt zu fördernde Energieträger zurückdrängen sollte.

Energiepolitik nahm in der Folge zwar breiten Raum in der politischen Diskussion ein (Hainburg-Kontroverse, „Geheimpapier“), doch stießen die neuen Konzepte in ihrer Umsetzung auf enorme Widerstände. Am deutlichsten sichtbar ist das am Wärmemarkt

und in der halbherzigen Vorgangsweise, ein Anreizsystem für entsprechende Energie-sparmaßnahmen zu setzen. Hier kam es im letzten Jahrzehnt zu verstärktem Wettbewerb; die leitungsgelassenen Energieträger Gas, Fernwärme und Strom konkurrieren teilweise untereinander, gleichzeitig auch gegen die in diesem Bereich herkömmlichen Energieträger Erdöl, Kohle und Holz. Für energiesparende Maßnahmen (bessere Wärmedämmung, Abwärmennutzung, höhere Anlageneffizienz) entstanden Anreize nur langsam. Die 1979 getroffene Vereinbarung zwischen Bund und Ländern nach Artikel 15a B-VG war schon seinerzeit überholt (in einzelnen Landesbauordnungen wurden höhere Werte vorausgesetzt). Im Fernwärmebereich wurden Förderungen für den Ausbau der Fernwärmeversorgung (FWFG 640/1982, i. d. F. BGBl. 570/1985) in den ersten Jahren nicht ausgenutzt; die Elektrizitätswirtschaft und die Landesregierungen verschleppten notwendige Verhandlungen (Zluwa 1985, 48). Vereinzelt setzten einige Stadtwerke (z. B. Wien, Graz, Salzburg) wichtige Initiativen zur effizienteren Energieverwendung.

Im Rückblick läßt sich jedenfalls feststellen, daß der Verbrauchsrückgang nicht durch politische Anreize und spezielle Regulative, sondern in erster Linie aufgrund der Preissteigerungen und der verbesserten Technik erfolgte. Die Rezession zeigte ihre Auswirkungen primär im Erdölbereich. Erdgas und elektrische Energie konnten zulegen, aber auch diese Anbieter wurden mit geringeren Nachfragezuwächsen konfrontiert. Problematisch wurde das für die Elektrizitätswirtschaft, als das GTE-Protokoll („Geheimpapier“) an die Öffentlichkeit gelangte. Daß die Elektrizitätswirtschaft Nachfrageeinbußen befürchtete und dennoch weiter ausbauen wollte, schwächte ihre Position und bewog wahrscheinlich auch die Akteure in der Regierung, den Kraftwerksbau Hainburg vorerst aufzuschieben. Es kam zwar nicht wirklich zu tiefgreifenden Reformansätzen (ausgenommen die Aufhebung von Steuerbegünstigungen, die die Unternehmen auch zu mehr Effizienz bewegen sollten), es gab aber auch keine neuen Bewilligungen für Großkraftwerke und trotz wiederholter Erklärungen zugunsten „umweltfreundlicher Wasserkraft“ wurden zusätzliche Projekte storniert (Speicherkraftwerk Dorfertal).

Bei der Bereitstellung von Wärmeenergie blieb es bei zahlreichen Doppelgeleisigkeiten: Oft bot ein und dasselbe Unternehmen Strom, Gas und gelegentlich auch Fernwärme völlig unkoordiniert und daher mit hohen Kosten, an. Eine gesetzliche Regelung, wie im Energiekonzept 1989(!) gefordert wurde, steht bis heute aus.

6. Österreichs Energiewirtschaft nach dem EU-Beitritt

Seit 1995 ist Österreich Vollmitglied der Europäischen Union. Energiepolitisch gesehen bedeutet das für die traditionellen Energieversorgungsunternehmen, insbesondere der Anbieter im Elektrizitäts- und Gasbereich, große Umstrukturierungsmaßnahmen, da die Konzepte der EU in Richtung einer gänzlichen Liberalisierung gehen (Open Access) und billige Energie in Hülle und Fülle vorhanden ist. Was in Großbritannien bereits Realität geworden ist, wird in Österreich noch hart diskutiert. Die Rede ist von neuen Organisationsstrukturen (nach Tätigkeitsbereichen), Wettbewerb zwischen den einzelnen Unternehmen, freiem Netzzugang und individuellen Versorgungsaufträgen. In Österreich ist auch dadurch in den letzten Jahren ein Kampf um Versorgungsgebiete entfallen. Die VG versucht sich in Landesgesellschaften (z. B. Kärnten) und Stadtwerken einzukaufen, in Landesgesellschaften und Stadtwerken bemüht man sich verstärkt um Kooperationsmöglichkeiten (z. B. Oberösterreichische Kraftwerke AG (OKA) und Linzer Elektrizitäts AG (ESG)). Spürbare Preissenkungen stehen in Aussicht (die Wirtschaftskammer fordert zunehmend eine Reduktion der Strompreise auf EU-Niveau, derzeit liegen sie für heimische Industriebetriebe 20–30% darüber), die Elektrizitätsunternehmen sind gezwungen, mehr betriebswirtschaftliche Effizienz an den Tag zu legen.

Die Berichte internationaler Consultingfirmen (wie früher schon der Rechnungshof), zeigen große Rationalisierungsreserven auf. Auch durch den immer größer werdenden Eigenversorgungsanteil, insbesondere im Großabnehmerbereich, kann erwartet werden, daß kostenbewußteres Wirtschaften und damit größere Effizienz in den einzelnen Unternehmen Eingang findet. Davon würden langfristig auch Kleinabnehmer profitieren.

Wettbewerb und die Sicherung von Transportnetzen kann aber auch bedenkliche Projekte nicht ausschließen, wie der neueste Streit im Erdgaspipeline-Bau zeigt: Die Rohölaufsuchungs AG (RAG) will in Zukunft unabhängiger Erdgas importieren und exportieren und plant eine Pipeline nach Bayern. Die OMV, praktischer Monopolist im Gasimport, hat ein Konkurrenzprojekt eingereicht. Das Verkehrsministerium wird erst nach der Verabschiedung des neuen Energie-Organisationsgesetzes entscheiden; dabei wird sich zeigen, welche Rolle parteipolitische bzw. volks- und betriebswirtschaftliche Kriterien in Zukunft spielen.

Die Kontroversen um das Kraftwerk Lambach (1995/6) veranschaulichen, wie auch nach Hainburg Politiker (die ÖVP unter Landeshauptmann Josef Pühringer) und Gewerkschafter versuchen, die Elektrizitätswirtschaft als Opfer von „bezahlten Berufsdemonstranten“ darzustellen, welche bedenkenlos die wirtschaftliche Zukunft Oberösterreichs zerstören und bereit sind, Arbeitsplätze zu gefährden. Die Gegner können sich auf Gutachten der OÖ. Umweltschutzbehörde berufen, die bestätigen, daß der Nutzen für die Umwelt gering, die volks- und betriebswirtschaftlichen Kosten dafür aber sehr hoch sein werden (OÖN, 21. 11. 1995). Obwohl in Europa aus dem Strommangel ein Überschuß geworden ist und die VG zunehmend mit Überkapazitäten zu kämpfen hat und viele große Industriebetriebe in Richtung Eigenversorgung investieren (der größte Einzelkunde der OKA, die VOEST, versorgt sich mit einer Gasturbine weitgehend selbst), werden in den Bundesländern weiter Kraftwerke gebaut. Umgekehrt sind Stadtwerke noch immer gezwungen, Verbundstrom (der mittlerweile auch zu Grenzkosten abgegeben wird, da Stadtwerke zunehmend ihre Eigenkapazitäten aufstocken) mit relativ hohen Aufschlägen über die Landeselektrizitätsversorger zu kaufen.

Expansionsbestrebungen beim Ausbau des Verteilernetzes im Gasbereich, insbesondere zur Konkurrerung von regionalen Biomasseanbietern, beinhalten nach wie vor heftiges Konfliktpotential. Beim Wettlauf um den Wärmemarkt zeigt sich oftmals die Überlegenheit politischer Macht über ökonomische Rationalität. Nicht selten wird eine ökonomisch wie ökologisch durchaus sinnvolle Verwertung von Biomasse nicht realisiert, weil das in der Region etablierte Energieunternehmen Erdgas oder elektrischen Strom zu Niedrigpreisen offeriert. Dazu ein Beispiel aus dem Land Salzburg. 1991 wurde die Verlängerung der Salzburger Aktiengesellschaft für Energieversorgung (SAFE)-Erdgasleitung in die Gebirgsgaue Pongau und Pinzgau publik. Nachdem in vielen Gemeinden auch das notwendige Potential an Biomasse vorhanden ist, kam es zum Konflikt mit den Biomassebefürwortern, der schließlich durch Gebietsabgrenzung beigelegt wurde. Zudem wurde die SAFE verpflichtet, vier Biomasseheizwerke zu errichten bzw. zu betreiben. Inzwischen wurde zwar ein Heizwerk (Bramberg) von der SAFE gebaut, aufgrund seiner Kostenstruktur wird es als Negativbeispiel präsentiert, was die ablehnende Haltung der SAFE zur Realisierung weiterer Heizwerke stützt. Biomassebefürworter sind der Meinung, daß wesentlich zu teuer gebaut worden sei; ein Dauerkonflikt ist absehbar. Umgekehrt mußte 1993 der Bau der Erdgasleitung bei Lend aus wirtschaftlichen Gründen gestoppt werden.

Die politischen Strategien der Gasgesellschaften bestehen bei diesen Konflikten mit Betreibern kleiner Biomasseheizwerken meist im Anbieten von monetären Abfindungen, der Konkurrerung durch Niedrigpreisangebote und indirekter politischer Inter-

vention. So wurde schon beim Bau der Trans-Austria-Gasleitung II ein Konflikt mit Biomassebauern durch Bezahlung einer nicht unbedeutlichen Summe an eine öffentliche Einrichtung, die sich mit Biomasse befaßt, relativ einfach gelöst. Auch im Fall der O.Ö. Ferngas im Innviertel wurden Landwirte, die durch den Gasleitungsbau um die Realisierung von Biomasseheizanlagen fürchteten, durch finanzielle Ablösen beruhigt (Spitzauer 1994). Die Verschränkung der Gaswirtschaft mit politischen Akteuren ermöglicht die Subventionierung aus Steuergeldern, wie etwa beim Bau der Grenzland-Erdgasleitung im Waldviertel. Das umstrittene Projekt (in der Region wäre ein entsprechendes Biomassepotential vorhanden gewesen, einzelne Projekte waren schon sehr weit gediehen) wurde durch die niederösterreichische Landesregierung finanziell unterstützt und mit Schlagworten wie „Arbeitsplatzsicherung“ und „Regionalförderung“ legitimiert.

Zusammenfassung

Nach dem Krieg bestand breiter Konsens über die Notwendigkeit einer ausreichenden Versorgung. Eine Politik der regulatorischen Bevorzugung (Kok 1991) hielt in weiten Bereichen der Energiebereitstellungsunternehmen Einzug und führte nicht zuletzt durch verschwommene politische Vorgaben zu Mißbräuchen. Die mangelhafte marktwirtschaftliche Orientierung ermöglichte politische Interventionen und hohe Renten für verschiedenste Industrie- und Bankengruppen. Dieser auf „Energie = Wachstum = Wohlstand“ basierende Kurs trug dazu bei, daß die Energiewirtschaft zu einem der mächtigsten Industriezweige der österreichischen Wirtschaft wurde und das Verhalten von Regierung und Sozialpartnern entscheidend beeinflussen konnte.

Im Konflikt um Hainburg wurden die Ausbauinteressen der Elektrizitätswirtschaft erstmals durch eine organisierte Gegenbewegung durchkreuzt und in der Folge auch von den Regierungsvertretern nicht mehr mitgetragen. Es gab zwar keine gravierenden politischen Eingriffe (etwa im Sinn einer effizienteren Energienutzung), die Ausbaulobby wurde aber aus dem Schlaraffenland verstoßen und muß sich derzeit mit Diät-Rezepten über Wasser halten. Auswirkungen der Liberalisierungsbestrebungen der EU sind seit Österreichs Beitritt (ausgenommen im verstärktem Kampf um Marktanteile) noch nicht wirksam geworden. Der Konflikt um das Kraftwerksprojekt Lambach zeigt deutlich, daß die Lernbereitschaft mächtiger Gruppen (OKA, Teile der Wirtschaft und Gewerkschaft) sehr gering ist. Es gibt zwar eine Sensibilisierung der Bevölkerung im Elektrizitätsbereich, Argumente wie „Arbeitsplatz“ und „Aufträge für die eigene Industrie“ sind aber noch immer schlagkräftig genug, um große Teile der Bevölkerung von der Notwendigkeit zusätzlicher Kapazitäten zu überzeugen. Eine wirklich durchschlagskräftige Lobby, die „sanfteren“ Energieformen zum Durchbruch verhelfen könnte, fehlt nach wie vor. Dies ist nirgends deutlicher sichtbar als in der kraftlosen und zögerlichen Haltung der Regierung zur Einführung einer Energieverbrauchsabgabe, die seit Mitte der 80er Jahre diskutiert wird. In der derzeit (Februar 1996) zur Diskussion stehenden Form leistet sie zwar einen kleinen Beitrag zur Budgetkonsolidierung, bedeutet aber keinen Lenkungseffekt und kaum einen Anreiz zur Effizienzsteigerung. So bleibt zu befürchten, daß sich die Einstellung der Österreicher zum Energiesparen (SN v. 11. 5. 1995) auch in den nächsten Jahren nicht maßgeblich verändern wird. Demnach fühlt sich jeder zweite Österreicher nicht ausreichend über Energiesparmaßnahmen bzw. über die Vor- und Nachteile verschiedener Energieformen informiert. Erst ein solches Wissen aber würde es möglich machen, entsprechende Maßnahmen zu setzen; noch fehlt aber für eine professionelle und firmenneutrale Wissensvermittlung und Umsetzung effizienter Energienutzung oftmals die politische und finanzielle Unterstützung.