

Frankreichs energiepolitische Reformagenda

Grüne Wachstumsimpulse und strategische Ambivalenzen

Severin Fischer

Mit dem Entwurf für ein Gesetz zur »Transition énergétique« hat die französische Regierung im Juli 2014 die rechtlichen Grundlagen für eine strategische Neuorientierung der Energiepolitik Frankreichs formuliert. Langfristig werden ehrgeizige Ziele zur Schaffung eines klimaverträglichen Energiesystems in Aussicht gestellt. In kurz- und mittelfristiger Perspektive bleiben jedoch zentrale Gestaltungsfragen unbeantwortet. Dazu gehören Fragen wie der Umgang mit dem nuklearen Kraftwerkspark, aber auch die Finanzierung des Transformationsprogramms. Ungeachtet dessen ist die Verabschiedung des Gesetzes für die französische Regierung von großer innen- wie außenpolitischer Bedeutung. Die Unterstützung Deutschlands auf EU-Ebene wird eine zentrale Rolle spielen.

Die Debatte über nachhaltige Entwicklung und Klimapolitik ist seit Beginn des »Grenelle Environnement«-Prozesses im Jahr 2007 in der französischen Tagespolitik dauerhaft präsent. Mit dem Wahlkampfversprechen Präsident François Hollandes, den Anteil der Kernenergie am Stromverbrauch bis zum Jahr 2025 von 75 auf 50 Prozent zu begrenzen, wurde eine bis dahin stark auf die Klimaverträglichkeit des Systems fokussierte Auseinandersetzung um eine technologie-spezifische Komponente für den Energiesektor ergänzt. Der Gesetzentwurf für das energie- und klimapolitische Gesamtprogramm wurde im Juli 2014 nach einem rund zweijährigen Konsultationsprozess vorgelegt, der neben Unternehmen, Gewerkschaften, Umweltverbänden und Wissen-

schaftlern auch regionale Akteure einbezog. Der Entwurf wird in den kommenden Monaten von den beiden parlamentarischen Kammern behandelt und soll bis Anfang 2015 verabschiedet werden. Die Einrichtung eines eigenen Superausschusses in der Assemblée Nationale verdeutlicht die große Bedeutung des Themas für die Innenpolitik des Landes.

Ehrgeizige Ziele und strategische Ambivalenzen

Ähnlich wie die Regierung in Berlin bei der Erarbeitung des deutschen Energiekonzepts 2010 hat sich auch die französische Regierung an unterschiedlichen umwelt- und energiepolitischen Zielsetzungen orientiert.

Dazu gehören die Minderung der CO₂-Emissionen um 40 Prozent bis 2030 und 75 Prozent bis 2050 (jeweils gegenüber dem Referenzjahr 1990), die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch um 23 Prozent bis 2020 und 32 Prozent bis 2030 sowie eine Halbierung des Energieverbrauchs bis 2050. Zusätzlich wird mit der Verringerung des Verbrauchs fossiler Energieträger um 30 Prozent bis 2030 gegenüber dem Basisjahr 2012 ein Ziel angestrebt, das bislang weder in der deutschen noch in der EU-weiten energiepolitischen Szenarienplanung zu finden ist. Die Erreichung der Klimaziele soll zusätzlich durch ein Klimaschutzgesetz mit fünf Jahre geltenden Emissionsbudgets gewährleistet werden, das einem bereits in Großbritannien etablierten Regulierungsmodell folgt.

Neben den mittel- und langfristigen Zielen sieht der Gesetzentwurf auch eine Reihe von Maßnahmen vor, die schon in den kommenden Jahren wirken sollen. Dazu zählen Bonuszahlungen für den Erwerb von Elektro-Fahrzeugen oder die Einrichtung von sieben Millionen Ladestationen. Vorgeschlagen werden auch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudesektor, die eine Renovierung von jährlich 500 000 Wohnungen bis 2017 ermöglichen sollen. Die Gesamtkosten für Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien, für die Verbesserung der Energieeffizienz und weitere Maßnahmen im Zeitraum 2015–17 wurden auf zehn Milliarden Euro taxiert.

Obwohl die Zusage, den Anteil der Atomenergie an der Stromerzeugung zu reduzieren, die Entwicklung des Energieprogramms entscheidend vorantrieb, bleiben die Bestimmungen hierzu im Entwurf des Gesetzes vage. So ist zwar weiterhin von einem Anteil von 50 Prozent im Jahr 2025 die Rede, doch schon das genannte Zieljahr ist nicht konsistent mit den Planungsdaten für Klimaschutz, erneuerbare Energien und Energieeffizienz, die sich an den Zieljahren 2020, 2030 oder 2050 orientieren. Unklarheit besteht auch mit Blick auf den Kraftwerkspark. So definiert der Gesetzentwurf zwar ein Maximum an nuklearer Kapazität

von 63,2 Gigawatt, der jedoch lediglich den Status quo darstellt. Eine Aussage über Abschaltungen, die zur Erreichung des Ziels für 2025 nötig wären, wird nicht getroffen. Auch die Zusage von Präsident Hollande, das Kraftwerk im elsässischen Fessenheim vom Netz zu nehmen, findet sich nicht in der Regierungsvorlage wieder. Umweltministerin Royal begründete dies in einem Interview damit, dass der Kraftwerksbetreiber Électricité de France (EdF) ein privates Unternehmen sei, dessen betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der Staat nicht vorgehen wolle. Würde das vorgeschlagene Kapazitätsplateau gesetzlich festgeschrieben, hätte die Inbetriebnahme des im Bau befindlichen Europäischen Leichtwasserreaktors (EPR) Flamanville zur Folge, dass die definierte Kapazitätsobergrenze in den kommenden Jahren überschritten würde und eine andere Anlage abgeschaltet werden müsste.

Reformdruck aus dem System

Das französische Energiesystem steht seit mehreren Jahren vor einer Reihe von Herausforderungen, denen die Regierung nun mit der geplanten »Transition énergétique« zu begegnen versucht. Allem voran ist der sowohl in absoluten Zahlen als auch in Pro-Kopf-Werten zu messende deutliche Anstieg des Energieverbrauchs in den vergangenen zwanzig Jahren zu nennen, der lediglich durch die Wirtschaftskrise 2008/09 kurzzeitig gestoppt wurde. Ein Faktor, der diesen Anstieg mitverursacht hat, dürfte der politisch regulierte und im EU-weiten Vergleich niedrige Strompreis sein. Aus dem Markt heraus werden aus diesem Grund nur wenige Impulse für einen effizienteren Umgang mit Elektrizität gegeben.

Hinzu kommt eine hohe Thermosensitivität des französischen Stromsystems, die sich etwa darin zeigt, dass der Elektrizitätsverbrauch vorrangig von jahreszeitlichen Temperaturveränderungen bestimmt wird. Aufgrund der politischen Anreize zur Installation von Elektroheizungen, die es in den vergangenen Jahrzehnten gab, steigt

die französische Stromnachfrage in den Wintermonaten weitaus stärker als in anderen EU-Mitgliedstaaten. So wuchs die Spitzenlast von rund 75 Gigawatt im Jahr 2001 auf über 100 Gigawatt im Jahr 2014. Als Folge dieser Entwicklungen wird es immer schwieriger, den Bedarf vollständig mit französischen Kapazitäten zu decken. Um den Verbrauch zu senken, hat die französische Regierung neben Energieeffizienzmaßnahmen, für die vor allem Preissignale an die Adresse der Endkunden notwendig wären, auch die Einführung eines Kapazitätsmarkts beschlossen. Über einen dezentral organisierten Mechanismus sollen mittelfristig Anreize für Investitionen in neue Kraftwerkskapazitäten und für eine Erhöhung der Verbrauchsflexibilität gesetzt werden.

Abgesehen von den nachfragebedingten Herausforderungen des französischen Stromsystems zeigen sich auch auf der Angebotsseite Probleme, die Druck auf die französische Energiepolitik ausüben. Zum einen stockt nach wie vor der Ausbau der erneuerbaren Energien. Das nationale Ziel, ihren Anteil am Gesamtenergieverbrauch im Kontext der EU-Erneuerbare-Energien-Richtlinie bis 2020 auf 23 Prozent zu steigern, scheint kaum erreichbar zu sein. Aufgrund der Unbeständigkeit des französischen Fördersystems und der bekannt langen Planungs- und Genehmigungszeiten muten insbesondere die anvisierten 27 Prozent Anteil am Stromverbrauch überaus ambitioniert an. Zum anderen ist ein Modernisierungstau im Kraftwerkaltbestand zu beobachten. In einen Großteil der 58 Atomreaktoren müsste investiert werden, um längere Laufzeiten zu ermöglichen. Konservativen Schätzungen des Kraftwerksbetreibers EdF zufolge wären bis 2025 rund 55 Milliarden Euro allein dafür aufzuwenden, die Anlagen instand zu setzen und ihre Sicherheit im notwendigen Umfang zu verbessern.

Die Ambivalenz des politischen Transformationsprojekts mit Blick auf die angestrebte umweltverträgliche Ausgestaltung und das Schwanken im Umgang mit der

Atomenergie sind das Ergebnis einer Vielzahl von Forderungen, die unterschiedliche und meist einflussreiche Akteursgruppen an die politisch Verantwortlichen herantragen, die wiederum ein möglichst breites Spektrum dieser Forderungen zu befriedigen versuchen. So besteht über die moderate Reduzierung des Anteils der Atomenergie aufgrund der systeminhärenten Risiken, die dem Kraftwerkspark anhaften, ein mittlerweile weitgehender Konsens in der französischen Politik. Gleichzeitig birgt die Abschaltung bereits abgeschriebener Atomkraftwerke nicht nur finanzielle Risiken für EdF und damit indirekt für den Staatshaushalt. Sie könnte auch die Versorgungssicherheit beeinträchtigen, wenn es nicht gelingt, den Stromverbrauch zumindest in den Wintermonaten deutlich zu senken. Es verwundert daher nicht, dass das Transformationsprogramm in diesem Punkt bewusst mehrdeutig bleibt.

Ein wichtiger Schritt in Richtung Ausbau erneuerbarer Energien, Erhöhung der Investitionen in die Infrastruktur und Steigerung der Energieeffizienz wäre in diesem Zusammenhang die Anpassung des Endkundenstrompreises. Bislang spiegelt dieser Preis nicht die vollen Kosten der notwendigen Modernisierung des Systems wider. Änderungen des Strompreises haben in Frankreich jedoch politische Symbolwirkung und unterliegen der Kontrolle durch die Regierung. Dies wurde einmal mehr im August 2014 deutlich, als eine vom unabhängigen französischen Regulierer CRE empfohlene Preiserhöhung von der Regierung unterbunden wurde.

Entscheidend für die Umsetzung der »Transition énergétique« wird insbesondere der Umgang mit dem Konzern EdF als größtem Stromversorger des Landes sein. Mit einem staatlichen Anteil von 85 Prozent hat die Regierung maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des Konzerns. EdF wiederum ist nicht nur ein wichtiger Faktor für den französischen Staatshaushalt, sondern besitzt mit seinen vielen Beschäftigten und (ehemaligen) Staatsbediensteten auch ein nicht zu unterschätzendes Erpressungs-

potenzial. Eine transparente und bedarfsgerechte Preispolitik der Regierung wird in Kombination mit einer strategischen Steuerung des Unternehmens in Richtung der Transformationsziele für den Erfolg der französischen Energiewende unabdingbar sein.

Innen- und außenpolitische Signalwirkung

Ein erfolgreiches Gesetzgebungsverfahren zur »Transition énergétique« wäre für die Präsidentschaft Hollande innenpolitisch bedeutsam, würde es doch die Fähigkeit der Regierung unter Beweis stellen, Reformen in einem zentralen Politikfeld durchzusetzen. Mit der Ernennung einer prominenten und parteiloyalen Politikerin wie Ségolène Royal zur nunmehr vierten Umwelt- und Energieministerin seit den Wahlen 2012 wird zudem der Wunsch erkennbar, bei der Vermarktung eines politischen Projekts Stabilität und politische Erfahrung geltend zu machen. Die Überhöhung der »Transition énergétique« zum »ehrgeizigsten Programm aller EU-Mitgliedstaaten« zeigt, welche große symbolische Bedeutung das Vorhaben für die innenpolitische Handlungsfähigkeit der Regierung hat.

Gleichzeitig dient das energiepolitische Reformprogramm auch der Vorbereitung des mit großen Hoffnungen verknüpften VN-Klimagipfels in Paris 2015, bei dem sich die Nation als vorbildliche Gastgeberin präsentieren möchte. Auf nationaler Ebene wird somit der unbedingte Wille bekundet, ein ehrgeiziges Klimaschutzabkommen abzuschließen. Insofern erscheinen auch nationale Zielsetzungen in mittel- und langfristiger Perspektive bedeutungsvoller als kurzfristig wirksame Maßnahmen auf EU-Ebene, die etwa die Reform des Emissionshandels oder die Festlegung von Zielwerten für erneuerbare Energien und Energieeffizienz betreffen.

So wichtig die Verabschiedung der »Transition énergétique« in ihrer Symbolwirkung auch sein mag – Umsetzungsprobleme in der Anfangsphase sind schon jetzt absehbar. Während weitgehender Konsens über

die langfristigen Ziele besteht, ist insbesondere noch ungeklärt, wie die Maßnahmen in den kommenden Jahren finanziert werden sollen. Das Programm wird als grüner Konjunkturimpuls dargestellt in der Hoffnung, sich dadurch den notwendigen fiskalischen Spielraum im Parlament erkämpfen zu können. Gleichzeitig steht das Programm in Konkurrenz zu anderen Ausgabeposten im französischen Haushalt, der ohnehin Einsparzwängen unterworfen ist. Zusätzliche Kürzungswünsche kommen nicht nur aus den Reihen der sozialistischen Abgeordneten, sie werden auch von Seiten der EU-Institutionen und der europäischen Partner geäußert.

Für Deutschland sollte die Transformation des französischen Energiesystems ein wichtiges Anliegen sein. Schließlich hat sich die Zahl der Energiewende-Partner in der EU in den vergangenen Jahren nicht wesentlich erhöht. Entscheidend ist dabei, dass diese Erkenntnis nicht nur unter Energiewende-Akteuren verbreitet wird, sondern dass sich die Bedeutung des französischen Projekts für Deutschland auch in der Europapolitik widerspiegelt. Sollte Frankreich aufgrund des Konsolidierungsdrucks, den nicht zuletzt Berlin propagiert, außerstande sein, die notwendigen Mittel für Investitionen in ein grünes Wachstumsprogramm aufzubringen, könnte sich der Eindruck verfestigen, dass Berlin eine französische Energiewende zu verhindern sucht.

Neben den erforderlichen Wachstumsimpulsen bieten sich derzeit auch eine Reihe funktionaler Themen für deutsch-französische Kooperation in der Energiepolitik an. So ist Frankreich seinem Nachbarn sowohl bei der Konzipierung eines Kapazitätsmechanismus im Stromsektor als auch bei der Gestaltung eines Ausschreibungsmodells für den Ausbau erneuerbarer Energien einen Schritt voraus. Der Erfahrungsaustausch und die Entwicklung einer ernsthaften bilateralen Zusammenarbeit könnten eine inhaltlich bislang einseitig von Deutschland geprägte Partnerschaft auf diesem Wege zu einem echten Kooperationsmodell werden lassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364