

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Dezember 2008 N° 9
ISSN 1865-701X

Französische Energiepolitik: von der Unabhängigkeit zur Interdependenz

von Jacques Percebois



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch Stiftung

Redaktion:

Ulla Brunkhorst und Katrin Sold

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.weltpolitik.net
© 2008 DGAP

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Zusammenfassung / Summary

Jacques Percebois

Französische Energiepolitik: von der Unabhängigkeit zur Interdependenz

- Die französische Energiepolitik war schon immer vom Streben nach Unabhängigkeit vom Ausland geprägt. Dabei setzt der französische Staat seit den Ölkrisen der 1970er Jahre verstärkt auf den Ausbau der Kernenergie. Die Renaissance der Kernenergie in Europa und weltweit verhilft der französischen Energiewirtschaft heute zu einer weiteren Verbesserung ihrer Position.
- Der 1995 angestoßene europäische Deregulierungsprozess hat die französische Regierung genötigt, einige öffentliche Unternehmen zumindest teilweise zu privatisieren. Der Anteil des Staates an den großen Energieunternehmen wie etwa EDF ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern aber weiterhin hoch.
- Die französische EU-Ratspräsidentschaft hat die Energie- und Klimapolitik zu einem ihrer Schwerpunkte gemacht, musste ihre ehrgeizigen Vorschläge in diesem Bereich aber in Anbetracht der Finanzkrise etwas zurücknehmen.
- Frankreich setzt sich insbesondere für eine Verbesserung der Energieversorgungssicherheit ein, die unter anderem durch ein besser koordiniertes gemeinsames Auftreten der Mitgliedstaaten beim Erdgasimport, vor allem gegenüber Russland, erreicht werden soll.

French Energy Policy: from Independence to Interdependence

- French energy policy has always been characterized by the pursuit of independence from foreign countries. Since the oil crisis in the 1970s, France has increasingly promoted the development of nuclear energy. The renaissance of nuclear energy in Europe and the world further strengthens France's position in the energy realm.
- Since 1995, European deregulation processes have forced the French government to partially privatize some public enterprises. Nevertheless, compared to other European countries, the states' share in big energy trading companies like EDF remains high in France.
- Energy and Climate Policy is among the priorities of the French EU Presidency. Due to the global financial crisis, the French government, however, had to truncate some of its ambitious proposals in this area.
- France particularly tries to improve the security of energy supplies. Therefore, Paris emphasizes the need for better coordination among European member states in the import of natural gas, especially from Russia.

Inhalt

Staatsgelenkte energiepolitische Entscheidungen	5
Energiebilanz Frankreichs	7
Die Rolle Frankreichs bei einer gemeinsamen Energiepolitik in Europa	7

Französische Energiepolitik: von der Unabhängigkeit zur Interdependenz

Jacques Percebois

Die französische Energiepolitik war schon immer vom Streben nach einer gewissen Unabhängigkeit vom Ausland geprägt, darf doch ein Land, das auf der Bühne der internationalen Politik eine Rolle spielen will, bei der Versorgung mit einem strategisch so wichtigen Produkt wie der Energie nicht zu abhängig vom Ausland sein. Nach dem Ersten Weltkrieg wurden in Frankreich die sogenannten Gesetze von 1928 verabschiedet, die dem Staat ein Monopol für Erdölimporte nach Frankreich sicherten. Dieses Monopol delegierte der Staat dann an französische oder in Frankreich tätige Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne. Im Gegenzug mussten diese Firmen bestimmte Bedingungen vor allem hinsichtlich der Versorgungssicherheit, der Lagerung und der Raffinierung akzeptieren. Nur zu gut erinnerte man sich noch an den Treibstoffmangel der französischen Truppen im Ersten Weltkrieg, der dazu führte, dass der französische Präsident einen dringenden Appell an seinen amerikanischen Kollegen richten musste, um die Versorgung der französischen Truppen durch amerikanische Ölkonzerne sicherzustellen. Erst Ende 1992 wurde dieses Gesetz wieder abgeschafft. Nach dem Zweiten Weltkrieg führten die Erfordernisse des Wiederaufbaus zur Verstaatlichung des Energiesektors sowie zur Bevorzugung heimischer Rohstoffe wie Kohle und Wasserkraft. Die Ölkrisen der 1970er Jahre veranlassten dann die Regierung, ein umfangreiches Nuklearprogramm aufzulegen, um die notwendigen Voraussetzungen für die Wiedererlangung einer gewissen energiepolitischen Unabhängigkeit zu schaffen.

Der Aufbau Europas führte zu einer Veränderung insofern, als der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr den Monopolen ein Ende setzte, soweit es sich nicht um »natürliche Monopole« wie Gas- und Stromverteilungsnetze handelte. Aber selbst bei diesen »natürlichen Monopolen« gilt das Prinzip des Netzzugangs Dritter, und die Interdependenz zwischen den Märkten zwingt die europäischen Staaten heute, im europäischen Rahmen zu denken. Das

hindert den französischen Staat allerdings nicht, die europäische Öffnung zu nutzen, um Energieunternehmen in europäischem Maßstab zu schaffen und auf diese Weise eine Form der Unabhängigkeit in jener Interdependenz zu bewahren, die heute in der Europäischen Union zur Norm wird. Die französische EU-Ratspräsidentschaft bietet jetzt die Gelegenheit, europäische Prioritäten wie Versorgungssicherheit, Wettbewerb oder Nachhaltigkeit in einem strategischen Sektor zu stärken. Allerdings ist die Gewichtung dieser drei Ziele in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, wobei Frankreich dem ersten dieser drei Ziele den Vorrang gibt. Im Folgenden sollen zunächst die Entwicklungen der französischen Energiepolitik seit 1945 dargestellt werden. Anschließend wird analysiert, welche Rolle Frankreich heute bei der Entwicklung einer echten europäischen Energiepolitik spielen kann. Das Ziel einer gemeinsamen Energiepolitik ist angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den europäischen Staaten sowohl hinsichtlich der nationalen Präferenzen als auch in Anbetracht der geopolitischen Zwänge noch lange nicht erreicht.

Staatsgelenkte energiepolitische Entscheidungen

Der Staat hat in Frankreich bei allen energiepolitischen Entscheidungen immer eine bestimmende Rolle gespielt, vor allem nach 1945. Er hat stets die richtigen Entscheidungen im richtigen Moment getroffen und die notwendigen Kurswechsel vollzogen, unabhängig davon, welche Partei gerade die Regierung stellte. Die Energiepolitik ist ohne Zweifel einer der wenigen Bereiche, in denen in Frankreich über Parteigrenzen hinweg Einigkeit besteht – die »Grünen« einmal ausgenommen. Die französische Energiepolitik seit 1945 lässt sich in vier Phasen einteilen:

- 1) Von 1945 bis 1958 wurde nationalen Ressourcen der Vorzug gegeben, um den Wiederaufbau

voranzutreiben: Kohle und Wasserkraft. Die französische Wirtschaft blieb abgeschottet und wenig internationalisiert und musste sich vor allem auf ihre nationalen Vorkommen stützen. Die Folge war ein großer öffentlicher Wirtschaftssektor: Man verstaatlichte Elektrizität (mehr als 800 private Unternehmen), Gas (fast 600 private Unternehmen) und Kohle, indem man die Konzerne EDF (Electricité de France), GDF (Gaz de France) und CDF (Charbonnages de France) als sogenannte »öffentliche Industrie- und Wirtschaftseinrichtungen« schuf. Allein der Erdölsektor schien sich der Verstaatlichung zu entziehen. Allerdings gaben die Gesetze von 1928 dem Staat eine große Machtfülle auch in diesem Bereich. Es existierte eine mächtige nationale Ölfirma, die Compagnie Française des Pétroles (TOTAL). Das übergeordnete Ziel war zu dieser Zeit, das Energieangebot und vor allem die Kohleproduktion um jeden Preis zu steigern. Auch der Kohleimport wurde monopolisiert und der Gesellschaft ATIC (Association Technique des Importateurs de Charbon) anvertraut. In dieser Zeit relativer Knappheit war Energie teuer in Frankreich. Die Kohleproduktion erreichte ihren Höhepunkt 1959. Die Bemühungen von EDF, mit einem umfassenden Programm Wasserkraftwerke zu errichten, waren beträchtlich und gemessen am Bruttoinlandsprodukt sogar noch stärker als das spätere Atomstromprogramm. Die Kohle war der dominante Energieträger: Sie diente (neben der Wasserkraft) zur Stromerzeugung, zur Wärme- und Dampfversorgung der Industrie, zur Beheizung von Haushalten sowie zum Betrieb der Eisenbahn. Aus der Kohle gewann man auch das sogenannte Stadtgas, das die Franzosen zu jener Zeit nutzten. 1960 machte die Kohle noch 55 Prozent des Primärenergieverbrauchs in Frankreich aus, Wasserkraft mehr als elf und importiertes Erdöl knapp 32 Prozent. Der Grad der Energieunabhängigkeit (Anteil der nationalen Erzeugung am inländischen Verbrauch) war mit 62 Prozent sehr hoch.

2) Von 1958 bis 1973 wurde dem importierten Erdöl in der Energiebilanz der Vorrang gegeben. Die Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 verpflichtete Frankreich vom 1. Januar 1958 an, seine Grenzen gegenüber der Europä-

ischen Gemeinschaft zu öffnen. Man musste also die zu teuer produzierte nationale Kohle dem billig importierten Erdöl opfern. Die Regierung organisierte das Zurückfahren der Kohleproduktion, das in die sukzessive Schließung zahlreicher Bergwerke mündete. Der bekannte »Plan JM Jeanneney«, der die drastische Reduzierung der teuren Kohleproduktion vorsah, benachteiligte die französische Industrie im europäischen Wettbewerb. Die Bergarbeiter hatten dafür natürlich kein Verständnis, was zu zahlreichen Streiks führte. 1973, in einer Phase starken wirtschaftlichen Wachstums (das Bruttoinlandsprodukt und der Energieverbrauch verzeichneten einen jährlichen Anstieg von sieben Prozent, was einer Verdoppelung binnen eines Zeitraums von zehn Jahren entsprach), sollte der Anteil des Erdöls an der französischen Energiebilanz mit 67,5 Prozent seinen Höhepunkt erreichen. Dem standen die schon teilweise importierte Kohle mit nur 15,5 Prozent gegenüber, die Wasserkraft mit 5,5 Prozent, das Erdgas, das seit den 1960er Jahren das aus Kohle gewonnene Gas ersetzte, mit sieben Prozent und die gerade erst aufkommende Kernenergie mit nur zwei Prozent. Der Grad der Energieunabhängigkeit fiel auf 24,5 Prozent. Das war der niedrigste Wert, den die französische Wirtschaft jemals zu verzeichnen hatte. Erwähnt sei noch, dass das in Frankreich verbrauchte Erdgas teilweise importiert und teilweise im Inland (in Lacq) produziert wurde. Der erste Erdöl-schock führte schließlich die Verletzlichkeit einer stark von Energieimporten abhängigen Volkswirtschaft drastisch vor Augen.

3) Zwischen 1973 und 1995 setzte man die Priorität wieder auf energiepolitische Unabhängigkeit. Die einzige Lösung, um einen akzeptablen Grad an Unabhängigkeit zu erreichen, bestand darin, auf die Kernenergie zu setzen. Zu diesem Zweck wurde der nach dem damaligen Premierminister benannte »Plan P Messmer« verabschiedet, der von Staatspräsident Georges Pompidou noch wenige Wochen vor seinem Tod unterzeichnet wurde. Der Plan sah vor, jährlich sechs Reaktoren à 900 Megawatt zu errichten. Das war eine beträchtliche Größenordnung und erwies sich auch bald als überdimensioniert, hielt doch die nationale Nachfrage nach Elektrizität mit diesem

Angebot nicht Schritt. Frankreich baute rasch Überkapazitäten auf, was es ihm ermöglichte, Strom in den Rest Europas – in die Schweiz, nach Italien, Großbritannien und Deutschland – zu exportieren. Hiermit waren die drei Koordinaten französischer Energiepolitik geschaffen, die bis heute unverändert sind: Priorität für die Energiewirtschaft, Priorität für die inländische Produktion (vor allem Atomenergie) und Priorität für die geografische Diversifizierung der Öl- und Gasimporte. 1995 fiel der Anteil der Kohle an den Primärenergieträgern auf acht Prozent und der des Öls auf 38 Prozent, während der Anteil des Gases auf elf und der der Kernenergie auf 34 Prozent stieg. Somit erreichte der Grad der Energieunabhängigkeit wieder 48 Prozent.

Energiebilanz Frankreichs (in %)

Quellen	1960	1973	1990	2007
Kohle	54,5	15,6	8,3	4,2
Erdöl	31,6	67,3	38,7	35,7
Erdgas	3,4	7,2	11,3	14,5
Kernenergie	–	2,2	34	38,3
Wasserenergie	10,5	5,4	5,5	4,8
Erneuerbare Energien	–	2,3	2,2	2,5
Gesamt (%)	100	100	100	100
Gesamt in Mio. t Erdöl-Äquivalent	85	180	230	276
Grad der Unabhängigkeit (%)	62,1	24,4	48,7	49,1

Quelle: Creden, auf der Grundlage von Daten des Observatoire de l'énergie, MINEFI (Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Industrie).

4) Seit 1995 hat der durch Brüssel angestoßene Deregulierungsprozess die französische Regierung genötigt, ihre energiepolitische Haltung zu überdenken und einige öffentliche Unternehmen zumindest teilweise zu privatisieren: Der Anteil des Staates am Kapital von EDF beträgt noch 85 Prozent, aber derjenige an GDF-SUEZ ist auf 35 Prozent gesunken. Die französischen Energieunternehmen bleiben dennoch Konzerne internationaler Größenordnung in allen Bereichen, ob im Gas-, Strom-, Kernenergie- oder Erdölsektor (letztere mit AREVA und TOTAL). Die Renaissance der Kernenergie in Europa und weltweit verhilft der französischen Energiewirtschaft zu einer weiteren Verbesserung ihrer Position. Die heute komplett importierte Kohle macht nur noch fünf Prozent der Primärenergiebilanz Frankreichs aus. Seit 2004 sind alle Berg-

werke geschlossen. Der Anteil des Erdöls ist auf weniger als 36 Prozent gesunken, während der Anteil des Erdgases, das heute zu 96 Prozent aus Norwegen, Russland, den Niederlanden, Algerien und Ägypten importiert wird, auf 15 Prozent gestiegen ist. Die Kernenergie erreicht jetzt mehr als 38 Prozent, was 78–79 Prozent der nationalen Stromproduktion entspricht. Der Anteil der Wasserkraft stagniert auf unter fünf Prozent, und der der erneuerbaren Energien (Wind und Sonne) erreicht kaum mehr als zwei Prozent. Dank der Nutzung der Kernenergie beträgt der Grad der Energieunabhängigkeit heute 49 Prozent. Es wird allerdings schwierig sein, diesen Wert noch zu steigern, da der Anteil der zur Deckung der Grundlast eingesetzten Kernenergie in der sogenannten Lastkurve nicht erhöht werden kann. Fest steht, dass die von Brüssel eingeforderte Wettbewerbsöffnung, gegen die es in Frankreich zunächst einige Widerstände gab, den französischen Energieunternehmen auch große Chancen geboten hat. Sie nutzen die Gelegenheit, um durch Fusionen ihr Gewicht in der Europäischen Union zu vergrößern. Der französische Energiesektor befindet sich zwar nicht mehr komplett in öffentlicher Hand, aber er bleibt zu einem großen Teil auch weiterhin unter staatlicher Kontrolle. Dadurch kann die französische Regierung sicherstellen, dass die Aufgaben der öffentlichen Versorgung, auf die die Franzosen nach wie vor großen Wert legen, zuverlässig erfüllt werden und Frankreich in der Wahl der Energieträger unabhängig bleibt.

Die Rolle Frankreichs bei einer gemeinsamen Energiepolitik in Europa

Im Energiebereich hat die Europäische Union mit Blick auf das Zieljahr 2020 für jeden ihrer Mitgliedstaaten drei Prioritäten festgelegt: Verringerung der Energieintensität des Bruttoinlandsprodukts um 20 Prozent bezogen auf 1990, Reduktion der CO₂-Emissionen um mindestens 20 Prozent sowie Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch auf wenigstens 20 Prozent. Diese Ziele basieren auf drei komplementären Prinzipien: Nachhaltigkeit, Versorgungssicherheit,

Wettbewerb. Da diese drei Prinzipien nicht immer miteinander vereinbar sind, müssen Prioritäten gesetzt werden. Die Nachhaltigkeit, das heißt die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung, genießt zweifellos höchste europäische Priorität. Man darf deshalb aber nicht die energiepolitische Unabhängigkeit opfern oder die Wettbewerbsfähigkeit der Industrien durch eine Verteuerung der Energie gefährden. Einen strategisch so wichtigen Bereich wie den Energiesektor darf der Staat nicht den Marktmechanismen allein überlassen.

Die Europäische Union war ursprünglich als »Einheitsmarkt« konzipiert, wobei wirtschaftlicher Wettbewerb logischerweise auf dem Vertrauen in die Marktmechanismen beruht. Der Energiesektor stand mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft am Beginn der europäischen Integration und wird wieder ganz oben auf der Agenda stehen. Der Liberalisierungsprozess im Energiebereich bei Gas und Strom soll dem Endverbraucher, ob privat oder gewerblich, dank eines verbesserten Wettbewerbs die bestmöglichen Tarife verschaffen. Dieses Vertrauen in die Mechanismen des Marktes sollte eigentlich auch die Versorgungssicherheit garantieren, nur ist die Realität nicht ganz so einfach. Die Marktmacht bestimmter Anbieter führt zu Wettbewerbsverzerrungen, und der Ölpreis sowie der an ihn gekoppelte Gaspreis werden natürlich weltweit aufgrund von Mechanismen festgelegt, die nicht immer den reinen Wettbewerbsregeln folgen. So führt der heute durch die asiatische Nachfrage auf den internationalen Energiemärkten ausgeübte Druck zu einem erheblichen Preisanstieg für fossile Energieträger, auch wenn die Finanzkrise vom Oktober 2008 diese Tendenz etwas abmildert. Die wachsende Ressourcenknappheit lässt außerdem eine zunehmende Konkurrenz zwischen Europa, Amerika und Asien um den Zugang zu diesen Rohstoffen befürchten. Die politischen Akteure sollten ihre Aufmerksamkeit also verstärkt auf diesen schwieriger werdenden Zugang zu den Energieträgern und die für Europa damit verbundenen Risiken der Abhängigkeit richten. Führen wir uns nur vor Augen, dass die Europäische Union in ihrer Energieversorgung zu 56 Prozent vom Ausland abhängig ist. Dieser Grad ist sehr viel höher bei Erdöl (82 Prozent) oder Erdgas (60 Prozent)

und etwas niedriger bei der Kohle (40 Prozent), aber alle Szenarien bis zum Jahr 2020 sehen einen weiteren Anstieg voraus. Freilich führt die gegenwärtige Finanzkrise zu einer spürbaren Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivitäten und einem Nachlassen der Anspannung auf den Energiemärkten. Der Ölpreis, der Mitte 2008 bereits 147 Dollar für das Barrel erreicht hatte, ist im Oktober 2008 bereits wieder unter die 80-Dollar-Marke gefallen. Ein zu hoher Ölpreis führt normalerweise zu einer Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums, da er einen deflationistischen Effekt auf die Einkommen der Importeure hat. Hingegen untergräbt ein zu niedriger Preis die Bemühungen um Energieeinsparungen und die Entwicklung von Alternativen wie Kernenergie oder erneuerbare Energien. Außerdem würde der Teil des Erdölangebots wegfallen, bei dem die Erschließungskosten den am Markt erzielbaren Preis übersteigen. Der Preisverfall an den Märkten gefährdet bereits einige Vorhaben in Kanada, Russland und Australien.

Die Energieabhängigkeit zeigt sich aber nicht nur in einer hohen Importquote, sie kann auch zur Übernahme der Kontrolle über bestimmte strategische Aktivitäten durch ausländische Akteure führen. Die Risiken feindlicher Übernahmen gehören zu den neuen Herausforderungen im liberalisierten Kontext. Das von der EU-Kommission vorangetriebene Vorhaben der eigentumsrechtlichen Entflechtung von Energieerzeugung und Netzen (ownership unbundling) ist zwar im Zusammenhang mit der zunehmenden Liberalisierung der Märkte zu verstehen, aber es erlaubt andererseits externen Akteuren wie Gazprom, morgen vielleicht die europäischen Gasnetze zu kontrollieren und damit letztendlich die Energieunabhängigkeit der Europäischen Union zu gefährden. Beim Erdgas kontrolliert derjenige, der die Transportnetze kontrolliert, auch den Markt. Das geopolitische Ringen rund um die Pipelineprojekte »North Stream«, »South Stream« und »Nabucco« ruft uns das in Erinnerung. Die Europäische Union muss auf diesem Gebiet mit einer Stimme sprechen, und die Mitgliedstaaten sollten mehr Solidarität zeigen. Die Trennung der Netze hat zur Zeit sicher nicht allerhöchste Priorität, und die Suche nach einem sogenannten »dritten Weg« auf Initiative Frankreichs und Deutschlands müsste es ermöglichen,

die Unabhängigkeit der Netzbetreiber zu stärken, ohne ihre Existenz zu gefährden. Mehr Europa im Energiebereich bedeutet auch mehr Kompetenzen für die Regulierungsbehörden, mehr Koordinierung zwischen den Netzbetreibern und mehr grenzüberschreitende Verbindungen.

Der Energiesektor ist ein Bereich, in dem jedes Land die Pflicht hat, seine Interessen zu verteidigen. Dem Subsidiaritätsprinzip kommt daher große Bedeutung zu. Der Konsens in Bezug auf die langfristigen Ziele darf die Divergenzen bei der Wahl der Mittel zur Erlangung dieser Ziele nicht verdecken. Die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen ist nicht überall gleich. Einige Länder verfügen über bedeutende Gasvorkommen (Niederlande oder Großbritannien), andere sind reich an Kohle (Polen und Deutschland), und wieder andere haben das Glück, eine leistungsstarke Atomindustrie zu besitzen (Frankreich). Diese Unterschiede dürfen aber auf keinen Fall zu Unstimmigkeiten oder zur Abschottung führen, sondern sollten vielmehr durch einen intensiveren innereuropäischen Austausch mehr Solidarität und Komplementarität bewirken. Dem Ausbau von Netzverbindungen im Gas- und Strombereich sollte daher politische Priorität zukommen. Auch die Neubelebung der Nuklearenergie muss in der Union wieder nüchtern und ohne Vorbehalte prinzipieller Art geprüft werden. Sie ist eine Chance für Europa, das auf diesem Sektor immer führend war. Es wäre von Schaden für Europa, wenn es abseits stehen würde, während die Nuklearenergie weltweit wieder an Bedeutung gewinnt (wie in den Ländern rund um das Mittelmeer, in Asien, Lateinamerika und den USA). Man wird auch nicht auf die Nutzung der Kernenergie verzichten können, wenn man die vereinbarten ehrgeizigen Klimaziele erreichen will.

Solidarität im Hinblick auf den Zugang zu Energie darf sich nicht nur auf die europäische Ebene beschränken, sie muss auch in jedem einzelnen Land zwischen allen sozialen Schichten gelten. Die Versorgung mit Gas und Strom zählt zu den Kernaufgaben des öffentlichen Dienstes. Energie ist ein Posten, der den Haushalt der Niedrigverdiener besonders stark belastet. Hohe Energiepreise haben ihre Logik, wenn die Kosten für den Zugang zu Energie hoch sind, vor allem wenn man die mit der

Nutzung dieser Energie verbundenen negativen externen Kosten bedenkt. Die Berücksichtigung der Kosten einer Tonne CO₂ beim Endpreis ist daher legitim. Es gibt auch andere Umwelteffekte, die heute überhaupt noch nicht in den vom Endverbraucher gezahlten Preis einfließen und die vom Steuerzahler getragen werden. Der gerechte Preis für Energie ist der, der seinen »sozialen Kosten« entspricht, d.h. der alle mit der Produktion, dem Transport und dem Verbrauch der Energie verbundenen direkten und indirekten Kosten enthält. Die »Preiswahrheit« erlaubt es außerdem, Energieeinsparungen zu rechtfertigen, und sie hat den Verdienst, die potenziellen Alternativen zu den endlichen Ressourcen wettbewerbsfähig zu machen. Für den Verbraucher mit geringem Einkommen ist das allerdings manchmal teuer. Die Gaspreise für die Haushalte sind stark gestiegen, da das Gas fast ausnahmslos im Rahmen von Verträgen importiert wird, die eine Koppelung des Gaspreises an die Preise für Rohöl oder Ölprodukte vorsehen. Die Differenz zwischen Marktpreisen und staatlich reglementierten Preisen ist gering in den Ländern, in denen die reglementierten Preise noch in Kraft sind, wie besonders in Frankreich. Die reglementierten Strompreise bleiben in Frankreich stabil auf niedrigem Niveau, da ihre Kalkulation auf den relativ niedrigen Kosten der französischen Nuklearstromproduktion beruht (40 Euro pro Megawattstunde). Die Strompreise auf den Energiegroßmärkten sind dagegen deutlich höher, da sie auf den Produktionskosten der mit Gas oder Kohle gespeisten deutschen Wärmekraftwerke basieren und die Weltmarktpreise für diese Brennstoffe in die Höhe geschossen sind (rund 75 Euro pro Megawattstunde). Durch die Vernetzung der europäischen Energiemärkte sind die französischen Großhandelspreise an die deutschen gekoppelt. Dies hat zur Folge, dass diejenigen Verbraucher, gleich ob Großkunden oder Einzelkunden, die sich für den Marktpreis entschieden haben, nun einen deutlich höheren als den reglementierten Preis für ihren Strom zahlen müssen. Daher auch ihr Wunsch, die Möglichkeit eines Tarifwechsels zurück zum staatlichen Tarif bis mindestens 2010 in Anspruch nehmen zu können, was vom Parlament auch bereits gebilligt wurde. Natürlich werden diese reglementierten Tarife demnächst verschwinden, da sie nach Meinung der EU-Kommission den Wettbewerb

verfälschen. Aber man muss sich auch noch einmal die in der Vergangenheit vom französischen Stromverbraucher getragenen Belastungen vor Augen führen, die überhaupt erst die Finanzierung des französischen Atomprogramms ermöglicht haben, und gleichzeitig muss man sich Gedanken über die sozialen Folgen des Preisanstiegs bei den einkommensschwachen Schichten machen.

Zwei der Maßnahmen, die unter französischer Ratspräsidentschaft verabschiedet werden könnten, erscheinen heute sehr realistisch: Eine Einigung über die Verstärkung der Bemühungen um Energiesicherheit sowie eine Vereinbarung zum Klimaschutz. Eine Einigung über die Zukunft der Reglementierung der Strompreise wird ohne Zweifel nur schwer zu erzielen sein.

1) Energiesicherheit: Die französische Präsidentschaft hat bereits auf einer Verbesserung der Energieversorgungssicherheit bestanden. Diese soll erreicht werden durch ein besser koordiniertes gemeinsames Auftreten der Mitgliedstaaten beim Erdgasimport, vor allem gegenüber Russland, und eine verstärkte Nutzung der Kernenergie, auf die Frankreich besonderen Wert legt. Während eine Einigung in dem erstgenannten Punkt als möglich erscheint, ist sie sehr viel schwieriger in dem zweitgenannten Punkt zu erreichen, da Deutschland zur Zeit nicht daran denkt, seinen Beschluss zum Atomausstieg rückgängig zu machen. Das »Prinzip der Reziprozität«, das es einem Strom- oder Gasnetzbetreiber aus einem Land, in dem eine eigentumsrechtliche Trennung der Netze nicht besteht, verbietet, sich am Kapital von Netzbetreibern in Ländern zu beteiligen, in denen diese gilt, ist sicher ein Sieg der Kommission. Allerdings ist diese Maßnahme im Namen der Unabhängigkeit der Union auch mit dem Einverständnis Frankreichs getroffen worden und zielt vor allem auf Gazprom, aber nicht nur. Die Wirtschaftslage von Gazprom und Russland ist heute jedoch weniger prosperierend, so dass ihre »Marktmacht« etwas begrenzt ist.

2) Klimaschutz: Die französische Präsidentschaft müsste auch die Umweltagenda und vor allem den Emissionshandel vorantreiben, ohne zu stark auf der Entwicklung erneuerbarer Energien wie

der Windenergie zu bestehen, die in Frankreich im Gegensatz zu Deutschland keine große Priorität genießen. Es ist schwierig, gemeinsam aus einer Partitur zu spielen, wenn jeder Musiker sein eigenes Tempo wählt. Es ist einfacher, sich über generelle Langzeitziele zu verständigen als über bestimmte kurz- und mittelfristige Maßnahmen und Ziele. Frankreich wird nicht versuchen, die deutsche Seite von einem Wiedereinstieg in die Kernenergie zu überzeugen. Man geht vielmehr davon aus, dass die weltweit steigende Bedeutung der Kernenergie Deutschland schließlich davon überzeugen wird, dass es sich im Irrtum befindet und nicht länger den »einsamen Ritter« spielen kann. Eine formelle Übereinkunft über das Klimaprojekt wäre möglich im Zuge des im Rahmen der Kyoto-Verhandlungen geplanten Gipfels in Posen im Dezember 2008. Frankreich liegt sehr viel daran, jedoch ist mit dem Widerstand Deutschlands, Italiens, Polens und vieler mitteleuropäischer Staaten zu rechnen, die nicht durch zusätzliche Beschränkungen die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie gefährden wollen, zumal sich die allgemeinen wirtschaftlichen Aussichten eingetrübt haben. Frankreich sähe es gern, wenn Europa auf diesem Gebiet mit einer Stimme spräche, jedoch hat Polen bereits angedroht, bei einigen Entscheidungen sein Veto einzulegen. Die Verschiebung der Entscheidungen auf einen späteren Zeitpunkt angesichts der Erschütterungen auf den Finanzmärkten erscheint heute vielen Ländern als eine weise Entscheidung. Frankreich wird dennoch alles versuchen, um in diesem Bereich doch noch eine prinzipielle Einigung zu erreichen.

Eine Priorität Frankreichs besteht auch darin, im Gefolge der aktuellen Krise zu einer Verständigung auf dem Gebiet der internationalen Finanzmärkte zu gelangen. Darüber hinaus sollen einige wichtige Elemente der Gemeinsamen Agrarpolitik bewahrt werden, von denen die französische Wirtschaft besonders profitiert hat. Und schließlich möchte man mit Russland noch eine politische und militärische Übereinkunft über die Sicherheit in Europa erzielen. Es werden also Zugeständnisse in anderen Bereichen gemacht werden müssen, und wahrscheinlich wird sich die französische Präsidentschaft auf dem Gebiet der Energie- und Umwelt-

politik mit einem Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zufrieden geben, was bereits als Erfolg anzusehen wäre. Die Energiepolitik ist vielleicht schon jetzt nicht mehr eine so wichtige Priorität der französischen Präsidentschaft, wie sie es noch vor kurzem war, ohne dass dies offiziell zugegeben würde. Der gesamte politische und wirtschaftliche Kontext hat sich mit dem Georgien-Krieg und der Finanzkrise binnen weniger Monate stark verändert, aber dennoch sollte es möglich sein, die Energiepolitik voranzubringen. Im Bereich der Energiesicherheit scheint ein »schwacher« Konsens für langfristige Partnerschaftsverträge zwischen der EU und ihren Lieferländern vor allem beim Erdgas möglich. Diese Partnerschaft könnte sich auch auf Afrika erstrecken, das Mineralölprodukte und Uran an Europa liefert. Frankreich glaubt, hier über besondere, historisch gewachsene Möglichkeiten zu verfügen. Das Euromediterrane Projekt ist dafür ein Beispiel. Allerdings zeigen die deutschen Vorbehalte, dass man in dieser Richtung offenbar nicht zu weit gehen kann. Die Frage der Liberalisierung wird hingegen als weniger wichtig eingestuft, bestehen doch große Meinungsverschiedenheiten unter den EU-Mitgliedstaaten in der Frage, ob noch mehr Wettbewerb zugelassen werden sollte oder nicht. Die neuen Mitgliedstaaten aus Osteuropa sind meist glühende Befürworter eines zunehmenden Wettbewerbs, eine Haltung, die nicht überall geteilt wird. Besonders in Frankreich ist die öffentliche Meinung nicht von den positiven Effekten dieser Liberalisierung überzeugt, und die Bedeutung solcher innenpolitischer Erwägungen sollte nicht unterschätzt werden.

In zwei Schlüsselbereichen sollte es möglich sein, zur konkreten Umsetzung konsensfähiger gemeinschaftlicher Ziele zu gelangen: einerseits beim Ausbau der Verknüpfung der Strom- und Gasnetze, was die wechselseitige Sicherheit steigert, und andererseits bei der Schaffung einer europäischen Behörde, die in der Lage ist, konkret abgestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der Energieeinsparung und der erneuerbaren Energien zu ergreifen. Seit kurzem gibt es eine gemeinsame Strombörse für Deutschland, Frankreich und die Beneluxländer, die durch das Zusammenwachsen der Netze möglich geworden ist. Das in Frankreich mit einigem Erfolg eingeführte Bonus-Malus-System könnte als

eine konkrete Maßnahme den anderen EU-Ländern zur Nachahmung empfohlen werden, um den Umweltschutz voranzubringen. Die Einführung eines Auktionierungssystems für die Zuteilung von CO₂-Zertifikaten ist im Gegensatz dazu weitaus schwerer zu erreichen. Der schwierigste Punkt jedoch bleibt die Frage der reglementierten Tarife, wie sie noch in vielen Mitgliedstaaten für Strom und Gas bestehen. Die EU-Kommission möchte sie bis 2010 abschaffen. Frankreich ist aus politischen Gründen dagegen und wird sicher eine für alle akzeptable Lösung suchen, die dem Wettbewerbsprinzip Rechnung trägt, ohne die Kaufkraft der Haushalte zu sehr zu beschneiden. Man könnte z. B. überlegen, ob Länder, die dies wünschen, allen Haushalten für eine bestimmte begrenzte Strommenge einen reglementierten Tarif garantieren und den darüber hinaus gehenden Verbrauch zu Marktpreisen berechnen könnten. Dies hätte zugleich den Vorteil, dass die Verbraucher zum Energiesparen angeregt würden.

Es besteht vielleicht die Versuchung, den europäischen Integrationsprozess mit Hilfe der Methode der »variablen Geometrie« voranzutreiben: Deutschland und die Nord- oder Osteuropäer würden sich über bestimmte Fragen einigen (z. B. über die Trennung der Versorgungsnetze) und die Südeuropäer über andere (insbesondere über reglementierte Tarife). Diese Vereinbarungen stünden anderen Staaten offen, die sich ihnen anschließen oder sie an ihre Situation anpassen könnten. Von dieser Vorgehensweise hat man bei der aktuellen Finanzkrise Gebrauch gemacht: Einige Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, die dann von allen anderen abgesegnet wurden. Das ist natürlich eine effektive, aber politisch riskante Vorgehensweise. Europa hat sich zwar manchmal sehr langsam, aber dafür stets auf der Grundlage eines breitest möglichen Konsenses fortentwickelt. Das Europa der »variablen Geometrie« ist ein Europa, das zentrifugalen Kräften ausgesetzt wäre und so geschwächt würde.

Die Politik muss einen zweiten Anlauf nehmen, um die Kohäsion Europas im Energiebereich zu stärken. Die französische Präsidentschaft muss natürlich ihre anfänglichen ambitionierten Vorschläge in Anbetracht der aktuellen Krise etwas

zurücknehmen. Die energie- und umweltpolitischen Herausforderungen zählen zu den künftigen europäischen Schlüsselfragen. Fortschritte sind vor allem möglich in den Bereichen Governance und Solidarität. Mehr Europa heißt nicht immer nur mehr Markt, sondern auch mehr Governance und mehr Solidarität. Mehr Governance bedeutet eine stärkere Kontrolle des Marktes und eine Ausweitung der Kompetenzen der Institutionen, die für die Netze zuständig sind. Mehr Solidarität bedeutet besser koordiniertes Auftreten gegenüber den nicht zur Europäischen Union gehörenden Lieferanten, aber auch stärkere Berücksichtigung der Lage der einkommensschwachen Bürger. Die Fortschritte und Erfolge Europas müssen allen Bürgern zugute kommen, den jetzigen wie den künftigen Generationen. Wahrscheinlich wird die zum Teil durch eine mangelnde Regulierung der internationalen Finanzmärkte verursachte aktuelle Finanzkrise diejenigen bremsen, die auch im Energiebereich immer mehr Wettbewerb und immer mehr Deregulierung fordern. Den entsprechenden Sorgen der europäischen Bürger muss man Rechnung tragen, indem ihnen garantiert wird, dass der Zugang zu Energie sicher und transparent bleibt und es ein Minimum an schützenden Regeln geben wird. Die franzö-

sische Präsidentschaft ist erfolgreich, wenn sie den Bürgern diese Garantien geben kann.

Der Autor ist Professor für Ökonomie an der Universität Montpellier I und Direktor des Centre de Recherche en Economie et Droit de l'Energie (CREDEN).

Übersetzung: Sigrid Belker-Roy und Lucas Lypp.

Literatur

Jean-Marie Chevalier, Jacques Percebois, *Gaz et électricité: un enjeu pour l'Europe et pour la France*, Rapport du CAE (Premier Ministre), La Documentation Française, Paris 2008.

Percebois, *Vers une nouvelle révolution énergétique ?*, in: *Questions Internationales*, La Documentation Française, Nr. 24, März-April 2007.

Percebois, *Die Energiepolitik der EU: Wie lassen sich Versorgungssicherheit und Wettbewerb miteinander in Einklang bringen?*, in Martin Koopmann/Stephan Martens (Hrsg.), *Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union* (DGAP-Schriften zur Internationalen Politik), Baden-Baden 2007, S. 335–350.