

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Frankreich auf dem Weg zu einer neuen Energiepolitik

SEVERIN FISCHER || Eine Reform der französischen Energiepolitik gehörte zu den zentralen Wahlkampfversprechen von François Hollande im Jahr 2013. Zur Halbzeit der Präsidentschaft ist das Projekt „Transition énergétique“ zwar in der Endphase des parlamentarischen Prozesses angelangt, zahlreiche strategische Ambivalenzen und das Fehlen einer Positionierung im Umgang mit der Atomenergie nähren jedoch Zweifel an der tatsächlichen Reformbestrebung der Regierung.

Im politischen System Frankreichs war die Energiepolitik bislang nur selten Gegenstand parteipolitischer Profilierung. Konservative und sozialistische Regierungen hielten in den vergangenen Jahrzehnten stets am Grundsatz einer zentralistisch ausgerichteten Energiepolitik fest, die ein hohes Maß an Unabhängigkeit Frankreichs von Energielieferungen, eine wichtige Rolle von Industrie und staatlichen Energieunternehmen sowie die damit verbundene große Bedeutung der Atomenergie in den Mittelpunkt stellte.¹ Veränderungen wie etwa die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien erfolgten in den vergangenen Jahren vor allem inkrementell und jenseits breiter politischer Diskussionen. Vor diesem Hintergrund überraschten die Ankündigungen François Hollandes im Präsidentschaftswahlkampf 2013, eine Reform der französischen Energiepolitik anzustreben, den Anteil nuklearer Stromerzeugung auf 50 % zu reduzieren und eine Abschaltung des Atomkraftwerks in Fessenheim zu vollziehen. Mit diesem Vorhaben wollte er nicht nur eine wachsende ökologisch orientierte Wählerschaft in Frankreich erreichen, sondern auch Möglichkeiten für die Einbindung der grünen Partei („Les Verts“) in eine Regierungskoalition offenhalten.

Nach dem Sieg Hollandes bei der Präsidentschaftswahl wurde die „Transition énergétique“

als eines der ersten Projekte mit einer öffentlichen Konsultation, der „débat national sur la transition énergétique“, aufs Gleis gesetzt. Umwelt- und Energieministerin Delphine Batho forcierte einen partizipativen und teilweise sogar dezentral organisierten Dialog, der eine große Gruppe gesellschaftlicher Akteure und Wissenschaftler einzubinden versuchte. Ein ähnliches Format war bereits im Rahmen der „Grenelle“-Gesetzgebung unter Nicolas Sarkozy erprobt worden.² Die Beteiligung neuer Akteure an der energiepolitischen Diskussion des Landes stellte einerseits einen Bruch mit der zentralistischen Planungstradition französischer Energiepolitik dar, legte andererseits aber auch eine Reihe von Konflikten offen, die insbesondere politische Zielsetzungen im Bereich der ökologischen Modernisierung und deren Instrumente betrafen.

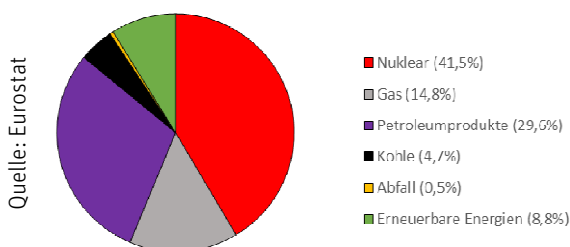
Eine Reihe von Umbesetzungen bei der ministeriellen Zuständigkeit für Umwelt und Energie verzögerten die Weiterentwicklung des Programms in den Jahren 2013 und 2014. Mit der Übernahme der Amtsgeschäfte durch die ehemalige Präsidentschaftskandidatin Ségolène Royal wurde das Dossier an eine erfahrene Politikerin übertragen, die seitdem für die Weiterentwicklung des Programms und seine Durchsetzung im parlamentarischen Entscheidungsprozess verantwortlich ist.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE FRANZÖSISCHE ENERGIEPOLITIK

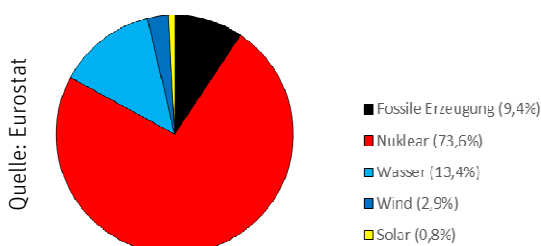
Viele Beobachter der Entwicklungen in Frankreich konzentrieren sich bei der Darstellung der „Transition énergétique“ auf die Wahlkampfaussagen von Präsident François Hollande. Unterschätzt wird dabei jedoch, dass neben dem politischen Wettbewerb auch eine Reihe von Systemanforderungen der Energieversorgung Reformanstrengungen notwendig erscheinen lassen. Ein kursorischer Überblick soll an dieser Stelle verdeutlichen, mit welchen spezifischen Besonderheiten sich Frankreich in diesem Politikfeld konfrontiert sieht.

Seit der Aufstellung des Messmer-Plans und dessen Forcierung in Folge der Ölkrise 1973/74 nimmt die Kernenergie eine hervorgehobene Rolle in Frankreichs Energiemix ein. Der sukzessive Zubau von Reaktoren und die Elektrifizierung der Wärmeversorgung festigten die dominante Rolle der nuklearen Stromerzeugung. Die staatlich unterstützte Atomindustrie und die militärische Bedeutung derselben führten dazu, dass sich die Kerntechnik auch zu einem Symbol nationaler Identität entwickelte. Im Jahr 2013 wurden in Frankreich immerhin knapp 74 % der Stromerzeugung aus den 58 Reaktoren des Landes gewonnen. Der Großteil der verbleibenden Mengen wird durch große Wasserkraftwerke beigesteuert.

Graphik 1: Bruttoinlandsverbrauch nach Energieträgern (2013)



Graphik 2: Stromerzeugung nach Quellen (2013)



Aus dieser Struktur des französischen Strom- und Energiemixes ergibt sich eine Reihe von systeminhärenten Folgewirkungen:

- Frankreichs Ausstoß an klimarelevanten Treibhausgasen pro Kopf ist einer der niedrigsten in Europa. Der französische Stromsektor war zuletzt für 19 Mio. Tonnen CO₂ verantwortlich. Zum Vergleich: Deutschlands Stromsektor verursachte 380 Mio. Tonnen.³ Jeglicher Zubau an Kraftwerken, der nicht nuklear oder erneuerbar ist, würde die Klimabilanz Frankreichs absehbar verschlechtern. Gleichzeitig hat der niedrige Klimagasausstoß zur Folge, dass weitere Minderungen in den Bereichen Verkehr, Gebäude und Industrie zu suchen sind und meist mit höheren Vermeidungskosten als im Stromsektor einhergehen.
- Die starke Rolle der Elektrizität bei der Wärmeversorgung macht das Gesamtsystem stark temperaturabhängig. Diese Thermosensitivität führt dazu, dass die Stromnachfrage an kalten Wintertagen kaum durch eigene Erzeugung gedeckt werden kann. Diesbezüglich erwies sich das Jahr 2012 mit einer weit überdurchschnittlichen Nachfrage als Krisenmoment, das eine politische Reaktion erforderlich machte.⁴ Eine Reduzierung der Energienachfrage scheint insofern nicht nur aus ökologischen Gründen geboten.
- Die einseitige Abhängigkeit von einer einzelnen Technologie und eines Reaktortyps der 1980er-Jahre stellt ein inhärentes Risiko für die französische Stromversorgung dar. Sollte ein serientypischer Konstruktions- oder Materialfehler auftreten, wäre ein Großteil der Erzeugungskapazität des Landes betroffen. Hinzu kommt, dass viele Anlagen immer näher an ihre Altersgrenze heranrücken. Umfangreiche Modernisierungen oder Abschaltungen dürften in den kommenden Jahren auf der Tagesordnung stehen. Dies umschreibt ein Dilemma, in dem Frankreichs Energiepolitik seit Jahren steckt: Sollten die Modernisierungskosten für bereits abgeschriebene Kraftwerke gestemmt werden oder sollte stattdessen der Zubau neuer Kapazitäten mit unterschiedlichen Technologien unterstützt werden? Während Rückbau- und Entsorgungskosten sich im ersten

Fall noch um einige Jahre hinausschieben ließen, blieben gleichzeitig Marktzugangsmöglichkeiten aufgrund der niedrigen Kosten abgeschriebener Kraftwerke beschränkt.

Das Für und Wider rund um die Atomenergie gehört zwar zu den Kardinalfragen französischer Energiepolitik, es würde jedoch zu kurz greifen, die zentralen Themen der energiepolitischen Diskussion in Frankreich an einer einzelnen Technologie festzumachen. Auch beim Ausbau der erneuerbaren Energien, dem politischen Umgang mit der Rolle von Markt und Staat sowie der Strompreisbildung finden sich Kontroversen.

Frankreich besitzt im europaweiten Vergleich bis heute einen relativ hohen Anteil an erneuerbaren Energien als Anteil am Gesamtenergieverbrauch. Ursache hierfür ist die historisch bedingt wichtige Rolle der Wasserkraft sowie der Biomasse im Wärmesektor. Im Bereich der Wachstumstechnologien Solar und Wind besteht allerdings noch immer Nachholbedarf. Hier zeichnete sich die französische Politik in den vergangenen Jahren durch eine volatile Förderpolitik und weiterhin bestehende administrative Hürden bei der Integration neuer Anlagen ins System aus. Obwohl Frankreich ein großes natürliches Potenzial besitzt, ist dieses bislang kaum genutzt.⁵

Der langsame Ausbau der erneuerbaren Energien hängt auch mit der Wettbewerbsstruktur auf dem französischen Strommarkt zusammen. Dieser wird noch immer von *Électricité de France* (EdF) dominiert, einem Unternehmen mit einem Staatsanteil von knapp 85 %. Auch der Übertragungsnetzbetreiber RTE und der Verteilnetzbetreiber ERdF gehören zum Unternehmen. Die enge Vernetzung zwischen Staat und Unternehmen auf der einen und die dominante Position auf der gesamten Lieferkette im Strommarkt auf der anderen Seite bringen starke Verharrungskräfte mit sich. Neue Marktteilnehmer mit innovativen Ansätzen und wettbewerbliche Elemente im Strommarkt haben unter diesen Rahmenbedingungen einen schweren Stand. Gleichzeitig ist der Staatshaushalt vom Wohlergehen der Energie- und Technologiekonzerne EdF und Areva abhängig, was wiederum einschneidende Veränderungen in den

Unternehmensstrukturen und der strategischen Ausrichtung der Unternehmen verhindert.

Eine häufig unterschätzte Determinante französischer Energiepolitik ist schließlich auch die starke sozialpolitische Ausrichtung des Politikfelds. Der Grundsatz, „gleiche Lebensbedingungen“ in ganz Frankreich schaffen zu wollen, sichert bis heute die Existenz regulierter Stromtarife. So verhindert nicht nur der angebotsseitig ausbleibende Wettbewerb die Marktteilnahme neuer Akteure, sondern auch nachfrageseitig werden durch festgelegte Preise Strukturen zementiert. Dies erweist sich zudem als Hindernis für preisgetriebene Energieeinsparungen und verhindert eine Internalisierung der Kosten der Energieversorgung auf Verbraucherseite.

Die Vielzahl der energiepolitischen Herausforderungen sowie die spezifischen Strukturen der Energieversorgung in Frankreich machen deutlich, warum ein breiter Reformansatz auch jenseits der Wahlkampfversprechen der Präsidentschaftskandidaten auf der Tagesordnung französischer Politik steht. Erste Ansätze zur Bearbeitung der komplexen Problemlage finden sich im Regierungsentwurf zur „Transition énergétique“.

DIE „TRANSITION ÉNERGÉTIQUE“ ALS POLITISCHES PROJEKT DER PRÄSIDENTSCHAFT HOLLANDE

Die französische Regierung habe mit der „Transition énergétique“ das „ehrgeizigste Programm aller EU-Mitgliedstaaten“ vorgelegt, erklärte Umwelt- und Energieministerin Ségolène Royal nach der Entscheidung des Kabinetts zur Energiereformagenda im Juli 2014. Nach knapp zwei Jahren umfangreicher Konsultationen und politischer Kontroversen hatte sich die Regierung auf ein strategisches Konzept für die kommenden Jahre geeinigt. Dieses ist in vielen Bereichen mit der deutschen Energiewende vergleichbar, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen.⁶

Das politisch umstrittenste Thema betrifft die Umsetzung des Wahlkampfversprechens von François Hollande zum Umgang mit der Kernenergie. Während im Regierungsprogramm die Reduzierung des Anteils der Kernenergie auf 50 % bis 2025 beibehalten wurde, findet sich die Abschaltung des Atomkraftwerks Fessen-

heim nicht im Programm wieder. Stattdessen wird ein Kapazitätsplateau vorgeschlagen, das dem gegenwärtigen nuklearen Kraftwerkspark entspricht. Dieses Kapazitätsmaximum soll in Zukunft nicht überschritten werden, um einen weiteren Ausbau der nuklearen Stromerzeugung dauerhaft zu unterbinden. Im Umkehrschluss hätte dies zur Folge, dass bei Inbetriebnahme der im Bau befindlichen Reaktorblöcke in Flamanville die Abschaltung einer anderen Anlage

erfolgen müsste. Dass dies nicht notwendigerweise die Anlage in Fessenheim sein soll, begründete Royal mit der privatwirtschaftlichen Entscheidungshoheit des Betreibers EdF, dem der Staat diesbezüglich keine Vorgaben machen wolle. Letztlich dürfte aber auch die lokale Opposition aus Gewerkschaften und Mitgliedern der Regierungspartei dazu beigetragen haben, eine explizite Nennung der Anlage zu verhindern.⁷

Tabelle 1: Zusammenstellung der strategischen Zielsetzungen aus der deutschen Energiewende Juni 2011 (bzw. dem Energiekonzept 2010) und dem Gesetzentwurf zur „Transition énergétique“ vom Juli 2014

	Zieljahr	Deutschland	Frankreich
Minderung der Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)	2020	-40%	-20%
	2030	-55%	-40%
	2050	-80 bis 95%	-75%
Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch	2020	18%	23%
	2030	30%	32%
	2050	mind. 60%	-
Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch	2020	35%	-
	2030	50%	-
	2050	mind. 80%	-
Reduzierung des Anteils fossiler Energieträger	2030	-	-30%
Energieeinsparung	2020	-20%	-20%
	2050	-50%	-50%
Reduzierung Anteil Atomenergie gegenüber 2010*	2022 bzw. 2025	-22% (ca. -162 TWh)	-28% (ca. -154 TWh)
Elektromobilität		2020: 1 Mio. Elektrofahrzeuge (oder Hybridfahrzeuge)	2030: 7 Mio. Ladestationen

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Regierungsentscheidungen von 2011 und 2014.

* In Klammern: Schätzwerte der absoluten Minderung jährlicher nuklearer Stromerzeugung bei gleichbleibend hoher Stromerzeugung

Jenseits der Frage des künftigen Umgangs mit den Atomanlagen in Frankreich wird im Entwurf der „Transition énergétique“ eine umfassende Matrix an energie- und klimapolitischen Zielen aufgestellt, die als Leitlinien für die Transformation des französischen Energiesystems dienen sollen. Dazu gehören Zielsetzungen für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen, die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz. Über die Programmatik der deutschen Energiewende hinaus geht auch ein Ziel, das den Anteil der nicht-fossilen Energieträger am Energiemix definieren soll.

Überaus ehrgeizig fallen auch die Zielsetzungen im Bereich der Energieeffizienz in Gebäuden und der Elektromobilität aus. So sollen etwa jährlich 500.000 Häuser energetisch modernisiert werden. Mit der Entwicklung von sieben Millionen Ladestationen für Elektrofahrzeuge soll die Infrastruktur für eine Verkehrswende entwickelt werden. Die Unterstützung des Verkaufs von Elektrofahrzeugen über einen Bonus von bis zu 10.000 Euro pro Fahrzeug soll zudem Anreize auf der Verbraucherseite schaffen. Generell findet sich ein starker Fokus auf „grüne Wachstumsimpulse“ im Programm, die durch Investitionen eine positive Rückkopplung auf Konjunktur und Arbeitsmarkt mit sich bringen sollen (siehe hierzu auch Tabelle 1 auf S. 52).

Noch im Jahr 2014 startete der Gesetzgebungsprozess in der Assemblée Nationale, die kurz darauf in erster Lesung ihre Zustimmung zum Regierungsprogramm gab. Sehr viel kritischer fiel die Evaluation im französischen Senat aus, der weitreichende Änderungen forderte. So sollte einerseits das nukleare Kapazitätsplateau erhöht, andererseits das Energieeffizienzziel gestrichen werden. Da im Gesetzgebungsverfahren der Nationalversammlung das entscheidende letzte Wort zusteht, wird ein Beschluss über die Änderungswünsche des Senats aller Voraussicht nach bis Sommer 2015 gefällt werden.

STRATEGISCHE AMBIVALENZEN UND FINANZIERUNGSPROBLEME

Im Gegensatz zur deutschen Energiewende stellt die „Transition énergétique“ kein Vorhaben dar, das in einer breiten Öffentlichkeit

diskutiert wird, als Gegenstand der parteipolitischen Profilierung dient oder gar als gesellschaftliches Gesamtprojekt konstruiert ist. Die Gegensätze zwischen den politischen Akteuren verlaufen sehr viel stärker innerhalb der Parteien und eher entlang regionaler Unterschiede. Insofern verwundert es kaum, dass gerade in der „Parti Socialiste“ (PS) von Präsident Hollande teils heftig über die Zukunft der Atomenergie in Frankreich gestritten wurde. Dies hat unter anderem zur Folge, dass die regierungsseitig formulierte Strategie eine Reihe von Ambivalenzen aufweist und die daraus folgende Unbestimmtheit in vielen Punkten dazu führt, dass klare Aussagen vermieden werden.

Das prominenteste Beispiel für diesen ambivalenten Umgang mit Einzelthemen innerhalb der „Transition énergétique“ stellt einmal mehr die Atomenergie dar. Das Zieljahr 2025 für die Reduzierung des Anteils der nuklearen Stromerzeugung unterscheidet sich von den Zieljahren der anderen politischen Ziele innerhalb des Programms (2020, 2030 und 2050). Auf diese Weise wird vermieden, dass eine Inkonsistenz zwischen den Zielsetzungen auffallen könnte, die sich nicht auflösen ließe. Auch vermeidet die Regierung die Nennung einer absoluten Strommenge, die bis 2025 noch durch die Atomkraft erzeugt werden soll. Über Schwankungen bei der Stromnachfrage (etwa durch eine stärkere Einbindung des Verkehrssektors) ist eine relativ große Bandbreite an denkbaren „Reststrommengen“ errechenbar. Ebenfalls ungeklärt bleibt der Umgang mit der Atomtechnik als industriellem Wirtschaftszweig. Die finanziellen Schwierigkeiten des Kraftwerksbauers Areva, die Verzögerungen beim Bau von Neubauprojekten und die Rolle der Kernenergie im Portfolio des Stromversorgers EDF stellen sich auch als strategische Fragen für die französische Politik, nicht nur aufgrund des hohen Staatsanteils an den Unternehmen. Auch wenn die Regierung heute den Begriff des Strukturwandels meidet, würde eine Umsetzung der „Transition énergétique“ doch eben diesen zur Folge haben.

Ebenfalls unklar bleibt bislang die Finanzierung der angekündigten Maßnahmen und dabei insbesondere der stetig hervorgehobenen grünen Wachstumsimpulse. Die umfangreichen Gebäudemodernisierungen, der Ausbau der Elektro-

mobilität und selbst die Steuervergünstigungen im Bereich der erneuerbaren Energien müssen im französischen Haushalt gegenfinanziert werden. Dieser steht derzeit unter Beobachtung durch die EU-Kommission und die anderen EU-Mitgliedstaaten, die einen dauerhaften Verstoß Frankreichs gegen die Stabilitätskriterien kaum tolerieren dürften.⁸ Hier bleibt weiterhin offen, wie die Regierung mit dieser Herausforderung umgehen will.

DIE KLIMAKONFERENZ IN PARIS ALS FIXPUNKT

Auch wenn die „Transition énergétique“ an vielen Stellen noch einen Bearbeitungsbedarf aufweist, ist für die französische Regierung nicht nur aus innen-, sondern auch aus außenpolitischen Gründen ein Festhalten am Programm unerlässlich. Als Gastgeberin der mit großer Hoffnung besetzten UN-Klimakonferenz COP 21 in Paris Ende 2015 muss und will sich Frankreich als klimapolitischer Vorzeigestaat präsentieren. Die vergleichsweise gute Pro-Kopf-Klimabilanz ist dabei hilfreich. Eine ehrgeizige Programmatik hinsichtlich einer dauerhaft angelegten ökologisch nachhaltigen Entwicklung des Landes scheint für die Regierung jedoch auch als politisches Argument in ihrer Gastgeberrolle von Bedeutung zu sein. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass der von der französischen Regierung vorgeschlagene Transformationspfad vor dem Klimagipfel grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Für die Präsidentschaft Hollande besitzt die „Transition énergétique“ in Verbindung mit einem guten Ausgang des Klimagipfels große Bedeutung, um innen- und außenpolitisch Handlungsfähigkeit zu beweisen. Als eines der wenigen verbliebenen Reformprojekte hat die französische Energiewende auch eine reelle Chance, nicht bereits in einem frühen Stadium zwischen den politischen Kräften des Landes zerrieben zu werden. Ob das Energiesystem des Landes dabei allerdings tatsächlich einer Veränderung unterzogen wird, lässt sich heute noch nicht mit Sicherheit sagen. Zu viele Fragezeichen und Sollbruchstellen finden sich noch im vorliegenden Konzept. Erst die nachfolgenden Regierungen werden mit den komplexen Implementierungsfragen der „Transition éner-

gétique“ konfrontiert sein. Ob diese dann mit den Namen François Hollande oder Ségolène Royal verbunden ist, wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

DR. SEVERIN FISCHER

Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU / Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin

ANMERKUNGEN

- ¹ Brouard, Sylvain / Guinaudeau, Isabelle: Policy beyond politics? Public opinion, party politics and the French pro-nuclear energy policy, in: Journal of Public Policy 1/2015, S. 137-170.
- ² Vgl. Rüdinger, Andreas: Die Energiewende in Frankreich. Aufbruch zu einem neuen Energiemodell?, Internationale Politikanalyse, September 2014.
- ³ Angaben beziehen sich auf Statistiken des französischen Netzbetreibers RTE und der deutschen Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (AGEB) für das Jahr 2014.
- ⁴ Buchan, David: The French Disconnection. Reducing the nuclear share in France's energy mix, in: The Oxford Institute for Energy Studies, OIES Paper SP 32, Januar 2014.
- ⁵ Aykut, Stefan: Ohne Aufwind. Erneuerbare Energien in Frankreich, in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAPanalyse Nr. 5, August 2013.
- ⁶ Fischer, Severin: Frankreichs energiepolitische Reformagenda. Grüne Wachstumsimpulse und strategische Ambivalenzen, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 61/2014.
- ⁷ Rüdinger: Energiewende in Frankreich, S. 6.
- ⁸ Vgl. Tokarski, Pawel: Economic Reforms in France. Bleak Macroeconomic Data is Shaking Politics in Paris and Cementing France's Traditional Approach towards the Economic and Monetary Union, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment 39/2014.