



## FRANKREICH - INFO

NR. 3

2005

**Daniel Steinvorth**

# Deutsch-französische Energiepolitik im europäischen Kontext

---

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

41 bis, boulevard de La Tour-Maubourg, 75007 Paris

Tel. +33.1.45.55.09.96, Fax +33.1.45.55.85.62

E-Mail : [fes@fesparis.org](mailto:fes@fesparis.org), [www.fesparis.org](http://www.fesparis.org)

Energiepolitik gehörte lange Zeit zu den „heiligen Kühen“ des europäischen Nationalstaates. Energie wurde als strategisch wichtiges und volkswirtschaftlich vitales Gut betrachtet. Protektionistische Marktverhältnisse und regional begrenzte Handlungsspielräume der Energieversorgungsunternehmen kennzeichneten den nationalen Strom- und Gassektor. Wettbewerb fand nicht statt. Dies änderte sich erst, als im Zuge des europäischen Integrationsprozesses Ministerrat und Parlament die Europäische Kommission 1988 mit dem Mandat ausstatteten, Vorschriften zur Schaffung eines „Binnenmarktes für Energie“ auszuarbeiten. Ein zähes, jahrelanges Feilschen der Mitgliedstaaten und ihrer Verbandsvertreter um Zeitplan und Ausmaß der Liberalisierung folgte. Im Juni 1996 einigte man sich schließlich auf eine Richtlinie, die die Koexistenz zweier Liberalisierungsmodelle ermöglichte: Das von Frankreich entwickelte Modell des „Alleinabnehmers“, wonach nur das Staatsunternehmen als Ein- und Verkäufer von Strom zugelassen wäre und das Modell des „verhandelten Netzzuganges“, das den Betreibern der Übertragungs- und Verteilernetze vorschrieb, gegen Entschädigung den freien Zugang zu ihren Netzen für Stromlieferungen Dritter zu gewähren. Innerhalb von zwei Jahren sollten die beteiligten Länder die EU-Regelung in nationales Recht einarbeiten und mit der schrittweisen Öffnung ihrer Strom- und Gasmärkte beginnen.

### **Versorgungssicherheit im liberalisierten Energiemarkt**

Das Mandat zur Schaffung eines gemeinsamen Energiemarktes autorisierte die Europäische Kommission nicht, zugleich auch Richtlinien einer gemeinsamen Energiepolitik - im Sinne „traditioneller“ energiepolitischer Ziele wie Versorgungssicherheit - zu erarbeiten. Dies erschien aber dringend erforderlich. Die Kommission argumentierte, dass im Falle einer Unterbrechung des Energieflusses kein nationalstaatlicher Akteur Versorgungssicherheit in einem Markt jenseits nationaler Grenzen garantieren könne. Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes seien ohnedies grenzüberschreitende Probleme. Erst eine „stimmige und koordinierte Energiepolitik auf gemeinschaftlicher Ebene“ könnte helfen, um der Strukturschwächen im europäischen Energiemarkt Herr zu werden. Immerhin müsse Europa - ein Wirtschaftsraum mit über 450 Millionen Menschen - mit einem rasanten Anstieg der Energieimportabhängigkeit rechnen. In 20 bis 30 Jahren, so die Prognose aus Brüssel, werde die EU 70% ihres Energiebedarfs aus dem Ausland beziehen. Um Versorgungsentpässe zu beseitigen, den Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls nachzukommen und Wettbewerbsverzerrungen abzubauen, müssten die ordnungspolitischen Differenzen, die unterschiedlichen politischen Akzente und Spielregeln in den Mitgliedstaaten endlich überbrückt werden. Staaten wie Deutschland und Frankreich demonstrierten beispielhaft, wie sehr man Energiepolitik noch immer als nationale Bastion verstehe.

### **Das „Zieldreieck der Energiepolitik“**

Dabei sind sich die Mitgliedstaaten über die grundsätzlichen Aufgaben der Energiepolitik durchaus einig. Dieser Aufgabenkatalog lässt sich mit dem „Zieldreieck der Energiepolitik“ darstellen: Versorgungssicherheit, Umwelt- und Klimaverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit. Das „Zieldreieck“ spiegelt

damit eine Situation wider, in der gegensätzliche Ziele miteinander konkurrieren: Von einem Zielkonflikt zwischen Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit kann z.B. gesprochen werden, wenn billige Energieimporte einerseits dem Verbraucher nutzen, andererseits die Importabhängigkeit steigern. Umgekehrt erhöhen sich die Kosten der Energieversorgung, wenn heimische Energieträger wie Kohle finanziell gefördert werden. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben teilweise recht unterschiedliche Strategien entwickelt, um mit den Interessengegensätzen umzugehen. So hat sich Deutschland für einen Ausstieg aus der Kernenergie entschieden, während Frankreich weiterhin an diesem Energieträger festhält, der fast 80% seiner Stromversorgung ausmacht. Und auch in der Liberalisierungsfrage nahmen beide Länder konträre Positionen ein: Deutschland hat 1998 mit der 100%igen Öffnung seiner Energiemärkte die Messlatte sehr viel höher gelegt als die anderen EU-Staaten, während Frankreich mit seiner strikt am Mindestsatz festhaltenden Marktöffnungsquote lange Zeit als Antipode erschien.

### **Politischer Störfaktor Kernenergie**

Im Falle der „question nucléaire“ haben die energiepolitischen Meinungsverschiedenheiten zwischen Deutschland und Frankreich für einigen Zwist gesorgt. Die Ankündigung des damals neu gewählten Umweltministers Jürgen Trittin, die Verträge zur Wiederaufbereitung zwischen deutschen Kraftwerksbetreibern und der Compagnie Générale des Matières Nucléaires (Cogema) zu kündigen, löste 1998/1999 eine diplomatische Lawine aus. Während man in Berlin eines der zentralen rotgrünen Wahlversprechen einlösen und ein langlebiges gesellschaftliches Konfliktpotential entschärfen wollte, reagierte man in Paris mit Missmut und Unverständnis auf die deutsche Entscheidung. Neben dem Pochen auf Entschädigungen in Milliardenhöhe wurde auf den deutschen Atommüll in La Hague verwiesen, der seit Jahren auf den vertraglich zugesicherten Rücktransport warte. Erst im Januar 2001 konnte der Streit geschlichtet werden. Jospin und Schröder einigten sich auf eine zügige Wiederaufnahme der 168 Atommüll-Container (Castor-Transporte), zugleich sollten deutsche Brennstäbe nur noch bis 2005 nach La Hague gebracht werden. Kritiker des Kompromisses gab es auf beiden Seiten. Die einen deuteten den „Kniefall vor der Atomlobby“ als „Ausstieg aus dem Ausstieg“, die anderen warfen dem Nachbarn diplomatische Alleingänge und ökonomische Irrationalität vor. Andere Beobachter zogen jedoch auch positive Schlüsse: Der Streit um die „question nucléaire“ habe die wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands und Frankreichs vor Augen geführt und damit gegenseitige Verantwortlichkeiten aufgezeigt, die auch die Innenpolitik der beiden Staaten betreffen. Das deutsch-französische Verhältnis habe insofern mehr und mehr mit innenpolitischen Themen zu tun.

### **Technokraten versus Naturromantiker?**

Dennoch: Der unterschiedliche Umgang mit der Kernenergie ist wenig geeignet, um auf europäischer Ebene zu einer gemeinschaftlichen Energiepolitik zu finden. Woran liegt es, dass Deutschland und Frankreich trotz gleicher Herausforderungen - die Notwendigkeit gesicherter Energieversor

gung, der ökologische Problemdruck der Klimaveränderung, die Auswirkungen der Liberalisierung - nicht auf gleiche Weise reagieren? Eher diffus und klischeehaft sind die Antworten, die auf die vermeintlichen Mentalitätsunterschiede in den beiden Ländern zielen: Die Deutschen mit ihrem pantheistischen Naturverständnis, die auf sentimentale Weise dem verloren gegangenen Naturzustand nachtrauern und die Franzosen mit ihrer cartesianischen Technikgläubigkeit, die die zivilisierte Natur höher schätzen als die wilde Natur. Wesentlich zuverlässiger ist da ein Hinweis auf die handfesten Strukturgegensätze in Deutschland und Frankreich. Insbesondere auf dem politisch-ökonomischen Sektor sind die Unterschiede größer als die Gemeinsamkeiten und die Standpunkte der politischen Eliten schwer in Einklang zu bringen.

- Ungleiche Ressourcenaufteilung: Obwohl beide Länder das Problem knapper heimischer Ressourcen haben, kann Deutschland noch auf, allerdings stark subventionierte, Stein- und Braunkohlevorkommen zurückgreifen. In Frankreich hingegen findet die Kohle kaum noch Verwendung, die endgültige Schließung der einheimischen Kohleminen ist für 2005 vorgesehen.
- Ungleiche Strukturen der Energiemärkte: Bis zur Marktöffnung existierte in Deutschland ein selbstregulatives System regional begrenzter Versorgungsgebiete, während Frankreich ein nationalisiertes und monopolistisches Versorgungssystem besaß. Mit der Liberalisierung ist in Deutschland ein oligopolistischer Markt entstanden, während sich in Frankreich eine Teilprivatisierung der ehemaligen Staatsunternehmen abzeichnet.
- Ungleiches Regierungssystem: Verhältniswahlrecht und Föderalismus korrelieren mit Mehrheitswahlrecht und Zentralismus. Obwohl sich auch an diesem Bild vieles geändert hat, bleiben eine starke Exekutive und schwache Machtbefugnisse lokaler Gebietskörperschaften typisch für Frankreich. Deutschland hingegen kennt eine Vielzahl an politischen Bühnen, die den Staat schwächen bzw. seine Handlungsmöglichkeiten beeinträchtigen.

### **Wieviel Einfluss hat der Staat?**

Die genannten Faktoren erklären, warum Deutschland und Frankreich zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit unterschiedliche Wege gegangen sind. Jahrzehntlang herrschte in Frankreich über Parteigrenzen hinweg ein Konsens über die Richtlinien der Energiepolitik. Mit einem effizienten Ausbau der Kernenergie sollte die Importabhängigkeit vermindert und damit die nationale Unabhängigkeit gestärkt werden. Die fehlende Machtkonzentration im französischen Verbandswesen ist von Politik und Bürokratie für eine Durchsetzung etatistischer Wirtschaftslenkung genutzt worden. Die staatlichen Akteure haben sich unter Berufung auf das Primat der Nation über einen eher schwach organisierten Protest hinweggesetzt. Auch war der politische Entscheidungsprozeß lange Zeit weitgehend abgeschottet. In Deutschland hingegen war der Staat durch die Mitspracherechte der Länder und den Einfluss stark organisierter Interessenverbände auf politischen Ausgleich angewiesen. Die Politik der Energiekonsensgespräche, der „konzertierten Aktion Kohle“ oder der „konzertierten Aktion Umwelt“ stand für einen unentwegten Antrieb politischer Konsensmobilisierung. Wollte dieser „semi-souveräne Staat“ (Katzenstein) effizient sein, musste er verhandeln. Dies er

---

klärt, warum die Regierung Schmidt ihre zunächst sehr viel ehrgeizigeren Kernenergiepläne in den Siebziger Jahren zurückziehen musste. Während in Frankreich die geschaffenen Tatsachen in der Kernenergiepolitik dem Land einen höheren Grad an Importunabhängigkeit beschert haben, hat Deutschland - auf den Bezug anderer Energiequellen angewiesen - Importrisiken durch Diversifizierung und Energieeinsparung ausgeglichen und früher auf die Förderung erneuerbarer Energien gesetzt.

### **Energiepolitik im europäischen Kontext**

Im Energiebereich ist das Ausmaß politisch-ökonomischer Veränderungen infolge der hohen Internationalisierung kaum abzusehen. Die Umstrukturierungsmaßnahmen der Unternehmen führen zu Fusionen, strategischen Allianzen und Auslandsexpansionen. Dennoch bleibt der Einfluss des Staates entscheidend, da die Regierungen für die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sorgen. Hierauf setzt die Europäische Kommission, die mit ihrer Suche nach „gemeinsamen Lösungen für gemeinsame Probleme“ eine tendenzielle Vergemeinschaftung des Politikfeldes Energiepolitik anstrebt. Auch wenn eine Annäherung der energiepolitischen Positionen der zwei wichtigsten EU-Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich wahrscheinlich nur sukzessiv erreicht werden kann: Das Beispiel der Strommarktliberalisierung zeigt, dass trotz langen Widerstandes und mühsamer Verhandlungen auf EU-Ebene zwischen den Wortführern der entgegengesetzten Positionen ein Kompromiss erzielt werden konnte. Obgleich sich heute einige Fehlentwicklungen abzeichnen, leitete dieser Kompromiss immerhin die Öffnung der europäischen Energiemärkte ein und ist als folgenreicher Schritt für die europäische Energiepolitik zu werten.

---

**Daniel Steinorth ist Politologe und freier Journalist.**

Dieser Beitrag gibt nicht unbedingt die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wieder.