

Deutschland und Frankreich: das Klimatandem?

I. Unterschiede in der Energiepolitik

Deutschland und Frankreich verfolgen eine Energiepolitik mit sehr unterschiedlichen Ausprägungen, weisen aber auch Gemeinsamkeiten auf. Unterschiede zeigen sich vor allem bei der Stromgewinnung. Während der französische Energiemix stark auf Kernenergie setzt, ist in Deutschland Kohle nach wie vor ein dominanter Faktor der Elektrizitätserzeugung. In Bezug auf die Liberalisierung verblieb Frankreich bei seinem System mit hoher Staatsbeteiligung bei den großen Energieversorgern (EdF = 84,66% bzw. GdF Suez = 35,6%) während die Bundesrepublik in den 1990ern eine ziemlich radikale Politik der Privatisierung vollzog und sich Bund, Länder ebenso wie die Kommunen größtenteils aus dem Energiesektor zurückzogen. Der Strommarkt in Deutschland wird daher heute von vier großen Versorgern – Eon, EnBW, RWE und Vattenfall – dominiert, die sich etwa 80% des Strommarktes teilen. Gleichzeitig versuchen beide Länder über die Steuerpolitik in die Energieversorgung einzugreifen. In Frankreich vor allem über die Mehrwertsteuer, in Deutschland kommt noch die Ökosteuer hinzu. Versucht wird damit umweltfreundlichere Energieträger (Diesel vs. Benzin, Erdgas vs. Erdöl) zu begünstigen. Die jüngst von Präsident Sarkozy vorgeschlagene Klimasteuer (17€ / t CO₂) für Privatpersonen und Unternehmen dient in diesem Kontext als zusätzliches Instrument, um den Ausstoß von Treibhausgasen zu senken. Ähnliche Wege gehen Deutschland und Frankreich auch beim Ausbau erneuerbarer Energien wo in beiden Ländern eine Einspeisevergütung (feed-in tariff) gilt. Das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz, bzw. dessen Vorläufer das Stromeinspeisungsgesetz (1991), stand dafür nicht nur in Frankreich Pate, sondern wird auch darüber hinaus immer wieder als „Exportschlager“ dargestellt.

Trotz aller Unterschiede und Gemeinsamkeiten geben die EU-Mitgliedstaaten das Heft immer mehr aus der Hand und die Europäische Kommission wird zum Hauptakteur der Energiepolitik. Die Europäisierung der Energie- und Klimapolitik nimmt mehr und mehr Konturen an.

II. Die Anfänge der europäischen Integration

Europäische Integration und Fragen der Energieversorgung sind allerdings seit jeher untrennbar mit einander verbunden. Bereits bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952) bzw. wenige Jahre

später mit dem Euratom Vertrag (1957) wurden gemeinsame Märkte für Kohle und Nuklearbrennstoffe begründet. Euratom führte darüber hinaus auch zu gemeinschaftlichen Forschungsunternehmungen und der Definition europäischer Sicherheitsstandards. Vor allem Frankreich, dessen Forschung im Atomenergiebereich damals schon recht weit vorangeschritten war, votierte für eine stärkere Kooperation im Bereich der Kerntechnologie, während Deutschland diesbezüglich den Blick eher in Richtung USA lenkte. Da die Bundesrepublik aber ein starkes Interesse am weiteren Abbau von Handelshemmnissen hatte, wurden beide Projekte vorangetrieben. Deutschland bekam seinen gemeinsamen Markt und Frankreich die Kooperation im Atomsektor.

Drei Entwicklungen bzw. Ereignisse führten jedoch dazu, dass die europäische Energiepolitik in den Kinderschuhen stecken blieb:

1. Kohle verlor als Energieträger an Bedeutung und wurde durch Erdgas aufgrund seiner höheren Energiedichte und dem geringeren CO₂-Ausstoß partiell verdrängt.
2. Mit den Unfällen in Harrisburg (1979) – Three Miles Island – und später in Tschernobyl (1986) geriet die Kernenergie zunehmend ins Abseits. Schon zuvor waren aber insbesondere in Deutschland starke Proteste gegen die Atomkraft aufgeflammt und hatten die Ausbreitung dieser umstrittenen Energiequelle beeinträchtigt.
3. Die beiden Ölkrisen (1973 und 1979) und der parallel verlaufende Aufstieg der OPEC führten zur Gründung der Internationalen Energieagentur (IEA) als Teilregime der OECD. Eine der wichtigsten Organisationen für den Umgang mit Problemen der Energieversorgung, insbesondere Öl, war damit nicht Teil der europäischen Integration.

Hinzu kam, dass seit den 1970er Jahren der Integrationsprozess insgesamt ins Stocken geraten war, die Zeit der Eurosklerose, und die veränderten Bedingungen in der Weltwirtschaft erhöhten den Handlungsdruck auf Europa zusätzlich. Die Einheitliche Europäische Akte (1986) setzt in diesem Kontext umfangreiche Reformschritte in Gange und verlieh dem Einigungsprozess einen neuen Impetus. Neben angepassten Entscheidungsstrukturen (Mehrheitsentscheidungen), einer stärkeren Koordinierung der Außenpolitiken der Mitgliedstaaten und weiteren Anpassungen, waren für den Energiebereich vor allem zwei Neuerungen von essentieller Bedeutung:

1. Das Binnenmarktprogramm, obwohl ursprünglich gar nicht auf den Energiesektor ausgelegt leitete die Öffnung der Märkte für Erdgas und Elektrizität ein und führte folglich zum Energiebinnenmarkt, wie wir ihn heute kennen.
2. Die Kompetenzen der Gemeinschaft im Bereich der Umweltpolitik wurden gestärkt. Darauf aufbauend konnte Brüssel die ersten Maßnahmen zum europäischen Klimaschutz anstoßen.

Obwohl der EU bis heute die entscheidende primärrechtliche Grundlage für eine gemeinsame Energie- und Klimapolitik fehlt – erst der Vertrag von Lissabon beinhaltet eine solche – gelang es der Kommission etliche Vorhaben umzusetzen. Dazu zählen insbesondere die Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte, der Emissionshandel und die in Ansätzen erkennbare Energieaußenpolitik.

III. Die Europäische Energie- und Klimapolitik

Energiepolitik findet heute grundsätzlich im Spannungsfeld von Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit bzw. Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit statt. Dieses sog. Zieldreieck gibt den Rahmen für die Energie- und Klimapolitik in den Mitgliedstaaten ebenso vor wie für gemeinsame Ansätze auf europäischer Ebene. Das heißt Energie muss in ausreichenden Mengen verfügbar sein, zu einem bezahlbaren Preis und sollte gleichzeitig umweltverträglich sein.

Während heute die Energiesicherheit mit den anderen beiden Teilzielen aufgeschlossen hat, dominierten Anfangs wirtschaftliche Fragen. Der Energiebinnenmarkt kann daher auch als das am weitesten vorangeschrittene Projekte der europäischen Energie- und Klimapolitik bezeichnet werden. Bei den internationalen Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll durfte die Kommission zwar am Tisch sitzen, echte Entscheidungsbefugnisse hatte sie aber nicht (Bsp. EU-weite Klimasteuer). Da den Mitgliedstaaten jedoch bald bewusst wurde, dass Klimaschutz in Europa – zumal mit dem höheren Einsparziel von 8% gegenüber 5,9% der übrigen beteiligten Industrienationen – nur mit einem europäischen Ansatz gelingen kann, wurde folglich ein effizientes Instrumentarium gesucht, das gemeinschaftlich umgesetzt werden kann. Das europäische Emissionshandelssystem (EHS) erfüllt diese Kriterien mittlerweile mehr oder weniger. Die gegenwärtige zweite Phase (2008-2012) zeigt schon deutliche Verbesserungen gegenüber der ursprünglichen „Testperiode“. Wie schwierig dieser Prozess ist, machen allerdings die jüngsten Klagen von Polen und Estland, wegen der Anzahl der zu vergebenden Zertifikate, deutlich.

Die dritte Phase des EHS wird die Wirksamkeit dieses Instruments durch einige Verschärfungen noch weiter erhöhen. Dazu zählen:

- die Einbeziehung zusätzlicher Sektoren (Chemieindustrie, Luftfahrt, etc.),
- der Trend in Richtung vollständige Auktionierung der Zertifikate sowie
- die künftige Zuteilung der Emissionsrechte durch die Kommission (ab 2013) statt nationaler Allokationspläne.

Grundsätzlich fügen sich die europäischen Initiativen heute in ein nahezu kohärenteres Gesamtkonstrukt, das als integriertes Energie- und Klimapaket vorgestellt wurde. Die 20-20-20-Ziele – Verminderung von Treibhausgasen, Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien und die Erhöhung der

Energieeffizienz – stellen die Leitlinien dieses Paketes dar und geben den Europäern auf diesem Wege eine sehr ambitionierte Agenda vor. Neben der bereits angesprochenen Anpassungen beim Emissionshandel, sind dabei insbesondere folgende Maßnahmen zu erwähnen:

- CO₂ Ziele für Sektoren, die nicht vom EHS betroffen sind (etwa private Haushalte, Landwirtschaft, etc.). Dafür liegen mittlerweile nationale Zielvorgaben in der Bandbreite von +20% bis -20% vor (D: -14% / F: -14%).
- Für den Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien existieren ebenfalls Zielvorgaben zwischen 10% und 49%, die in den Mitgliedstaaten umzusetzen sind (D: 18% / F: 23%)
- Zudem sollen die Möglichkeiten für die CO₂-Abscheidung und Speicherung (CCS) ausgelotet werden. Bis zu 12 Demonstrationsanlagen, zum Teil finanziert aus dem Emissionshandel („New Entrant Reserve“), sind dafür bereits in Betrieb („Schwarze Pumpe“) oder zumindest in Planung.
- Mit unterschiedlichen Maßnahmen (etwa Gebäudesanierung, niedrigeren Verbrauchsstandards, etc.) soll auch die Energieeffizienz erhöht werden, um dadurch den Absolutverbrauch zu senken
- Zu guter Letzt muss auch das von uns Deutschen so geliebte Auto einige höhere Anforderungen über sich ergehen lassen: 10% der Kraftstoffe soll zukünftig aus nachwachsenden Rohstoffen oder umweltfreundlichen Elektrizitätsquellen gewonnen werden. Außerdem ist ab 2012 eine Begrenzung des flottenweiten CO₂-Ausstoßes auf 120 g/km für Neuwagen beschlossen worden.

Die Grundzüge der gemeinsamen Energie- und Klimapolitik werden von allen Mitgliedstaaten getragen. Gleichzeitig tun sich aber alle schwer, wenn es um die konkrete Umsetzung geht. Nachdem die deutsche Ratpräsidentschaft entscheidend zur Grundlegung des Energie- und Klimapaketes beigetragen hatte, gelang es der französischen Ratspräsidentschaft Ende 2008 einen Großteil der Streitpunkte zu beseitigen und so eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Parlament zu ermöglichen.

IV. Probleme und Schlussfolgerungen

Deutschland und Frankreich, lange Zeit die Treiber des Integrationsprozesses, haben sich in den vergangenen Jahren häufig als „Verhinderungscoalition“ zu erkennen gegeben. Trotz ihrer generellen Unterstützung der Europäisierung der Energiepolitik waren sie die Bremser in substantiellen Bereichen. Zu nennen sind hier insbesondere die Streitfrage der Entflechtung vertikal integrierter Energieversorgungsunternehmen sowie der unzureichende Kompromiss über den CO₂-Ausstoß von PKWs. Das deutsch-französische Tandem ist ins Stocken

geraten. Was können Deutschland und Frankreich, die Kernländer der europäischen Einigung nun tun, um nicht nur der Integration wieder neuen Schwung zu verleihen, sondern auch um sie selbst an die Spitze dieses Prozesses zu setzen?

Allgemeine Handlungsempfehlungen:

1. Vorbildfunktion: Deutschland und Frankreich müssen die Vorgaben, die ihnen aufgrund internationaler und europäischer Klimaschutzverpflichtungen erwachsen auch tatsächlich erfüllen.
2. Vorreiterfunktion: Beide Länder müssen zeigen, dass Klimaschutz und Wirtschaftswachstum keine sich ausschließenden Gegensätze sind: Das Schlagwort dafür ist „grünes Wachstum“ womit Arbeitsplätze in den Bereichen Energieeffizienz, Erneuerbaren, Elektro-Mobilität, etc. geschaffen werden können.
3. Mediatorenfunktion: Frankreich und die Bundesrepublik müssen, sowohl bei EU-internen Debatten als auch bei internationalen Verhandlungen, eine vermittelnde Rolle übernehmen und zur kollektiven Lösungsfindung beitragen. Nur, wenn Europa mit „einer Stimme“ spricht, ist unser Gewicht auch groß genug, um andere überzeugen zu können. Unseren beiden Ländern kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, da wir als Gründungsmitglieder der EGKS und heute als große und (wirtschaftlich) starke Mitgliedstaaten auch eine besondere Verantwortung haben

Konkrete Handlungsempfehlungen:

1. Liberalisierung: Die notwendigen Rahmenbedingungen für liberalisierte Energiemärkte bestehen bereits. Dennoch gibt es EU-weit noch zahlreiche Hürden (Netzausbau, Infrastrukturmanagement, etc.) für wirklich offene Märkte. Die französische und die deutsche Regierung sollten hier klare Voraussetzungen schaffen um neuen Energieversorgern, vor allem im Bereich der Erneuerbaren, den Markteintritt zu erleichtern.
2. Emissionshandel: Das europäische Emissionshandelssystem befindet sich realistisch gesehen in seiner ersten Phase, nach dem die Jahre 2005 bis 2008 der Erkundung gedient haben. Theoretisch handelt es sich dabei um ein sehr wirksames Instrument, das aber an drei strukturellen Schwächen leidet: die Anzahl der frei verteilten Verschmutzungsrechte ist zu hoch, die jährliche Degression (-1,74%) der Gesamtzertifikate zu niedrig und die Reichweite in Bezug auf die beteiligten Sektoren zu niedrig. Da mit dem Klimazoll bereits eine Option die Verlagerung von Produktionsstandorten – carbon leakage – zu verhindern gefunden ist, sollten Frankreich und Deutschland sich dafür stark machen, dass im EHS

möglichst wenig Ausnahmen für Industriezweige gemacht werden. Die Wettbewerbsfähigkeit ist damit nicht gefährdet. Außerdem sollten wir frühzeitig beginnen, die Zertifikate komplett zu versteigern, auch als Signal an unsere Partner. Für die vierte Phase muss schließlich auch die Gesamtmenge der Verschmutzungsrechte drastisch reduziert werden.

3. Steuerharmonisierung: Die Kommission arbeitet bereits an einer Novellierung der Steuerharmonisierung für Energieerzeugnisse. Deutschland und Frankreich sollten dies unterstützen und auf einen höheren Mindeststeuersatz in Abhängigkeit von der CO₂-Intensität drängen. Konkret heißt das, Energieträger aufgrund ihrer gesamten Treihausgasbilanz zu besteuern, also inklusive Gewinnung, Nutzung/Betrieb und Entsorgung. (Bsp. Endlagerung von Atommüll, Waldrohdung, Herstellung von Photovoltaikzellen, etc.)
4. „Grünes Wachstum“: Wir brauchen in beiden Ländern mehr Geld für Forschung und Entwicklung für Energieeffizienz, einen rationaleren Energieverbrauch und um die Potenziale der erneuerbaren Energiequellen zu nutzen. Heute ist es so, dass uns Japaner und Amerikaner bei den Hybridantrieben überholt haben. Wind- und Solaranlagen werden zunehmend in China, Indien und den USA gefertigt. Unser Ziel muss es daher sein in diesen Bereich wieder die Weltspitze zu erobern. EADS ist vielleicht nicht das beste Beispiel für europäische Industrie-Kooperation. Dennoch kann Airbus als Modell verstanden werden. Was wir brauchen ist die Bündelung von Forschungsleistungen und industrieller Produktion („economy of scale“) um Technologien zu entwickeln die noch effizienter, noch billiger und noch besser sind. Eine Beispiel dafür ist das Elektroauto in Verbindung mit „intelligenten Netzen“. Damit ließen sich sowohl die CO₂-Emissionen im Transportsektor einschränken als auch eine Möglichkeit finden Strom sinnvoll zu speichern. Die meisten mit dem Auto zurückgelegten Strecken liegen unter 50 km. Dafür ist die heute vorhandene Speichertechnologie bereits ausreichend. Aber: Das Ziel muss sein auch längere Strecken ohne Benzin oder Diesel zurücklegen zu können. Außerdem macht ein derartiger Systemwechsel nur Sinn, wenn wir die flächendeckende Versorgung (E-Tankstellen) in Europa gewährleisten können. Nicht nationale, sondern europäische Initiativen sind daher geboten. Deutschland und Frankreich können dafür den Anfang machen.
5. Klimazoll: Wenn die UN-Verhandlungen in Kopenhagen scheitern, ist eine europäische Klimasteuer für Importe aus Ländern die sich nicht am globalen Klimaschutz beteiligen zwingend erforderlich. Die Einpreisung der Treibhausgase stellt einen Wettbewerbsnachteil für europäische Produzenten dar. Da der Klimawandel aber real ist, kann eine Beibehaltung der Externalisierung keine Lösung sein. Werden also unsere heimischen Industrien und insbesondere auch die Verbraucher mit

höheren Abgaben belastet, muss dies auch für Erzeuger gelten. Obwohl etwa 60% des Handels innerhalb der EU erfolgen, summierte sich die Importe der 27 Mitgliedstaaten im Jahr 2008 auf beinahe 1,6 Billionen, auf Frankreich und Deutschland allein entfielen davon über 447 Milliarden Euro (29 %). Damit ist schon von einer kritischen Masse für den Welthandel zu sprechen. Und dieses Gewicht sollten wir nutzen, um die internationalen Wirtschaftsbeziehungen klimaverträglicher zu machen.

V. Fazit

Europas Rolle als Vorreiter im Klimaschutz beginnt zu Hause. Nicht bei internationalen Verhandlungen. Damit die EU auf ihre Partner weltweit Einfluss nehmen kann, müssen wir zunächst unsere Zielvorgaben umsetzen. Wenn Deutschland und Frankreich dabei nach Schlupflöchern suchen, kann dies nicht gelingen. Vielmehr müssen beide Länder mit gutem Beispiel mutig voranschreiten.