

Klimaclubs in der jetzigen Situation schwierig

Ökonomieprofessor Stefan P. Schleicher vom Wegener Center der Uni Graz und dem WIFO, analysiert im Interview die Klimakrise und das Flaggschiff der EU-Klimapolitik, den EU-Emissionshandel, vor dem Hintergrund der aktuellen Energiesituation.



ÖKO+: Lieber Herr Professor Schleicher, zuletzt (im Mai, veröffentlicht in ÖKO+ 2/2022 [Link](#)) haben wir über die Folgen von eventuell ausbleibendem Gas gesprochen, jetzt hat sich die Krise verbreitert. Wie sehen Sie die aktuelle Lage? Stichworte: Energiepreise, Versorgungssicherheit und Merit-Order.

Prof. Stefan Schleicher: Die besondere Überraschung der letzten Monate war die Entfaltung der Ausnahmesituation auf den Energiemärkten mit dem Fokus auf Gas und Elektrizität. Einen vorläufigen Schlusspunkt finden wir in der Rede der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zur Lage der EU, wo sie dazu zwei Aussagen macht: Die Energiemärkte haben in der aktuellen Krisensituation ihre Funktionsfähigkeit verloren und speziell für Elektrizität werden Alternativen zur derzeitigen Preisbildung nach dem Merit-Order-Prinzip gesucht. Das ist so etwas wie ein Tabubruch mit der bisherigen Rechtfertigung dieses Marktmechanismus' für Elektrizität. Wie diese Suche nach neuen Marktmechanismen ausgehen soll, ist allerdings offen. Die bisherigen Versuche zu einer Problemlösung mit Preislimits und Subventionen für die Energiekosten treffen keineswegs die zugrunde liegenden Ursachen für die Krisensituation bei allen fossilen Energieträgern, aber auch bei den Erneuerbaren, da deren Rolle im Elektrizitätsmarkt ebenfalls eine Neubewertung erfordert. Klar ist, dass wir unmittelbar Instrumente für die Abfederung der hohen Energiepreise brauchen, weiters eine deutliche Redukti-

on des Gasverbrauchs außerhalb des EU-ETS und eine Anpassung des Merit-Order-Systems.

Die Industrie hat im Worst-Case eine besondere Rolle. Abgesehen davon: Was kann die Industrie mittelfristig unternehmen? Worauf soll sie umsteigen?

Gemeinsam mit Prof. Reinhold Lang von der JKU Linz habe ich das Projekt C2PAT ([Link](#) zu ÖKO+ 1/2021) begleitet und daraus viele Erkenntnisse gewonnen. Auch auf europäischer Ebene im Bereich Stahl, Zement und Basischemie/Grundstoffchemie sind wir dabei und erkennen: Diese Industrien werden sich ganz neu aufstellen. Und zwar warum? Weil man einfach draufkommt, dass es sogar im Bereich der Industrie denkbar ist, Kohlenstoff im Kreislauf zu führen, was die herausragende Innovation des Projektes C2PAT ausmacht.

Das Klimathema reiht sich zwar hinter der Gaskrise ein, ist aber immer noch ganz vorn. Wie steht es um die Klimaziele?

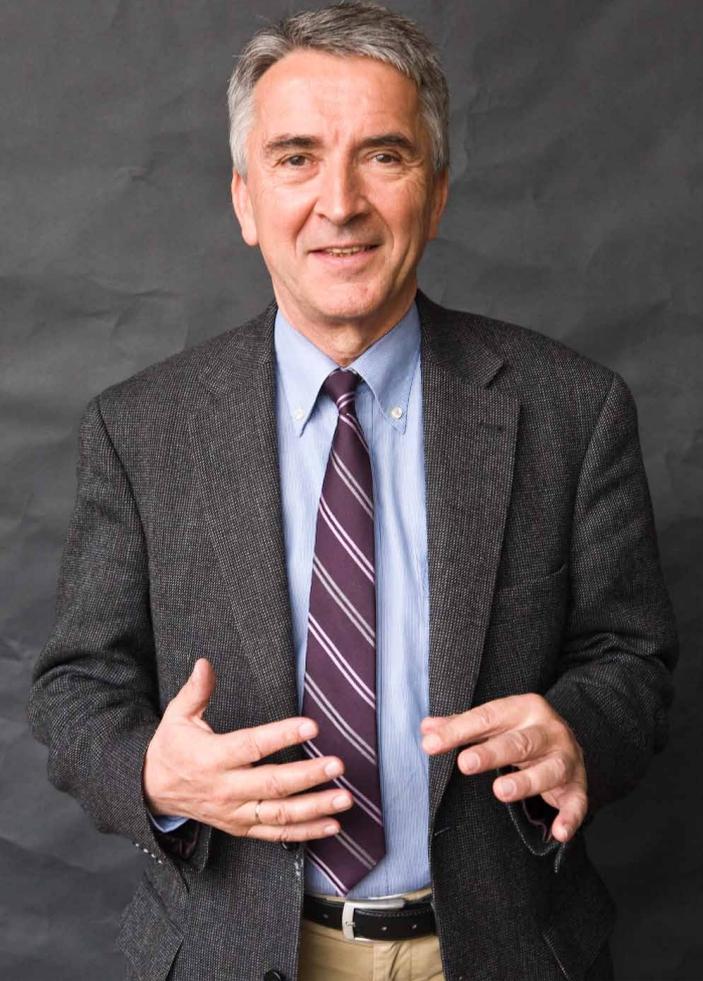
Klimaziele betreffen nationale Emissionsmengen und das EU-Emissionshandelssystem, das in Österreich nicht ganz 40 Prozent der nationalen Emissionen ausmacht. Der Rest ist der Bereich des Effort Sharing, weil dafür das EU-Ziel auf nationale Teilziele aufgeteilt ist. Fakt ist, dass wir weiterhin steigende Trends haben. Trotz der Einbrüche 2020 haben wir 2021 schon einen großen Teil der Emissionen, die wir 2020 pandemiebedingt reduziert haben, wieder aufgeholt. Aber es gibt große Unterschiede, z.B. ist der ETS-Bereich um über 6 Prozent gewachsen, der Bereich Verkehr zeigt aber eine deutlich niedrigere Dynamik. Der Grund für diesen Unterschied liegt bei der hohen Nachfrage bei der Grundstoffindustrie.

Warum sind ETS-Zertifikate so teuer geworden?

Die Antwort ist kompliziert. Es sind im System reichlich Überschusszertifikate vorhanden. Diese machen das Emissionsvolumen eines Jahres aus. Und da fragt man sich, warum sich nicht ein Nullpreis für Zertifikate bildet. Das hat mehrere Gründe. Ein Teil dieser Zertifikate wird bewusst aufbewahrt, weil die Erwartung da ist, dass tendenziell der Zertifikatspreis steigen wird, und da verkauft man nicht, wenn man nicht muss. Dann gibt es einen zweiten Grund, das sogenannte Hedging, wo man über langfristige Kontrakte den Preis für Emissionsrechte absichern lässt. Und es gibt zunehmend spekulatives Verhalten von Akteuren auf den Finanzmärkten, die sehr hohe Arbitragegewinne realisieren konnten. Das ist wahrscheinlich der Hauptgrund, warum zur Jahreswende auf einmal die Zertifikate fast 100 Euro pro Tonne CO₂ erreicht haben.

Was brauchen wir, um die thermische Sanierung endlich in Schwung zu bringen?

Es könnte Jahre dauern, bis wir ausreichend Installateure dafür haben. Da haben wir einige Weichenstellungen



Prof. Stefan P. Schleicher: „Klar ist, dass wir unmittelbar Instrumente für die Abfederung der hohen Energiepreise brauchen.“

nicht rechtzeitig vorgenommen und müssen jetzt alles daransetzen, hier mehr Kapazitäten bei den Unternehmen aufzubauen. Wir brauchen da wirklich so etwas wie ein Crash-Programm, vor allem personell. Es ist zu erinnern, dass ein Gebäude über seine hoffentlich lange Lebensdauer von 50 bis 100 Jahren vor allem in der Nutzung den Löwenanteil an Energie benötigt. Daher ist der Baustoff viel weniger kritisch als das Energiesystem, mit dem das Gebäude bedient wird. Deswegen gilt die Priorität, Gebäude so zu bauen oder sie so zu sanieren, dass sie möglichst wenig Energie in der Nutzungsphase brauchen und die Restenergie lokal bereitzustellen. Wir haben gute Aussichten, dass Gebäude energieautonom werden und damit auch emissionsfrei in der Nutzung. Sehr vielversprechend stellt sich dabei die Nutzung von lokaler Geothermie, verbunden mit Niedertemperaturnetzen, Wärmepumpen und PV heraus.

Würde es etwas bringen, Haushalte und Verkehr in den EU-Emissionshandel (EU-ETS) einzubeziehen?

Ich frage mich, wie es zu diesem Vorschlag gekommen ist. Sicher ist einmal, dass in Europa die meisten Emissionen eben nicht aus dem ETS-Bereich kommen, sondern ungefähr 60 Prozent aus dem Bereich, den wir mit Treibstoffen, Heiz- und Brennstoffen verbinden. Da ist eine CO₂-Bepreisung natürlich naheliegend, ein System ähnlich dem EU-ETS. Dahinter stehen aber

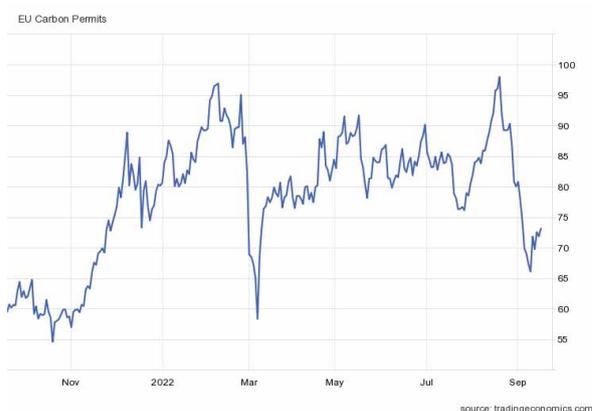
eigentlich politische Motive, wie bei der Errichtung des EU-ETS. Damals war eine politische Situation, die Steuern mit dem Einstimmigkeitsprinzip nicht zustande kommen ließ, wohl aber Marktmechanismen. Und da hat die EU-Kommission sehr schnell geschaltet und in einem, für europäische Verhältnisse, legislativen Sprint, das ganze Emissionshandelssystem politisch entscheidungsreif gemacht. Und jetzt scheint sich Ähnliches zu wiederholen. Es ist uns bewusst, dass wir Treibstoffe und Brennstoffe mit einem Preissignal versehen sollen. Es gelingt uns aber nicht, eine gemeinsame europäische Besteuerung zustande zu bringen. Deswegen überlegt man in einem analogen politischen Kompromiss ein Handelssystem zu installieren. Das, meine ich, erklärt die Genesis dieses Vorschlags. Zu erinnern ist jedoch an die Erfahrung aus dem bisherigen ersten ETS, wo wir eigentlich zur Kenntnis nehmen müssen, dass das Preissignal, das auf dem Markt gebildet wird, einfach Mängel aufweist.

Welche Mängel sehen Sie im EU-ETS?

Ein großer Mangel ist, dass das Preissignal eigentlich schwer vorhersehbar ist, was aber bedenklich ist. Es wäre nicht unwichtig zu wissen, wenn ich jetzt entscheide, was ich für ein Heizsystem installiere, oder ob und was für ein Auto ich mir kaufe, mit welchen Energiepreisen ich in zwei bis fünf Jahren zu rechnen habe. Da gibt ein Emissionshandelssystem vermutlich zu wenig Orientierung. Das ist die erste Erfahrung. Und das Zweite ist, dieser Markt kann sehr vielen Einflüssen ausgesetzt sein, die sich in der Volatilität des Preises niederschlagen. Es ist schwer, Trends zu erkennen. Es gibt Vermutungen, dass die Preise langfristig steigen werden, aber es ist immer noch sehr offen, in welchem Ausmaß. Vor allem in den letzten zwei Jahren hat sich herausgestellt, die Preise sind sehr volatil. Das würde sich natürlich auf diesen zweiten ETS-Bereich zu Gebäuden und Verkehr übertragen. Man muss auch bedenken, in diesem Bereich wären ein paar hundert Millionen Personen bzw. Haushalte betroffen und nicht nur 12.000 Anlagenbetreiber wie im jetzigen ETS. Und da stellt sich die Frage, ob man den

Bereich Treibstoffe und Brennstoffe nicht anders besser regeln könnte. Eine weitere Lektion vom EU-ETS ist der EU-Innovationsfonds. Dotiert aus den Versteigerungserlösen könnten damit möglicherweise bis zu 45 Milliarden Euro für zielorientierte Innovation in der Industrie verfügbar werden, für die nächsten neun Jahre ist das schon eine kräftige Summe. In den Bereichen, die mit innovativem Bauen und innovativer Mobilität zu tun haben, sind auch andere Anreize mitentscheidend. Das fängt an mit Flächenwidmungen, mit Bauordnungen und State-of-the-Art-Technologien wie etwa die Energy Hubs. Bei einer derartigen Komplexität der Entscheidungen ist ein nur preisorientiertes System einfach nicht ausreichend.

Die hohe Volatilität des Börsenpreises für Emissionsrechte im EU-ETS



Quelle: <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>

Das heißt, andere Systeme als ETS sind für Gebäude und Verkehr besser?

Sie werden effektiver sein, aber die Diskussion ist aufgrund politischer Realitäten verständlich. Wenn ich das auf den Punkt bringe, eine Regierung kommt weniger in Schwierigkeiten mit Yellow Vests, wenn sie sagt, vielleicht gibt es in zwei Jahren einen zweiten EU-ETS, als wenn sie ankündigt, wir werden jedes Jahr die Preise für Heiz- und Treibstoffe um einen Fixbetrag erhöhen.

Der CBAM („Carbon Border Adjustment Mechanism“), ein „Klimazoll“ für Drittstaaten, ist in EU-Verhandlung. Die Gratis-ETS-Zertifikate werden in Richtung null reduziert. Aber die Verbindung fehlt. Wie kann man diese schaffen?

Wodurch ist diese Idee überhaupt getriggert worden? Hauptsächlich von Frankreich, und zwar wegen einer ganz speziellen Situation. Unternehmen der französischen Zementindustrie erkannten ein Schlupfloch im EU-ETS: Wenn die Produktion in Frankreich bis zur 50-Prozent-Grenze des beim Benchmark gemeldeten Produktionsvolumens abgesenkt wird, bleibt es trotzdem bei der vollen Zuteilung der freien Zertifikate. Substituiert wird diese Produktionsreduktion mit vermehrter

Produktion von Zement in Marokko, der dann ohne Zusatzkosten für Zertifikate nach Frankreich kommt. Es wurden also Produktionen von Frankreich aus strategischen Gründen nach Nordafrika verlagert und dann zurück-importiert nach Frankreich. Und so ist nach einigen Mühen das gegenwärtige CBAM-Konzept zustande gekommen. Die freien Zertifikate wurden ja nur deswegen eingeführt, um eben einen Schutz gegenüber Carbon Leakage zu haben. Der CBAM sollte genauso einen Schutz für Carbon Leakage bringen. In jenem Ausmaß, in welchem der CBAM wirksam wird, müsste man die freien Zertifikate zurücknehmen. Dieser zweite Satz hat weiteres Nachdenken ausgelöst. Es wird sehr, sehr schwer sein, CBAM zu operationalisieren. Und das geht sogar so weit, dass selbst Jos Delbeke, der anerkannte Vater des EU-ETS in der EU-Kommission, sagt: ‚CBAM soll nicht mehr als eine Droh-Strategie sein.‘ Also es sollte mithilfe der CBAM-Diskussion möglich sein, so etwas wie Klimaclubs zwischen der EU, China, Indien, USA zu bilden. Leider scheint das in der jetzigen globalen geopolitischen Situation schwierig zu sein. Der zweite Einwand ist, es ist sehr schwer, die Güter abzugrenzen. Stahl hat zum Beispiel hunderte von Qualitäten, die ganz unterschiedlich zu behandeln wären. Es wird sehr schwierig sein, die sogenannte Verification durchzuführen, also wirklich herauszufinden, was dieser Stempel von einer chinesischen Verifizierungs-Organisation wirklich bedeutet. Ganz zu schweigen von den Grenzkontrollen, die dann wieder notwendig wären. Also da sind viele Elemente drinnen, wo es einfach hakt an der Operationalisierung. ●

Weitere Infos:

- Prof. Schleicher im Interview im Mai für ÖKO+ 2/2022 ([Link](#))
- WIFO-Vorschläge vom 19.5.2022 ([Link](#))
- Stefan P. Schleicher – Energy, Climate, New Economic Thinking ([Link](#)).



Mag. Axel Steinsberg MSc (WKÖ)

axel.steinsberg@wko.at