

# Ziele, Zahlen und Zögern

## Alte und neue Orientierungen für die Energie- und Klimapolitik – Zielpoker mit Ablaufdatum

### EINE KURZE GESCHICHTE DER ALS ZIELE ANGEPEILTEN MEILENSTEINE FÜR ENERGIE UND KLIMA:

■ **Wirklich begonnen hat das Pokern um Klimaziele mit dem Vertrag von Kyoto** im Dezember 1997. Die EU verpflichtete sich damals zu einer Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen von 8% während der Erfüllungsperiode 2008 bis 2012 gegenüber 1990. In einem nächtlichen Verhandlungsmarathon erfolgte dann im nächsten Jahr die Aufteilung dieses Zieles auf die Mitgliedstaaten. Österreich sagte eine Reduktion von 13% zu. Diese Zahl reflektiert eine Festlegung der damaligen Bundesregierung, maximal den halben Wert des damals innerhalb Österreichs bereits angepeilten Toronto-Ziels von minus 25% zu akzeptieren, somit 12,5%. In einer langen Verhandlungsnacht um die Aufteilung des EU-Ziels legte der damalige Umweltminister noch ein halbes Prozent dazu, um das Gesamtziel der EU zu erreichen. Die EU übererfüllte insgesamt das Kyoto-Ziel, Österreich verfehlte es deutlich und musste dies mit Zukäufen von internationalen Emissionsrechten kompensieren, was mit fast einer halben Milliarde Euro im Bundesbudget zu verbuchen war.

■ **Die nächste Poker-Runde um Klima- und Energieziele startete 2008** und wurde für das Jahr 2020 angepeilt. Das Ergebnis waren die plakativen 20-20-20 Ziele, offensichtlich eher das Produkt eines Marketing-Teams als von Sachkundigen über Energie und Klima. Für die gesamte EU sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 20% sinken, der Anteil von Erneuerbaren im Brutto-Endenergieverbrauch auf 20% ansteigen und durch verbesserte Energieeffizienz der Energieverbrauch gegenüber einem Referenz-Szenario um 20% abnehmen. Die EU hat insgesamt das Reduktionsziel für Emissionen bereits erreicht. Dieses Gesamtziel ist aufgeteilt in Teilziele für das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) von minus 21% und den Nicht-ETS-Bereich von minus 10%, beide Werte gemessen gegenüber 2005. Das Ziel für den Nicht-ETS-Bereich wird wiederum auf die Mitgliedstaaten heruntergebrochen, wobei der für Österreich vorgesehene Wert von minus 16% voraussichtlich verfehlt wird. Österreich ist dagegen dabei, seinen vorgesehenen Anteil bei Erneuerbaren von 34% zu erreichen. Der für Energieeffizienz vorgesehenen Indikator Endenergieverbrauch liegt derzeit rund 10% über dem im Energieeffizienzgesetz festgehaltenen nationalen Zielwert.

■ **Die vorläufig letzte Runde im Verhandlungspoker** um Klima- und Energieziele wurde im Juni dieses Jahres abge-

schlossen und betrifft das Jahr 2030. Demnach sollen bis dahin für die gesamte EU die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 40% sinken, wiederum aufgeteilt auf Reduktionen gegenüber 2005 von 43% für den EU-ETS und 30% für den Nicht-EU-ETS-Bereich, mit einem Wert von 36% für Österreich. Der Anteil für Erneuerbare soll 32% erreichen und das Ziel für Energieeffizienz den Energieverbrauch um 32,5(!)% gegenüber einem alten Referenzszenario sinken lassen. Die Ziele für Erneuerbare und Effizienz werden nicht mehr auf die Mitgliedstaaten heruntergebrochen.

### BRAUCHT DIE ENERGIE- UND KLIMAPOLITIK SOLCHE LISTEN VON ZIELEN UND ZAHLEN?

**Die politischen Prozesse** scheinen trotz der bisherigen Erfahrungen weiterhin auf in Zahlen gegossene Ziele fixiert zu sein. Kommissar Cañete brachte beispielsweise im Juli aufgrund der erhöhten Ziele für Erneuerbare und Effizienz nun auch ein ambitionierteres Reduktionsziel bei den THG-Emissionen von 45% ins Gespräch. Das wäre ein Wert, der eher mit den im Pariser Klimaabkommen von 2015 festgelegten Zielen für die Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs kompatibel wäre. Nachdem sich aber Kanzlerin Merkel gegen ein solches ambitionierteres Emissionsziel ausgesprochen hat, dürfte es auch nicht in absehbarer Zeit modifiziert werden.

**Diese Fixierung der Energie- und Klimapolitik** auf mit Zahlen verbundene Ziele wird zunehmend kritisch hinterfragt. Den Zielen wirklich entsprechende Aktivitäten haben die vergangenen zwei Jahrzehnte Klima- und Energiepolitik kaum hergegeben. Die vermutlich wirksamsten Anstöße für die Veränderungen in den Energiesystemen kamen von woanders her. Ein beträchtlicher Rückgang der Emissionen in der EU ist auf die neuen Mitgliedstaaten im Osten zurückzuführen, die Altlasten von ineffizienten Energiestrukturen abwarfen. Als Folge der Katastrophe von Fukushima entstand in Deutschland ein politischer Konsens zum Ausstieg aus der Nuklearenergie mit massiven Anreizen für die Kompensation durch Erneuerbare, mit weltweiten positiven Folgewirkungen. Trotzdem verfehlt Deutschland deutlich sein nationales Emissionsziel. Großbritannien ist ein Beispiel, wie die Globalisierung die Abwanderung von energieintensiven Industrien unterstützte. Nicht nur Österreich zeigt, dass die Zahlenkolonnen zu Energie- und Klimazielen das offensichtliche Zögern von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft bezüglich einer wirksamen Transformation des Energiesektors nicht beenden können.

Das alles sind Gründe für eine Neuorientierung bei den Zielsetzungen für die langfristige EU-Klimastrategie, die in den nächsten Monaten von der Europäischen Kommission vorgelegt werden wird. Wohl wird der Übergang zu Wirtschaftsstrukturen mit Netto-Treibhausgasemissionen gegen null bis zur Mitte des Jahrhunderts angesprochen werden, der Schwer-

punkt wird aber bei den Möglichkeiten zur Erreichung eines solchen Zieles liegen. Deshalb dürften die neuen Ziele mit den Schlüsselworten Innovation und Wettbewerbsfähigkeit sowie den Chancen einer Circular Economy im Sinne einer erhöhten Effizienz aller Ressourcen durch kaskadische Nutzung und Recycling verbunden werden.

### FACTS STATT FAKES SIND DIE BASIS FÜR EINE OPERATIONALE ENERGIE- UND KLIMAPOLITIK

Es zeichnet sich somit auch auf der Ebene der EU ab, für Energie und Emissionen nicht mehr nur die Messlatten an Ergebnisse anzulegen, sondern vor allem deren Ursachen besser zu verstehen. Anhand einer kurzen vergleichenden Analyse für Österreich und die Schweiz soll diese Vorgangsweise demonstriert werden:

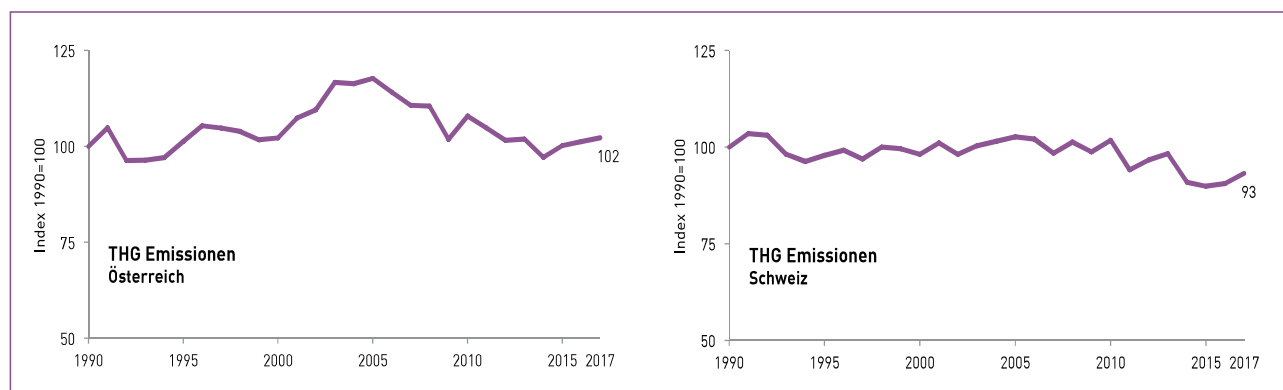


Abbildung 1: Treibhausgasemissionen in Österreich und in der Schweiz

**Die erste Aussage:** Österreich hat derzeit, wie aus Abbildung 1 erkennbar, ein Emissionsvolumen etwas über dem Niveau von 1990, die Schweiz dagegen deutlich darunter. Seit dem Höchstwert von 2005 sanken in Österreich die Emissionen, seit 2015 steigen aber wieder sowohl der Energieverbrauch als auch die Treibhausgasemissionen.

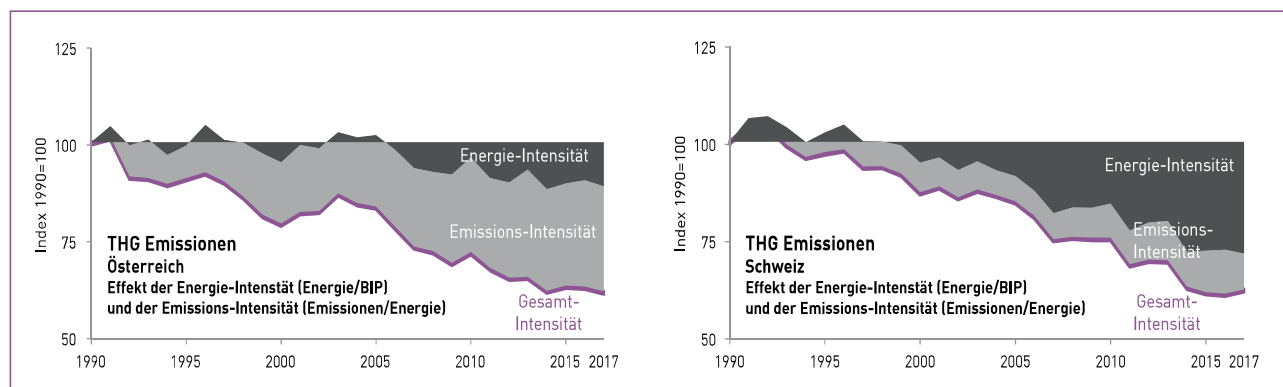


Abbildung 2: Gesamt-Intensität der THG-Emissionen (Emissionen/BIP) in Österreich und in der Schweiz

**Die zweite Aussage:** Die Gesamt-Intensität der Emissionen, die Emissionen pro BIP-Einheit ausdrückt, sank in Österreich und in der Schweiz seit 1990 um ungefähr 40%. In Österreich ist die Hauptursache dafür die Expansion der Erneuerbaren, gemessen an der Emissions-Intensität (Emissionen pro Energie-Einheit). In der Schweiz dominiert jedoch die Energieeffizienz, gemessen an der Energie-Intensität (Energie pro BIP-Einheit). Das zeigt Abbildung 2.

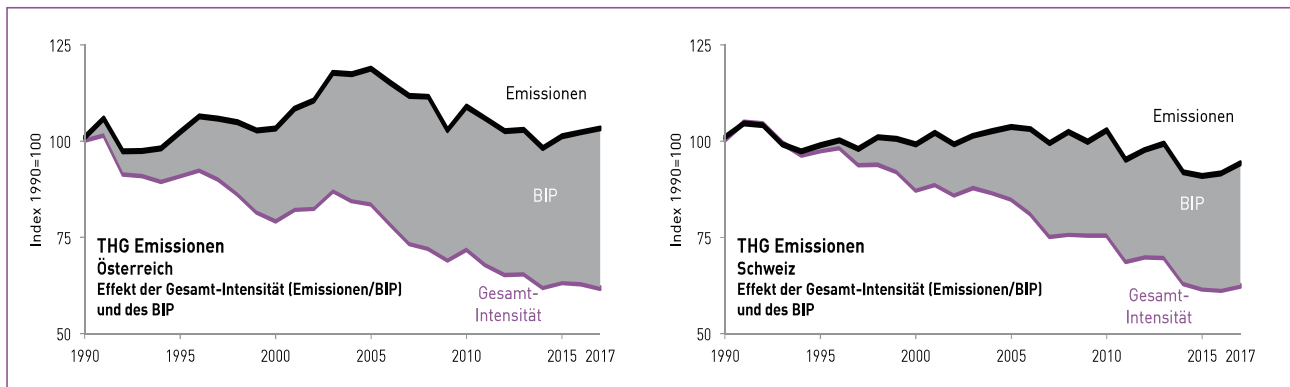


Abbildung 3: BIP-Effekt auf die THG-Emissionen in Österreich und in der Schweiz

**Die dritte Aussage:** In Österreich war die wirtschaftliche Aktivität deutlich höher als in der Schweiz mit den damit verbundenen analogen Effekten bei den Emissionen, wie aus Abbildung 3 ersichtlich.

**Eine Schlussfolgerung: Ziele folgen aus realisierbaren Strukturen.** Die kurze Geschichte der EU-Energie- und Klimapolitik zeigt, dass das wiederkehrende Pokerspiel um mit Zahlen unterfütterte Ziele zumindest nicht effektiv ist, wenn nicht sogar in Sackgassen führend. Ein evolutionärer Schritt, der sich in der EU abzuzeichnen beginnt, ist ein vertieftes Verständnis der Strukturen unserer Energiesysteme, wodurch drei prioritäre Handlungsfelder identifiziert werden:

- **multifunktionale Gebäude**, die nicht nur eine hohe energetische Qualität haben, sondern auch als Energie-Hubs eine aktive Rolle bei der Bereitstellung von Energie übernehmen;
- **verschränkte Mobilität**, die nicht nur den Übergang zu nicht-fossilen Antrieben beinhaltet, sondern auch Digitalisierung, etwa durch Informationstechnologien für die Senkung des Verkehrsbedarfs;
- **integrierte Netze** mit neuen Optionen für Elektrizität in Clusterstrukturen, Wärme in Anergienetzen und Gas mit Potenzialen aus biogenen Quellen und Wasserstoff.

Dies eröffnet vor allem für den Einsatz erneuerbarer Energie neue Optionen. Mit diesen innovativen Strukturen werden aber die bisher gepokerten Ziele wieder begründbar. ■ ■ ■

#### Referenzen

- Stefan Schleicher, Angela Köppl, Mark Sommer, Stephan Lienin, Martin Treberspurg, Doris Österreichler, Roman Grüner, Reinhold Lang, Manfred Mühlberger, Karl W. Steininger, Christian Hofer (2018). Welche Zukunft für Energie und Klima? Folgenabschätzungen für Energie- und Klimastrategien. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. [https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=61014&mime\\_type=application/pdf](https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=61014&mime_type=application/pdf).
- Anndrei Marcu, Emilie Alberola, Jean-Yves Caneill, Matteo Mazzoni, Stefan Schleicher, Wijnand Stoefs, Charlotte Vailles, Domien Vangenechten (2018). 2018 State of the EU ETS Report. International Centre for Trade and Sustainable Development. [https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/20180416\\_2018\\_state\\_of\\_eu\\_ets\\_report\\_-\\_final\\_all\\_logos\\_0.pdf](https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/20180416_2018_state_of_eu_ets_report_-_final_all_logos_0.pdf).
- Climate Policy Info Hub (2018). European Climate Policy - History and State of Play. <https://climatepolicyinfohub.eu/european-climate-policy-history-and-state-play>



Prof. Dr. Stefan Schleicher  
(WIFO, Wegener Center)  
stefan.schleicher@wifo.at