



## Sektorenintegration – weiter als gedacht

Timo Schulz

*Derzeit bestimmen die Themen Nachhaltigkeit und Klimaschutz stark die öffentliche und politische Diskussion. Der effektive und effiziente Einsatz von Ressourcen gewinnt immer mehr an Bedeutung. In der Energie- und Klimapolitik hat sich die Sektorenkopplung als ein zentraler Begriff etabliert. Allgemein wird darunter die Verbindung verschiedener Wirtschaftsbereiche verstanden, mit dem Ziel, hierdurch Synergien zur Treibhausgaseinsparung zu heben. Ein Großteil der bisherigen Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen wurde in der Stromerzeugung und Industrie geleistet. Es geht darum, den Fokus auf weitere Wirtschaftsbereiche zu erweitern, um verstärkt auch dort das Potenzial zur Treibhausgasreduktion zu heben. Handelsplattformen wie die EEX können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten.*

Für die EEX Group ist die Sektorenkopplung ein besonders relevantes Thema. Bereits heute integriert sie zahlreiche Energie- und Commoditymärkte über geografische Grenzen hinweg. Für die Sektorenkopplung besonders relevant ist vor allem der Strom-, Emissions- und Gashandel. Der börsliche, transparente Handel mit diesen Waren ermöglicht dabei den effektiven und effizienten Einsatz von Ressourcen. Er schafft die Grundlage, um Synergien sowohl zwischen verschiedenen Waren als auch über geografische Entfernungen zu heben. Damit können diese Märkte einen bedeutenden Beitrag für die Sektorenkopplung leisten.

### Ausweitung der Energiewende

Die im Europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS) enthaltenen Sektoren haben einen erheblichen Anteil der bisher einge-



Die Sektorenintegration findet bereits heute in verschiedenen Formen an Märkten statt

Bild: Adobe Stock

sparten Treibhausgasemissionen geleistet. Aber auch in anderen Wirtschaftsbereichen existiert eine Vielzahl von Ideen und Innovationen mit großem Potenzial zur Treibhausgasemissionssparung, beispielsweise durch den Einsatz neuer Technologien. Anstatt diese Sektoren nur miteinander zu verbinden, müssen die Synergien zwischen ihnen gehoben werden. Dieser Prozess, die Ausweitung der Energiewende, kann mit dem Begriff Sektorenintegration umschrieben werden.

Die meisten dieser neuen Ideen haben gemein, dass sie ein CO<sub>2</sub>-Preissignal vergleichbar mit dem im EU ETS benötigen, um wirtschaftlich vorteilhaft zu sein und großflächig umgesetzt werden zu können. Die Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung hat also hohe Priorität. Dies zeigt auch die aktuelle politische Diskussion zu dem Thema. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Sektoren, bei denen Deutschland vereinbarte Ziele andernfalls nicht erreichen wird. Es geht vor allem um die Bereiche Verkehr und Wärme, die im Fokus der aktuellen politischen Diskussion stehen.

Darüber hinaus droht Deutschland, auch im Bereich der Landwirtschaft sein CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel zu verfehlen. Um diese Ziele möglichst effizient zu erreichen, sollten in Zukunft weder Ziele für einzelne Sektoren noch für einzelne Jahre festgelegt werden. Eine solche, detaillierte Festlegung passt nicht zum Gedanken der Sektorenintegration und widerspricht einer integrativen Betrachtung des Emissionsminderungsbedarfs.

### Klare Rahmenbedingungen für ein sektorenübergreifendes Preissignal

Ein sektorenübergreifendes Preissignal schafft eine effiziente Möglichkeit, gemeinsame Ziele in verbundenen Sektoren umzusetzen. Zur Schaffung eines solchen Preissignals stehen zwei grundsätzliche Optionen zur Verfügung – Emissionspreise können entweder über administrative Maßnahmen (Steuern/Abgaben) oder über Handelsinstrumente (Emissionshandel) festgestellt werden. Wichtig ist hierbei, dass die größtmögliche Klimaschutzwirkung nicht dadurch erzielt wird, sich möglichst frühzeitig auf ein bestimmtes Preisniveau festzulegen.

Vielmehr geht es darum, klare Rahmenbedingungen für die sektorenübergreifende Preisbildung im Markt zu schaffen. Auf Grundlage dieses Preissignals können Akteure in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen Maßnahmen zur Emissionsreduktion umsetzen. Im Emissionshandel steigt das Preisniveau mit zunehmender Knappheit an Zertifikaten. Im Ergebnis werden Emissionen dort verringert wo die Kosten am geringsten sind. Das Preissignal reagiert dabei auch flexibel auf äußere Umstände wie die wirtschaftliche Entwicklung. Dies setzt die richtigen kurz- und langfristigen Anreize für alle Akteure, um im Gesamtbild durch eine Integration verschiedener Sektoren CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele zu erreichen. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt in seinem Sondergutachten zur Klimapolitik fest, dass feste Preispfade keine zusätzliche Planungssicherheit für Akteure bieten [1].

Aus Sicht der EEX sollte für eine Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung das Potenzial des Emissionshandels voll ausgenutzt werden. Das Preissignal des Emissionshandels ist die Grundlage für die effiziente Erreichung von Treibhausgasreduktionszielen zu den niedrigsten volkswirtschaftlichen Kosten. Entscheidend hierfür ist die freie Marktpreisbildung am Großhandelsmarkt. Für die Marktteilnehmer, die täglich auf einer Vielzahl von Märkten aktiv sind, ist dies nichts Neues. Endverbraucher sind von kurzfristigen Schwankungen im Preis für Emissionsrechte nicht direkt betroffen.

Bereits heute schafft der Emissionshandel ein sektorenübergreifendes Preissignal, welches um weitere Bereiche erweitert werden kann. Die gesamte Gestaltung des EU ETS ist auf Erweiterbarkeit ausgelegt, sowohl in der räumlichen als auch in der sektoralen Dimension. In der räumlichen Dimension nehmen neben den EU-Mitgliedstaaten auch die EEA-EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen am Emissionshandel teil. Mit der Schweiz ist eine Verknüpfung der Handelssysteme ab Januar 2020 geplant. In der sektoralen Dimension ist das EU ETS bereits mehrfach sowohl auf nationaler als auch auf

europäischer Ebene erweitert worden. Beispiele hierfür sind die Aufnahme des Luftverkehrs und des Aluminiumsektors auf europäischer Ebene, oder die nationale Erweiterung um zusätzliche Anlagen im Wärmebereich in verschiedenen Mitgliedstaaten.

Für eine Nutzung des Emissionshandels zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung spricht auch die globale Anschlussfähigkeit. Derzeit bestehen weltweit 20 Emissionshandelssysteme, in Volkswirtschaften, die für mehr als ein Drittel der weltweiten Wirtschaftsleistung stehen. China errichtet derzeit ein landesweiteres Emissionshandelssystem, voraussichtlich das größte weltweit. Es gibt also global ein erhebliches Potenzial für Möglichkeiten zur Kooperation. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist ein wichtiger Baustein dafür, global näher an ein Level Playing Field bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu gelangen. Der gemeinsame, europäische Ansatz des EU ETS ist die Grundlage, auf der Europa diese Chancen nutzen kann.

Sich annähernde Rahmenbedingungen schaffen auch eine gute Grundlage für den weltweiten Handel mit Waren, die einen Beitrag zum Erfolg der weltweiten Dekarbonisierungsanstrengungen leisten können. Allem voran ist in diesem Zusammenhang Wasserstoff zu nennen, für das sich momentan ein globaler Markt entwickelt.

Darüber hinaus wirkt der gemeinsame, im EU ETS weitgehend harmonisierte Ansatz zur Emissionsminderung auch internen Verzerrungen im EU-Binnenmarkt entgegen. Aus institutioneller Sicht stellt der Handelsansatz die Handlungsfähigkeit Europas sicher. Denn im Bereich des Handels können Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, während beispielsweise bei der Steuergesetzgebung das Einstimmigkeitsprinzip gilt.

### Drei Optionen zur Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Zur Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bietet der Emissionshandel grundlegend drei Möglichkeiten: Erstens die gemeinsame Ausweitung des EU ETS um neue Sektoren auf europäischer Ebene; zweitens den

nationalen „Opt-in“ von Sektoren in den Emissionshandel; und drittens die Schaffung eines separaten ETS für zusätzliche Wirtschaftssektoren, aber getrennt vom bestehenden EU ETS. Aus Marktsicht erscheint die europaweite Erweiterung als erstrebenswerteste Option, gefolgt vom nationalen Opt-in.

Beide Optionen sind in der Regulierung vorgesehen, erprobt, und wären damit verhältnismäßig einfach umzusetzen. Mehrere aktuelle Rechtsgutachten haben sich intensiv mit den verschiedenen Möglichkeiten zur Nutzung des Emissionshandels auseinandergesetzt [2]. Diese stellen u.a. fest, dass die EU-Kommission bei der Genehmigung eines nationalen Opt-in von Sektoren (z.B. Verkehr oder Wärme) auch anderen Mitgliedstaaten direkt gestatten könnte, diese Sektoren ebenfalls national in das ETS zu integrieren. So könnte sich schnell eine Dynamik entwickeln, bei der Mitgliedstaaten zu ihren Ambitionen in der Klimapolitik Farbe bekennen müssten. Bei dieser Vorgehensweise stützen nationale Maßnahmen den gemeinsamen, europäischen Ansatz.

Die dritte Option der Schaffung eines neuen, zunächst nationalen ETS schafft grundsätzlich auch langfristige Anschlussfähigkeit sowohl für weitere Sektoren als auch für Mitgliedstaaten. Politisch bietet sie den Handlungsspielraum, unabhängig vom bestehenden EU ETS eine Emissionsobergrenze und einen Reduktionspfad zu definieren. Damit könnte sich ein vom EU ETS unabhängiges Preisniveau beispielsweise im Verkehrssektor einstellen.

Eine Reihe von Fragen stellt sich unabhängig von der konkreten Wahl des Politikinstrumentes (Steuer/Abgabe oder Handel): Welche Sektoren sind betroffen? Wie werden die Einnahmen aus Steuern bzw. Auktionen verwendet, z.B. in Form einer Kompensation? Welcher Akteur wird konkret verpflichtet, diese Kosten abzuführen?

Weitgehender Konsens besteht dazu, dass jegliche Form der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für eine optimale Lenkungswirkung in eine größere Reform von Steuern und Abgaben eingebunden sein sollte. Beispiele hierfür

sind die Absenkung der Stromsteuer und der EEG-Umlage. Ziel ist, dass Steuer- und Abgabensystem so umzustrukturieren, dass die Belastung die Auswirkungen der Emissionen abbildet. Andere Belastungen müssten also mit einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung verrechnet und angeglichen werden, um ein Level Playing Field zur Emissionsminderung zwischen den Sektoren zu schaffen.

Neben einer Absenkung der Belastung von Strom sollte auch parallel die Erneuerbaren-Förderung weiterentwickelt werden. Auch in diesem Bereich geht es um die Abwägung zwischen einer Preis- und Mengensteuerung zur Zielerreichung. Bei der Erneuerbaren-Förderung hat die Entscheidung, konsequent auf eine Mengensteuerung zu setzen und die Preisbildung dem Markt zu überlassen im Ergebnis zu gesunkenen Kosten für den Erneuerbaren-Ausbau geführt.

### Handelsplattformen bieten Grundzutaten für Sektorenintegration

Die Sektorenintegration findet bereits heute in verschiedenen Formen statt. Vor allem findet sie an Märkten statt. Handelsplattformen wie die EEX vereinen eine große Bandbreite von Marktteilnehmern verschiedener Sektoren und mit unterschiedlichsten Geschäftsmodellen. Die Marktteilnehmer handeln ein breites Spektrum verschiedener Waren, beispielsweise Strom, Gas und Emissionsrechte. Dies sind die Grundzutaten der Sektorenintegration. Der Markt ist es gewohnt, Entwicklungen auf verschiedenen Marktsegmenten gegeneinander abzuwägen und sein Verhalten auf Basis von Preissignalen zu optimieren. Durch den Emissionshandel sind die Kosten von Treibhausgasemissionen heute schon auf vielen dieser Märkte eingepreist.

Vieles spricht dafür, diese Bepreisung auf weitere Sektoren auszudehnen um eine wichtige Grundlage für die Sektorenintegration zu schaffen. Dies wiederum ermöglicht den effizienten und effektiven Einsatz von Ressourcen, und letztlich die Erreichung der gesetzten klima- und energiepolitischen Ziele.

## Quellen

[1] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten 2019: Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, 12. Juli 2019.

[2] Rechtsanwälte Ohms: Rechtliche Optionen und Konflikte einer Einbeziehung des Straßenverkehrs in den Emissionshandel. Rechtliche Kurzstellungnahme im Auftrag der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU. Berlin, 24.7.2019; Martin Nettesheim, Universität Tübingen, Juristische Fakultät: Die Einbeziehung des Transportsektors in das Europäische Emissionshandelsystem. Gutachten im Auftrag der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag. Tübingen, 2.7.2019.

*T. Schulz, Senior Energy and Climate Policy Advisor bei der EEX Group, Leipzig  
Timo.Schulz@eex.com*