

Chinas Januskopf: Kohlestrom und Klimaschutz

Julia Marinaccio

Nr. 15/2021

Darum geht's

Ende September berichteten internationale Medien erstmals von Stromrationierungen und Fabrikschließungen in China, von denen weite Teile der Industrie und etliche Privathaushalte in vermutlich 20 Provinzen betroffen waren. Um die sich zuspitzende Energieknappheit vor dem nahen Einbruch der kalten Jahreszeit in den Griff zu bekommen und die Energieversorgung zu gewährleisten, rief die Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform (SKER) alle relevanten Akteure dazu auf, Kohletransporte zu verstärken. Die Entscheidung, Produktion und Import von Kohle hochzufahren, waren schlechte Vorboten für den anstehenden UN-Klimagipfel in Glasgow, welche ExpertInnen weitgehend als „die letzte Chance“ für eine Kehrtwende in der Klimapolitik sahen. Wie kam es zur Energiekrise, welche Rolle spielten CO₂-Reduktionsziele, und was bedeutet Chinas Umgang mit dieser Krise für den globalen Klimaschutz?

Die Faktenlage

Mit Xi Jinpings Amtsantritt haben Umwelt- und Ressourcenschutz maßgeblich an politischer Bedeutung gewonnen und zu messbaren Verbesserungen geführt. Nichtsdestotrotz hatte dies nur geringen Einfluss auf den heimischen Kohlekonsum und den Ausbau der Kohlestromkapazitäten. Chinas Wirtschaft wird weiterhin von fossiler Energie befeuert. Von insgesamt 7.623 Terrawattstunden (TWh) im Jahr 2020 stammten 4.631 TWh aus Kohle (60%) und lediglich 2.212,54 TWh aus erneuerbaren Energiequellen (29%). Im

Pandemiejahr 2020 gab die Staatliche Energiekommission (SEK) sogar mehreren Provinzen „grünes Licht“ für neue Kohleprojekte, und trotz Schwankungen bleibt China der drittgrößte Kohleimporteur weltweit nach Japan und Indien. Diese Tatsachen brachten der chinesischen Regierung regelmäßige internationale Kritik ein und untergruben ihre Bemühungen, sich als aufstrebende und verantwortungsvolle Weltmacht zu präsentieren.

Im September 2020 überraschte Xi Jinping mit seiner Ankündigung vor der UN-Vollversammlung, dass China vor 2030 sein Emissionshoch erreichen und bis 2060 klimaneutral sein würde. Während BeobachterInnen noch darüber berieten, ob und inwiefern konkrete Maßnahmen folgen würden, geschah im Jänner das Unmögliche: Das traditionell schwächere Umwelt- und Ökologieministerium (UÖM) mahnte öffentlich die SEK ab. In einer amtlichen Sachverständigenprüfung wurde festgestellt, dass Behörden auf allen Ebenen die gesetzlich vorgegebenen Emissionsausstöße nicht oder nur mangelhaft umgesetzt und stattdessen die Kohlproduktion weiter gefördert hätten. Nach einer Reihe von Minenunglücken wurden im März dann noch Sanktionen für mangelnde Arbeitssicherheit verschärft. Neben hohen Geldbußen konnten Minenbetreiber auch zu Gefängnisstrafen verurteilt werden. Im August ermittelte die SKER 360 Projekte, in denen sich EntscheidungsträgerInnen nicht genügend für die Umsetzung der sogenannten „zwei Hochs“ – Emissionshöchststand 2030 und Klimaneutralität 2060 – eingesetzt hatten, und gab eine Einsparquote von 270 Millionen Tonnen

Kohle vor. Folglich kündigten Zhejiang und Yunnan im September Produktionsstopps an.

Aufgrund dieser Umwelt- und Sicherheitsbestimmungen ging 2021 die heimische Kohleproduktion merklich zurück. Ab März verzeichnete das Staatliche Statistikbüro zum ersten Mal seit 2016 wieder ein Minuswachstum, im Juni sogar um 5% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Im selben Zeitraum stieg jedoch die Stromnachfrage um 13,8%. Grund dafür war die heimische wirtschaftliche Erholung und die aufgestaute Nachfrage auf dem internationalen Markt nach dem ersten Pandemiejahr.

Um seinen Energiebedarf zu decken, muss China schon lange Kohle aus anderen Ländern importieren. Aber aufgrund eines diplomatischen Streits mit Australien, woher China bis vor kurzem noch mehr als ein Drittel (38%) seiner Kohle bezogen hatte, war das Angebot am internationalen Markt begrenzt und die Lieferketten nach wie vor von der Pandemie unterbrochen. Obwohl Stromerzeuger zu diversifizieren versuchten und ihre Kohle vermehrt aus Russland und Indonesien bezogen, konnte der hohe Bedarf nicht ausreichend gedeckt werden. Hinzu kamen steigende Rohstoffpreise. Kostete eine Tonne Kohle im Jänner noch 671,4 RMB, war der Preis Ende September auf 1253,8 RMB gestiegen, ein Anstieg also von 90%. Als Folge sanken auch Kohleimporte zwischen Jänner und Juni um 19,7% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.

Begrenztes Angebot und Preissteigerungen erzeugten sehr hohe Kosten für chinesische Stromproduzenten. Aber im Gegensatz zu anderen Ländern sind Strompreise in China staatlich festgelegt, und steigende Herstellungskosten können nicht an den Endkunden weitergeben werden. Im schlechtesten Fall bleiben sie auf ihren Kosten sitzen. Das war auch dieses Mal der Fall. Im Juni produzierten nicht ganz 2/3 der Kohlekraftwerke auf Verlust. Folglich fuhren sie die Produktion stark zurück. Zu allem Überdross war auch aufgrund von verschiedenen Umwelteinflüssen die Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen im Sommer und Herbst rückläufig. Laut der

SKER wurde im Juli und August um 4% weniger Energie aus Wasserkraftwerken in Yunnan, Chinas führender Provinz in der Wasserkraftnutzung, gewonnen. Windenergie verzeichnete im Juli einen Einbruch um 25,4% im Vergleich zum Vorjahr (stieg aber im August wieder um 7%).

Offizielle Stellen versuchten zunächst die Nachrichten rund um Energiemängel und Produktionsstopps zu beschwichtigen. Im Juni berief die SKER eine Pressekonferenz ein, und Kommissionspräsident Li Fulong versicherte persönlich, dass Angebot und Nachfrage nach wie vor im Einklang stünden. Sogar die englischsprachige Global Times veröffentlichte einen Bericht, höchstwahrscheinlich um allfälligen Bedenken in internationalen UnternehmerInnen- und InvestorInnenkreisen entgegenzutreten.

Während die Außentemperaturen gegen Ende des Sommers langsam abflauten, wurde die Lage politisch immer heißer. Im September meldeten immer mehr Lokalregierungen Stromrationierungen und Produktionsstopps, darunter das politisch einflussreiche Guangdong und die regierungsunmittelbare Metropole Tianjin. Während das reiche Guangdong ankündigte, seinen Stromproduzenten kurzfristig mit Subventionen auszuhelfen, war das für wirtschaftlich schwächere Regionen keine Option. Um sich für den anstehenden Winter zu wappnen, behielten nordöstliche Provinzen wie Heilongjiang und Liaoning vorsorglich ihre Kohlereserven ein. Ähnlich verhielten sich Yunnan und Sichuan, deren Wasserkraftwerke aufgrund von heißen Temperaturen und der verspäteten Regensaison nur eingeschränkt liefen. Da Chinas Energiesektor über die Provinzen stark vernetzt ist und Stromproduzenten ihren Strom auch an andere Provinzen verkaufen, können Fluktuationen in der Stromproduktion in einer Provinz die Stromversorgung in einer anderen stark beeinträchtigen. Der Rückgang in heimischer Kohleproduktion und erneuerbarer Energiegewinnung verringerte daher das nationale Angebot weiter, und die Lage spitzte sich zunehmend zu.

Als Ende September jedoch publik wurde, dass die nordöstlichen Regionen die Kohleproduktion für ihren eigenen Bedarf um mehr als 10 Millionen Tonnen unterboten, und das kurz vor dem Einbruch der kalten Jahreszeit, war Feuer am Dach. Dort nämlich weckten Stromrationierungen und -ausfälle Erinnerungen an den Winter 2017/18, als wegen strikter Vorgaben zur Eindämmung von Luftverschmutzung viele kleine und stark verschmutzende Kohleheizkraftwerke geschlossen worden waren. Als Folge blieb in unzähligen Haushalten die Heizung aus, und das bei Temperaturen von bis zu -40 Grad.

Nachrichten über mangelnde Energiereserven für den anstehenden Winter waren ein nicht zu unterschätzendes Unruhepotenzial, zumal sie auch eine reibungslose Durchführung der Olympischen Winterspiele gefährden würden. Nachdem sich das Problem der Energieknappheit also nicht wie gehofft mit dem Abklingen der Temperaturen und der Inflation von allein löste und sich, im Gegenteil, zu einer hausgemachten Krise entwickelte, kam die Zentrale immer mehr unter Zugzwang.

Von besonderer Relevanz ist

- Die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen des staatlichen Strompreismonopols ließen Diskussionen über dessen Abschaffung bzw. Reform wieder aufflammen. Fixe Strompreise werden hinlänglich als eines der letzten Überbleibsel der Planwirtschaft angesehen. AnhängerInnen einer liberalen Marktwirtschaft fordern daher schon seit langem die Liberalisierung des Energiesektors. Wenn alle Parteien miteinander in Wettbewerb treten, so das Wirtschaftsmagazin Caixin, würde der Ausbau von erneuerbaren Energien beschleunigt werden.
- Diese Kräfte sahen nun ihre Stunde gekommen, um die Reform des Energiesektors wiederzubeleben. Anfang Oktober wurde eine Reihe von Erklärungen und Vorschlägen veröffentlicht. Das Kabinett des Staatsrats schlug die Verbesserung der marktorientierten Preisgestaltungsmechanismen von

kohlegeneriertem Strom vor. Premier Li Keqiang rief dazu auf, das gestaffelte Strompreissystem zu optimieren, Stromübertragung und Verteilung zu reformieren und Energieeffizienz und CO₂-Reduktion über den verstärkten Gebrauch von Marktkräften zu erreichen. Die SKER veröffentlichte Vorschläge zur „Vertiefung einer marktorientierten Reform der Netztarife für kohlegenerierten Strom.“ Bereits im Juni hatte sie ihre Ideen zur Verbesserung von Energiespeicherkapazitäten auf Grundlage von marktwirtschaftlichen Prinzipien präsentiert.

- Dem Enthusiasmus der liberalen Fraktion in der politischen Elite wurde jedoch ein jähes Ende gesetzt. Am 2. November betonte Vize-Premier Han Zheng, Mitglied des mächtigen Ständigen Ausschusses des Politbüros und Intimus von Xi Jinping, dass der Staat die Kontrolle über Strompreise verstärken werde, um die Preisfluktuationen zwischen Kohle und Strommarkt besser abzufedern. Außerdem sollten Export, Import und Speicherung besser verwaltet, Preisfluktuationen auf den internationalen Märkten beobachtet und Markterwartungen stabilisiert werden.
- Um der Energieknappheit Herr zu werden, wurden Lokalregierungen und Minen im Herbst von zentralen Stellen aufgefordert, die heimische Produktion wieder hochzufahren. Diese reagierten anfangs sehr zögerlich, da sie befürchteten, dass wegen der strikteren Umwelt- und Sicherheitsauflagen empfindliche Strafen auf sie zukommen könnten. Im Jänner hatte nämlich der Sachverständigenbericht des UÖM die „Genossen“ der SEK der „ideologischen Abweichung“ bezichtigt. Sie hätten dem Umwelt- und Ökologieschutz nicht seine gebührende Aufmerksamkeit geschenkt und damit auch nicht Xi Jinpings ideologischer Leitlinie der Ökologischen Zivilisation. Die Nachricht war wie eine Bombe eingeschlagen. Da das Umweltinspektionsteam vom Zentralen Parteikomitee eingesetzt worden war und direkt Vize-Premier Han Zheng Bericht erstattete, hatten viele den Bericht als

eindringliche Warnung von ganz oben verstanden, den zentralen Vorgaben zur Erreichung der Klimaziele Folge zu leisten. Lokalregierungen und Unternehmen mussten nun fürchten, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Sanktionsmaßnahmen auch exekutiert würden. Als dann im März noch nach einer Reihe von Minenunglücken Strafmaßnahmen für mangelnde Arbeitssicherheit verschärft worden waren, gingen auch Mineneigentümer in die Defensive.

- Um dieselben Akteure nun zur Wiederaufnahme der Produktion zu bewegen, brauchte es ein eindeutiges Signal von ganz oben. So stattete Han Zheng am 2. November der State Grid Corporation of China, eines der größten Energieunternehmen Chinas, persönlich einen Besuch ab. Er betonte, dass es die Pflicht aller Akteure sei, die Energieversorgung für den Winter und Frühling zu gewährleisten. Am 11. November meldete die Nachrichtenagentur Xinhua, dass die kumulativen Kohlevorräte von Stromerzeugern 123 Millionen Tonnen erreicht hätten. Die tägliche Produktionsmenge von 12,05 Millionen Tonnen übertreffe sogar die offizielle Vorgabe der SKER um 120.000 Tonnen.

So sehe ich das

Die Probleme in der Energieversorgung entlarvten Chinas Versäumnisse in der Transformation seines Energiesektors. Während die liberale Fraktion der politischen Elite bereits im Sommer mit Vorschlägen zur langfristigen Vermeidung von Energiemangel aufgewartet hatte, entschied der konservative, und derzeit mächtigere Flügel, im Angesicht der Krise eine politische Kehrtwende. Sie sollte der Energiekrise kurzfristig ein Ende bereiten, ging aber auf Kosten der Umwelt- und Klimapolitik.

Natürlich zeigen jüngste Entwicklungen, dass Chinas Zentralregierung im Angesicht einer nationalen Krise, genauso wie westliche Industriestaaten, eigene wirtschaftliche und soziale Interessen über den globalen Klima-

und Umweltschutz stellt. Nichtsdestotrotz hat es weiterhin ein dringliches Interesse, mittel- und langfristig seinen Energiesektor zu reformieren und seine Abhängigkeit von Kohle zu verringern. Aber trotz ihres klaren Bekenntnisses scheint die Zentralregierung noch keine nachhaltige Strategie gefunden zu haben, um den Herausforderungen zu begegnen. Das liegt vor allem daran, dass es innerhalb der politischen Elite einen Dissens zu geben scheint, wie dieses Ziel erreicht werden soll.

Unter Xi Jinpings Staatskapitalismus ist eine auf marktwirtschaftlichen Kräften basierte Liberalisierung des Energiesektors eher unwahrscheinlich, da der konservative Flügel über Effizienzsteigerung der Verwaltung aktuelle Probleme zu lösen versucht. Inwiefern Ideen der Liberalen eingebunden werden, bleibt abzuwarten. Fest steht jedoch, dass die wechselnden und teils widersprüchlichen Signale von oben lokale Akteure verunsichern und dadurch auch die Entwicklung langfristiger Strategien für den Umbau des Energiesektors verhindern.

Xi Jinping hatte zu Beginn der UN-Klimaverhandlungen eine lapidare Botschaft nach Glasgow geschickt, in der er forderte, dass Industriestaaten zuerst ihrer historischen Verantwortung, Emissionen zu senken, nachkommen und ihr Versprechen, Entwicklungsländer finanziell zu unterstützen, endlich einlösen müssten. Vor dem Hintergrund der jüngsten Spannungsverhältnisse in Chinas Energiesektor war diese Botschaft wohl weniger an das internationale Publikum gerichtet als an das heimische. Der Umstand, dass es am Ende doch noch zu einer Einigung zwischen China und den USA, den weltweit größten Emittenten, gekommen ist, legt nahe, dass Xis Botschaft kein Keulenschlag eines selbstbewussten Führers einer aufstrebenden Weltmacht war, sondern Ausdruck eines unter Druck geratenen Präsidenten, der um Schadensbegrenzung zu Hause bemüht war.