

Florian Baumann

Teure Energie?

Die gegenwärtigen Energiepreise und die Debatte um verschiedene Lösungsansätze

Energiepreis: Eine Frage der Perspektive

Ausgelöst durch steigende Rohstoffpreise – insbesondere bei fossilen Energieträgern – folgte eine Welle der Preiserhöhungen für Strom, Benzin, Heizöl und ähnliche Güter zum alltäglichen Gebrauch. Neben dem direkten negativen Effekt, den höhere Energiekosten auf die Wirtschaft haben, schmälern sie auch die Kaufkraft privater Haushalte und steigern das Inflationsrisiko. Vor allem Geringverdiener werden durch diese Entwicklung finanziell massiv belastet. Nicht nur in Deutschland und der Europäischen Union (EU), sondern weltweit ist daraufhin eine Debatte entbrannt, ob und wie Unternehmen und einkommensschwache Haushalte entlastet werden können. Ob die Preise nun tatsächlich zu hoch sind, wie derzeit allorts zu hören ist, hängt von der jeweiligen Perspektive des Betrachters ab. Zunächst stellen die hohen Rohstoffpreise ein soziales Problem dar, da die Gefahr besteht, dass Energie zu einem Luxusgut wird und sich nicht mehr jeder Haushalt die notwendige Grundversorgung leisten kann. Aus energiepolitischer Sicht hingegen kann der gegenwärtigen Entwicklung aber auch etwas Positives abgewonnen werden: Je höher die Preise für fossile Energieträger sind, desto stärker ist auch der Anreiz, den notwendigen Umbau der bestehenden Energiesysteme voranzutreiben.

Preisspirale bei Öl, Gas und Strom

Wer aber ist verantwortlich für die Preisentwicklung der vergangenen Monate? Abwechselnd werden Spekulanten oder die generelle Knappheit fossiler Energieträger – bedingt durch unzureichende Förderleistungen und Raffineriekapazitäten – als Schuldige ausgemacht. Wer tatsächlich für die Preissteigerung verantwortlich ist, bleibt umstritten. Allerdings ist die Geschwindigkeit, mit der derzeit die Rohstoffpreise – auch bei Metallen und Nahrungsmitteln – nach oben schnellen, ein überdeutlicher Beleg für den Einfluss vermögender Spekulanten und Großinvestoren. Zudem belegen eindeutige Zahlen, dass der Handel mit *Paper-Barrel*, also Spekulationen auf zukünftige Ölkontrakte, erheblich zugenommen hat. Wenn aber Rohstoffe und insbesondere fossile Energieträger in Form von *Futures* auf das Interesse an den Börsen stoßen, eine sogenannte *Contango Situation*, dann werden weitere Preissteigerungen mittelfristig kaum ausbleiben. Relevant ist hierbei nicht nur das tatsächliche Investitionsvolumen, sondern auch die Reaktionen auf die Erwartungshaltung maßgeblicher Analysten. Damit lässt sich zumindest kurzfristig das Tempo der Preissteigerungsrate erklären. Allerdings ist diese *Spekulationsblase* nur eine Ursache und kann nicht alleine für die augenblickliche Entwicklung herangezogen werden.

Einfluss der Spekulanten

Nicht zu vernachlässigen sind an dieser Stelle die Kapazitätsgrenzen zur Förderung und Weiterverarbeitung der Energierohstoffe. Zusätzlich verschärft die steigende Nachfrage, vor allem aus den aufstrebenden Schwellenländern, immer

Strukturelles Problem

wieder das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Da sich gleichzeitig die Anzeichen verstärken, dass das Fördermaximum für Öl und Gas, also der Zeitpunkt ab dem die geförderte Menge kontinuierlich fällt, in den kommenden Jahrzehnten erreicht sein wird, stehen erhebliche Angebotslücken unmittelbar bevor. Selbst wenn die optimistischeren Schätzungen über den Zeitpunkt des *Peak Oil* zutreffen sollten, wird die Förderung in den kommenden Jahren aufwendiger und damit teurer. Diese *unkonventionellen Öl- und Gasvorkommen*, wie Tiefseeöl oder Methanhydrat, können mittelfristig zu einer Angebotsausweitung genutzt werden, sind aber unter wirtschaftlichen ebenso wie unter ökologischen Aspekten bedenklich. Vieles deutet also daraufhin, dass sich der Öl- und damit auch der Gaspreis weiter nach oben entwickeln werden. Gravierender als die derzeitigen Preisspitzen sind folglich zwei als strukturell anzusehende Probleme: Erstens zeichnet sich ein dauerhaftes Ungleichgewicht zwischen dem Angebot an konventionellen Öl- und Gas-Reserven und der Nachfrage danach ab. Marktmechanismen alleine können diesen Nachfrageüberhang nicht beheben, da insbesondere Erdöl als *Schmierstoff der Weltwirtschaft* ebenso wie im alltäglichen privaten Verbrauch bisher unersetzlich ist. Zweitens ist es weniger die Preisvolatilität, die die gegenwärtige Situation so bedrohlich macht, sondern vielmehr der grundsätzliche Trend. Ein Ölpreis, der permanent bei über 100 US-Dollar liegt, wird zum einen das globale Wirtschaftswachstum merklich bremsen und kann zum anderen Verteilungskonflikte sowohl national als auch international verschärfen.

Unzureichende Lösungsansätze

Zu kurz gedacht

Die Brisanz der Thematik wird auch an der Fülle politischer Lösungsvorschläge deutlich, wovon die meisten jedoch zu kurz gedacht sind. *Preisobergrenzen*, *Spekulationssteuern* auf Rohstoffe oder die spezifisch in Deutschland vorgebrachte Idee, die *Öko-Steuer* auszusetzen, können, wenn überhaupt, nur kurzfristig zu minimalen Preissenkungen führen. Solange die Nachfrage nach fossilen Energieträgern ungebrochen bleibt und eine Mehrheit der Staaten auf ausländische Exporte angewiesen ist, wird die ordnungspolitische Feinmechanik ins Leere laufen. Hilfreich sind derartige Vorschläge nur für das öffentliche Ansehen derjenigen, die sie vorbringen. Die globale Interdependenz im Handel mit Erdöl und Erdgas kann nicht durch Maßnahmen im nationalen Rahmen aufgelöst werden. Selbst die G8-Staaten haben mittlerweile erkannt, dass sie machtlos sind, solange keine internationale Lösung in Sicht ist. Daher ist auch die mit den Lieferländern vereinbarte Erhöhung der Fördermenge unzureichend. Schon bald wird das höhere Angebot durch den kontinuierlichen Nachfrageanstieg aufgebraucht sein. Falls die Preise in Folge der Angebotsausweitung nachgeben sollten, kann dieser Prozess sogar beschleunigt werden. Allgemein gilt, dass alle Lösungsansätze, die lediglich die Angebotsseite oder Preismechanismen im Blick haben, auf Dauer unwirksam bleiben müssen. Strukturelle Änderungen erfordern eine ebenso strukturelle Anpassung.

Deutschland ‚am Tropf‘

Deutschland ist hierbei aufgrund zweier Faktoren in besonderem Maße betroffen. Zum einen ist die Bundesrepublik bereits heute zu über 60 Prozent auf ausländische Importe angewiesen, um den eigenen Energiebedarf zu decken. Diese *Importabhängigkeit* einer gesamten Volkswirtschaft macht diese auch hochgradig verwundbar gegenüber Preisvolatilitäten und Lieferengpässen. Zum anderen liegen die deutschen Energiepreise, auch aufgrund klimapolitischer Beschlüsse, im EU-Vergleich über dem Durchschnitt. Obwohl dies sowohl für die privaten Verbraucher als auch für die Wirtschaft als zusätzliche Belastung gilt, wurde damit in allen Sektoren ein Prozess der rationaleren Energienutzung angestoßen. Fiskalpolitische

Maßnahmen wären daher kontraproduktiv. Industrie und Dienstleister sind in Deutschland für einen Großteil des Energieverbrauchs verantwortlich und damit besonders anfällig für eine weitere Verschärfung der Energiemarktsituation. Da aber die *Energieintensität*, also der Energieverbrauch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, vergleichsweise gering ausfällt, wird eine weitere Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energienutzung auf absehbare Zeit kaum möglich sein. Hingegen liegt der deutschlandweite pro-Kopf-Verbrauch über dem EU-Mittelwert, woraus sich ableiten lässt, dass Effizienzsteigerungen und Energiesparmaßnahmen vor allem im Bereich der Haushalte wie auch im Verkehr ausgebaut werden müssen.

Jenseits der rein nationalen Perspektive stellt die EU bei Energiefragen zunehmend einen wichtigen Referenzpunkt dar. Obwohl auch die EU als Ganzes mehr als die Hälfte der Primärenergieträger aus dem Ausland bezieht, hat die Union, anders als einige Mitgliedstaaten, in der momentanen Situation mehr Besonnenheit gezeigt. Das Bekenntnis der Euro-Zone zum *Manchester-Abkommen*, wonach auf höhere Rohstoffpreise nicht mit Steuerinterventionen reagiert werden soll, deutet bereits an, dass die Brüsseler Organe vor allem die heimische Nachfrage als langfristigen Ansatzpunkt präferieren. Eine Deckelung der Energiepreise oder eine Senkung der Mineralölsteuer wird sowohl von der Kommission als auch von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt. Ein solches Preissignal würde zum einen den europäischen Energie- und Klimaschutzplänen zuwider laufen. Zum anderen müssten die dadurch entstehenden Steuerausfälle durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden, was kaum zu einer Nettoentlastung führen kann. Die EU-Kommission ermutigt daher die Mitgliedstaaten mit kurzfristigen sozialpolitischen Ansätzen, einkommensschwache Haushalte und außerordentlich belastete Wirtschaftszweige, zu unterstützen ohne dabei marktverzerrende Effekte zu erzeugen. Langfristig soll das EU Klima- und Energiepaket mit dem Ziel einer *low carbon economy* weiterverfolgt werden. Anders als die nationalen Regierungen setzt die EU somit stärker auf eine Abkopplung vom heutigen Energiesystem und eine größere Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern.

Die EU als Krisenmanager?

Auswege aus dem Energiedilemma?

Die derzeitige Preisentwicklung muss als nachdrücklicher Weckruf für den notwendigen Wandel der globalen Energieversorgung verstanden werden. Nach dem russisch-ukrainischen *Gasstreit* seit Ende 2005 wurde die energiepolitische Wahrnehmung vor allem vom Aspekt der Versorgungssicherheit dominiert. Wenige Monate später lenkten der *Stern-Report* und der *Vierte Sachstandsbericht* des UN-Weltklimarates IPCC das Augenmerk auf die Folgen des Klimawandels und die Anforderungen einer nachhaltigen Energieversorgung. Die jüngsten Entwicklungen brachten Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und Energiesicherheit erneut in den Vordergrund. Schon früher, während der beiden Ölkrisen oder durch die Entstehung der Umweltbewegung in den 1970er Jahren, stießen verschiedene Facetten der Energieversorgung auf breites öffentliches und politisches Interesse, gerieten aber meist wieder in Vergessenheit. In den vergangenen Jahren hat sich diese Bedeutungswahrnehmung allerdings gesteigert und zudem haben sich die wissenschaftliche Erkenntnisse hinsichtlich der globalen Erwärmung und der Endlichkeit fossiler Energieträger verdichtet. Aufgrund der gestiegenen Brisanz scheint der Zeitpunkt für eine nachhaltige Lösung dieses Problemkomplexes nunmehr endgültig erreicht zu sein.

Zyklischer
Wahrnehmungswandel

Strategie und Kommunikation

Die Entwicklung dauerhafter politischer Antworten auf diese Herausforderungen muss daher unter strategischen Gesichtspunkten erfolgen. Das heißt tagesaktuelle Befindlichkeiten oder parteipolitische Wechsel in der Regierungsverantwortung sollten darauf keinen Einfluss haben. Entscheidend ist, die dringlichsten Probleme der Energieversorgung zu identifizieren, Alternativen zu vergleichen und schließlich die Chancen und Risiken einzelner Optionen offen zu legen. Eng verbunden mit der Notwendigkeit einer langfristigen Energiestrategie ist daher ein erhöhter Kommunikationsbedarf. Die deutschen Energiegipfel waren ein zaghafter Versuch, allerdings unter unzureichender Berücksichtigung der Zivilgesellschaft, eine derartige Debatte anzustoßen. Folglich sollten nun die relevanten politischen Entscheidungsträger sowohl national als auch EU-weit den intensiven und transparenten Dialog mit Vertretern aus Wirtschaft und Bevölkerung suchen. Erfolgreich kann dieses Unterfangen aber nur sein, wenn nicht in unzähligen Zirkeln die Partikularinteressen einzelner Gruppen diskutiert werden. Vielmehr ist ein großangelegtes Forum erforderlich, in dem alle maßgeblichen *Stakeholder* zu Wort kommen können. Thematisiert werden müssen dort etwa die Vorzüge und Nachteile einzelner Kraftwerkstypen sowie das Potenzial von Energiespar- und Effizienzmaßnahmen. Als Ergebnis sind die konsensfähigen Kernelemente für die erforderliche Energiewende zu formulieren.

Globaler Rahmen

Die dritte Anforderung – neben der strategischen Ausrichtung und dem öffentlichen Dialog – ist der Versuch eines möglichst globalen Lösungsansatzes. Der Klimawandel wird sich weltweit bemerkbar machen und erfordert schon daher ein international koordiniertes Vorgehen. Aber auch die allgemeinen Fragen der Energieversorgung sind auf nationaler oder regionaler Ebene nicht zu lösen. Belastbare Absprachen unter den Konsumenten-Staaten einerseits sowie zwischen Verbrauchern und Produzenten über die zukünftigen Rahmenbedingungen der globalen Versorgung mit fossilen Energieträgern andererseits sind dafür dringend erforderlich. Exemplarisch für das wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis kann die Investitionssicherheit in den Förderländern in Zusammenhang mit dem langfristige Nachfragevolumen genannt werden. Aber auch wirtschaftliche Verwerfungen, etwa durch die Förderung erneuerbarer Energien oder Klimaschutzprogramme, lassen sich idealiter durch ein kooperatives Vorgehen beheben. Gerade die EU, als einer der stärksten Wirtschaftsräume der Welt, kann hierbei eine Führungsrolle einnehmen. Durch die einseitige Einführung strikter Effizienzstandards oder Vorschriften zur sparsamen Energienutzung kann im Sinne des *California-Effects* ein erheblicher Anpassungsdruck auf die EU Handelspartner aufgebaut werden. Unilateralismus hingegen schmälert die Erfolgsaussichten einer energiepolitischen Neujustierung und erhöht, vor allem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, einseitig den Druck auf den handelnden Staat. Weitere Preissprünge und absehbare Lieferengpässe verlangen auch nach einem Ausbau der Kapazitäten zum Risikomanagement. Hierzu zählen unter anderem höhere Reservevolumina oder die sogenannte *swing capacity* zur kurzfristigen Erhöhung der Fördermenge sowie Solidaritätsmechanismen im Falle von Versorgungsengpässen. Auch Frühwarn-Mechanismen und Monitoring-Einheiten, die frühzeitig mögliche Krisen erkennen, sollten in Erwägung gezogen werden.

Strukturelle Anpassungen

Jenseits der globalen Ebene lassen sich dennoch einige Handlungsempfehlungen geben, die auf nationaler Ebene bzw. im Kontext der EU umgesetzt werden können. Gerade für Europa als Nettoimporteur fossiler Energieträger ist die Einsicht in die strukturellen Veränderungen der Öl- und Gasversorgung zwingend erforderlich. Das Energie- und Klimapakett der Kommission sollte daher zügig konkretisiert

werden, etwa hinsichtlich der Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel. Auch die nationale Aufteilung der jeweiligen Anteile der erneuerbaren Energie am Energiemix sollte so schnell als möglich rechtskräftig werden. Nur so kann Planungssicherheit für Wirtschaft und Politik hergestellt werden. Erneuerbare Energieträger sollten dabei jedoch nicht nur unter ökologischen und ökonomischen Aspekten betrachtet werden, sondern aufgrund der heimischen Verfügbarkeit vor allem vor dem Hintergrund der Versorgungssicherheit. Das derzeit extrem hohe Preisniveau sollte nicht nur als Belastung verstanden werden. Vielmehr bietet sich dadurch die Chance, Energieeffizienzsteigerungen, etwa im Verkehrswesen und Haushalten, zu fördern. Der Austausch von ‚Strom- und Spritfressern‘ ist umso attraktiver, je teurer deren Unterhalt ist. Auch durch ein *Top-Runner Programm*, wonach der Verbrauch der effizientesten Geräte und Maschinen automatisch zum Standard wird, ließe sich ein Schwellenwert für die sparsamere Energienutzung setzen. Ebenso müssen direkte und verdeckte Subventionen, etwa die Begünstigung energieintensiver Unternehmen bei der Öko-Steuer, soweit dies sozialverträglich möglich ist reduziert werden. Subventionen verfälschen den Energiepreis und konterkarieren damit sämtliche Anstrengungen zum Energiesparen und zur Steigerung der Energieeffizienz.

Unabhängig davon, wie die einzelnen Maßnahmen konkret ausgestaltet werden, bleibt entscheidend inwieweit die jeweiligen Konsequenzen transparent und konsistent sind. Deswegen sind nicht nur die Kosten der Programme, etwa im Bereich der erneuerbaren Energien, zu berücksichtigen, sondern auch die Kosten des Nicht-Handelns. Chancen und Risiken verschiedener Alternativen sind dabei möglichst offenzulegen. Die diesbezüglichen Debatten sollten möglichst emotionsfrei geführt werden. Die Zukunft unserer Energieversorgung ist prekär und bedarf mehr denn je einer auf Dauer angelegten Lösung die, aufbauend auf Effizienz und Diversität, ein hohes Maß an Krisenfestigkeit gewährleisten kann.

Transparenz und Konsistenz

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2008

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap-lmu.de