

Belschner, Tobias; Westphal, Kirsten

Research Report

Die G20 und der Abbau von Energiesubventionen: Das Übel der Preisverzerrungen an der Wurzel gepackt?

SWP-Aktuell, No. 37/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security
Affairs, Berlin

Suggested Citation: Belschner, Tobias; Westphal, Kirsten (2011) : Die G20 und der Abbau von
Energiesubventionen: Das Übel der Preisverzerrungen an der Wurzel gepackt?, SWP-Aktuell,
No. 37/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254999>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you
may exercise further usage rights as specified in the indicated
licence.*

Die G20 und der Abbau von Energiesubventionen

Das Übel der Preisverzerrungen an der Wurzel gepackt?

Tobias Belschner/ Kirsten Westphal

Energiesubventionen stehen dem Umbau des konventionellen hin zu einem nachhaltigeren Energiesystem im Weg. Daher taten die G20 einen wichtigen Schritt, als sie im Jahr 2009 beschlossen, Subventionen auf fossile Energieträger abzubauen. Noch ist offen, wohin der Prozess führt. Die G20-Mitglieder sind sich nicht einig, wie Subventionen definiert werden sollen. Außerdem werden Fortschritte beim Abbau kaum über ohnehin bestehende nationale Pläne hinausgehen, denn die Widerstände in den einzelnen Ländern sind groß. Will man aber Klimaschutzziele erreichen, Energiearmut bekämpfen und eine nachhaltige, effiziente und sichere Energieversorgung fördern, müssen die Weichen so gestellt werden, dass Subventionen auf fossile Brennstoffe eines Tages der Vergangenheit angehören. Nicht zuletzt belasten Energiesubventionen die Staatshaushalte. Im Moment stockt der Prozess auf der interministeriellen Arbeitsebene. Neue Impulse auf Ebene der Staats- und Regierungschefs wären daher dringend notwendig, damit der Prozess Fahrt aufnimmt.

Auf dem Gipfel in Pittsburgh im September 2009 verständigten sich die G20 darauf, Energiesubventionen schrittweise abzubauen und auslaufen zu lassen. Damit sorgten die G20 für einen Paukenschlag, denn die OECD schätzt, dass auf diese Weise bis 2050 weltweit 10 Prozent der klimaschädlichen Emissionen eingespart werden könnten. Zudem würde es in vielen Ländern einen fundamentalen Bruch mit dem existierenden Energiesystem bedeuten. Mehr noch: Der Zugang zu billiger Energie fördert nicht nur die Verschwendung, sondern dient häufig den Eliten in autoritären

Regimen als Instrument zum Machterhalt. Steigende Energiepreise wiederum treiben die Inflation in die Höhe. Preisreformen rühren also an herrschende politische, ökonomische und soziale (Macht-)Verhältnisse.

Deshalb war der Beschluss der G20 ein ebenso mutiger wie potentiell bedeutsamer Schritt, mit dem ein Übel an der Wurzel gepackt werden könnte. Die Verzerrung der Preise fossiler und nuklearer Brennstoffe durch Subventionen ist nämlich ein entscheidendes Hindernis für effizientere Energienutzung, den Ausbau der erneuer-

baren Energien und wirksame Maßnahmen beim Klimaschutz.

Auf den Paukenschlag von Pittsburgh folgten allerdings immer leisere Töne. Daher lohnt sich ein kritischer Blick auf die Motivations- und Interessenlage der G20.

Zur Problematik der Energiesubventionen

Es erklärt sich fast von selbst, dass ein konzertierter internationaler Subventionsabbau notwendig ist: Energiesubventionen greifen massiv in die nationalen und internationalen Energiemärkte ein und verzerren so die Markt- und Preisstrukturen. Sie verhindern nicht nur den fairen Wettbewerb zwischen einzelnen Energieträgern, sondern verursachen darüber hinaus eine Kostenspirale, denn erneuerbare Energien müssen nun umso stärker gefördert werden. Energiesubventionen können sowohl die Produktionskosten als auch den Preis für die Energieverbraucher senken. In den meisten Fällen erhöhen sie auch den Gewinn der Energieproduzenten. Überdies sind sie ein Einfallstor für Korruption: Sie sollen zwar Endverbraucher entlasten, können aber auch von Zwischenhändlern abgeschöpft werden, die die erzielten Gewinne in die politische Sicherung ihrer Privilegien »reinvestieren«.

Nach Schätzungen der Internationalen Energieagentur (IEA) lagen die Subventionen auf den Verbrauch fossiler Energieträger 2009 weltweit bei 312 Milliarden US-Dollar. Für die Förderung erneuerbarer Energieträger dagegen wurden nur 57 Milliarden Dollar ausgegeben.

Laut IEA zahlten Verbraucher etwa 78 Prozent des ermittelten weltmarktüblichen Referenzpreises, das heißt in den untersuchten Ländern wurden fossile Brennstoffe durchschnittlich zu 22 Prozent subventioniert. Gas ist mit durchschnittlich 51 Prozent der im weltweiten Vergleich am höchsten subventionierte Energieträger. Das liegt zum einen daran, dass in vielen Ländern der Gasmarkt noch wenig ausgebaut ist. Zum anderen ist Gas gerade im

Raum der ehemaligen Sowjetunion der bedeutsamste Energieträger im Strom- und Wärmemarkt. Ölprodukte folgen mit einer Durchschnittsrate von 19 Prozent, danach Strom mit 18 Prozent und Kohle mit 7 Prozent. Mit Blick auf die Steuerungsziele beim Energiemix und die Klimaeffekte sind diese Unterschiede durchaus bedeutsam.

Die Liste der Staaten, die den Verbrauch fossiler Energieträger subventionieren, wird vom Iran angeführt, es folgen Saudi-Arabien, Russland, Indien und China. Als einziger OECD-Staat findet sich Mexiko unter den 25 Ländern mit den höchsten Verbrauchssubventionen. Wohl sind Subventionen auf Energieproduktion in den OECD-Staaten nach wie vor verbreitet, allerdings gibt es keine internationale Datenerhebung dazu. Schätzungen zufolge belief sich das Gesamtvolumen 2009 weltweit auf 100 Milliarden US-Dollar.

Energiesubventionen haben paradoxe Verteilungseffekte, denn die wohlhabenden Bevölkerungsschichten profitieren wegen ihres höheren Energieverbrauchs meist überproportional von der Staatshilfe. Zwar werden auch soziale Argumente wie etwa Armutsbekämpfung ins Feld geführt, die aber durch die tatsächlichen Verbrauchsmuster oft ad absurdum geführt werden.

Vor allem aber befeuert die staatlich verordnete Senkung von Energiepreisen den Verbrauch, was global die Treibhausgasemissionen erhöht und national Exportkapazitäten einschränkt beziehungsweise Importabhängigkeiten verstärkt. Des Weiteren machen niedrige Energiepreise Investitionen in Energieinfrastruktur unattraktiv und können so langfristig die Versorgungssicherheit beeinträchtigen.

Es belastet die Staatshaushalte erheblich, wenn Regierungen versuchen, die schädlichen Folgen von Verbrauchssubventionen durch Produktionssubventionen auszugleichen. Das gilt auch für erneuerbare Energien, die unter anderem deswegen massiv gefördert werden müssen, weil konventionelle Energieträger direkt und indirekt (vor allem durch fehlende CO₂-Preise) subventioniert werden. Hier ist der Systemkonflikt

zwischen konventionellem und nachhaltigem Energiewirtschaften besonders gut zu beobachten, der sich obendrein negativ auf die Umweltbilanz auswirkt. Schließlich können Energiesubventionen auch zu Quersubventionen in energieintensiven Sektoren führen, was auf nationaler wie internationaler Ebene in Wettbewerbsverzerrung mündet.

Deswegen hätte ein Abbau der Subventionen nicht zu unterschätzende Vorteile: Laut IEA läge der weltweite Primärenergiebedarf 2020 ohne Subventionen auf fossile Energieträger um 5 Prozent unter dem Verbrauch, der beim derzeitigen Subventionsniveau prognostiziert wird. Dies hieße, dass sich die energiebedingten CO₂-Emissionen um 5,8 Prozent senken ließen.

Der Abbau von Energiesubventionen birgt mithin große Potentiale für mehr Umweltverträglichkeit und mehr Sicherheit der Energieversorgung.

Die Beschlusslage

Die Gründe für den Abbau von Energiesubventionen liegen auf der Hand. Daher vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der G20 beim Gipfel in Pittsburgh am 24./25. September 2009, ineffiziente Subventionen fossiler Brennstoffe herunterzufahren und mittelfristig auslaufen zu lassen. Bezeichnenderweise wurde dieser Beschluss in die größeren Zusammenhänge Energiesicherheit, Kampf gegen den Klimawandel und Überwindung der globalen Wirtschaftskrise gestellt. Saubere Energietechnologien und erneuerbare Energien dagegen wurden ausdrücklich vom Subventionsabbau ausgenommen. Die G20 beließen es nicht dabei, die Mitglieder ihres eigenen Clubs in die Pflicht zu nehmen. Vielmehr forderten sie alle Länder auf, Energiesubventionen zu reduzieren. Dieser Vorstoß wurde denn auch im Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsforum und von anderen Staaten in der Initiative »Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform« aufgegriffen.

Die G20 legten die Beratung über Implementierungsstrategien und Zeitrahmen in

die Hände ihrer Energie- und Finanzminister, die dafür die Situation im jeweiligen Land zur Ausgangsbasis nehmen sollten. Außerdem wurden wichtige internationale Organisationen wie IEA, OPEC, OECD und Weltbank aufgefordert, das Ausmaß der Energiesubventionen zu analysieren und Ratschläge zu formulieren, wie die Initiative umgesetzt werden kann.

Bei den folgenden Treffen der Minister auf den G20-Gipfeln in Toronto (Juni 2010) und Seoul (November 2010) wurde die Selbstverpflichtung bekräftigt, ineffiziente Subventionen für fossile Brennstoffe auslaufen zu lassen, wenn sie den verschwendenden Verbrauch begünstigen. Auch wurde unterstrichen, dass die ärmsten Bevölkerungsschichten mit Hilfe von Kompensationsmechanismen unterstützt werden müssen. Deutlicher als noch in Pittsburgh wurde nun auf die länderspezifischen Ausgangsbedingungen abgehoben und darauf verwiesen, dass schon der Austausch von Wissen und Kapazitäten einen Mehrwert schaffe. Was die Umsetzung betrifft, ist allerdings Skepsis angebracht, denn die offiziellen Bekundungen eröffnen weiten Spielraum für Interpretationen und geben Carte blanche dafür, die Initiative konsequent auszusitzen.

Zerfaserung des Prozesses

Zwar konnten sich die G20 in Pittsburgh 2009 darauf einigen, ineffiziente, die Verschwendung fördernde Energiesubventionen mittelfristig auslaufen zu lassen, doch danach schieden sich die Geister an Definition, Konkretisierung und Zeitplan. Regierungen subventionieren nämlich fossile Energieträger durch unterschiedliche Maßnahmen wie Steuererleichterungen, Preiskontrollen, günstige Kredite oder direkte Geldzahlungen. Entscheidend ist, dass die Kosten des Energieverbrauchs, aber auch der Energieproduktion gesenkt werden.

Zunächst drehte sich der Streit darum, welche Energiesubventionen ineffizient sind und die Verschwendung begünstigen.

Da die Antwort auf diese Frage die Richtung des Subventionsabbaus bestimmt, entzündeten sich daran Kontroversen in der interministeriellen Arbeitsgruppe. Diese war in Pittsburgh damit beauftragt worden, eine Umsetzungsstrategie zu entwerfen. Strittig ist vor allem, ob das Weltmarktniveau oder der nationale Produktionspreis von Energieträgern Messlatte für Energiesubventionen sein soll. Um Subventionen zu berechnen, vergleicht die IEA den Weltmarktpreis mit dem nationalen Preis. Die OPEC dagegen lehnte dieses Verfahren ab und plädierte, angeführt von Saudi-Arabien, dafür, sich an den Produktionskosten in den Ländern zu orientieren.

Das hatte Konsequenzen für das weitere Vorgehen: Da sich die Staaten weder auf eine schon existierende noch auf eine neue Definition von Energiesubventionen verständigen konnten, sollte nun jeder Staat einen eigenen Plan zu deren Abbau erarbeiten. Außerdem wurde nicht festgelegt, bis wann die nationalen Strategien zum Subventionsabbau umzusetzen waren, so dass der Spielraum dafür denkbar weit war. Deshalb begann der Prozess zu zerfasern.

Dennoch präsentierten die G20-Staaten ihre Umsetzungsstrategien wie geplant in Toronto. Weil zwischen beiden Gipfeln nur neun Monate lagen, blieb den Staaten wenig Zeit, um Reformschritte einzuleiten. Die Pläne der Regierungen zum Subventionsabbau geben Aufschluss darüber, was den initiierten Prozess bremst. Zunächst fällt auf, dass acht Staaten angaben, keine ineffizienten Subventionen auf fossile Energieträger zu zahlen. Andere Staaten wiederum schlugen Maßnahmen zum Subventionsabbau vor, die überwiegend schon vor dem Kommuniqué von Pittsburgh verabschiedet worden waren, und hielten am alten Zeitplan dafür fest. Auch die angekündigten künftigen Reformschritte schienen in keinem Zusammenhang mit der Initiative der G20 zu stehen. Wie erwartet, wurde in den nationalen Plänen sehr unterschiedlich definiert, was Energiesubventionen sind und welche als ineffizient zu gelten haben.

Auf dem Gipfel von Seoul wurde das Mandat der Arbeitsgruppe mindestens bis zum Gipfel in Cannes verlängert, der im November 2011 stattfinden soll. Zurzeit ist sie jedoch weitgehend blockiert, da der politische Konflikt um die Definition ineffizienter Energiesubventionen fort dauert. Eine Annäherung in dieser Frage kann die Gruppe kaum leisten, da hierfür ein politischer Konsens vonnöten wäre, der nicht auf administrativer Ebene hergestellt werden kann. Derselbe Zwist besteht auch zwischen den internationalen Organisationen, die für die G20-Arbeitsgruppe Berichte über Energiesubventionen anfertigten: Schon in deren erstem Report ließ die OPEC vermerken, dass sie mit der Definition der IEA nicht einverstanden ist. An der Erstellung des zweiten Berichts nahm die OPEC nicht mehr teil.

Ansätze der Schlüsselländer

Besonders problematisch für den Fortgang der Initiative sind die Entwicklungen in den USA. Als Gastgeber des G20-Gipfels von Pittsburgh 2009 setzten sich die Vereinigten Staaten am stärksten für den Abbau von Energiesubventionen ein und übernahmen im Anschluss die Leitung der Arbeitsgruppe. Präsident Obama hatte dies bereits vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs öffentlich angekündigt. Beim Gipfel in Toronto legten die USA denn auch den bei weitem ehrgeizigsten Plan vor. Während andere G20-Staaten die Offenlegung von Energiesubventionen scheuten, um nicht unter Reformdruck zu geraten, war die Obama-Administration offenbar fest entschlossen, solchen Druck in den USA zu erzeugen. Der US-Plan sah vor, 12 Bestimmungen zur Steuererleichterung für Energieproduzenten zu streichen. Treibende Kraft dahinter war Larry Summers, der damalige nationale Wirtschaftsberater der Obama-Administration. Ein Gesetzesvorschlag, der die zentralen Maßnahmen dieses Plans beinhaltete, scheiterte jedoch Mitte Mai 2011 im US-Senat am Widerstand der republikanischen Senatoren. Die Fähig-

keit der USA, den Abbau von Energiesubventionen international zu fördern, ist in Frage gestellt, solange die Regierung noch nicht einmal im eigenen Land Reformen durchsetzen kann. Diese innenpolitische Entwicklung könnte den Hauptakteur USA international in eine »lame duck« verwandeln und damit den G20-Prozess empfindlich schwächen.

Was die Haltung zur G20-Initiative betrifft, bildet *Saudi-Arabien* den Gegenpol zu den USA. Laut IEA-Berechnungen betragen die saudischen Energiesubventionen 2009 etwa 53 Milliarden Dollar. Damit liegt das Land hinter Iran auf Platz zwei der Staaten mit den höchsten Subventionen auf Energieverbrauch. In seinem Bericht an die G20 behauptete Saudi-Arabien jedoch, es gewähre keine ineffizienten Subventionen auf fossile Energieträger. Zwar räumte Riad ein, dass die nationalen Energiepreise unter dem Weltmarktniveau liegen könnten, doch sei dies in erster Linie auf die niedrigeren Produktionskosten im Lande zurückzuführen. Saudi-Arabien vertrat damit nachdrücklich auch die Position der OPEC. In ihrem Bericht stellte die saudische Regierung klar, dass Saudi-Arabien ihrer Auffassung nach nicht von der G20-Initiative betroffen sei. Die Türkei folgte in ihrem nationalen Bericht ebenfalls der OPEC-Definition.

Russland, weltweit an dritter Stelle bei den Energiesubventionen, gab sich auf internationaler Ebene kooperationsbereit und kündigte an, es werde die G20-Initiative in seiner nationalen Energiestrategie umsetzen. Der russische Plan enthält jedoch keine Informationen zu bestehenden Energiesubventionen und mögliche Abbaumaßnahmen werden nur allgemein beschrieben. Hinzu kommt, dass Russland ohnehin die regulierten Strom- und Gaspreise bis 2011 bzw. 2014 anheben wollte, dieses Vorhaben aber Anfang 2011 wegen der steigenden Inflation und der anstehenden Wahlen ausgesetzt hat. Die russische Regierung vergibt sowohl verbraucher- als auch produktionsorientierte Subventionen. Vor allem im Gassektor sind sie Baustein

einer komplexen Energiepolitik: Mit Hilfe von Steuervergünstigungen soll insbesondere das Unternehmen Gazprom für niedrigere Preise auf dem heimischen Markt »entschädigt« werden. Dies ist auch Motiv für die starke Exportorientierung des Konzerns. Bei einer Preisfreigabe, die die Regierung vage für 2015 anvisiert hat, könnten sich die Geschäftsstrategie und das Koordinatensystem des wichtigsten Gaslieferanten für Europa verschieben. Vor allem hohe Exportsteuern sorgen dafür, dass Erdöl und Ölprodukte im Inland billig bleiben.

Indien, nach Angaben der IEA viertgrößter Zahler von Subventionen auf Energieverbrauch, gab in seinem Bericht zu, verschiedene Energiesubventionen zu gewähren. Die Regierung legte jedoch keine Pläne zum Subventionsabbau vor, sondern verwies auf den laufenden innenpolitischen Prozess der Energiepreisreform. Der indische Bericht deutete überdies an, dass die am stärksten subventionierten Energieträger Kerosin und Flüssiggas vom Subventionsabbau ausgeschlossen werden könnten. Für Diesel und Benzin will die Regierung die Preise jedoch freigeben. Durchschnittlich lagen die Preise für fossile Energieträger in Indien 2009 auf 85 Prozent des Weltmarktniveaus. Das kostete den indischen Staat in jenem Jahr 21 Milliarden Dollar.

China als fünftgrößter Zahler von Energiesubventionen hat die nationalen Preise bereits auf 96 Prozent des Weltmarktniveaus angehoben. In seinem Bericht für die G20 gab China an, eine Steuererleichterung für Produzenten fossiler Energieträger zu streichen, ging jedoch nicht auf weitere Subventionen ein. Gleichzeitig betonte Peking, die gewährte Steuererleichterung sei keine ineffiziente Subvention im Sinne der G20-Initiative, und nahm sich so von der Verpflichtung zum Subventionsabbau aus. Dennoch ist angesichts der chinesischen Energieeffizienzziele ein weiterer nationaler Abbau von Energiesubventionen wahrscheinlich. China hat aber offenbar kein Interesse an einer internationalen Koordinierung des Subventionsabbaus.

Die Staaten der *Europäischen Union* verständigten sich darauf, im Kontext der G20-Initiative die Definition der IEA für die Identifizierung von Subventionen zu verwenden. Doch trotz Koordinierung in der Definitionsfrage legten die Mitgliedstaaten stark voneinander abweichende Umsetzungspläne vor. Während das Vereinigte Königreich gar keinen Bericht präsentierte, legte Italien drei Steuererleichterungen für fossile Energieträger und drei sozialpolitische Ausgleichsmaßnahmen offen, obwohl es diese selbst nicht als ineffiziente Energiesubventionen einstuft. Frankreich wiederum gab an, es habe den anderen G20-Staaten eine Liste der Steuererleichterungen für fossile Energieträger vorgelegt, veröffentlichte diese aber nicht in seinem Bericht. Der deutsche Bericht befasst sich mit dem Abbau von Kohlesubventionen, ohne auf Steuererleichterungen einzugehen. Der eigenständige Bericht der EU-Kommission informiert über die Mindeststeuersätze auf fossile Energieträger in der EU, nicht jedoch über das Ausmaß der von der EU gezahlten Subventionen im Agrar- und Fischereisektor. Insgesamt zeigten die EU-Staaten wenig Bereitschaft, Subventionen publik zu machen. Weder die Mitgliedstaaten noch die EU selbst warteten mit Maßnahmen zum Subventionsabbau auf, die nicht zuvor schon beschlossen waren.

Handlungsdruck und Widerstände

Subventionen auf fossile Energieträger sind die Wurzel des Übels der Preisverzerrungen. Sie muss beseitigt werden, um effiziente Energienutzung, den Ausbau erneuerbarer Energien und die Dekarbonisierung des Energiesystems voranzubringen. Subventionsabbau kann zumindest zu einem kleinen Teil das Fehlen eines CO₂-Marktes kompensieren. So lässt sich zwar nicht die Externalisierung von Kosten durchbrechen. Immerhin aber werden Verbrauch und Produktion fossiler Brennstoffe nicht mehr gefördert und Markt- und Wettbewerbsbedingungen eingeführt. Wird die G20-Initiative nicht weltweit konsequent um-

gesetzt, wird es immer schwieriger und teurer, den zwei großen Herausforderungen im Energiebereich global zu begegnen: der Transformation des Energiesystems und der Bekämpfung der Energiearmut.

So zeigt das Lavieren in dieser heiklen Frage deutlich, dass Energieträger den Rang eines eigenen Produktionsfaktors haben. Einerseits macht dies ein konzertiertes internationales Herangehen umso nötiger, andererseits rührt es empfindlich an bestehende politische, soziale und ökonomische Machtverhältnisse. Auf nationaler Ebene werden Energiesubventionen aus bestimmten Gründen propagiert – sei es wirtschaftliche Diversifizierung, Energiesicherheit oder Armutsbekämpfung. Selbst wenn sich diese Ziele nicht erreichen lassen, können Subventionen als ineffiziente Relikte überdauern, wenn ihre Nutznießer genug Druck ausüben. Insbesondere in Staaten mit großen Energievorkommen wie Saudi-Arabien tragen niedrigste Energiepreise dazu bei, die autoritäre Herrschaft zu stabilisieren. So wird an Energiesubventionen auch deutlich, dass zwischen demokratischen Staaten und autoritären Regimen Bruchstellen bestehen, die die Effizienz der G20 bei der Problembearbeitung in Frage stellen können.

Energiesubventionen zurückzuschrauben ist daher ein brisantes Unterfangen; dafür hat nicht nur der arabische Frühling besondere Sensibilität geweckt. Ein Subventionsabbau auf nationaler Ebene, der sich auf breit gestreute Verbrauchssubventionen konzentriert, kann Massenproteste hervorrufen, so geschehen in den G20-Staaten Indien und Indonesien. Das gilt besonders für plötzliche, massive Preissteigerungen. Verträglicher dagegen ist eine schrittweise Anhebung der Preise, wie die Beispiele China und Russland zeigen. Nicht unterschätzt werden sollte, dass alternative Formen, Ressourcen zu verteilen oder Armut zu bekämpfen, in der Regel administrative Fähigkeiten erfordern, die vielen Transformationsländern nicht zu Gebote stehen. Deshalb betrachten diese Staaten breit angelegte Energiesubventionen oft als

Mittel der Wahl, obwohl sie ineffektiv und kostspielig sind.

Die Streichung von Produktionssubventionen, wie sie in den USA und Kanada verbreitet sind, erzeugt nicht so sehr öffentliche, gleichwohl hartnäckige Gegenwehr mächtiger Energiekonzerne. Subventionen werden außerdem als Instrument gesehen, um die Importabhängigkeit zu reduzieren und die eigene Ressourcenbasis zu vergrößern. Im Streit um die Subventionen werden daher auch die Konfliktlinien zwischen den großen OECD-Nettoimporteuren und den großen OPEC-Exporteuren sichtbar, desgleichen die Verwerfungen im internationalen Energiegeschäft angesichts der wachsenden Dominanz staatlicher Öl- und Gasfirmen.

So manifestiert sich nicht nur das Problem des kollektiven Handelns, sondern auch das Misstrauen unter den Akteuren, denn der Widerstand gegen die G20-Initiative formiert sich nicht nur entlang geforderter Maßnahmen. Schon das Sammeln von Informationen über Energiesubventionen gilt als verdächtig. Die fehlende Bereitschaft der G20-Staaten, Subventionen offenzulegen, gefährdet die Initiative bereits auf der ersten Stufe des Prozesses.

Einzelne Staaten wie Mexiko betonen zudem, dass eine einheitliche Berechnungsmethode notwendig wäre, um stärkere Verpflichtungen zu Subventionskürzungen eingehen zu können. Denn nur dann könnten Staaten ihren Fortschritt gegenseitig kontrollieren. Dieses Argument ist vor allem in international ausgerichteten Sektoren stichhaltig, in denen ein innerstaatlicher Subventionsabbau zu Wettbewerbsnachteilen führt, wenn auf internationaler Ebene nicht mitgezogen wird.

Zwiespältig ist das Bild, wenn man auf Höhe und Schwankungen der Energiepreise schaut. Global könnte ein konsequenter Abbau von Energiesubventionen die Preise für Öl und Gas vermutlich in solchen Staaten senken, in denen marktbasierende Preise herrschen. Dem steht entgegen, dass die Nachfrage zunächst verhältnismäßig konstant bleiben dürfte, denn auch Energie-

effizienzmaßnahmen benötigen Zeit und einzelne Energieträger lassen sich nicht ohne weiteres durch andere ersetzen. Deshalb dürften solche Maßnahmen allenfalls mit Verzögerung greifen. Außerdem könnten große Produzenten ihre auf Export gerichtete Geschäftsstrategie dann ändern, wenn die Preise auf den Inlandsmärkten sich den Exportpreisen angleichen. Nicht zuletzt erzeugen die schwankenden Preise bei Energieträgern politischen Handlungsdruck, die Energiepreise für die Verbraucher weiter zu regulieren.

Fazit und Empfehlungen

Die G20 stecken bei diesem Thema tief im Dilemma kollektiven Handelns, da sowohl Interessenskonflikte als auch die Trittbrettfahrer-Problematik zum Tragen kommen. Gleichzeitig hängen die energiepolitische Kompetenz der G20 und letztlich ihr Bestehen insgesamt davon ab, wie viel Effektivität und Steuerungsleistung sie erbringen können. Um die G20-Initiative zu bewerten, sollte man sie in einen größeren Zusammenhang stellen. Energiefragen sind gemeinsam mit den Wirtschaftsthemen von den G8 zu den G20 gewandert. Zwischen dem Gipfel in Gleneagles 2005 und dem Treffen in L'Aquila 2009 hatten Energiethemata in den G8 eine gewisse Hochkonjunktur, die dann wieder abflaute. Doch die G8 erzielten Fortschritte dabei, Energiesicherheit und Klimaschutz zusammenzubringen sowie die internationale Energie-Governance zu konsolidieren. Zumindest daran sollten die G20 gemessen werden.

Seit sich das Thema Energie zu den G20 verlagert hat, wurde es aber vor allem durch die Brille der Finanzmärkte und der Wirtschaftskrise gesehen. Deshalb galt das Augenmerk überwiegend den Preisschwankungen beim Erdöl und anderen Rohstoffen – wobei sich die Frage stellt, ob das hohe Preisniveau oder die Schwankungen gravierender sind. Auch die Belastung der Staatsbudgets wurde angesichts Weltwirtschaftskrise und europäischer Schuldenkrise virulent.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Mit Hilfe der G20-Initiative zum Subventionsabbau ließen sich mehrere Fliegen mit einer Klappe schlagen. Dazu wäre es aber notwendig, die Initiative zu flankieren und bestehende internationale Governance-Initiativen zu nutzen und zu stärken. Nicht nur aus klimapolitischer, sondern auch aus sozialpolitischer und ökonomischer Sicht hieße das, den Abbau von Subventionen mit dem Ausbau von Energieeffizienz zu koordinieren und/oder Substitutionsmöglichkeiten mit erneuerbaren Energien anzubieten. Die G8 sind mit ihren internationalen Partnerschaften für Energieeffizienzkooperation (IPEEC) vorangegangen. An die IPEEC und andere Programme und Technologieplattformen der G8 müssten sich die G20 ausdrücklich anschließen. Energiesubventionsabbau ist auch ein sozial- und entwicklungspolitisches Thema, das man so koordiniert entlang der Maxime eines nachhaltigen und ressourcenschonenden Wirtschaftsumbaus ausrichten sollte. Im Rahmen des Clubs könnte ergänzend ein Best-Practice-Austausch über abfedernde soziale und energiepolitische Maßnahmen stattfinden, die diesen Systembruch politisch erst erlauben würden.

Als grundlegendes Hindernis erweist sich, dass Staaten sich nur widerwillig an Aufbau und Aktualisierung von Datenbanken zu Energiesubventionen beteiligen. Vor allem die Erfassung von Subventionen auf Energieproduktion lässt zu wünschen übrig. Man könnte als Erstes die Aggregation von Daten und Informationen von den konkreten Maßnahmen abkoppeln. Das wäre ein entscheidender Schritt zu mehr Transparenz und internationaler Vergleichbarkeit. Insbesondere könnte auf diese Weise mehr politisches Vertrauen erzeugt werden. In diesem Punkt bestehen klare Synergieeffekte mit der Joint Oil Data Initiative, der Transparenzinitiative des Internationalen Energieforums (IEF). Mit Hilfe einer konzertierten, verbesserten Datensammlung könnte auch der bestehende Teufelskreis durchbrochen werden. Die Beteiligten werden sich leichter darüber verständigen können, welche Daten in

Frage kommen, wenn dies noch nicht mit politischem Handeln verknüpft ist. Im nächsten Schritt könnte man eine gemeinsame Definition ineffizienter Energiesubventionen anstreben und erst zum Schluss über handfeste Maßnahmen diskutieren.

Der Prozess krankt daran, dass er nicht über bereits bestehende nationale Umsetzungspläne hinausgeht und ihm eine klare Ausrichtung fehlt. Das wäre mittelfristig dringend geboten, um einen Prozess in Gang zu bringen, in dem koordiniert all jene Subventionen abgebaut werden, die unilateral nur mit erheblichen (politischen) Transaktionskosten abzuschaffen wären. Hohe Barrieren werden gerade in energieintensiven Sektoren aufgebaut, die um ihre internationale Wettbewerbssituation fürchten. Das zeigt, dass multilaterale Koordination gefragt ist, die auch sinnvolle Wechselwirkungen mit WTO-Prozessen erzeugen könnte.

Vor allem aber muss der Prozess verstetigt werden, nicht nur, weil die Zielsetzung bis 2020 angelegt ist. Kurzfristig erscheint eine Umsetzung kaum denkbar, aber gleichzeitig muss man sich die Frage stellen, ob die G20 die Kapazität besitzen, das Thema systematisch über einen längeren Zeitraum zu verfolgen. Die Bestimmungen der G20 sind rechtlich nicht bindend. Daher sollte der Prozess in den Bereichen Information, Best Practices und Koordination des Subventionsabbaus stärker institutionalisiert und durch ein Monitoring begleitet werden.

Allerdings droht das brisante Thema nun auf der Arbeitsebene zu versanden. Doch die Relevanz des Themas erfordert es, die G20-Initiative auf höchster politischer Ebene neu zu beleben. Dafür spricht, dass der Prozess im Rahmen der G20 bereits angestoßen ist und sich deshalb hohe Transaktionskosten neuer Initiativen vermeiden ließen.