ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dröge, Susanne; Hilpert, Hanns Günther; Westphal, Kirsten

**Research Report**

# Ölpreisbaisse - Folgen für Weltwirtschaft, Klimapolitik und politische Stabilität

SWP-Aktuell, No. 18/2016

**Provided in Cooperation with:**
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Dröge, Susanne; Hilpert, Hanns Günther; Westphal, Kirsten (2016) : Ölpreisbaisse - Folgen für Weltwirtschaft, Klimapolitik und politische Stabilität, SWP-Aktuell, No. 18/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255362

**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.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

# Ölpreisbaisse – Folgen für Weltwirtschaft, Klimapolitik und politische Stabilität

*Susanne Dröge / Hanns Günther Hilpert / Kirsten Westphal*

**Im Januar und Februar 2016 hat sich der Sinkflug der Ölpreise abermals beschleunigt – anscheinend unbeeindruckt von den geopolitischen Krisen in den wichtigen Förderregionen des Mittleren Ostens und Russlands. Trotz preisbedingt steigender Nachfrage drückt nach wie vor ein massives Überangebot auf den Markt. Zwar profitieren Ölverbraucher weltweit von den niedrigen Preisen. Konjunkturell aber wirkt der Ölpreis-Angebotsschock in einem labilen weltwirtschaftlichen Umfeld allenfalls stabilisierend, jedoch kaum als Wachstumstreiber. Die erwarteten positiven Impulse sind weithin ausgeblieben. Angesichts der kräftigen Einnahmeausfälle der Ölproduzenten mehren sich die Sorgen, dass sich die geopolitischen Verwerfungen in den großen Förderregionen weiter verschärfen. Derweil werden Investitionen in neue Felder unrentabel. Dass in der Folge Kohlenstoffreserven im Boden verbleiben, ist klimapolitisch zwingend notwendig. Wenn aber der Umbau des Energiesystems nicht konsequent vorangetrieben wird, könnte dies künftig die Versorgungssicherheit gefährden.**

Während Ende Juni 2014 der Ölpreis für die Sorte Brent noch bei über 114 US-Dollar pro Barrel (USD/b) lag, sank er im Januar 2016 kurzzeitig unter 30 USD/b und stieg bis März wieder auf knapp 40 USD/b an. Ölkonzerne und Förderländer rechnen mittlerweile damit, dass der Ölpreis noch sehr lange niedrig bleiben wird. Das Leitbild ist nun »low for longer«. Dabei bedeutet ein Preisniveau zwischen 30 und 40 USD/b auch eine Rückkehr zur »Normalität«. Denn die Preise befanden sich zwischen 1982 und 2004 in diesem Band; stabil hohe Preise von über 100 US-Dollar sind eine Erscheinung der Jahre 2011 bis 2014. Die ökonomischen wie (geo-)politischen Auswirkungen sind auch deswegen weitreichend, weil Ölpreise eine Leitwährung sind, für die Preise anderer Rohstoffe und für die Weltwirtschaft insgesamt.

## Marktentwicklungen und Preisverfall

Der Preisverfall ist überwiegend angebotsgetrieben: Laut Internationaler Energie-Agentur (IEA) überstieg die Förderung 2015 die Nachfrage um zwei Millionen Barrel am Tag; für 2016 wird noch mit einem Überschuss von 1,1 Millionen Barrel am Tag gerechnet. Dabei befindet sich die Nachfrage auf Rekordniveau und zieht weiter an. Zwar

*Dr. Susanne Dröge ist Senior Fellow, Dr. Kirsten Westphal ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen.*
*Dr. Hanns Günther Hilpert ist Leiter der Forschungsgruppe Asien.*

wächst sie vor allem in China nicht mehr so dynamisch wie erwartet. Dennoch ist sie 2015 mit +1,7 Prozent so stark angestiegen, wie das seit vielen Jahren nicht mehr der Fall war (»rebound«-Effekt).

Auf der Angebotsseite konkurrieren Exporteure in ungewohnter Intensität um Anteile in angestammten und neuen Märkten. Laut IEA speist sich das Weltmarktangebot, das sich auf rund 96,4 Millionen Barrel pro Tag (b/d) beläuft, aktuell zu gut 38,7 Millionen b/d aus der Organisation Erdölexportierender Länder (OPEC) (davon werden 17,8 Millionen b/d in den Golfstaaten gefördert), zu knapp 11 Millionen b/d aus Russland und zu 9,4 Millionen b/d aus den USA.

Verantwortlich für das Überangebot auf den Märkten waren die hohen Investitionen in die Erschließung neuer Vorkommen und der technologische Fortschritt während der Hochpreisphase der vergangenen Jahre. So hat die »Fracking«-Revolution in den USA enorme Verschiebungen auf den internationalen Ölmärkten nach sich gezogen, die zusätzlich durch »Fracking« produzierten drei Millionen b/d erwiesen sich als echter »Game Changer«. Hinzu kam eine unerwartet hohe Produktion im Irak. Mit dem Preisverfall ist die Zahl der Bohrungen in den USA auf das Niveau vom Dezember 2009 gesunken, allein im Januar 2016 gegenüber dem Vorjahresmonat um 60 Prozent. Auf die Fördermenge hatte das bislang aber noch kaum Auswirkungen. Laut Energy Information Administration (EIA) ist 2016 mit einem Rückgang von 400 000 b/d zu rechnen; vor allem Effizienzfortschritte sind verantwortlich für den nur leichten Förderrückgang. Marktbereinigungsprozesse finden jedoch auf Unternehmensebene statt. Kleine, oft riskant finanzierte Unternehmen scheiden aus – ein Trend, der sich auch in diesem Jahr fortsetzen soll. Unabhängig von diesen Anpassungsprozessen schafft die Schieferöl- (genauer gesagt die »Light Tight«-Öl-) und Gasförderung neue Realitäten auf den Märkten. Denn Fördermengen und Risiken sind überschaubar, es besteht eine leistungsfähige Service-Industrie und Reaktionszeiten sind vergleichsweise kurz. Hat die Erschließung konventioneller Felder eine Vorlaufzeit von 5 bis 15 Jahren, lassen sich »Fracking«-Bohrungen in den USA binnen weniger Monate realisieren. Mithin definieren die Angebotspreise der Marginalanbieter aus der amerikanischen »Fracking«-Szene eine mittelfristige Marge für den Ölpreis. Im Ergebnis verfügen die USA über einen zeitlich und mengenmäßig flexiblen Puffer, der Nordamerika eine höhere Energiesicherheit verschafft.

Die OPEC hat sich dieser neuen Marktsituation angepasst, indem sie nicht mehr das Preisniveau, sondern die Marktanteile zu verteidigen sucht. So wurde auf der historischen Sitzung der OPEC am 27. November 2014 beschlossen, die Fördermengen des Kartells nicht zu reduzieren. Früher hatten allen voran Saudi-Arabien und die Golfemirate als »Swing Supplier« agiert, indem sie zur Balance der Märkte beizutragen suchten. Erklärtes Leitziel ist es nun, die Marktkräfte wirken zu lassen: Produzenten mit hohen Förderkosten werden nicht mehr »subventioniert«, Marginalanbieter aus dem Markt gedrängt. Das erzwingt ein Einpendeln der Märkte. Saudi-Arabien geht es um die Bewahrung von Marktanteilen. Die Golfstaaten fördern zu den niedrigsten Kosten, verfügen über die größten, weit in die Zukunft reichenden Reserven und verfolgen daher auch eine sehr langfristig angelegte Strategie, die auch auf die Sicherstellung einer stabilen Weltnachfrage nach Rohöl gerichtet ist. Niedrigpreisphasen ermöglichen eine Erholung der Nachfrage und wirken Öl-Substitutionsprozessen entgegen.

Im Bemühen um eine Preis- und Mengenstabilisierung einigten sich Saudi-Arabien, Katar, Venezuela und Russland im Februar 2016, die Förderung auf dem (Rekord)Niveau von Januar 2016 einzufrieren. Am 17. April 2016 wollen sich 15 Ölförderländer in Doha treffen, um die Initiative zu unterstützen. Ähnliche Versuche, die Förderung zu deckeln, haben in der Vergangenheit allerdings wenig Erfolg gezeitigt. Der Iran, der nach Abschluss des Atomabkommens auf die Märkte drängt, hat bereits angekündigt, bald vier Millionen b/d produzieren zu wol-

len (aktuell sind es 3,6 Millionen b/d). So bewegen sich die Preise mit einiger Volatilität seitwärts. Interessant wird es im Sommer. Denn dann erhöht Saudi-Arabien normalerweise die Förderung, um mehr Strom für die Klimaanlagen im Wüstenland zu erzeugen.

In der aktuellen Phase zeigen sich die Grenzen der Kartellmacht der OPEC. Zwar ist sie in der Lage, zyklische Marktentwicklungen abzufedern; sie kann aber strukturelle Preis- und Marktentwicklungen nicht kontrollieren, etwa wenn Marginalanbieter versuchen, ihre Verluste mit höheren Produktionsmengen und Exporten auszugleichen. Russland fördert auf postsowjetischem Rekordniveau. Zudem erodierte die Kartelldisziplin innerhalb der OPEC: Im Irak, der nicht an Quoten gebunden ist, werden trotz der instabilen Lage des Landes um die 4,35 Millionen b/d aus dem Boden gepumpt. Venezuela, Nigeria, Algerien oder Ecuador haben keinen wirtschaftlichen Spielraum, ihre Mengen zu vermindern.

Diese Faktoren, mit denen sich der aktuelle Preisverfall erklären lässt, nähren auch die Erwartung einer längeren »Niedrigpreisphase«, denn die Kosten für die laufende Förderung können gedeckt werden. Zudem sind die Lagerbestände sehr groß. Die maßgebenden Förderländer und Unternehmen reagieren angesichts der hohen Unsicherheiten mit Anpassungsmaßnahmen. Kostspielige Explorations- und Förderprojekte werden auf die lange Bank geschoben oder aufgegeben: Seit Beginn des Preiskollapses sind laut Wood Mackenzie Projekte im Wert von 380 Milliarden US-Dollar betroffen. Rystad Energy hat errechnet, dass für die laufende Produktion weltweit Durchschnittskosten von 29 USD/b anfallen, aus den neuen Feldern im Mittleren Osten 44 USD/b, aus Schiefervorkommen 68 USD/b, aus Arktis und Ölsanden 79 USD/b. Das erklärt die Investitionsflaute in der Branche, die wiederum die Gefahr künftiger Preisschübe und von Versorgungsrisiken birgt.

Aktuell wirken mehrere Faktoren preisdämpfend: Erstens erweist sich das auf »Fracking« beruhende Angebot in Nordamerika als überraschend preiselastisch. Zweitens spielen im Verbrauchsmix jener Sektoren, die traditionell Erdöl nutzen (Transport und Mobilität, Petrochemie), Kondensate, »Natural Gas Liquids«, aber auch Erdgas eine immer wichtigere Rolle. Der Anteil von Erdöl geht dagegen zurück. Zudem verstärkt die Elektrifizierung infolge neuer Technologien den Effekt der Abkehr vom Öl zusätzlich. Drittens prägen die Wechselwirkungen zwischen den Energieträgern und die relativen Veränderungen ihrer Preise das Energiesystem. Bei der Förderung hat die assoziierte Gewinnung (von Erdöl, Erdgas, Liquids) auch für die Produktions- und Investitionsentscheidungen zunehmend größere Bedeutung. Auf der Nachfrageseite wird der Prozess der Substitution von Erdöl (fuel-switch) durch die Schwankungen der Rohölpreise beeinflusst. Andererseits führt das steigende Angebot von Erdgas zu einer Abkehr von der Ölpreisbindung.

## Ölpreisdepression und politische Krisen

Die Ölwelt steht vor der beispiellosen Situation, dass die Preise trotz kriegerischer Auseinandersetzungen in den traditionellen Förderregionen schwächeln. Dabei setzen die niedrigen Preise wiederum die Regime unter Druck. Die verringerten Einnahmen aus der Öl- und Gasförderung haben deren finanzielle Spielräume dramatisch eingeengt: sowohl für eine klientelistische Verteilungspolitik als auch für eine petrofinanzierte offensive, teilweise auch kriegerische Außenpolitik. Außerdem besteht die Gefahr, dass sich international politische Rivalitäten verschärfen, da zum Beispiel Russland und die USA, aber auch Saudi-Arabien und der Iran um Absatzmärkte konkurrieren. Dabei können sich die Marktanteile von Staatsfirmen, Ölmultis und sogenannten Independents (der »Fracking«-Industrie) auf allen Wertschöpfungsstufen verschieben. Die größten Investitionskürzungen gibt es in Nordamerika, in der Arktis und der Tiefsee, die geringsten bei den Staatskonzernen. So wird am Golf gegen den Trend mehr investiert, und selbst russische Unternehmen

planen, 2016 ihre Investitionen um 3,6 Prozent zu steigern.

Mittelfristig könnten also die traditionellen Förderländer der »strategischen Ellipse«, die von Russland über den Kaspischen Raum zur arabischen Halbinsel reicht, ihre Position auf dem Markt konsolidieren. In diesem Bogen, der die Arabische Liga umfasst und bis Nordafrika gespannt werden kann, überlagern sich mehrere Krisen. Dass die Staaten bei ihren Budgets in der Vergangenheit hohe und steigende Ölpreise einkalkuliert haben, erweist sich nun als ökonomische Fehlallokation und als politisches Problem. Die Gesamteinnahmen der OPEC sind laut IEA von 1,2 Billionen US-Dollar 2012 auf 500 Milliarden US-Dollar 2015 geschrumpft. Fünf Jahre nach Beginn des sogenannten Arabischen Frühlings befinden sich das Staatensystem und die territorialpolitische Integrität einzelner Nationalstaaten in der arabischen Welt in Auflösung, als Folge von inneren und regionalen Konflikten (siehe *SWP-Studie 22/2015*). In den ölreichen Staaten (mit Ausnahme des vom Zerfall bedrohten Libyen) bestehen die autoritären Elitenpakte fort, allerdings lässt sich ein Stillhalten der Bevölkerung nicht mehr so leicht erkaufen.

Nachdem schon 2015 die fiskalischen »Break-Even«-Preise – die Ölpreise, mit denen die exportierenden Länder ihr Staatsbudget kalkulieren – nahezu aller Förderländer über dem Weltmarktpreis lagen, ist für das laufende Jahr 2016 abermals mit hohen Haushaltsdefiziten zu rechnen. Die negativen Effekte fallen umso stärker ins Gewicht, je höher der Anteil von Öl und Gas an der nationalen Wertschöpfung, an Exporten und Devisenerlösen ist. In Saudi-Arabien kommen die Staatseinnahmen zu 73 Prozent, in Aserbaidschan zu 66 Prozent und in Algerien zu 60 Prozent aus diesem Sektor. Haushaltskürzungen sind nun unumgänglich. Das energiereiche Aserbaidschan verhandelt mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) über Hilfspakete und musste bereits die Kopplung seiner Währung an den US-Dollar aufgeben. In Algerien, für die Versorgung Europas und die Stabilität im Maghreb von besonderer Bedeutung, zeichnet sich eine ernste Wirtschaftskrise ab. Am Golf können die Vereinigten Arabischen Emirate, Kuwait und Katar dank eines langen Atems eine Tiefpreisphase durchstehen. Saudi-Arabien steht aufgrund der größeren Bevölkerung und der sozialen Ungleichheiten unter höherem Druck. Das Königreich verfügt zwar über nennenswerte finanzielle Rücklagen und kann laut IWF Preise auf heutigem Niveau mehr als fünf Jahre lang verkraften. Seit 2011 sind aber die Sozialausgaben kräftig angestiegen. Dass nun ausgerechnet hier gekürzt werden muss, rührt an den Gesellschaftsvertrag zwischen Königshaus und Bevölkerung. Zudem werden Saudi-Arabien wie auch die anderen Golfstaaten künftig hohe Investitionen im Energiesektor tätigen müssen (siehe *SWP-Aktuell 32/2015*). Aufgrund seiner Ausgangsposition ist etwa der Iran besser in der Lage, den Preisverfall abzufedern, zumal das Land schon 2011/12 in Reaktion auf die westlichen Sanktionen schmerzhafte Anpassungsprozesse vollzogen hatte. Im Irak dagegen stellt sich ähnlich wie in Libyen ein internationales Problem, da mit Ölverkäufen auch der Terror des »Islamischen Staates« und von Al Qaida finanziert wird.

Russland ist durch den Dreifachschock von Öl- und Gaspreisverfall, Rubel-Abwertung und westlichen Wirtschafts- und Finanzmarktsanktionen stark getroffen, was wiederum drastische Auswirkungen auf die Länder Zentralasiens und des Kaspischen Raums hat. Die Kapitalflucht bezifferte sich 2014 und 2015 auf mehr als 200 Milliarden US-Dollar. Der etwa zur Hälfte aus dem Öl- und Gassektor gespeiste Staatshaushalt, dem ein Preis von 50 US-Dollar pro Barrel zugrunde liegt, war 2015 ins Defizit gerutscht. Die Regierung hat bereits Sparprogramme verordnet. Die heimische Förderung läuft indes auf Hochtouren, da Russlands Öl- und Gasunternehmen auf der Basis von Rubel-Kostenstrukturen arbeiten und der Preisverfall durch Steuersenkungen weitgehend aufgefangen wurde. Aufgrund der westlichen Sanktionen drohen die Investitionen

einzubrechen. Dabei muss Russland dringend in neue Projekte investieren, um sein Förderniveau beizubehalten. Mittelfristig könnte seine Förderung signifikant zurückgehen, was nicht ohne Auswirkungen auf die globalen Öl- und Gasmärkte bliebe.

Prinzipiell bergen Niedrigpreisphasen nicht nur Risiken, sie bieten auch Chancen. In diesen Phasen lassen sich Energiesubventionen abbauen, der Staatshaushalt sanieren, Anteile an Staatsunternehmen privatisieren (wie in Saudi-Arabien oder Russland diskutiert), die Wirtschaft diversifizieren oder fragile staatliche Strukturen (z.B. im Irak) konsolidieren. Nach dem von Thomas Friedman definierten Gesetz der Petropolitik bewegen sich Ölpreis und demokratische Entwicklung in entgegengesetzte Richtung. Dass entsprechend mit fallenden Preisen politische Reformen greifen, dafür gibt es bisher keinen Anhaltspunkt. In der Vergangenheit boten indes Käufermärkte dem Westen die Gelegenheit, die Steuerung und Verregelung der Energiemärkte im Sinne eines liberalen Leitbildes voranzutreiben.

## Konjunkturspritze für die Ölimportländer

Der Niedergang der Ölpreise hat die Austauschrelationen im Welthandel – die Terms of Trade – drastisch verändert. Als Konsequenz sinken die Einkommen der Ölproduzentenländer, während jene der Ölverbraucherländer steigen. Sollte es bei dem aktuellen Preis von unter 40 USD/b bleiben, dürfte sich das Volumen dieser Umverteilung nach jüngsten Schätzungen von Merrill Lynch auf drei Billionen US-Dollar jährlich belaufen.

Die Erfahrungen mit früheren Ölpreisstürzen haben gelehrt, dass derartige preissenkungsbedingte Umverteilungen konjunkturell keine Nullsummenspiele sind. Vielmehr gehen von ihnen realwirtschaftlich positive Impulse aus. Denn die Ölimportländer konsumieren im Durchschnitt einen höheren Anteil ihrer Volkseinkommen als die Exportländer, die wiederum zur Kompensation ihrer Einkommensverluste zumeist auf Ersparnisse oder Kredite zurückgreifen können. In der jetzigen Situation stellt sich allerdings die Frage, ob diese konventionelle Sicht die konjunkturellen Wirkungen des gegenwärtigen Ölpreisverfalls noch korrekt beschreibt. Trotz fallender Ölpreise ist die Weltwirtschaft 2015 weniger stark expandiert als angenommen; seit Jahresanfang trüben sich die Konjunkturaussichten für 2016 weiter ein. Insbesondere die Entwicklung in den Schwellenländern bleibt hinter den Erwartungen zurück. Die in Modellrechnungen für 2015 geschätzten positiven Impulse der niedrigen Ölpreise fielen tatsächlich geringer aus als vorher antizipiert. Für diese bislang eher enttäuschende Entwicklung dürfte ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren verantwortlich sein.

Erstens ist der gegenwärtige Preisverfall – entgegen früherer Annahmen – nicht nur angebotsinduziert, sondern aufgrund der schwachen Konjunkturen in China und anderen Schwellenländern auch nachfrageinduziert. So wirken die niedrigen Ölpreise in der aktuellen Konstellation eher als automatische Stabilisatoren denn als Wachstumsmotoren.

Zweitens dürften die aus dem Ölpreisverfall resultierenden Einkommensgewinne weniger ausgabenwirksam sein als angenommen. So sind in zahlreichen Schwellenländern die gesunkenen Ölpreise infolge von Steuererhöhungen oder Subventionsabbau bei den Verbrauchern gar nicht angekommen. Vielmehr wurden die sich ergebenden Ersparnisse häufig zur Konsolidierung genutzt. Auch in den USA und in Europa, wo die Endverbraucher durchaus von gesunkenen Energie- und Transportkosten profitieren, nutzten zahlreiche Haushalte und Unternehmen die Verringerung der Kosten zunächst, um Schulden und Verbindlichkeiten abzubauen. Davon abgesehen ist die Ölintensität im europäischen OECD-Raum heute niedriger, als das in früheren Preissenkungsphasen der Fall war.

Drittens können die Ölpreissenkungen in den Industrieländern aufgrund der extrem niedrigen Inflationsraten das Preis-

niveau kaum noch dämpfen. Da die Leitzinsen in den Industrieländern ohnehin bei nahezu null Prozent liegen, ergibt sich kein zusätzlicher Spielraum für Zinssenkungen. Insofern bleiben auch die davon ausgehenden positiven Wirkungen auf Konsum und Investitionen aus. Eher ist zu befürchten, dass der Ölpreisverfall die deflationären Tendenzen und die Investitionsunsicherheiten weiter verstärkt.

Viertens sind kurzfristig sowohl die Anlageinvestitionen der Öl- und Gasindustrie als auch die Staatsausgaben einiger Ölexportländer drastisch eingebrochen. Angesichts historisch hoher Schuldenquoten könnte es zu einer Welle an Unternehmens- und Staatsinsolvenzen kommen und zu Turbulenzen an den Finanzmärkten, ähnlich denen zu Beginn des Jahres 2016.

Fünftens fällt die gegenwärtige Talfahrt der Energie- und Rohstoffpreise mit dem Ende eines Schwellenländerbooms zusammen, der von den globalen Finanzmärkten gespeist wurde. Im Zuge der Zinswende in den USA hat sich der Wind auf den internationalen Kapitalmärkten gedreht. Investoren meiden zunehmend Investitionen in den Schwellenländern oder ziehen gar Kapital ab. Vor diesem Hintergrund werden hohe Dollar-Schuldenquoten, Leistungsbilanzdefizite oder auch einseitige Exportabhängigkeiten, etwa von Energie- und Rohstoffausfuhren, von den Märkten kritisch gesehen. Während die Ölexportländer zusätzlich unter Druck geraten, sind für die Ölimporteure unter den Schwellenländern die niedrigen Ölpreise nur dann von Vorteil, wenn sie keine anderen Verwundbarkeiten aufweisen.

Trotz all dieser Einschränkungen dürften weltwirtschaftlich die positiven Effekte überwiegen. Letztlich profitieren global die Ölverbraucher, sei es weil ihr verfügbares Einkommen höher ist oder weil sie Betriebskosten einsparen. Für die großen Verbraucher EU, USA, China, Japan und Indien wirken die niedrigen Ölpreise wie ein gigantisches Konjunkturprogramm. Allerdings treten die Konjunkturimpulse nur zeitverzögert ein, weil viele Konsumenten und Unternehmen noch von dauerhaften Preissenkungen ausgehen. Zudem trifft der Preissturz je nach Ländergruppe auf ein labiles konjunkturelles Umfeld: Während sich die fortgeschrittenen Industrieländer in einem moderaten Aufschwung befinden und die USA bereits eine Zinswende vollzogen haben, durchlaufen die Schwellenländer einen schwierigen Anpassungsprozess.

Die OECD-Industriestaaten gehören zweifellos zu den Nutznießern des Ölpreisverfalls, selbst wenn man die oben genannten Faktoren berücksichtigt. Die EU/Deutschland, Japan, aber auch die USA, Israel und Australien profitieren von dem positiven Ölangebotsschock in dreifacher Weise. Erstens steigen die Realeinkommen dank niedriger Kosten für Wärme und Verkehr; daher könnten die privaten Haushalte bei besserer Kassenlage ihren Konsum ausweiten. Zweitens sinken die Beschaffungs- und Produktionskosten der Unternehmen. Je nach Marktlage können sie ihre Produktion steigern, höhere Gewinne erzielen und gegebenenfalls Erweiterungsinvestitionen vornehmen. Drittens treten mittelbar positive Wirkungen ein. So hat zum einen die Dämpfung des Preisauftriebs, die vom Sinken der Energiekosten ausgelöst wird, weitere Kaufkraftgewinne und Kostensenkungen zur Folge und erlaubt Lohnerhöhungen, die nicht gleich inflationär wirken. Zum anderen ergeben sich aus den Lohnsteigerungen und der verbesserten Gewinnsituation der Unternehmen höhere Steuereinnahmen. Diesen positiven Effekten gegenzurechnen sind Einbußen im Export. Denn die Ölexportländer schränken ihre Importe ein, wodurch beispielsweise europäische Anbieter von Investitions- und Luxusgütern getroffen werden. Noch stärker profitieren die im derzeitigen weltwirtschaftlichen Umfeld relativ robusten Schwellenländer Süd- und Südostasiens. Hier sorgen die aufgrund sinkender Kosten für Energie und Dünger gefallenen Nahrungsmittelpreise für reale Einkommensgewinne breiter Bevölkerungsschichten. Außerdem eröffnen sich Spielräume für eine akkommodierende Geldpolitik, sprich für Zinssenkungen.

Selbst in den USA wirkt sich der konjunkturelle Nettoeffekt positiv aus. Die Investitionen in die Erschließung neuer Ölfelder sind zwar eingebrochen, außerdem könnten von den abzusehenden Unternehmensinsolvenzen negative Ansteckungseffekte auf die Finanz- und die Realwirtschaft ausgehen. Die niedrigen Ölpreise haben jedoch den privaten Konsum beflügelt und die Gewinnsituation der Unternehmen außerhalb der Ölwirtschaft deutlich verbessert.

Auch China als bedeutendster Ölimporteur gehört zu den großen Nutznießern des Preissturzes. Die Nachfrage des Landes nach Öl und anderen Rohstoffen wächst dabei schwächer als erwartet, was eine der Ursachen der gegenwärtigen Preisbaisse ist. Tatsächlich baut China derzeit seine Wirtschaft um und will sie weniger energie- und ressourcenbasiert gestalten. Angesichts der hohen industriellen Überkapazitäten, der Überschuldung zahlreicher Unternehmen und der ungelösten ökonomischen und politischen Transformationsprobleme ist die Dynamik des chinesischen Abschwungs schwer abzuschätzen. Immerhin dürften die niedrigen Ölpreise die negativen Begleiterscheinungen des Umbauprozesses etwas abfedern. Allerdings profitieren die ölverbrauchenden Haushalte und Unternehmen weniger als Staat und Staatswirtschaft. Dreimal schon wurden die Ölverbrauchssteuern erhöht. Die Staatsunternehmen im Energiesektor wiederum verwenden den »Windfall«-Gewinn, um Überkapazitäten und Schulden abzubauen oder die strategischen Ölreserven weiter aufzustocken.

## Klimapolitische Dimension des Ölpreistrends

Im Dezember 2015 haben 195 Staaten mit dem Paris-Abkommen unter der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) beschlossen, den Klimaschutz in den nächsten Jahren entschieden voranzutreiben. Konkret soll die Erderwärmung in diesem Jahrhundert auf unter 2 Grad Celsius begrenzt und ein Peak (Höchststand) der Treibhausgasemissionen schneller erreicht werden, als sich das bisher abzeichnet. Die Dekarbonisierung des Energiesektors hat dafür strategische Priorität, denn er trägt mit über 70 Prozent zu den globalen $CO_2$-Emissionen bei. Der Anteil von Erdöl an den $CO_2$-Emissionen dieses Sektors belief sich 2012 auf rund 36 Prozent.

In den nächsten Jahren sollen die nationalen Beiträge zur globalen Klimapolitik regelmäßig an die UNFCCC gemeldet werden – nationale Klimapolitik wird dadurch international transparent. Öl-Verbraucherländer wie Deutschland und andere EU-Staaten hätten so auch die Möglichkeit, ihren strategischen Partnerländern aufzuzeigen, wie auf ein Ölpreistief klimapolitisch reagiert werden kann.

Aus dem Paris-Abkommen ergibt sich vor allem die Notwendigkeit, einen Großteil der Ölreserven im Boden zu belassen, um ihre Nutzung und damit $CO_2$-Emissionen zu verhindern. Die Aufnahmekapazität der Erdatmosphäre ist mit Blick auf das Zwei-Grad-Ziel nahezu ausgeschöpft. Der aus dem hohen Verbrauch fossiler Energien resultierende Treibhauseffekt ließe sich ansonsten nur noch mit dem Einsatz von Technologien dämpfen, mit denen $CO_2$ kostengünstig abgeschieden und dauerhaft sicher eingelagert werden kann.

Der Ölpreis ist das wichtigste Investitionssignal für die Verbraucher, Ölproduzenten und Regierungen. Bleibt er längerfristig unterhalb einer Marke, die ein Investieren in teurer zu erschließende Vorkommen unrentabel macht, ginge das Angebot zurück und der Preis zöge wieder an.

Ein niedriger Ölpreis mit der Aussicht auf baldigen Anstieg reicht daher keinesfalls aus, um zu bewirken, dass das Öl im Boden bleibt – das ist seit der »Fracking«-Revolution offenkundig. Um die Anreize für mehr Klimaschutz rasch zu steigern, müssten in den großen Verbrauchsstaaten zusätzlich Steuern oder andere Preisinstrumente den Konsumentenpreis mit einer Untergrenze versehen, damit der Verbrauch gedrosselt wird und Substitute attraktiver werden. Gleichzeitig bliebe die Bildung der Produzentenpreise dem Markt überlassen.

Damit würde ein Keil zwischen den Produzenten- und den Konsumentenpreis getrieben, der auf beiden Marktseiten Anreize zum Klimaschutz geben könnte.

Auf preisliche Mechanismen setzt auch das Paris-Abkommen. Über Instrumente wie den Emissionshandel, die für eine Verteuerung der Treibhausgasemissionen sorgen, wird 2016 unter der UNFCCC weiterverhandelt. Es dürfte schwierig werden, die ölproduzierenden Länder zu beteiligen, allerdings ist das auch nicht zwingend notwendig. Ein neuer Mechanismus kann auf freiwilliger Basis genutzt werden – so können gleichgesinnte Länder untereinander kosteneffiziente Lösungen zur Senkung ihrer Emissionen aushandeln und den internationalen Emissionshandel vorantreiben. Ein Effekt könnte ein sinkender Verbrauch von Erdöl und weiterer fossiler Energieträger sein, sobald Unternehmen antizipieren, dass diese Politik auf Dauer angelegt ist.

Der vom Preisverfall angestoßene Anstieg des Erdölverbrauchs sorgt kurzfristig dafür, dass die Emissionen zunehmen. Dies kann den Erfolg nationaler klimapolitischer Strategien im Verkehrs- und Wärmesektor gefährden, weil Lösungen wie die Elektromobilität, die Wärmedämmung oder andere Effizienzmaßnahmen weniger lohnen. Auch hier wäre also ein Eingriff in die Verbraucherpreise erforderlich, um ein verlässliches Investitionssignal zu setzen.

Niedrige Ölpreise könnten es ölreichen Staaten aus fiskalischer Sicht attraktiv erscheinen lassen, Abgaben auf Flugtickets oder die Bunker-Treibstoffe im Schiffsverkehr zu erheben – beide betroffenen Sektoren werden nicht vom Paris-Abkommen geregelt. ICAO (Luftfahrt) und IMO (Seeschifffahrt) verhandeln derzeit über mögliche Regulierungen und andere Maßnahmen.

## Schlussfolgerungen

Neue systemische Risiken für Versorgungssicherheit, Weltwirtschaft und politische Stabilität sind ungewollte Folgen der niedrigen Ölpreise.

Europa ist eher ein »Nehmer« von Markt- und Preisentwicklungen. Da es nur über eine sehr begrenzte eigene Öl- und Gasförderung verfügt, die zudem noch zurückgeht, ist es den Entwicklungen in besonderem Maße ausgesetzt. Die Aufmerksamkeit, die die EU der Versorgungssicherheit widmet, sollte nicht den Preiszyklen folgen, sondern Preissteigerungen und eine Verknappung des Angebots antizipieren. Auch in dieser Hinsicht ist die Frage, inwieweit Energieverbraucher von den niedrigen Preisen profitieren – gerade aus deutscher Sicht –, ambivalent zu beurteilen. Für eine gesicherte Versorgung ist es von Nachteil, dass die Förderung in der Nordsee zu teuer wird, ebenso wie die Erschließung neuer Öl- und Gasfelder in der norwegischen See und den arktischen Gewässern.

Bleiben Investitionen in die Ölförderung aus, wird dies zyklische Marktbewegungen – das heißt Preissteigerungen und eine Verknappung dess Angebots – nach sich ziehen, sofern kein Umbau des Energiesystems erfolgt. So ist auch nach dem Pariser Klimaabkommen noch längst nicht ausgemacht, dass Knappheitspreise bei den fossilen Brennstoffen passé sind. Indes bietet die momentane Niedrigpreisphase eine historische Chance für eine integrierte Klima- und Energiepolitik. Ökonomische Anreize sollten gesetzt werden, um Investitionen in die Erschließung ökologisch sensibler Vorkommen zu verhindern. Angesichts der begrenzten Aufnahmefähigkeit der Erdatmosphäre und der Klimafolgen sollte der Verbrauch der diversen Kohlenwasserstoffe nacheinander eingestellt werden. Da preisliche Eingriffe in den Markt nur begrenzt wirken und politisch schwer durchsetzbar sind, sollten neben höheren Verbrauchssteuern auch ordnungspolitische Optionen geprüft werden. Erfolg kann ein solcher Ansatz aber nur im Zuge einer engeren internationalen Zusammenarbeit haben. Dazu wird zunächst ein verstärkter Dialog über die Nachfrage- und Angebotsentwicklung zwischen den einzelnen Ländern notwendig sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorinnen 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