

Februar 2019

Länderbericht



Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Lateinamerika

Venezuelas energiepolitisches Erbe

Dr. Christian Hübner

Die US-Sanktionen auf venezolanisches Öl sind ein Schlag mit großer Symbolkraft, der allein aber keinen Machtwechsel herbeiführen wird. Dafür müsste der militärische Führungszirkel überzeugt werden, der wiederum genauestens auf die Reaktion Chinas und Russlands schauen dürfte. Für China und Russland sind indes ihre Investitionen und ihr geopolitischer Einfluss von großer Bedeutung. Die angekündigte Übernahme von internationalen Verbindlichkeiten durch Juan Guaidó war deshalb ein wichtiger Schritt. Dessen ungeachtet, würde eine neue Regierung ein schweres energiepolitisches Erbe übernehmen, das kurzfristig kaum zum Wiederaufbau Venezuelas beitragen könnte.

Sanktionen allein reichen nicht

Die US-Sanktionsliste für Personen und Produkte aus Venezuela ist lang. Öl war jedoch aufgrund der Abhängigkeit des US-amerikanischen Energiesektors bisher davon ausgenommen. Diese letzte Barriere ist nun gefallen. Erlöse, die aus dem Verkauf venezolanischen Öls an die USA entstehen, müssen auf ein Sperrkonto eingehen. Kurz zuvor folgten zahlreiche lateinamerikanische Staaten, Kanada sowie zahlreiche Mitglieder der Europäischen Union den USA in der Anerkennung Juan Guaidós als Interimspräsidenten Venezuelas. Der politische Druck auf Nicolás Maduro ist damit so hoch wie nie zuvor. Vor allem der mögliche Wegfall wichtiger Einnahmen aus den Ölexporten, die einen wichtigen Pfeiler seines Machterhalts darstellen, könnte für ihn bedrohlich werden.

Allerdings muss sich erst noch zeigen, inwieweit diese Rechnung aufgeht. Zwar sind die USA Hauptabnehmer venezolanischer Ölexporte, dieser Umstand könnte sich aber angesichts des globalisierten Ölmarkts ändern. Staaten wie Indien, China und weitere asiatische Länder könnten unter diesen Bedingungen sogar zu erheblich günstigeren Konditionen venezolanisches Öl kaufen. Die Erlöse aus dem Ölverkauf werden vermutlich kurzfristig geringer ausfallen, wodurch die Nervosität im Machtapparat Maduros, insbesondere des Militärs, steigen dürfte. Die Einnahmen aus dem Ölverkauf werden aber – wenn auch geringer – weiter fließen, sodass die US-Sanktionen auf venezolanisches Öl allein wohl keinen Machtwechsel herbeiführen werden.

Ein kalkuliertes Risiko für die USA

Für die USA sind die Sanktionen auf venezolanische Ölexporte ein kalkuliertes Risiko. Die Androhung der Ausweitung etwaiger Sanktionen auf venezolanisches Öl steht schon länger im Raum. Viele US-Raffinerie-Betreiber haben sich deshalb bereits auf dieses Szenario eingestellt und suchen Alternativen. Die unmittelbaren Nachbarn werden davon jedoch kaum zusätzlich profitieren können. Zu Kanada fehlt die entsprechende Infrastruktur in Form von ausreichend Pipelines, um die gestiegenen US-Nachfrage ausgleichen zu können. Mexikos Energiewirtschaft auf der anderen Seite befindet sich zwar in einer fundamentalen

energiewirtschaftlichen Modernisierungsphase, ist aber noch nicht soweit, um die zusätzlichen Mengen bewältigen zu können.

Allerdings könnten Lieferanten aus dem arabischen Raum oder Afrika einspringen. Offen ist hingegen, ob die US-Schieferölproduktion selbst eventuelle Versorgungslücken schließen kann. In den vergangenen Jahren haben sich die USA aufgrund der heimischen Schieferölvorkommen zu einer nahezu ölautarken Energienation entwickelt, die sich anschiebt, Exporteur zu werden und schon heute Druck auf die OPEC ausübt. Der harte Wettbewerb auf dem globalen Ölmarkt in den vergangenen Jahren, angefacht durch eine expansive Ölpolitik Saudi Arabiens als führendes OPEC-Mitglied, hat die US-Schieferölindustrie in einem zähen Preiswettbewerb nicht zurückdrängen können. Vor diesem Hintergrund und natürlich auch mit Blick auf umfassende Sicherheitsölrreserven scheint die US-Regierung sich als ausreichend gewappnet zu sehen, um kurzfristige Lieferengpässe auszuhalten.

Eine wichtige Rolle aus Sicht der USA für den Erlass von Sanktionen spielt sicherlich auch das Unternehmen CITGO. CITGO ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des venezolanischen Energiestaatsunternehmens *Petróleos de Venezuela S.A. (PDSVA)*, die Raffinerien in den USA betreibt und Öl aus Venezuela importiert. CITGO ist ein großes und hoch profitables Unternehmen, das signifikant zu den Einnahmen Venezuelas und damit zum Machterhalt Maduros beiträgt. Noch relevanter wird CITGO für die USA vor dem Hintergrund, dass Venezuela von Russland in den vergangenen Jahren erhebliche Kredite erhalten hat. Die venezolanische Regierung hat zur Absicherung dieser Kredite Anteilseigentum an CITGO hinterlegt, auf die wiederum das russische Energieunternehmen Rosneft zurückgreifen könnte.¹

Ein Umstand, der den USA sicherlich nicht gefällt und mit den Sanktionen geändert werden könnte. Guaidó kündigte erst kürzlich eine Neubesetzung des CITGO-Aufsichtsrates an.²

Die Gläubiger: China und Russland

Für Venezuela ist China heute der wichtigste internationale Finanzpartner. Ohne die chinesischen Kredite, die sich heute auf über 60 Milliarden USD³ belaufen, wäre das Land vermutlich schon zahlungsunfähig. Venezuela verschifft im Gegenzug Öl direkt nach China, um seine Kreditraten abzuzahlen. Zudem lässt es chinesische Firmen bevorzugt bei Infrastrukturprojekten zum Zuge kommen. Für China ist Venezuela wiederum ein wichtiger aber nicht der wichtigste Ressourcenpartner. Dennoch steht für China aufgrund seiner umfassenden Kredite viel auf dem Spiel. China weitet nämlich in der ganzen Region seinen Einfluss aus. In zahlreichen Ländern gehört es mittlerweile zu den größten Kreditgebern. Die US-Sanktionierung eines Landes, das massiv bei China verschuldet ist, ist für China von

¹ Mufson, Steven (30.01.2019): Trump's sanctions hit Venezuela where it hurts: Its oil, The Washington Post – Online, https://www.washingtonpost.com/national/health-science/citgos-profits-propped-up-venezuelan-leaders--until-now/2019/01/30/f0342c0e-2324-11e9-90cd-dedb0c92dc17_story.html?utm_term=.703914559e61 [08.02.2019].

² Tay, Shirley (06.02.2019): US-backed Venezuelan opposition leader Guaido will name a new Citgo board, Sen. Rubio tells the WSJ, CNBC - Online, <https://www.cnbc.com/2019/02/07/venezuelan-opposition-juan-guaido-to-name-new-citgo-board-report.html> [08.02.2019].

³ Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2016) "China-Latin America Finance Database," Washington: Inter-American Dialogue. http://www.thedialogue.org/map_list/ [27.04.2017].

hoher geopolitischer und symbolischer Bedeutung. Auf der anderen Seite führte China bereits mit der Opposition Gespräche über etwaige Rückzahlungen.⁴ Ein klares Signal, dass auch China eine Post-Maduro-Zeit für möglich hält. Und Guaidó selbst stellte klar, dass Venezuela auch unter seiner Präsidentschaft zu seinen Verbindlichkeiten stehen werde. Jüngste Verzögerungen bei den Öllieferungen sowie anhaltende Korruption und Missmanagement dürften die chinesische Seite ebenfalls aufhorchen lassen.⁵

Russland ist ebenfalls ein großer Gläubiger Venezuelas. Kredite und zahlreiche Beteiligungen an venezolanischen Ölfeldern sind für Russland eine wichtige Investition. Außerdem pflegt es eine militärische Kooperation mit Venezuela. Dessen ungeachtet besteht Russland darauf, dass die Kredite pünktlich zurückgezahlt werden. Eine der wichtigsten Absicherungen stellt dabei sicherlich CITGO dar, das Russland einen Einstieg in den US-amerikanischen Energiemarkt ermöglichen könnte. Allerdings verfügt Russland - einmal von alter Verbundenheit zu Kuba abgesehen - in Lateinamerika kaum über regionalpolitischen Einfluss, auch wenn es in der Region mit einigen Ländern im Bereich der Entwicklung von Kernkraftanlagen kooperiert.

Für das Maduro-Regime bleibt vor diesem Hintergrund eigentlich nur noch die Möglichkeit, seine Ölexporte zum Ramschpreis an China oder andere Staaten anzubieten und ggf. sogar über neue Kredite zu verhandeln. Ein wichtiger Aspekt neben den Energieressourcen sind dabei sicherlich auch Rohstoffe wie Gold, an denen China ebenfalls interessiert ist. Noch halten Russland und China am Maduro-Regime fest. Für beide scheint dabei das Argument der Absicherung ihrer Verbindlichkeiten von besonderer Bedeutung zu sein. Sollte Juan Guaidó diese Verbindlichkeiten glaubwürdig übernehmen, dann bliebe „nur“ noch die Bedeutung ihres geopolitischen Einflusses in der Region übrig. Inwieweit das für beide Länder ausreicht, um sich gegen eine wachsende internationale Allianz zu stellen, bleibt abzuwarten.

Aus der Zeit gefallen: Venezuelas Petropolitik

Innerhalb Lateinamerikas erfährt Venezuela einen anhaltenden energiepolitischen Bedeutungsverlust. In der venezolanischen Außenpolitik garantierte das Petrocaribe-

Abkommen Ölexporte zu besonders günstigen Konditionen in karibische und zentralamerikanische Staaten wie Kuba, Nicaragua, Jamaika oder die Dominikanische Republik. Diese waren im Gegenzug verlässliche Partner, wenn es darum ging venezolanische Interessen vor allem innerhalb der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) durchzusetzen. Vor dem Hintergrund niedriger globaler Ölpreise wirkt dieser Hebel allerdings nicht mehr.

Auch Venezuelas Bemühungen im Aufbau lateinamerikanischer Regionalorganisationen wie Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) oder den ALBA-Staaten (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) können den Bedeutungsverlust nicht aufhalten. Der angekündigte Austritt aus der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der im Mai diesen Jahres rechtlich vollzogen wird, und der Ausschluss aus dem Gemeinsamen Markt

⁴ Hornby, L. and Schipani A. (19.06.2016): China seeks to renegotiate Venezuela loans. Financial Times – online: <https://www.ft.com/content/18169fbc-33da-11e6-bda0-04585c31b153> [01.06.2017].

⁵ Paraskova, T. (09.02.2017): PDSVA's Latest Misery: Delays In Oil-For-Loan Deals With Russia, China. OilPrice.com: <http://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/PDVSAs-Latest-Misery-Delays-In-Oil-For-Loan-Deals-With-Russia-China.html> [01.06.2017].

Südamerikas (MERCOSUR) spiegelt den regionalpolitischen Bedeutungsverlust deutlich wieder. Zugleich haben sich in der Lima-Gruppe zahlreiche lateinamerikanische Staaten zusammengenagt, die einen Machtwechsel in Venezuela einfordern. Die letzten verbliebenen Verbündeten Bolivien, Kuba und Nicaragua kämpfen indes selbst mit erheblichen innenpolitischen Verwerfungen.

Gleichzeitig hat sich die Region in den vergangenen Jahren energiepolitisch insgesamt erheblich verändert. Vor allem die energiewirtschaftliche Liberalisierung in den lateinamerikanischen G-20-Staaten Argentinien, Brasilien und Mexiko, die zudem die größten Energiekonsumenten in der Region sind, sind dafür ursächlich. Brasilien hat sich vom Ölimporteuer zu einem Ölexporteuer gewandelt. Die Öl-Pre-Salt-Vorkommen vor der Küste Rio de Janeiros und die mit dem ehemaligen Präsidenten Michel Temer begonnene und vom neuen Präsidenten Jair Bolsonaro fortgeführte Privatisierung des brasilianischen Energiesektors werden diesen Prozess beschleunigen. Argentinien hat sich trotz jüngster ökonomischer Schwierigkeiten durch den Abbau von Subventionen im Energiesektor vom Gasimporteuer wieder zum Gasexporteur entwickelt. In Argentinien befinden sich umfassende Mengen von Schiefergas und Schieferöl, das nun schrittweise erschlossen wird. In Mexiko zeigen sich indes die ersten Auswirkungen der großen Energiereform, die das Jahrzehnte anhaltende staatliche Energiemonopol aufbrach und der mexikanischen Energiewirtschaft eine Modernisierung durch internationale Investitionen ermöglicht. Aber auch Bolivien als einer der letzten Partner Venezuelas in der Region weitet seine Öl- und Gasexporte deutlich aus. Neue Pipelines und Stromnetzverbünde mit Brasilien und Argentinien rücken Bolivien ins Zentrum der energiepolitischen Integration Lateinamerikas und gehen damit in unmittelbarer Konkurrenz zu Venezuela.

Venezuelas Bedeutungsverlust findet auch in der OPEC statt

Die Venezuela-Krise wirkt sich längst auch auf die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) aus, dessen Gründungsmitglied Venezuela ist. Erst kürzlich hat Venezuela die Präsidentschaft für die OPEC übernommen. Venezuelas Bedeutung innerhalb der OPEC ist jedoch bereits seit einiger Zeit am Sinken. So konnte es sich nicht gegen Saudi Arabien mit seiner expansiven Ölpolitik, in deren Folge die globalen Ölpreise gesunken sind, durchsetzen. Venezuela mit seiner maroden Ölwirtschaft musste dadurch auf erhebliche Einnahmen verzichten. Auch sind die Ölexporte Venezuelas aufgrund erheblichen Missmanagements rückläufig, was die Bedeutung Venezuelas innerhalb der OPEC weiter schwächen dürfte. Die OPEC selbst wird nun wiederum mit der Frage konfrontiert sein, wer denn nun als rechtmäßiger Präsident Venezuelas angesehen werden soll. Hieraus erwächst eine institutionelle Unsicherheit, die in eine Zeit hinein fällt, in der die OPEC sich selbst grundlegend verändern könnte. So hat sich innerhalb der OPEC eine Allianz herauskristallisiert, welche, angeführt von Saudi Arabien, strategisch mit einer von Russland angeführten Gruppe von ölproduzierenden Nicht-OPEC-Staaten kooperieren möchte.

Der Iran, der eng mit Venezuela innerhalb der OPEC kooperiert, lehnt diese Zusammenarbeit ab. Sollte es jetzt zu einem Machtwechsel in Venezuela kommen, dann könnte sich eine neue Regierung mit Guaidó, die vermutlich den USA und damit seinem Partner Saudi Arabien nahesteht, der neuen Allianz anschließen. Der Iran wäre damit noch weiter isoliert.

Fazit

Die US-Sanktionen auf venezolanische Öl-Importe sind für das Maduro-Regime ein harter symbolischer Schlag. Engste Weggefährten Maduros werden sich dadurch aber vermutlich nicht beeindruckt lassen, wissen sie doch, dass es andere Ölabnehmer auf einem globalen Markt geben wird. Allerdings könnten kurzfristige Zahlungsengpässe, den davon betroffenen weitergefassten Machtapparat Maduros, noch nervöser machen als es ohnehin schon aufgrund der wachsenden internationalen Anerkennung Juan Guaidós der Fall ist. Vor allem im Militär, der wichtigsten Stütze Maduros, könnte die Unruhe zunehmen. Für die USA ist das Risiko der Sanktionen überschaubar. Ihr eigener Schieferölsektor könnte durch die Sanktionen einen ökonomischen Impuls erhalten und die energetischen Selbstversorgungskapazitäten der USA weiter erhöhen. Zudem könnten durch die Allianz mit Juan Guaidó in einer Nach-Maduro-Zeit attraktive energiewirtschaftliche Kooperationsmöglichkeiten entstehen. Außerdem könnte der Iran strategisch geschwächt werden. Für China als Hauptgläubiger Venezuelas steht indes viel auf dem Spiel. Allen voran seine mit enormen Kreditverbindlichkeiten abgesicherten Ölimporte. China scheut sich vor diesem Hintergrund auch nicht, mit der Opposition für den Fall eines Machtwechsels im Gespräch zu bleiben. Letztlich wird für die Haltung Chinas aber auch der globale Handelskrieg mit den USA eine Rolle spielen, ob es Maduro fallen lässt oder nicht. Ausschlaggebend wird dabei sein, ob das Land tatsächlich in eine energiepolitische Abhängigkeit Venezuelas geraten will, was durchaus fraglich ist.

Venezuela befindet sich gegenwärtig politisch und ökonomisch am Abgrund. Eine Umkehr dieser Entwicklung ist fundamental wichtig, um weiteres Leid im Land und dem Migrations-Exodus in der Region Lateinamerika entgegenzuwirken. Die Wiederherstellung demokratischer Institutionen und Abläufe unter Juan Guaidó als legitimen Interimspräsidenten wäre dafür eine zwingende Voraussetzung. Allerdings zeigt ein weiterer Blick nach vorn, dass dieser Weg schwer wird und viel internationale Unterstützung durch geopolitisch unbelastete Kräfte braucht, sollte es tatsächlich zu politischen Veränderungen kommen. Mögliche Investitionen in die venezolanische Energiewirtschaft fänden unter erheblich verschärften internationalen Wettbewerbsbedingungen statt. Zumal China in Anbetracht seiner erheblichen Investitionen langfristig Zugriff auf venezolanische Energieressourcen hätte. Auch müssten die etwaigen Investitionen in einer gewaltigen Größenordnung ausfallen, die womöglich nicht verfügbar ist. Die Wiederherstellung eines wettbewerbsfähigen venezolanischen Energiesektors wird Jahre brauchen. Zudem sind mittlerweile auch Drogenkartelle und Militärgruppierungen am Energiegeschäft beteiligt, die bei einem politischen Wechsel nicht einfach verschwinden werden. Die Unsicherheit könnte erheblich zunehmen. Unabhängig davon, wie sich diese Krise nun weiterentwickelt - schon heute steht fest, dass das Projekt „Sozialismus des 21. Jahrhundert“ insbesondere mit Blick auf den enormen Energiereichtum Venezuelas gescheitert ist und zukünftige Generationen damit ein schweres Erbe zu tragen haben.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Christian Hübner
Leiter des Regionalprogramms Energiesicherheit und Klimawandel Lateinamerika
(EKLA)
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/energie-klima-lateinamerika

christian.huebner@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)