

den 13. September 1973

512.01
540.2 - LA/md

Handelsabteilung des
Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements

3003 B e r n

Änderung der kanadischen Erdölpolitik ?

Herr Botschafter,

Mit Brief vom 5. September 1973 habe ich Sie über die anti-inflationären Massnahmen der kanadischen Regierung orientiert. Nachstehend finden Sie einige Bemerkungen über die damit im Zusammenhang gefassten Beschlüsse betreffend Erdölpolitik.

1. Rückblick

1961 wurde Kanada, soweit es seine Versorgung mit Erdöl betrifft, in zwei Märkte aufgeteilt: die Gebiete westlich der Ottawa-Valley Line (auch Borden Line genannt), d.h. die Westprovinzen und der grössere Teil Ontarios inklusive Toronto wurden mit kanadischem Erdöl aus der Provinz Alberta versorgt, die Atlantik-Provinzen, Quebec mit Montreal und ein Teil Ontarios mit Erdöl aus Uebersee, insbesondere aus Venezuela und dem Mittleren Osten. Die für die Versorgung der östlichen Provinzen notwendigen Einfuhren wurden ausgeglichen durch Lieferungen der Westprovinzen an die Vereinig-

ten Staaten, wobei bis 1969 die kanadische Produktion im Vergleich zum kanadischen Bedarf in abnehmender Masse defizitär war, seither jedoch zunehmend überschüssig ist. Es bestand also gewissermassen ein Austausch im Dreieck, indem sich Kanada für den Bedarf des Ostteils auf dem Weltmarkt eindeckte und die Produktionsüberschüsse der Westprovinzen an die Vereinigten Staaten abgab. Technisch gesehen kam die Zweiteilung des kanadischen Marktes insofern zum Ausdruck, als man auf den Bau einer Pipeline zwischen den westlichen Produktionszentren und den Konsumenten im Osten verzichtete. Praktisch hatte dies zur Folge, dass

- a) der Konsument im Westen für die Sicherheit der Versorgung, welche die Produktion im eigenen Lande bot, den höheren kontinentalen (amerikanischen) Erdölpreis zu bezahlen hatte, während der Konsument im Osten im Gemäss der tieferen Weltmarktpreise stand, indessen von Ueberseelieferungen abhängig blieb;
- b) Kanada von der amerikanischen Abnahmebereitschaft abhing.

Durch die in den Vereinigten Staaten sich abzeichnende Energiekrise erfuhr die Lage um die letzte Jahreswende eine rasche und grundlegende Aenderung. Kanada war während mehr als zehn Jahren mit wechselndem Erfolg gegen die amerikanischen Einfuhrrestriktionen für kanadisches Erdöl angegangen. Mit der Aufhebung dieser Beschränkungen durch Präsident Nixon nahm die Nachfrage aus dem Nachbarland ein solches Ausmass an, dass die kanadische Selbstversorgung gefährdet erschien und die Regierung zuerst Rohöl (15. Februar 1973) und anschliessend auch raffiniertes Erdöl (15. Juni 1973) Ausfuhrkontrollen unterstellte.

Diese Entwicklungen hatten indessen keinen Einfluss auf die innenpolitisch wirksame Frage der Preisbildung für Erdöl-

produkte auf dem kanadischen Markt. Die Ostprovinzen hatten die steigenden internationalen Erdölpreise in Kauf zu nehmen, der Konsument in den Westprovinzen, nach den Gesetzen des Marktes, die fast ebenso schnell steigenden amerikanischen Inlandpreise. Das Preisgefälle zwischen den beiden Märkten blieb dabei im wesentlichen erhalten.

2. Regierungsmassnahmen

Verschiedene Erscheinungen - rapider Preisanstieg, neu-gewonnene Position der Stärke gegenüber den Vereinigten Staaten, Unsicherheit über die künftige Erdölpolitik der OPEC-Länder - veranlassten Premierminister Trudeau, dem Parlament am 4. September 1973 im Rahmen eines Paketes anti-inflationärer Massnahmen folgende Schritte auf dem Erdölsektor zu unterbreiten:

- freiwilliger Preisstop für Benzin und Heizöl bis zum 30. Januar 1974, sofern die Preiserhöhungen nicht durch gesteigerte Preise des importierten Erdöls gerechtfertigt werden können;
- Einführung eines Kontrollmechanismus, um insbesondere sicherzustellen, dass amerikanische Preissteigerungen nicht automatisch die Preise auf dem kanadischen Markt nach sich ziehen. Als mögliche Massnahmen werden genannt: Einführung einer Exportsteuer oder Schaffung eines "National Oil Marketing Board";
- Konsultationen mit Provinzen und Industriekreisen über die Weiterführung der Erdöl-Pipeline Alberta-Toronto nach Montreal. Als Begründung dieser Massnahme nannte Premierminister Trudeau: - die kanadische mit der internationalen Erdölindustrie in Wettbewerb treten lassen; - die kanadische Versorgung gegen allfällige Unterbrüche der Liefe-

rungen von aussen abzuwehren.

Die drei Massnahmen sind im wesentlichen darauf ausgerichtet, die kanadische Erdölversorgung von aussereuropäischen Entwicklungen unabhängig zu machen, einen einheitlichen gesamt-kanadischen Markt zu schaffen und der Bundesregierung die Autonomie in der Freigestaltung zu geben. Im einzelnen kann festgehalten werden:

- die Weiterführung der Erdölpipeline nach Montreal bedeutet die Durchbrechung, wenn nicht die Aufhebung der Ottawa-Valley Line. Die Verwirklichung des Projekts ist die unerlässliche materielle Voraussetzung für die Schaffung eines einheitlichen kanadischen Marktes und sie bedeutet, wie in der kanadischen Presse festgehalten wurde, die erste grundlegende Neuorientierung der kanadischen Erdölpolitik seit 1961.
- u.a. verfolgt auch der Preisetop das gleiche Ziel der Vereinheitlichung des Marktes. Im Prinzip findet er nur auf die Westprovinzen Anwendung, da Preiserhöhungen auf dem Weltmarkt auf die Preise in den Ostprovinzen überwälzt werden dürfen. Die Preise im westlichen Teil werden dadurch von den Entwicklungen in den Vereinigten Staaten isoliert, in der ausgesprochenen Hoffnung, dass die im Osten wirkenden Weltmarktpreise weiter ansteigen und zur Beseitigung des innerkanadischen Preisgefälles führen werden.

3. Innerkanadische Reaktionen

Abgesehen von der Provinz Alberta, wo man die Isolierung des Inlandpreises natürlich ungern sieht, hat die Ankündigung des Pipelineprojekts vor allem in Quebec zu deutlichen Reak-

tionen und zu einer vorläufig noch in den Massensmedien ausgetragenen Auseinandersetzung mit der Bundesregierung geführt. Neben Preisüberlegungen, die angesichts der Situation auf dem Weltmarkt allerdings nicht entscheidende Bedeutung haben können, äusserten Regierungsvertreter Quebecs vor allem Befürchtungen über eine empfindliche Binengung der provinziellen Bewegungsfreiheit in der Erdöl- und, damit zusammenhängend, der Entwicklungspolitik. Quebec plant den Bau weiterer Raffinerien zur - ausschliesslichen - Belieferung des amerikanischen Nordostens sowie die Errichtung eines Hafens für Erdöltanker an noch unbestimmter Lage am St. Lorenz-Strom. Um die Versorgung mit Rohöl langfristig sicherzustellen, steht die Regierung Quebecs überdies mit Saudiarabien in Verhandlungen.

Auf die Anschuldigung, die Anstrengungen Quebecs für den Ausbau seiner Erdölindustrie zu sabotieren, reagierte Ottawa mit einer gewissen Kompromissbereitschaft. Energieminister Donald S. Macdonald stellte am 8. September 1973 in einem Fernsehinterview die Wiedererwägung des Pipelineprojekts in Aussicht, sofern Quebec mit überseeischen Produzenten einen festen, langfristigen Liefervertrag zu günstigen Preisbedingungen aushandeln könne. Durch eine spätere Erklärung des Ministers wurde bekannt, dass die Bundesregierung ihrerseits versucht, mit Venezuela - unter Umgehung der internationalen Erdölgesellschaften - einen Liefervertrag auf Regierungsebene auszuhandeln.

Den Erklärungen zufolge, die mir der zuständige Sachbearbeiter im Ausserministerium gab, wird sich die Bundesregierung vom Pipelineprojekt nicht leicht abbringen lassen:

- Wie weit man sich auf eventuelle saudiarabische Zusagen verlassen könne, müsse angesichts der in den letzten Monaten sichtbar gewordenen Stimmungsländerung in diesem Land sorg-

fältig abgewogen werden. Zu berücksichtigen seien der wachsende Druck Libyens und Ägyptens auf König Faisal sowie die fragwürdige Stabilität der Monarchie.

- Die auf Ministerebene vorgesehenen Verhandlungen mit Venezuela hätten bis jetzt aus innenpolitischen Gründen nicht aufgenommen werden können und der Erfolg sei mehr als ungewiss, da die OPEC-Länder bis jetzt ausschliesslich mit den Erdölgesellschaften vertragliche Bindungen eingegangen seien.
- Hoffnungen Quebecs auf Erdölfunde kommerzialisierbaren Ausmasses in der Provinz selber sowie vor der Atlantikküste hätten aufgrund der bisherigen Ergebnisse wenig Berechtigung.
- Obwohl man die Anstrengungen Quebecs nicht behindern wolle und insbesondere den Bau eines Tankerhafens keinen prinzipiellen Widerstand entgegenstelle, könne man sich mit einem unbegrenzten Ausbau seiner Raffineriekapazität nicht einverstanden erklären. Dies würde Kanada in eine neue, unübersichtbare und daher auch unerwünschte Abhängigkeit von überseeischen Lieferanten und dem amerikanischen Abnehmer bringen.

4. Verhältnis Kanada - Amerika

Die Exporte aus Alberta decken ca. 4 % der gesamten amerikanischen Bedürfnisse an Bohöl. Nach Aussagen Minister Macdonalds würde diese Exportmenge bei einer Bedienung Quebecs um ca. 40 % gekürzt werden müssen. Um die amerikanischen Reaktionen scheint man sich dabei wenig Sorgen zu machen. Kein Gesprächspartner erklärte, dass sich die Vereinigten Staaten zu den kanadischen Plänen bis jetzt nicht geäussert hätten, und er wies auf folgende Punkte hin:

- Das kanadische Erdöl fällt für die amerikanische Versorgung kaum in Betracht. Darüber hinaus weisen die kommerzialisierbaren Erdölreserven in Alberta seit vier Jahren eine rückläufige Tendenz auf und werden bei gleichbleibender Konsumsteigerung für ca. 20 Jahre den Eigenbedarf decken können. Kanada wird deshalb auch in Zukunft keinen ins Gewicht fallenden Beitrag an die Erdölversorgung der Vereinigten Staaten leisten können. Es sei anzunehmen, dass Washington die Beschlüsse zwar mit Bedauern zur Kenntnis genommen habe, sie indessen nicht als einen antiamerikanischen Akt interpretieren werde.
- Ottawa glaubt, dass die Vereinigten Staaten den Energieengpass in relativ kurzer Zeit überwinden und den Eigenbedarf an Energie wieder selber werden decken können. In der Optik Ottawas sind die Vereinigten Staaten somit ein "unsicherer Kunde", auf dessen Abnahmebereitschaft man lieber nicht wie in den 60iger Jahren wieder angewiesen sein möchte. Der geplanten Verlängerung der Pipeline kommt also auch von diesem Standpunkt aus gesehen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.

Kopie dieses Schreibens ohne Beilagen geht an die Politische Direktion, den Politischen Dokumentationsdienst und den Finanz- und Wirtschaftsdienst des Eidgenössischen Politischen Departements sowie an das Generalsekretariat des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements.

Ich versichere Sie, Herr Botschafter, meiner vorzüglichen Hochachtung.

DER SCHWEIZERISCHE GESCHAFTSTRABER a.l.

sig. A. Lacher

Beilagen

- An Energy Policy for Canada, Phase 1, Volume I - Analysis *
- An Energy Policy for Canada, Phase 1, Volume II - Appendices *
- ✓ - Potential Limitations of Canadian Petroleum Supplies,
National Energy Board, December 1972
- ∧ - Notes for a Statement by the Prime Minister on Food Prices,
Cost of Living and Inflation, September 4, 1973

* Diese beiden Bände werden heute mit separater Luftpost,
Drucksache, an Sie abgesandt.