

Beilage 8

KURZREFERAT VON HERRN MINISTER P. VON TSCHARNER
AN DER BOTSCHAFTERKONFERENZ VOM 1.9.1977

"Aussenwirtschaftliche Probleme und Tendenzen im Energiebereich"

(Die im Referat aufgeführten Beilagen wurden an die Teilnehmer der Botschafterkonferenz abgegeben. Weitere Exemplare können bei der Verwaltungsdirektion, Sektion Rekrutierung und Ausbildung des Personals, bezogen werden)

Die Zusammenhänge zwischen der weltweiten Entwicklung im Energiebereich und der Weltwirtschaft sind ein Thema, dessen Bedeutung zwar allgemein anerkannt ist. Die praktische Bewältigung der anstehenden Probleme ist jedoch kaum näher gerückt. Die Weltwirtschaft ist zwar interdependent aber nicht stabiler geworden. Auch 1977 dürfte das Ertragsbilanzdefizit der OECD-Länder die stattliche Summe von 30 Mrd. \$ erreichen. Die jährlichen Ueberschüsse der OPEC gehen vorderhand nur leicht zurück: man rechnet mit 41 Mrd., während die Entwicklungsländer mit einem Defizit von 22 Mrd. rechnen müssen. (Sie finden diese Zahlen in Tabelle 6, einer kleinen statistischen Beilage zu diesem Referat). Die strukturellen Anpassungen, die man im Gefolge der Oelkrise erwarten konnte, beschränken sich weitgehend auf die nach wie vor hohen Importe der OPEC-Länder. Dagegen ist von einer preisinduzierten Verminderung der Oelabhängigkeit in den Industrieländern immer noch sehr wenig zu spüren. Wir geben immer wieder der Versuchung nach, strukturelle Veränderungen eher zu bremsen als sie zu fördern, z.B. durch offenen oder versteckten Protektionismus. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird in vielen Ländern als kurzfristige, konjunkturelle und weniger als langfristige, strukturelle Aufgabe betrachtet.

- 2 -

Die Energiedebatte ist in den meisten Ländern lebhafter geworden. Aber sie wird leider allzusehr unter innenpolitischem und binnenwirtschaftlichem Vorzeichen geführt, während die weltweiten Zusammenhänge gerne verdrängt werden.

Ich möchte heute drei Themen kurz beleuchten:

- die Lage an der "Oelfront",
- die bevorstehende IEA-Ministertagung
- und schliesslich die Weiterführung des in der KIWZ begonnenen Energie-Dialogs.

Die Lage auf dem Weltölmarkt lässt sich nur mit dem üblichen Einerseits-Anderseits charakterisieren:

Einerseits: Zur Zeit können wir ein ausgeprägtes Ueberangebot verzeichnen. Einige Oelproduzenten haben deshalb ihre Fördermengen gedrosselt. Offene oder versteckte Rabatte sind an der Tagesordnung. Zum Teil ist diese Lage lediglich Ausdruck saisonaler Schwankungen. Zum Teil ist sie aber auch Ausdruck neuer Entwicklungen:

- Die Produktion in der Nordsee stieg von nur 14,5 Mio Fass 1975 auf 192 Mio Fass 1976. Seither dauert der Anstieg an.
- Am 20. Juni begann das Oel durch die Alaska-Pipeline zu fliessen.
- Die sowjetischen Exporte nach dem Westen nahmen 1976 gegenüber dem Vorjahr um ein Drittel zu.
- Die Ausweitung der Produktionskapazität in Saudiarabien schreitet trotz gewisser Rückschläge stetig voran.

Wir schwimmen also zur Zeit im Oel und die Entwicklung der Willensbildung innerhalb der OPEC spiegelt diesen Zustand wider: Wohl war der Versuch Saudiarabiens, die OPEC-Preisbildung mit Hilfe der eigenen Produktionspolitik auf einen im Vergleich zu extremeren Vorstellungen gemässigten Kurs zu steuern, zum Teil infolge widriger

./.

- 3 -

äusserer Umstände, nur teilweise erfolgreich. Immerhin setzten sich an der letzten OPEC-Tagung in Stockholm doch die Kräfte der Mässigung durch. Interessant war vor allem der Hinweis Amouzegars auf die Notwendigkeit, die internationale Konjunkturlage zu berücksichtigen. Ob dieser Gesinnungswandel Irans länger dauern wird als die augenblickliche Lage auf dem Weltölmarkt, bleibt abzuwarten. Immerhin ist ja in Iran zur Zeit ohnehin in wirtschaftlicher Hinsicht manches im Fluss.

Interessant ist auch die auf dem Markt immer deutlicher zu Tage tretende Auffächerung der Preise nach verschiedenen Oelqualitäten. Aus verschiedenen Gründen ist zur Zeit die Nachfrage nach leichtem, schwefelarmem Oel, wie es Afrika oder die Nordsee liefern, besonders stark. Der Investitionsaufwand, der erforderlich ist, um in den bestehenden Raffinerien das schwerere Oel aus dem Gebiet des Persischen Golfs entsprechend dieser Nachfrage zu verarbeiten, sind so hoch, dass die leichten Qualitäten beträchtliche Qualitätsprämien erzielen. Die traditionelle einheitliche Preisberechnungsbasis der OPEC ("marker crude") verliert damit an Bedeutung. Möglicherweise ist auch die verminderte Rolle der grossen multinationalen Oelgesellschaften eine der Ursachen für die wachsende Komplexität und Uneinheitlichkeit des Marktes.

All dies kann, wenn man will, kurzfristig positiv gewertet werden. Es gilt jedoch, das "Andererseits" nicht zu übersehen: Dieses liegt eher in den längerfristigen Tendenzen:

Einmal ist festzuhalten, dass die OPEC aus den Belastungsproben der letzten Monate gestärkt hervorgegangen ist. Selbst wenn infolge der augenblicklichen Marktlage der Oelpreis 1978 sogar stabil bleiben sollte, muss doch grundsätzlich mit einem Andauern der Tendenz zu immer teurerem Oel gerechnet werden. Vorderhand dürfte die OPEC vor allem versuchen, die Kaufkraft zu erhalten, was eine Preissteigerung

./.

- 4 -

von 8 bis 10 % pro Jahr implizieren könnte. Längerfristig, das heisst ab Mitte der achtziger Jahre, dürfte die Weltwirtschaft in jene schwierige Lage hineinwachsen, wo selbst eine wesentlich erhöhte Produktion Saudiarabiens die Nachfrage nach Importöl nicht mehr decken wird. Die Fachwelt rechnet nicht mit neuen Explorationserfolgen in der Grössenordnung der Oelfelder in der Nordsee oder in Alaska. Das Marktgleichgewicht wird also fast ausschliesslich davon abhängen, was auf der Nachfrageseite geschieht. Und hier sind in vielen Industrieländern, namentlich den USA, neuerdings wieder Zuwachsraten im Energieverbrauch und im Oelimport zu verzeichnen, wie sie vor 1973 üblich waren.

Dies führt mich zu meinem zweiten Thema: die Rolle und die künftige Ausrichtung der Tätigkeit der Internationalen Energieagentur.

Bevor ich dazu übergehe, möchte ich unterstreichen, wie wertvoll uns Ihre Berichte zu all diesen Problemen sind. Von besonderem Interesse sind Meldungen und Berichte über:

1. die "Oeldiplomatie" innerhalb der OPEC;
2. die Wandlungen, denen die Rolle der integrierten multinationalen Oelgesellschaften unterworfen sind;
3. damit zusammenhängend: das Problem des Abschlusses direkter Lieferverträge zwischen Produzenten- und Verbraucherländern;
4. die Beziehungen zwischen den OPEC-Ländern und den übrigen Entwicklungsländern;
5. die Rolle der Sowjetunion als Oelexport- und/oder -importland.

Doch nun zur IEA. Die Pariser Agentur ist heute nach fast dreijähriger Existenz an einem wichtigen Punkt ihrer Entwicklung angelangt. Sie hat mit viel Elan das vollbracht, was man von ihr erwartet hat, d.h. was man ihr in die Statuten geschrieben hat. Stichworte: Notverteilungssystem, Informationsaustausch über den Oelmarkt,

./.

- 5 -

langfristige Zusammenarbeit mit Bezug auf Sparmassnahmen und die beschleunigte Entwicklung alternativer Energiequellen, Forschungsprogramm, Koordination unter den Mitgliedstaaten während der KIWZ. Ja eigentlich hat sie noch mehr getan: Sie hat die energiepolitische Meinungsbildung in vielen Mitgliedstaaten direkt und indirekt beeinflusst und zum Teil auch beschleunigt. So hat etwa das Energieprogramm Carters auch Wurzeln in Paris.

Aber hier kommt nun die entscheidende Frage: Genügt das? Ist das alles, was eine internationale Organisation unter den heutigen Verhältnissen leisten kann? Oder steckt mehr drin?

Vor dieser Frage wird die zweite IEA-Ministerkonferenz stehen, die am kommenden 5./6. Oktober in Paris tagen wird. Die vom Verwaltungsrat vorbereiteten Beschlüsse legen Zeugnis einer gewissen Kühnheit ab. Sie müssen allerdings auf dem Hintergrund einer Reihe von gewichtigen Studien öffentlicher und privater Institutionen über die mittel- und längerfristigen Perspektiven im Energiebereich betrachtet werden, die in jüngster Vergangenheit ausgearbeitet und publiziert worden sind. Alle diese Studien malen ein recht düsteres Bild und unterstreichen die Dringlichkeit energischer Massnahmen zur Verminderung der übermässigen Abhängigkeit vom Erdöl und zur rascheren Entwicklung alternativer Energiequellen. Wie ich bereits erwähnt habe, geht der Konsens der Experten heute dahin, dass bei einer Fortschreitung der heutigen Verbrauchstendenzen schon in den achtziger Jahren die Nachfrage auf dem Weltölmarkt das Angebot übersteigen könnte. Praktisch müsste dies wohl einen neuen raschen Anstieg des realen Preises und eine dadurch induzierte Verlangsamung des Wirtschaftswachstum sowie weitere weltwirtschaftliche Störungen bedeuten.

Sie finden zu diesem Thema in Ihren Unterlagen einen lesenswerten Vortrag von Ulf Lantzke, dem Exekutivdirektor der IEA.

./.

- 6 -

Das Kühne und Neuartige an den geplanten IEA-Beschlüssen liegt im Versuch, erstmals ein quantitatives Gruppenziel für die Verminderung der Importabhängigkeit gegenüber dem heute feststellbaren Trend aufzustellen. Im Gegensatz zur eher problematischen französischen Idee der Festlegung eines nationalen, in Währungseinheiten ausgedrückten Importplafonds, soll hier die Menge Oel - 26 Mio Fass pro Tag - definiert werden, die die IEA-Ländergruppe insgesamt 1985 von ausserhalb des IEA-Raumes importieren will. Diese Zahl wurde durch eine Kombination von Schätzungen über die Entwicklung des Exportpotentials der OPEC einerseits und der quantitativen Wirkung geplanter oder noch möglicher energiepolitischer Massnahmen der IEA-Länder andererseits berechnet. Dieser Eigenbeitrag setzt sich ungefähr zur Hälfte aus Sparmassnahmen und zur Hälfte aus der Substitution von Importöl durch IEA-eigene Energiequellen - eigenes Oel und Gas, aber auch Kohle, Kernkraft usf. - zusammen.

Die Festlegung eines Gruppenziels soll durch drei weitere Schritte ergänzt werden:

In zwölf allgemein formulierten energiepolitischen Grundsätzen wird versucht, jene Massnahmen zu umschreiben, die geeignet sind, die Verwirklichung des Gruppenziels zu erleichtern. Politisch besonders heikel ist die Empfehlung, die Kernenergie "stetig" zu fördern. Hier zögern vor allem einige skandinavische Länder. Die in der IEA vorherrschende Meinung ist allerdings, dass die Industriestaaten in ihrer Energieplanung auf einen substantiellen Beitrag der Kernenergie nicht verzichten können. Immerhin dürften die Akzente von Land zu Land etwas anders gesetzt werden.

Aus diesem Grund sind die einzelnen Minister auch aufgefordert, an der Ministerkonferenz zu erläutern, auf welche Weise ihr Land seinen Beitrag zur Erreichung des Gruppenziels zu leisten gedenkt. Auf der Basis dieser Darlegungen dürfte sich ein interessanter und lebhafter Meinungsaustausch entwickeln. Wir hoffen vor allem, dass die IEA

./.

- 7 -

erneut bewiesen wird, dass bei allen Unterschieden in der Ausgangslage und in der energiepolitischen Betrachtungsweise der einzelnen Mitgliedstaaten doch genügend gemeinsame Interessen bestehen - oder diese Gemeinsamkeit mit hinreichender Klarsicht erkannt wird - dass auch jetzt wieder ein tragfähiger Konsens erreicht werden kann.

Schliesslich ist vorgesehen, dass die Minister einen Beschluss über die Straffung des IEA-Prüfungsverfahrens fassen. Erst eine regelmässige und systematische multilaterale Prüfung der nationalen Massnahmen wird es gestatten, festzustellen, ob ein Land gewissermassen "im Rahmen bleibt", d.h. die Erreichung des Gruppenziels nicht gefährdet. Die IEA legt grosses Gewicht auf eine gerechte Lastenverteilung ("burden sharing"): Diese Äquivalenz der energiepolitischen Anstrengungen kann natürlich nicht mit dem Rechenschieber ermittelt werden, sondern erfordert politisches Einfühlungsvermögen und vertiefte wirtschaftliche Kenntnisse der Umstände und Probleme jedes einzelnen Landes. Ich denke etwa an die doch sehr grundlegenden Unterschiede zwischen z.B. einem Oelproduzenten wie Norwegen, einem hochindustrialisierten Verbraucher wie der Schweiz und einem halben Entwicklungsland wie Griechenland. Das gestraffte Prüfungsverfahren wird es jedoch möglich machen, die Tendenzen, die die Erreichung des Gruppenziels gefährden könnten, rechtzeitig zu erkennen und dem Verwaltungsrat zur Kenntnis zu bringen.

Es wird natürlich auch notwendig sein, die weltweite Energiesituation, namentlich die Lage auf dem Weltölmarkt, laufend zu verfolgen, um die Umstände rechtzeitig zu erkennen, die eine Revision des Gruppenziels gestatten (nach oben) oder erfordern (nach unten).

Das Entscheidende jedoch ist, dass die IEA den mutigen Schritt zur Bereitstellung eines konkreten Masstabes tut. Es ist zu hoffen, dass dieses "Sich-Ziele-Setzen" - "targetry" auf englisch - einen spürbareren Einfluss auf die nationalen Energiepolitiken ausüben

./.

- 8 -

wird als ähnliche Bemühungen der OECD mit Bezug auf die Wachstums- oder Teuerungsraten. Das setzt natürlich voraus, dass im zunehmenden innenpolitischen Gerangel um die Energiepolitik die internationalen Zusammenhänge und Perspektiven nicht vernachlässigt werden.

Ich möchte Ihnen auch in diesem Zusammenhang sagen, dass "Bern", d.h. das Amt für Energiewirtschaft und die Handelsabteilung, für Berichte über die Entwicklung der energiepolitischen Debatte in Ihrem Gastland stets sehr dankbar sind. Das gilt auch für die Beurteilung der IEA-Tätigkeit durch die Behörden und die Öffentlichkeit in den IEA-Ländern wie auch in Nicht-Mitgliedstaaten.

Ueber mein letztes Thema, das Follow-up zur KIWZ im Energiebereich, brauche ich nicht viele Worte zu verlieren. Herr Direktor Jolles wird morgen einige grundsätzliche Ausführungen hierzu in Ergänzung der Berichte und Analysen machen, die Sie bereits erhalten haben. Ich gestatte mir zudem, Ihnen die Kopie eines Artikels zu verteilen, der kürzlich in der Neuen Zürcher Zeitung erschienen ist.

Die von den Industrieländern verfochtene Idee der Schaffung eines energiepolitischen Konsultativforums mit beschränkter aber repräsentativer Mitgliedschaft darf als "vorderhand tot" bezeichnet werden. Nach unserer Auffassung hätte dieses Forum - allerdings ohne Verhandlungsinstrument zu werden - vor allem der Erörterung der aus unserer Sicht wesentlichen energiepolitischen Fragen dienen sollen: Beurteilung der Vorräte, der Produktionspolitiken, der Versorgungsprobleme, der Preise und - in unseren Augen besonders wichtig - ihrer Auswirkungen auf die Weltwirtschaft. Damit kamen wir in den Augen einiger OPEC-Länder zu nahe an "heisse" Probleme. Es bestand ihrer Auffassung nach die Gefahr der Tangierung ihrer noch so jungen Souveränität über ihren wichtigsten Rohstoff. Sie erklärten auch offen, dass die Schaffung eines separaten Energieforums der Absicht zuwider laufen würde, die Verhandlungskraft der OPEC zugunsten der Neuen

./.

- 9 -

Weltwirtschaftsordnung einzusetzen. Diese taktische Verbindung hat sich ja wohl in der KIWZ für die Entwicklungsländer einigermaßen bewährt.

Es muss betont werden, dass die Abneigung einiger OPEC-Länder - Algerien, Irak waren die Wortführer - gegen ein solches Forum nicht gleichgesetzt werden darf mit der Ablehnung einer Fortführung des Dialogs überhaupt. Das KIWZ-Schlussdokument ist in dieser Hinsicht absolut klar. Die Frage ist lediglich, wo, wie und unter welchen Umständen das begonnene Gespräch fortgeführt werden soll.

Im Vordergrund steht zur Zeit die Idee, dass sich die Vereinten Nationen verstärkt den weltweiten Energieproblemen annehmen sollen. Hierüber scheint ein allgemeiner Konsens zu bestehen. Generalsekretär Waldheim hat kürzlich vor dem ECOSOC hierzu eine Reihe von konkreten Vorschlägen gemacht, ohne allerdings damit auf ein eindeutig positives Echo zu stossen. Wir können und wollen uns dieser Tendenz nicht widersetzen. Unproblematisch ist sie jedoch sicher nicht:

- Das ist einmal unser Sonderproblem der Nichtmitgliedschaft
- Sodann natürlich der Umstand, dass eine effiziente aufs Praktische ausgerichtete Zusammenarbeit im grossen Kreis der Gesamtheit der UN-Mitglieder ohnehin schwierig ist.
- Wir müssen auch mit der Tendenz rechnen, derartige Probleme zu politisieren und vornehmlich aus der Sicht der Bedürfnisse, der Ansprüche und der Optik der Entwicklungsländer zu beurteilen.

Was die UNO unter diesen Umständen zur Lösung der für uns wirklich relevanten Energieprobleme beitragen kann, ist im Augenblick noch nicht ersichtlich. Dabei möchte ich den Begriff der Relevanz für uns durchaus weit fassen: Es geht nicht, oder sicher nicht nur, um praktische Versorgungsinteressen der Schweiz. Die politischen und weltwirtschaftlichen Auswirkungen des Energieproblems und einer ver-

./.

- 10 -

stärkten Zusammenarbeit sind für uns ebenfalls sehr relevant. Und hier ist eine weitere Klärung der Zusammenhänge durchaus erwünscht. Auch die eher entwicklungspolitisch motivierte Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern im Energiebereich liegt in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse. Aber gerade innenpolitisch ist es natürlich wichtig, dass der Nachweis der Nützlichkeit derartiger Arbeiten nicht allzu theoretisch und geschraubt tönt.

Unter den Dokumenten, die ich Ihnen verteilen lasse, findet sich eine Notiz, in der diese Probleme abgehandelt werden. Es handelt sich um eine Instruktion an unseren Beobachter in New York. Darin ist auch das Votum Waldheim zitiert.

Ich möchte Sie an dieser Stelle bitten, die Entwicklung der Meinungen in Ihrem Gastland zu diesem ganzen Fragenkomplex aufmerksam zu verfolgen. Möglicherweise wird der Misserfolg der KIWZ in diesem spezifischen Punkt zu einer Verstärkung des bilateralen Dialogs mit den wichtigeren OPEC-Staaten führen. Gerade den "Grossen", den USA, der EG, Japan, stehen hier ja mehr Möglichkeiten zur Verfügung als uns. Auch über diese Bemühungen möchten wir informiert werden.

Obwohl diesen Bestrebungen zur Intensivierung der weltweiten Zusammenarbeit sicherlich grosse Bedeutung zukommt, darf man die Tatsache nicht aus den Augen verlieren, dass die Bewältigung der künftigen Energieprobleme in sehr starkem Ausmass von der Ausrichtung der nationalen Energiepolitiken der grossen Verbraucherländer abhängt. Die Entwicklung und Durchsetzung glaubwürdiger Programme in den Industrieländern und die enge Zusammenarbeit unter diesen Ländern bildet die beste und auch die notwendige Voraussetzung für einen sinnvollen und erfolgreichen weltweiten Energiedialog. Insofern haben die Erfahrungen der KIWZ zu einer gewissen Revalorisierung der Internationalen Energieagentur geführt.