

EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

Finanz- und Wirtschaftsdienst

s.C.41.780.19.0. - MB/dem

Bern, den 17. März 1980

Schweizerische Botschaften

Schweizerische Delegation
bei der EFTA, Genf

Schweizerische Delegation
bei der OECD, Paris

Ständige Beobachtermission
der Schweiz bei den Vereinten
Nationen, New York

Ständige Mission der Schweiz
bei den internationalen
Organisationen, Genf

Schweizerische Mission
bei der EG, Brüssel

Ständiger Vertreter der
Schweiz beim Europarat,
Strassburg

→ Schweizerisches Generalkonsulat
in Frankfurt, Mailand, New York

Bundesamt für Aussenwirtschaft	
No.	
EE 157.3.0	
R	1 9. MRZ. 1980
MD	ER
Kopie an	

IEA am Wendepunkt

Die Internationale Energieagentur (IEA), die 1974 als Reaktion der Industrieländer auf die Erdölkrise gegründet wurde und heute 20 Mitgliedstaaten *) zählt, scheint in der letzten Zeit neue Wege der energiepolitischen Zusammenarbeit einschlagen zu wollen. Wir haben versucht, diese Entwicklung zuhanden des Departementchefs zu bewerten. Die folgenden Ueberlegungen dürften auch für Sie von Interesse sein.

*) alle OECD-Staaten ausser Frankreich, Finnland, Island und Portugal, wobei die zwei letzten im Begriff sind, der IEA beizutreten

Die Ereignisse in Iran und die damit verknüpften ständigen Preiserhöhungen für Erdöl haben die westlichen Industrieländer aus ihrer Lethargie herausgerissen. Die Unfähigkeit der IEA-Länder, der seit Jahren latent vorhandenen Energiekrise mit einer kohärenten, langfristig wirksamen Energiepolitik zu begegnen, hat dazu geführt, dass heute mehr nach kurzfristig wirksamen Lösungen zur Drosselung der Erdölnachfrage gesucht werden muss.

Das Internationale Energieprogramm (IEP), das mit seinem Krisenmechanismus ein System der internationalen Solidarität bei plötzlichen Verknappungen der Oelversorgung institutionalisiert, soll durch eine neue Komponente bereichert werden. Schleichende Krisen, die nicht zu einer markanten Unterversorgung (7 %) führen und damit durch das IEP nicht abgedeckt werden, sollen in Zukunft durch kurzfristig wirksame Massnahmen bewältigt werden. Zu diesen gehören die länderweisen Importziele, die staatliche Beeinflussung der privaten Lagerhaltungspolitik und die Kontrolle des "Spot Market", um nur einige zu nennen.

Diese vorwiegend von amerikanischer Seite vorgetragenen Ideen laufen alle auf eine stärkere Bewirtschaftung des Erdölmarktes hinaus. Die Schweiz steht diesen Bemühungen skeptisch bis ablehnend gegenüber, weil sie der Meinung ist, die Allokation des Erdöls erfolge am effizientesten über den Markt. Die Befürworter eines Markteingriffs leugnen zwar nicht, dass nur der Preismechanismus auf mittlere und längere Sicht Angebot und Nachfrage wirksam ins Gleichgewicht zu bringen vermag. Sie weisen aber darauf hin, dass bereits ein geringer Nachfrageüberschuss unverhältnismässige Preiserhöhungen bewirkt.

Diese plötzlichen Preisveränderungen, welche die Anpassungsfähigkeit unserer Volkswirtschaften überfordern, implizieren ihrer Meinung nach die grösseren volkswirtschaftlichen Kosten in Form von Wachstumsverlusten als dies bei staatlichen Bewirtschaftungsmassnahmen der Fall wäre. Der Beweis dafür ist bisher nicht erbracht worden. ✓

Abgesehen von diesen makroökonomischen Ueberlegungen dürfte die Festsetzung von Importzielen spätestens im Zeitpunkt, wo die Plafonds zu greifen beginnen, d.h. das wirtschaftliche Wachstum behindern, die Grenzen der internationalen Zusammenarbeit jedermann vor Augen führen. Falls es überhaupt gelingen sollte, solche Plafonds auszuhandeln, so wäre ihre politische Durchsetzbarkeit noch keineswegs sichergestellt.

Wenn sich die Schweiz diesen Initiativen gegenüber eher negativ verhalten hat, so - abgesehen von den ordnungspolitischen Bedenken - auch aus Redlichkeit, weil sie - wie übrigens die meisten Mitgliedstaaten der IEA - nicht über das rechtliche Instrumentarium verfügt, um die eingegangenen Verpflichtungen zu respektieren. Zur kurzfristigen Eindämmung der Erdölnachfrage würden die Marktkräfte nicht ausreichen, sondern bedürften der Ergänzung durch flankierende Massnahmen, für welche es auf Bundesebene vorläufig noch keine genügenden verfassungsmässigen Kompetenzen gibt.

Die Schweiz hat aus ihrer Haltung keinen Hehl gemacht, ohne aber irgendwie zu versuchen, die IEA am Beschreiten dieses Weges zu ^{bc}verhindern. Wenn die USA, wie es den Anschein gibt, über die IEA Druck auf den Kongress und die öffentliche Meinung auszuüben gedenken, um eine konsequentere Energiesparpolitik durchzusetzen und endlich ihre Erdölpreise den Weltmarktpreisen anzupassen, so ist das auch in unserem Interesse.

Unser Land hat an der letzten IEA-Ministerkonferenz ein Importziel für 1980 und 1985 als indikative Grösse akzeptiert. Die Mengen betragen 14 bzw. 14,5 Mio Tonnen. Sehr wahrscheinlich wird die Schweiz anlässlich der nächsten IEA-Ministerkonferenz im Mai auch für 1981 ein Importziel ins Auge fassen müssen. Die Importziele werden allerdings auf eine subtilere Weise berechnet werden, als dies bisher der Fall war. Man wird sich nicht damit begnügen, auf den vergangenen Verbrauch abzustellen, sondern eine ganze Reihe von zusätzlichen Kriterien, wie z.B. die einheimische Erdölförderung, die Substitutionsmöglichkeiten, die Importabhängigkeit, das vorgesehene Wirtschaftswachstum bei der Bemessung der Importziele mitberücksichtigen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die IEA gut fünf Jahre nach ihrer Gründung an einem Wendepunkt steht: nachdem es ihr bisher nicht gelungen ist, die nationalen Energiepolitiken entscheidend zu beeinflussen, sucht die IEA neue Wege, um die einseitige Abhängigkeit der Industriestaaten vom Erdöl zu vermindern.

Falls Sie sich über die Entstehung der IEA und den Weg, den diese Organisation seit ihrer Gründung beschritten hat, näher informieren wollen, finden Sie beiliegend eine zusammenfassende Darstellung.

Finanz- und Wirtschaftsdienst


(J. Zwahlen)

Beilage erwähnt

Kopie z.K. an das Bundesamt für Aussenwirtschaft
des EVD, 3003 Bern

Die Internationale Energieagentur (IEA)

1. Gründung

Die Gründung der IEA ist auf eine Initiative des amerikanischen Aussenministers Henry Kissinger zurückzuführen. Als Reaktion auf die Herausforderung der Oelkrise 1973/74 schlug Kissinger die Bildung einer Energieaktionsgruppe vor, deren Ziel die Sicherstellung der erforderlichen Energieversorgung zu vernünftigen Preisen sein sollte. Dieser Vorschlag bildete die Grundlage für die Washingtoner Energiekonferenz im Februar 1974 sowie für die Gründung der IEA im November 1974.

Es soll im folgenden kurz dargestellt werden, welche Mechanismen das Internationale Energieprogramm zur Verfügung stellt, um den Bedrohungen der wirtschaftlichen Sicherheit im Energiebereich zu begegnen.

2. Internationales Energieprogramm (IEP)

Das Internationale Energieprogramm stellt ein Bündel von Massnahmen und Vorhaben dar, die nicht unbedingt in einem klaren Zusammenhang miteinander stehen. Das IEP zerfällt in vier Teile:

- ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Notständen in der Versorgung, das unverzüglich verwirklicht werden kann;
- ein Informationssystem über den internationalen Oelmarkt und einen Rahmen für Konsultationen mit den Oelgesellschaften;

- ein Programm für die langfristige Zusammenarbeit im Energiebereich, um die Abhängigkeit der Mitgliedländer von Oel-einführen zu verringern;
- Massnahmen zur Förderung der Beziehungen mit den Oelproduzentenstaaten und anderen Oelverbraucherländern.

Am weitesten ausformuliert ist der Krisenmechanismus. Im IEP haben die Mitgliedstaaten der IEA vereinbart, dass sie einer krisenhaften Verknappung der Oelversorgung durch Lagerhaltung, Nachfragedrosselung und eine faire Aufteilung des verfügbaren Oels gemeinsam begegnen wollen.

3. Die IEA als internationale Organisation

Die IEA stellt, wie die OECD, ein Forum permanenter zwischenstaatlicher Konferenz dar. Im IEP ist eine Teilnahmebeschränkung auf Mitgliedsländer der OECD vereinbart worden.

Die Abstimmungsregeln sehen vor, dass Beschlüsse über die Durchführung des IEP mit Stimmenmehrheit gefällt werden können. Der Verzicht auf die Einstimmigkeitsregel, wie sie in der OECD üblich ist, was z.B. dazu führte, dass das Notstandssystem des Oelausschusses der OECD in der Oelkrise nicht in Kraft trat, erhöht die Einigungschancen. Die Abstimmungsregeln der IEA stellen insofern eine Besonderheit dar, als weder nach dem Prinzip "one country, one vote" noch nach den Finanzbeiträgen, sondern nach gleichen Länderstimmen kombiniert mit dem Oelverbrauch abgestimmt wird. Die Stimmengewichte wurden derart verteilt, dass weder alle teilnehmenden Mitgliedstaaten der EG noch die USA allein über die nötigen Stimmengewichte verfügen, um eine Mehrheitsentscheidung zu blockieren. Damit ist die IEA die erste internationale Organisation, in deren Rahmen den USA Verpflichtungen auferlegt werden können, ohne dass sie ein Vetorecht besitzen.

Die IEA ist aber keine supranationale Organisation. Sie hat keine für die Mitgliedsländer Recht setzenden Funktionen. Nur die Zustimmung und Ratifizierung in der IEA beschlossener Vorkehren, wie z.B. der Notstandsmechanismus, kann die Mitgliedsländer binden.

4. Organisation der IEA

Oberstes Organ der IEA ist der Verwaltungsrat, der auf Beamten- oder Ministerebene tagt.

An den Verwaltungsrat berichten vier Ständige Gruppen, deren Aufgaben nach den Kooperationsgebieten im IEP geordnet sind:

- Ständige Gruppe für Notstandsfragen
- Ständige Gruppe für den Oelmarkt
- Ständige Gruppe für langfristige Zusammenarbeit
- Ständige Gruppe für die Beziehungen zu den Förderländern und anderen Verbraucherländern (Diese trat nur einige Male als solche zusammen. Sie tagt auf informeller Ebene unter der Bezeichnung "Brown-Gruppe", nach dem Namen ihrer Vorsitzenden).

Das Komitee für Forschung, Entwicklung und Anwendung neuer Energietechnologien ging aus der Ständigen Gruppe für langfristige Zusammenarbeit hervor und erhielt seinen Status als fünfte Ständige Gruppe im Laufe des Jahres 1976.

5. Verhältnis zur OECD

Die IEA ist als autonomes Organ im Rahmen der OECD gegründet worden. Die Autonomie bedeutet, dass der Verwaltungsrat der IEA für die Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse fassen sowie Verfahrensregeln selber festlegen kann. Damit wurde der IEA die Möglichkeit gegeben, von der in der OECD üblichen Einstimmigkeitsregel auf eigenen Beschluss abzuweichen.

6. Die Mitarbeit der EG und das Verhältnis zu Frankreich

Ausser Frankreich sind in der IEA alle Mitgliedländer der EG vertreten. Die französische Regierung befürchtete, die IEA könnte von den Oelproduzenten sowie von den nicht-erdölproduzierenden Entwicklungsländern als ein Klub der Privilegierten betrachtet werden, und hoffte, durch ihr eigenständiges Vorgehen preisgünstigere oder langfristigere Lieferzusagen durch die Oelproduzentenstaaten zu erreichen.

Die französische Nichtmitgliedschaft in der IEA verhindert den Beitritt der EG, der gemäss IEP möglich wäre. Dennoch beteiligt sich die EG an der Arbeit der IEA und bewirkt damit auch eine indirekte Mitgliedschaft Frankreichs, das an den Koordinationsgesprächen der EG-Länder vor den IEA-Sitzungen teilnimmt. Aufgrund einer ständigen Einladung des Verwaltungsrates beteiligt sich die Kommission der EG an allen Verhandlungen der IEA.

7. Die bisherigen Ministerkonferenzen der IEA

- Erste Ministerkonferenz (Mai 1975)

Bei dieser ersten Ministertagung ging es vor allem darum, die Prioritäten für die künftige Tätigkeit der Agentur und die vollständige Verwirklichung des IEP festzulegen:

- Prüfung von Sparzielen für 1976 und 1977
- Aufstellung mittelfristiger Ziele für 1980 und 1985
- Intensivierung der Länderprüfungen im Interesse einer erfolgreicherer Durchführung der Sparprogramme.

- Zweite Ministerkonferenz (Oktober 1977)

Zur Verminderung der Abhängigkeit vom importierten Erdöl und zur Herstellung eines besseren Gleichgewichts von Energienachfrage und -angebot haben die Energieminister folgende Beschlüsse gefasst:

- die Festlegung eines Gruppenziels für die Oelimporte von 26 Mio Fass pro Tag für das Jahr 1985,
- die Gutheissung von zwölf allgemeinen energiepolitischen Grundsätzen,
- die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Energiepolitik auf die Verwirklichung des Gruppenziels auszurichten,
- die Straffung des IEA-Verfahrens zur periodischen Prüfung der Energiepolitik der Mitgliedstaaten.

- Dritte Ministerkonferenz (Mai 1979)

Die dritte IEA-Ministerkonferenz fiel in eine Zeit grosser Unsicherheit, die durch die Ereignisse in Iran und den durch die OPEC beschlossenen Uebergang von einer Festpreis- zu einer Mindestpreispolitik hervorgerufen wurde. Die Minister fassten folgende Beschlüsse:

- die am 1. März 1979 auf Beamtenebene beschlossene Einschränkung der Oelnachfrage auf dem Weltmarkt um 2 Mio Fass pro Tag oder 5 % des gesamten IEA-Verbrauches wird bekräftigt;
- die Aufstellung eines Gruppenziels für 1990 wird erwogen, und in diesem Zusammenhang auch die Ueberprüfung des Gruppenziels für 1985;
- den Energiebedarf vermehrt durch Kohle, Kernkraft und Erdgas zu decken.

- Vierte Ministerkonferenz (Dezember 1979)

Diese auf Bestreben der USA vor die OPEC-Konferenz in Caracas vorverlegte Ministertagung fasste folgende Beschlüsse:

- jedes IEA-Land verpflichtet sich, seine Erdölimporte im Jahre 1980 unterhalb eines quantitativ festgelegten Niveaus zu halten und die Verwirklichung seines Importziels für das Jahr 1985 anzustreben;
- das Gruppenziel der IEA für 1985 von 26 auf 24,6 Mio Fass pro Tag zu reduzieren.

- Vereinbarung eines Ueberwachungssystems:

- Beginn mit einer Ministerkonferenz im ersten Quartal 1980, um das Ueberwachungsverfahren einzuleiten und, sofern nötig, die Importziele für 1980 zu revidieren. (Diese Ministerkonferenz wurde inzwischen auf den Monat Mai verschoben, da sich eine Revision der Importziele vorläufig nicht aufdrängt).

- Anschliessend Verwaltungsratssitzung alle 3 Monate zur:

- Prüfung der Ergebnisse der Mitgliedländer bei der Einhaltung der Ziele
- Feststellung, ob die getroffenen Massnahmen ausreichen.

- Auftrag an den Verwaltungsrat:

- einen Plan auszuarbeiten, um jeder Verschlechterung der Angebots- und Nachfragesituation zu begegnen, wobei im Sinne einer gerechten Lastenverteilung die nationalen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind;
- mögliche Sanktionen zu erwägen, falls die Mitgliedländer ihre Importziele nicht einhalten;
- Massnahmen zur Beeinflussung des Oelmarktes durch eine konzertierte und flexiblere Lagerhaltung vorzubereiten.

Eric Martin