

s.C.41.780.19.0.-MB/dem

7. Januar 1982

Standortbestimmung in der Internationalen Energieagentur (IEA)1. Lehren aus der Irankrise

Die durch die Ereignisse in Iran 1979 hervorgerufenen, vorübergehenden Versorgungsausfälle haben die Erdölpreise rapide in die Höhe schnellen lassen. In der Zeit zwischen 1979 und 1980 stiegen die Preise für ein Fass Oel von 12 Dollars auf 30 bis 37 Dollars.

Für Versorgungsausfälle, welche die zur Auslösung des Notstandsmechanismus erforderliche 7-Prozent-Schwelle nicht erreichen, gibt es in der IEA zur Stabilisierung des Marktes keinen institutionalisierten Mechanismus. Die Begründer des Internationalen Energieprogramms (IEP) gingen davon aus, dass geringfügige Versorgungsstörungen von den Marktkräften selbst behoben würden. Es hat sich aber gezeigt, dass das IEP heftige Preissprünge nicht zu verhindern vermag.

Die Ereignisse im Jahre 1979 haben eine weitere "Schwäche" des Notstandsmechanismus an den Tag gebracht. Bei Ungleichgewichten in der Versorgung der Mitgliedsstaaten zögert man aus praktischen Gründen, den etwas schwerfälligen, selektiven Notstandsmechanismus in Kraft zu setzen. Bisher hat die IEA stets versucht, diesen Ungleichgewichten auf pragmatische Weise durch ad hoc-Lösungen beizukommen.

./.

Die in der Folge der Irankrise auftretenden Versorgungsprobleme, die darauf zurückzuführen sind, dass es den Industriestaaten nach dem ersten Erdölschock nicht gelang, ihre Erdölabhängigkeit durch eine konsequente Energiepolitik zu vermindern, hat die IEA im Verlaufe der letzten Jahre bewogen, ihr Heil mehr in kurzfristig wirksamen Massnahmen mit stark interventionistischem Charakter zu suchen.

Jedenfalls hat die IEA aus schweizerischer Sicht angesichts der jeweils drängenden kurzfristigen Probleme ihren Auftrag, die langfristige Strukturanpassung zu fördern, vernachlässigt.

2. Kurzfristig wirksame Massnahmen in Zeiten angespannter Versorgung

Im März 1979 verpflichteten sich die Mitgliedsländer, den erwarteten Verbrauch bis zum Jahresende um 5 % zu drosseln. Dieses Ziel wurde, wenn man von der Schweiz und wenigen anderen Staaten absieht, bei weitem verfehlt. Der durchschnittliche Verbrauchsrückgang betrug nur 2,6 %.

Im Mai 1979 beschloss die IEA, in Zukunft für jedes Land Einfuhrrichtwerte für Oel festzulegen, um die Fortschritte bei der Verwirklichung der Strukturveränderungen messen zu können. Der Wechsel der Administration in Washington und die veränderte Lage auf dem Erdölmarkt haben den Zahlenfetischismus in der IEA, und insbesondere die Diskussion um die Einfuhrrichtwerte, inzwischen in Vergessenheit geraten lassen.

Die IEA hat auch neue Instrumente geschaffen, mit denen die Preisentwicklung bei plötzlicher Angebotsverknappung besser unter Kontrolle gebracht werden soll:

- Im Mai 1980 verabschiedete die IEA ein System für Konsultationen zwischen den Regierungen und den Oelgesellschaften über die Lagerhaltungspolitik. Dank diesen Konsultationen sollen unerwünschte Lagerbewegungen verhindert werden.

- Im Dezember 1980 schuf die IEA ein Verfahren, das durch eine pragmatische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern, den Oelgesellschaften und dem IEA-Sekretariat charakterisiert ist, um die Versorgungsschwierigkeiten einzelner Länder zu beheben.

3. Vorbereitung auf zukünftige Versorgungsstörungen unter 7 Prozent

Die Erkenntnis, dass kurzfristige Marktstörungen und Ungleichgewichte in der Versorgung der Mitgliedsländer zu plötzlichen Preissteigerungen führen können, hat die IEA bewogen, ein sogenanntes Vorkrisenkonzept zu schaffen.

Das vom Verwaltungsrat am 10. Dezember 1981 genehmigte Konzept zur Bewältigung von Vorkrisenfällen beruht primär auf den Marktkräften. Zu deren Unterstützung kann der Verwaltungsrat allenfalls flankierende Massnahmen beschliessen:

- Verzicht auf "abnormale" Beanspruchung des Spotmarktes und Vermeidung "spekulativer" oder anderer "unerwünschter Oelkäufe".
- Nachfragedrosselung
- Kurzfristige Umstellung auf Alternativbrennstoffe
- Erhöhte Eigenförderung in den ölproduzierenden Mitgliedsstaaten
- Konsultation mit den Oelgesellschaften über eine aus der Sicht der Regierungen wünschbare Lagerpolitik
- Anstrengungen zum Ausgleich von Ungleichgewichten in der Versorgung der Mitgliedsländer

Dieses Vorkrisenkonzept, mit dem die IEA in flexibler Weise reagieren will, unterscheidet sich grundsätzlich von den ambitiösen Vorhaben, die ursprünglich diskutiert wurden. Eine vom Staat dirigierte, antizyklische Lagerpolitik mittels Pufferlager hat sich als nicht gangbarer Weg erwiesen.

Die Erdölgesellschaften haben der IEA in bezug auf eine staatlich gelenkte Lagerpolitik ihre Zusammenarbeit versagt. Die Gesellschaften wollen für ihre Lagerpolitik, die auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sein muss, freie Hand wahren. Einer Aufstockung der Notstandsreserven stehen sie aus Kostengründen ablehnend gegenüber.

Die Diskussion der ursprünglichen Vorschläge zum Vorkrisenmanagement hat deutlich gezeigt, dass der Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit im Energiebereich sowie der Solidarität zwischen den Verbraucherstaaten Grenzen gesetzt sind. Bei der Vervollständigung des Instrumentariums zur kurzfristigen Krisenbewältigung wurden schliesslich nur solche Massnahmen in Betracht gezogen, die nicht auf eine Abänderung oder Erweiterung des IEP hinauslaufen.

4. Offene Fragen

- Aktivere Lagerpolitik

In der IEA diskutiert man seit langem - bisher allerdings ohne Erfolg - die Idee, durch einen flexiblen Einsatz eines Teils der Notstandsreserven Marktstörungen zu beheben und heftige Preissteigerungen zu verhindern.

Für die Schweiz ist eine Verwendung der für Krisenzeiten vorgesehenen Lager (kriegswirtschaftliche Pflichtlager) bereits in "Vorkrisen" (Preisanpassung, Versorgungsstörungen unterhalb der 7-Prozent-Schwelle) aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich.

Völlig offen ist die Frage, wie jenen Ländern, die in Vorkrisen einen überproportionalen Lagerabbau betreiben, im Falle einer späteren Auslösung des Notstandsmechanismus entsprechende Begünstigungen bei der Oelzuteilung einzuräumen wären.

Die Schweiz steht einem allfälligen Versuch, das Notstandssystem und das Vorkrisenmanagement zu vermischen, ablehnend gegenüber.

- Neudefinition der Basisperiode für die Berechnung der Pflichtlager

Die gegenwärtige Methode zur Berechnung der Pflichtlager trägt nicht nur dem durch Anpassung der Energieverbrauchsstrukturen, sondern auch dem rezessionsbedingten Verbrauchsrückgang Rechnung. Um zu verhindern, dass zyklische Faktoren zu einem Abbau der Pflichtlager führen, sucht man in der IEA nach einer Neudefinition der Basisperiode für die Berechnung der Pflichtlager.

Es besteht die Absicht, die Lager vorläufig auf dem hohen Stand von 1980 zu belassen, und einen späteren Abbau der Pflichtlager nur zuzulassen, wenn der Verbrauchsrückgang auf strukturelle Änderungen in der Nachfrage zurückzuführen ist. Damit soll verhindert werden, dass eine vorübergehende Verlangsamung des Wirtschaftswachstums zu einem Absinken der Pflichtlager führt.

Die Schweiz, die über sehr hohe Pflichtlager verfügt (171 Importtage), könnte einem allfälligen Beschluss, wonach die Pflichtlager durch eine neue Berechnungsmethode indirekt erhöht würden, sehr wahrscheinlich zustimmen.

Der IEA-Exekutivdirektor wird dem Verwaltungsrat Anfang Februar einen Bericht und Vorschläge über diese heiklen Fragen vorlegen. Diese Diskussion läuft parallel zu den in der EG unternommenen Anstrengungen für die Vorbereitung auf zukünftige Versorgungsstörungen unter 7 Prozent.

5. Die schweizerische Haltung in der IEA

Die einem marktwirtschaftlichen Denken verpflichtete Schweiz hat in der IEA immer auf die Bedeutung der Marktkräfte für die Verwirklichung der energiepolitischen Ziele hingewiesen. Eine realistische Preispolitik, die den Weltmarktpreisen Rechnung trägt, bildet nach schweizerischer Auffassung den besten Anreiz für eine rationelle Energieverwendung. Staatliche Eingriffe sollten nur in jenen Fällen erfolgen, wo die Marktkräfte die nachteiligen Auswirkungen von Versorgungsstörungen nicht ausreichend zu korrigieren vermögen.

Es trifft zu, dass der Markt in der Vergangenheit (z.B. im Frühjahr 1979 nach der Irankrise) das rasche Ansteigen der Preise nicht zu verhindern vermochte, obwohl global keine nennenswerte Unterversorgung vorlag. Nach schweizerischer Auffassung ist dies aber noch kein Grund, um staatliche Eingriffe zu rechtfertigen. Bevor staatliche Interventionen erwogen werden, gilt es abzuklären, warum die Marktkräfte in der Vergangenheit mit Verspätung gewirkt haben.

Um diesen Ueberzeugungen Nachachtung zu verschaffen, hat die schweizerische Delegation der IEA im vergangenen Sommer ein Memorandum unterbreitet, in dem einige Ideen und Vorschläge zur Stärkung der Marktkräfte vorgebracht werden. Dieser schweizerische Vorstoss wurde je nach der ordnungspolitischen Ausrichtung der Mitgliedsstaaten begrüsst oder ohne Begeisterung zur Kenntnis genommen.

6. Die Haltung der Bundesrepublik in der IEA

Die Haltung der Bundesrepublik, deren allgemeine ordnungspolitische Ausrichtung jener unseres Landes ja sehr ähnlich ist, befand sich mit den von der Schweiz vertretenen Positionen meistens im Einklang. So steht die Bundesrepublik allen Massnahmen, die auf eine stärkere Bewirtschaftung des Erdölmarktes hinauslaufen, skeptisch bis ablehnend gegenüber, weil sie, wie die Schweiz, der Auffassung ist, dass die Allokation des Erdöls am effizientesten über den Markt erfolge. Die Bundesrepublik hat dementsprechend die im schweizerischen Memorandum enthaltenen Vorschläge zur Stärkung der Marktkräfte bedingungslos unterstützt.

7. Die Bedeutung der IEA als Organisation für die internationale Kooperation und Koordination im Energiebereich

Die IEA ist im Rahmen der westlichen Industrielwelt zum Sammelpunkt der internationalen Energiediskussion geworden, an der auch kleinere Länder wie die Schweiz mitwirken können. Zwar entsprachen die von der IEA eingeschlagenen Wege zur energiepolitischen Zusammenarbeit nicht immer den schweizerischen ordnungspolitischen Vorstellungen. Gewisse Erfolge, sei es bei der Abstimmung über die Zielrichtung der nationalen Energiepolitiken oder bei der Zusammenarbeit in gemeinsamen Forschungsprojekten, können bei aller Skepsis gegenüber der IEA nicht geleugnet werden.

Das Energieproblem kann mit dem freien Spiel der Marktkräfte allein heute kaum mehr bewältigt werden. Aus dieser Feststellung heraus erwächst der IEA die nicht leichte Aufgabe mittels einer entschlossenen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ökonomisch und gesellschaftspolitisch verantwortbare Wege aus der stets drohenden Energiefalle zu suchen. Dabei begibt sie sich zwangsläufig auf eine Gratwanderung, bei der es äusserst schwierig ist, das optimale Gleichgewicht zwischen Marktkräften und staatlichen Eingriffen zu finden.