ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gutowski, Armin

Article — Digitized Version

Risiken und Chancen des Vertragskonzepts: Anmerkungen zur Stellungnahme von Otto Schlecht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gutowski, Armin (1980) : Risiken und Chancen des Vertragskonzepts: Anmerkungen zur Stellungnahme von Otto Schlecht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 12, pp. 609-612

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135510

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Risiken und Chancen des Vertragskonzepts

Anmerkungen zur Stellungnahme von Otto Schlecht

Armin Gutowski, Hamburg

Man sollte den Ausgangspunkt der Überlegungen nicht vergessen: Schon zweimal ist die Welt von einer massiven Ölpreissteigerung betroffen worden. Obwohl die meisten Prognostiker davon ausgehen, daß die Industrieländer diesmal mit einer – gemessen an 1974/75 – milden Rezession davonkommen, kann dies noch keineswegs als sicher gelten. Alle Prognosen für 1981 stehen unter dem Vorbehalt, daß sich das Öl nicht erneut real erheblich verteuert. Doch die Befürchtung, daß der Ölpreis im Frühjahr wieder kräftig steigen werde, selbst wenn sich dann das Ende des Krieges zwischen Iran und Irak abzeichnen sollte, ist nicht aus der Luft gegriffen. Denn obwohl die Vorratslager im Raum der OECD gut gefüllt sind, kann es bei einzelnen Ländern innerhalb und außerhalb dieser Gruppe zu erheblichen Engpässen in der Ölversorgung kommen; und es ist zweifelhaft, ob diejenigen, die reichliche Vorräte haben, dann soviel abzugeben bereit sind, daß die Ölpreise im Zaum gehalten werden. Eine vertragliche Regelung zwischen wichtigen Anbietern und Nachfragern von Öl, die die Entwicklung des Ölangebots und damit auch der Ölpreise in ruhigere Bahnen lenkt, ist deshalb erwünschter denn je.

Gewiß war bisher „in einigen wichtigen Überschußländern, so vor allem Saudi-Arabien, . . . die Einsicht vorhanden, daß eine ausreichende Ölversorgung und eine kontinuierliche Preisentwicklung für ein gleichgewichtiges Wachstum der Weltwirtschaft von großer Bedeutung sind" (Schlecht). Auch in diesen Ländern mehren sich jedoch die Stimmen, daß man angesichts der Unsicherheit von Kapitalanlagen und deren Rentabilität besser daran täte, mehr Öl im Boden zu lassen. Einfach darauf zu setzen, daß dort auch weiterhin die Vernunft obsiegen wird, ist riskant, zumal es sicher nicht unbemerkt bleibt, mit wie wenig Vernunft westliche Industrieländer an die Lösung ihrer heimischen Probleme herangehen.

Der Vorschlag, den Wolfgang Roth und ich für eine vertragliche Regelung der Ölversorgung und der Anlage von Überschüssen aus dem Ölexport unterbreitet haben, ist national und international viel diskutiert worden. Wie nicht anders zu erwarten, hat er nicht nur Zustimmung gefunden, sondern auch – zum Teil sogar sehr heftige – Kritik ausgelöst. Sehr kritisch hat sich der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Otto Schlecht, geäußert. Ich teile manche der dort geäußerten Zweifel daran, daß es zu einer solchen Regelung kommt. Auch teile ich die Ansicht, daß manches Detail, für sich genommen, ökonomisch nicht die beste Lösung darstellt. Doch die Details sind in dem Vertragsvorschlag zu einem Paket verschnürt, da sie einzeln offenbar schwer zu behandeln sind.

Jeder Kritiker muß sich die Frage gefallen lassen, welches seine Alternative zum Gesamtpaket ist, es sei denn, er legt überzeugend dar, daß sich alles in absehbarer Zeit von selbst wieder ins Lot bringt. Oder er muß dartun, daß sich durch die Verwirklichung eines solchen oder ähnlich gearteten Vorschlags alles nur noch verschlimmert. Der Zweifel, „ob in Krisenzeiten – in denen ein solcher Vertrag von Wert sein könnte – die Zusicherungen (der Ölländer) eingehalten werden", reicht zur Ablehnung des Konzeptes nicht aus, sondern erfordert nur weitere Vorkehrungen für solche Fälle.

Eine marktwirtschaftliche Lösung des Ölproblems wäre auch nach meiner Überzeugung am besten – wie allenthalben beim Auftreten von Knappheitserscheinungen, gleich welcher Art. Auch im Falle des Öls sollte dem Preis die Hauptrolle bei der Aufgabe zufallen, die notwendigen Anpassungsprozesse in Gang zu setzen und zu Ende zu bringen. Doch auf der Seite des Ölangebots haben wir es mit einem Oligopol, also mit nur wenigen bedeutenden Anbietern zu tun, die zudem Neigung zur Kartellierung oder zumindest zeitweilig zum Parallelverhalten zeigen. In einer marktwirtschaft-

Prof. Dr. Armin Gutowski, 50, ist Präsident des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

lichen Ordnung unterlägen diese Anbieter der Mißbrauchsaufsicht oder dem Kartellverbot. Eine Wettbewerbsordnung für die Welt, gar eine durchsetzbare, gibt es nicht.

Wenn weltweit wirtschaftliche (und politische) Macht im Spiel ist, versagt marktwirtschaftliche Ordnungspolitik mangels übernationaler Autorität; dann aber helfen nur Strategien, die zur Lösung von Konflikten zwischen Unabhängigen geeignet sind, im günstigsten Falle ein Vertrag. Dieser kommt jedoch nur zustande, wenn für jedes beteiligte Land (oder für jede beteiligte Gruppe von Ländern) der wahrscheinliche Saldo von Vorteilen und Nachteilen einer Beteiligung günstiger ist als der wahrscheinliche Saldo von Vorteilen und Nachteilen des Abseitsstehens. Nur wenn man das bedenkt, kann man den Vorschlag von Roth und mir sinnvoll bewerten. Nachteile einer vertraglichen Lösung sind unvermeidlich; aber auf den Saldo im Vergleich zu Alternativen kommt es an.

Vor diesem Hintergrund sind die wichtigen Einzelfragen der Kritik von Schlecht noch einmal zu beleuchten:

Es ist richtig, daß sich die OPEC-Mitglieder nicht von den Industrieländern in ihre Preis- und Mengenpolitik hineinreden lassen wollen. Es wäre jedoch zumindest den Versuch wert, ihnen für ein gewisses Entgegenkommen auf diesem Gebiet eine konkrete Gegenleistung – im Vorschlag Wertpapiere mit garantierter Realverzinsung – anzubieten. Die Vermutung, ein Angebot würde abgelehnt oder nicht einmal verhandelt, zählt wenig, wenn man kein Angebot unterbreitet. Sicher gibt es innerhalb der OPEC scharfe Interessengegensätze. Man wird vielleicht nicht alle Mitglieder für einen Vertrag gewinnen können. Um denjenigen, die eher Kapitalbedarf als Überschüsse haben, die Teilnahme schmackhaft zu machen, ist im Vertragskonzept vorgesehen, daß diesen der Kauf von Öl per Termin zum jeweils geltenden Richtpreis bei sofortiger Auszahlung angeboten wird.

Keine Preisindexierung

Die Industrieländer könnten eine solche vertragliche Festlegung – gemeint ist die Entwicklung des Ölpreises – gar nicht wünschen, da der „indexierte Ölpreis" unter Umständen nur mit „Abnahmegarantien oder Mengenzuteilungen" der Industrieländer unter sich am Markt durchzusetzen wäre, ist ein weiterer Einwand von Schlecht. Diese Kritik beruht auf einem gravierenden Mißverständnis. Das Vertragskonzept sieht überhaupt keine Indexierung des tatsächlichen Ölpreises vor. Es soll lediglich verhindert werden, daß die Angebotsmenge mit preistreibender Wirkung beschränkt wird. Eine Angebotsbeschränkung kann nur an einer Referenzmenge gemessen werden. Im Konzept wird die verkaufte Menge des Jahres 1979 vorgeschlagen. Da auch unter rein marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten wegen zunehmender Verknappung des Öls zu vermuten ist, daß der reale Ölpreis noch für längere Zeit auch bei ausreichendem Wettbewerb der Anbieter steigen würde, soll Mengenbeschränkung dann nicht unterstellt sein, wenn der Ölpreis jährlich real um nicht mehr als einen bestimmten Prozentsatz – im Vorschlag 2 % – steigt. Eine Abnahmegarantie zu diesem Richtpreis besteht nach dem Vertragskonzept nicht. Preis und/oder Angebotsmenge müssen also zurückgehen, wenn die Nachfrage für den Absatz der Referenzmenge zum Richtpreis zu schwach ist. Es soll jedoch von den beteiligten ölexportierenden Ländern eine Garantie gegegeben werden, die Referenzmenge anzubieten, wenn dafür ausreichende Nachfrage zum Richtpreis besteht. Ist die Nachfrage zum Richtpreis höher als die Referenzmenge – ist das Preissignal für die Einsparungs- und Substitutionsprozesse in den Abnehmerländern also zu schwach –, dann können die Anbieter (wenn es sich nicht nur um eine vorübergehende Erscheinung auf dem Spotmarkt handelt) ihre Preise über den Richtpreis anheben, bis ein Marktgleichgewicht erreicht ist, bei dem nicht mehr, aber auch nicht weniger, als die Referenzmenge umgesetzt wird. Indexiert ist also nur ein fiktiver Preis als Richtschnur, der je nach den vorherrschenden Nachfragebedingungen sowohl unterschritten als auch – wenn das Angebot der Referenzmenge nicht ausreicht – überschritten werden kann. Ordnungspolitisch gesehen ist diese Regelung so marktwirtschaftlich, wie sie es unter den gegebenen und von den Industrieländern nicht abänderbaren Marktbedingungen auf der Angebotsseite nur sein kann.

Da es im Vertragskonzept gar nicht um eine Indexierung des tatsächlichen Ölpreises geht, kann diese auch nicht als Druckmittel von Anbietern anderer Rohstoffe verwendet werden, um eine Preisindexierung ihrer Produkte durchzusetzen. Schon lange bestehende Forderungen dieser Art sind damit freilich nicht vom Tisch, und die Länder werden auch nicht versäumen, auf eine Regelung für Ölpreise als Beispiel zu verweisen, sofern eine solche vereinbart würde. Läge die Angebotssituation bei irgendeinem nur annähernd so wichtigen Rohstoff ähnlich wie beim Öl, wäre auch eine ähnliche Lösung angebracht. Dies ist jedoch nirgends der Fall und zeichnet sich auch nirgends ab. Allerdings haben die Industrieländer – was die Bundesrepublik anbelangt, wider besseres Wissen

– Rohstoffe exportierenden Entwicklungsländern schon manches zugestanden, was diesen nur wenig hilft und marktwirtschaftlich gesehen kaum vertretbar erscheint.

Realverzinsung als Gegenleistung

Das Angebot, den ölexportierenden Überschußländern eine reale Verzinsung – im Konzept von 2 %, also den gleichen Prozentsatz, um den jährlich der Richtpreis für Öl steigt – für einen Teil ihrer Devisenüberschüsse – im Konzept jährlich 40 Mrd. Sonderziehungsrechte (SZR)[1] – zu garantieren, ist die Gegenleistung der Industrieländer für den Verzicht der Ölländer auf Angebotsbeschränkung. Nur in diesem Zusammenhang ist die vorgeschlagene Einrichtung eines Garantiefonds zu sehen, der die indexierten Wertpapiere zu emittieren hätte. Auch wer gegen jegliche Indexierung ist, muß die wechselseitigen Zugeständnisse gegeneinander abwägen. Überschüsse in der Leistungsbilanz müssen freilich Voraussetzung für den Erwerb dieser Wertpapiere sein, schon damit – was Schlecht befürchtet – verhindert wird, daß nämlich Ölländer ohne Überschüsse billigere Kredite aufnehmen, um die realwertgesicherten Papiere zu erstehen. Daß anderen, zudem ärmeren Entwicklungsländern auch eine Indexierung ihrer Finanzanlagen gewährt werden müsse, ist schon deshalb wenig plausibel, weil diese keine Leistungsbilanzüberschüsse aufzuweisen haben.

Gleichwohl sind die ärmeren Entwicklungsländer im Konzept nicht vergessen. Ihnen soll durch den aus den Mitteln des Garantiefonds zu speisenden Entwicklungsfonds zusätzlich mit jährlich 10 Mrd. SZR zinsbegünstigter Kredite und Zuschüsse geholfen werden, eine Regelung, die diese Länder vermutlich einer Realwertsicherung von Devisenreserven auf Pump vorziehen werden.

Schlechts Annahme, die Ölländer würden wegen der günstigen Anlagemöglichkeit für ihr Kapital weniger importieren, bedeutete auch einen Verzicht dieser Staaten auf heimische Investitionen und damit auf den Aufbau einer Wirtschaft, die mit der Zeit, wenn die Ölreserven schwinden, ihre Bevölkerung ernährt, ohne daß dazu Kapitalerträge aus dem Ausland unbedingt nötig sind. Ein solches Verhalten ist unwahrscheinlich. Ernster zu nehmen ist, daß die Einzahlung der Ölländer in den Garantiefonds zu Lasten sonstiger Entwicklungshilfe gehen könnte; dem sollte durch eine entsprechende Erklärung dieser Länder im Zusammenhang mit einem Vertragsabschluß vorgebeugt werden.

[1] Bei einem Wechselkurs von 2,36 DM für ein SZR rund 94 Mrd. DM.

Der Garantiefonds, der die Wertpapiere ausgibt, müßte allerdings von politischen Einflüssen einzelner Länder unabhängig konstruiert werden und ein tüchtiges, in der Anlage von Kapital erfahrenes Management mit entsprechend guter, aber auch vom Erfolg abhängiger Bezahlung erhalten. Es hätte keine andere Aufgabe, als den Erlös der Wertpapiere so gut wie möglich anzulegen. (Vielleicht wäre es sinnvoll, die gewaltige Summe auf mehrere, miteinander konkurrierende Management-Teams aufzuteilen.) Warum den ölexportierenden Ländern Einfluß auf den Garantiefonds womöglich zugestanden werden müßte, ist nicht einzusehen, da die Ölländer davon nur profitieren, allfällige Verluste also ausschließlich von den Industrieländern getragen würden. Der Garantiefonds dürfte keinesfalls mit artfremden Aufgaben befrachtet werden. Auch deshalb ist es wichtig, daß der aus dem Garantiefonds gespeiste Entwicklungsfonds rechtlich und organisatorisch völlig unabhängig vom Garantiefonds sein sollte. Denn bei ihm ist die von Schlecht befürchtete Bürokratisierung und Politisierung eher eine Gefahr. Auch wenn der Entwicklungsfonds als eine Tochter oder Schwester der Weltbank eingerichtet würde, dürften sich weder Ölländer noch Entwicklungsländer auf eine Verteilung der Stimmrechte gemäß den Quoten der Länder am Kapital der Weltbank für die Verwaltung des Fonds einlassen. Das wäre auch nicht gerechtfertigt, weil – nach dem vorgeschlagenen Konzept – die Verluste aus der Subventionierung der Entwicklungsländer von Industrieländern und Ölländern zu gleichen Teilen – wohlgemerkt, auf beiden Seiten als zusätzliche Entwicklungshilfe – getragen werden sollen. Diese beiden Gruppen müßten deshalb auch gleiche Stimmrechte haben. Das Interesse der begünstigten nicht ölexportierenden Entwicklungsländer am Zustandekommen der gesamten vertraglichen Regelung wäre freilich noch größer, wenn ihnen ein Drittel der Stimmrechte eingeräumt würde, was den Verlust und Risiko tragenden Gruppen schließlich immer noch, sofern sie sich einig sind, eine Zweidrittel-Mehrheit beließe.

Finanzielles Risiko der Industrieländer

Bleibt noch die wichtige Frage, wie hoch das finanzielle Risiko der Industrieländer aus der Einrichtung des Garantiefonds und des Entwicklungsfonds wäre. Zunächst einmal muß betont werden, daß bei Einhaltung der von den Ölländern nach dem Konzept einzugehenden Verpflichtungen das Ausmaß des Verlustrisikos aus dem Garantiefonds weitestgehend vom Verhalten der Industrieländer selbst abhängt. Betreiben

diese eine gute, auf Stabilität und Kontinuität gerichtete Wirtschaftspolitik und wird die Lohnpolitik den Wachstums- und Beschäftigungszielen gerecht, dann ist es sehr gut möglich, daß der Fonds bei der Wiederanlage der ihm zufließenden Mittel eine ebenso hohe Realverzinsung erwirtschaften kann wie jene, die den Ölländern für ihre Wertpapiere garantiert wird (im Konzept 2 %), möglicherweise sogar eine höhere. Dann wäre es freilich auch wahrscheinlich, daß die Ölländer ihr Limit von 40 Mrd. SZR für den Ankauf von Wertpapieren mit Realzinsgarantie gar nicht ausschöpfen. Fällt die wirtschaftspolitische Erfolgsbilanz der Industrieländer schlechter aus, bleibt die Realverzinsung des Kapitals also unter der garantierten, dann macht der Fonds Verluste. In diesem Fall würden die Ölländer ihre Möglichkeiten zum Erwerb solcher Papiere vermutlich voll ausschöpfen. In diesem Fall wären die Ölländer aber auch am meisten versucht – würde der Garantiefonds nicht eingerichtet – mehr Öl im Boden zu lassen und den Preis stärker anzuheben. Ist die Erfolgsbilanz der Industrieländer wechselhaft, muß der Garantiefonds mit Kapitalumschichtungen fertig werden, die aus der Rückgabe von Wertpapieren resultieren, sein Umfang und die damit verbundenen Verluste würden dann freilich auch langsamer wachsen.

Alternatives Ölpreisrisiko

Man sollte in der Tat die Möglichkeiten sorgfältig durchspielen. Greifen wir das von Schlecht genannte Beispiel auf. Bei 2 % jährlichem Verlust des Garantiefonds und einer jährlichen Einzahlung von 40 Mrd. SZR, davon 10 Mrd. SZR für den Entwicklungsfonds, entsteht dem Garantiefonds im ersten Jahr ein Verlust von 600 Mill. SZR, im zehnten Jahr und danach (wegen der zehnjährigen Laufzeit der Papiere wird dann der maximale Verlust erreicht) ein Verlust von jährlich 6 Mrd. SZR. Unterstellen wir eine Zinssubvention von 6 Prozentpunkten bei der Vergabe der Mittel aus dem Entwicklungsfonds an Entwicklungsländer, von der die Hälfte auf die Industrieländer fällt, entsteht den Industrieländern nach zehn Jahren ein jährlicher Verlust von 3 Mrd. SZR. Das sind zusammen 9 Mrd. SZR pro Jahr, ein wahrlich erschreckend anmutender Betrag. (Es könnten noch einige Milliarden SZR mehr werden, wenn wegen anhaltender Inflation die Obergrenze für die jährliche Ausgabe garantierter Wertpapiere heraufgesetzt und die Abgabe an den Entwicklungsfonds entsprechend erhöht würde.) Ein Prozentpunkt mehr Verlust und mehr Zinssubvention würde zusätzlich 3,5 Mrd. SZR jährlich kosten.

Doch wieder darf man dabei nicht stehenbleiben. Man muß prüfen, welches finanzielle Ölpreisrisiko der möglichen Risikoprämie gegenübersteht. Stiege der Ölpreis ohne vertragliche Regelung jährlich um einen Prozentpunkt mehr (also real um 3 % statt um 2 %), so müßten die Industrieländer bei gleicher Importmenge wie 1980 und einem Anstieg des relevanten Preisindex für Industriegüterexporte um jährlich 8 % im zehnten Jahr knapp 60 Mrd. SZR mehr für Öl ausgeben; wenn die von den Industrieländern importierte Menge um 20 % niedriger wäre als zehn Jahre zuvor, wären es immer noch rund 47 Mrd. SZR, bei stärkerem realen Anstieg des Ölpreises freilich entsprechend mehr. (Selbst wenn der Preisindex für Industriegüterexporte über zehn Jahre konstant bliebe, wenn die importierte Ölmenge der Industrieländer nach zehn Jahren um 20 % niedriger wäre und wenn der Ölpreis ohne vertragliche Regelung jährlich um 3 % anstiege, betrügen nach zehn Jahren die auf ein Jahr gerechneten Mehrausgaben der Industrieländer für Ölimporte im Vergleich zur vertraglichen Regelung mit einem jährlichen Anstieg des Ölpreises um 2 % immer noch knapp 24 Mrd. SZR, also mehr als das Zweieinhalbfache der 9 Mrd. SZR, die die Industrieländer unter den oben gemachten Annahmen nach zehn Jahren in den beiden Fonds zusetzten.) Wer jährliche Mehrausgaben für Ölimporte nach zehn Jahren in der Größenordnung von höheren zweistelligen oder gar dreistelligen Milliardenbeträgen an Sonderziehungsrechten für möglich oder gar für wahrscheinlich hält, den schreckt die Höhe der möglichen Risikoprämie sicher weit weniger.

Befürchtet man zudem, daß die Ölpreiserhöhungen auch in Zukunft in Schüben kommen (die Ölrechnung von 1980 war um etwa 150 Mrd. SZR höher als die von 1978), wodurch erhebliche volkswirtschaftliche Anpassungslasten in Form von geringerem Wachstum und höherer Arbeitslosigkeit entstehen, berücksichtigt man ferner, daß die Industrieländer die von Ölpreiserhöhungen besonders hart betroffenen Entwicklungsländer aus verschiedenen, nicht nur humanitären Gründen auch ohne zusätzlichen Entwicklungsfonds nicht einfach ihrem Schicksal überlassen können, so mag auch eine sehr hoch geschätzte Risikoprämie weiter an Gewicht verlieren.

Alle Argumente können den potentiellen Teilnehmern einer vertraglichen Lösung nur die Entscheidung darüber erleichtern, ob sie einen solchen, wie auch immer im einzelnen gestalteten Vertrag im Wege von Verhandlungen anstreben wollen oder nicht. Diese Entscheidung zu fällen, ist und bleibt Sache der Politiker. Ihnen sollte dabei jedoch die Struktur des Problems, also Art und Ausmaß der Risiken und Chancen alternativer Handlungsweisen, deutlich bewußt sein.