

Matthies, Klaus

Article — Digitized Version

Zehn Jahre nach der ersten Ölkrise: Rückblick und Ausblick

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Matthies, Klaus (1983) : Zehn Jahre nach der ersten Ölkrise: Rückblick und Ausblick, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 9, pp. 454-457

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135839>

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.

Zehn Jahre nach der ersten Ölkrise – Rückblick und Ausblick

Klaus Matthies, Hamburg

Im Oktober 1973 versetzte die OPEC den ölimportierenden Ländern den ersten „Ölschock“. In diesem Jahr geriet sie angesichts einer anhaltenden Ölschwemme in die schwierigste Phase seit ihrer Gründung. Schwindet zehn Jahre nach der ersten Ölkrise die Macht der OPEC?

Der Referenzpreis der OPEC für Erdöl war nach entsprechenden Vereinbarungen zwischen den Förderländern und den Ölgesellschaften schon von Februar 1971 an mehrmals leicht heraufgesetzt worden. Diese weitgehend unbeachteten Erhöhungen beliefen sich bis September 1973 auf immerhin zwei Drittel des Ausgangsniveaus. Doch erst die erste einseitige Erhöhung der Preise durch die Förderländer im Oktober 1973, die rückblickend noch relativ bescheiden war, und vor allem die Begleitumstände – der israelisch-arabische Krieg, die zeitweise Förderbeschränkung und der Lieferboykott der arabischen Länder gegenüber den USA und den Niederlanden – lenkten die Aufmerksamkeit auf die Organisation der ölexportierenden Länder. Überstürzte Reaktionen von Ölnachfragern und die daraufhin steigenden Preise auf den Spotmärkten gaben der OPEC schon im Januar 1974 die Möglichkeit zu einer zweiten, drastischeren Anhebung, die das Bild der ersten Ölkrise vervollständigte.

Mit der sich insgesamt ergebenden Vervierfachung des Rohölpreises in nur drei Monaten waren die ölexportierenden Länder nach damals weit verbreiteter Auffassung über das Ziel eines angemessenen Ölpreises hinausgeschossen. Nicht wenige Marktbeobachter sagten – vor allem wegen der offensichtlichen großen Diskrepanz zwischen den Förderkosten und den Verkaufspreisen – den baldigen Zusammenbruch der Organisation und ein Sinken der Preise voraus. Die weitere Entwicklung hat allerdings gezeigt, daß diese Erwartungen zumindest verfrüht waren. Zwar standen die Exportpreise für Öl in den folgenden Jahren zunächst wieder unter Druck, doch von 1979 bis 1981 verdreifachten sie sich noch einmal. Auch wenn der OPEC-Referenz-

preis im März 1983 um 15 % zurückgenommen wurde, so geschah dies doch auf einem Niveau, das um ein Vielfaches höher war, als in früheren Prognosen angenommen wurde.

OPEC-Kontrolle der Ölförderung

Der Einschnitt in der Entwicklung des Weltölmarktes im Jahre 1973 beschränkte sich nicht allein auf die Preisentwicklung. Die Anhebung der Verkaufspreise wurde erst möglich, weil die Förderländer die Kontrolle über die Förderung und die Preissetzung übernahmen. Vor 1973 stammte der weitaus größte Teil des international gehandelten Erdöls aus Konzessionen, die den ausländischen Gesellschaften von den Regierungen der Förderländer langfristig gewährt worden waren – in Saudi-Arabien bis 1999, in Iran bis 1994 – und ihnen das Recht zur selbständigen Erschließung und Ausbeutung der Vorkommen gaben. Die Regierungen erhielten von den Firmen als Gegenleistung Royalties auf die geförderten Mengen und Steuern auf die Fördergewinne.

Der Zusammenschluß der OPEC-Gründungsmitglieder war die Reaktion auf die mehrmals von den Ölgesellschaften einseitig vorgenommenen Herabsetzungen der Abgaben. Die angesichts der rückläufigen Einnahmen angestrebten Änderungen bezogen sich im ersten Jahrzehnt nach der OPEC-Gründung im Jahre 1960 vor allem auf die finanziellen Vereinbarungen. Das Ziel war, die Einnahmen aus der Konzessionsvergabe zu erhöhen. Als Ergebnis konnten die Länder ihre Steuereinnahmen pro Barrel von 1960 bis 1970 – bei einem weitgehend unveränderten Ölpreis – ständig steigern¹. Mit zunehmender Ölnachfrage in Westeuropa und den USA und ermuntert durch die Durchsetzung einer 40%igen Ölpreiserhöhung seitens der libyschen Regierung unternahmen die Golfstaaten schließlich zu Beginn der 70er Jahre auf der Grundlage eines OPEC-Beschlusses von 1968² Vorstöße bei den Konzessions-

Klaus Matthies, 36, Dipl.-Volkswirt, leitet die Forschungsgruppe Energieversorgung und Energiepolitik des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ Vgl. J. M. Griffin, D. J. Teece (Hrsg.): OPEC Behavior and World Oil Prices, London 1982, Abb. 1. 2, S. 8.

gesellschaften mit dem Ziel, sich an der Förderung zu beteiligen und den Ölpreis zu erhöhen. In mehreren Abkommen akzeptierten die Gesellschaften eine Erhöhung der Ölpreise und erklärten sich grundsätzlich zu einer zunächst 25%igen Beteiligung der Staaten an den Konzessionsrechten, Fördermengen und Fördereinrichtungen bereit, die schrittweise auf schließlich 55 % angehoben werden sollte³. Durch die nachfolgenden Ereignisse wurde die Vereinbarung über die Eigentumsverhältnisse aber schnell hinfällig. In Algerien, Irak und Libyen wurden die Ölfirmen ab 1971 nationalisiert oder erhielten eine staatliche Mehrheitsbeteiligung. Nach dem Oktoberkrieg und dem Ölembargo folgten die Golfstaaten, beginnend mit Kuwait, dem Beispiel der drei Länder durch die Übernahme einer Mehrheitsbeteiligung.

Veränderte Marktstrukturen

Durch die Maßnahmen der ölexportierenden Länder haben die internationalen Ölgesellschaften im Laufe der 70er Jahre die Kontrolle über die Welt-Ölförderung in einem starken Maße verloren. Betrug der Anteil der sieben größten Ölgesellschaften am Eigentum an Rohöl außerhalb der sozialistischen Länder Anfang der siebziger Jahre noch 60 %, so war er zehn Jahre später nur noch halb so groß. In der gleichen Zeit haben die Förderländer ihren Anteil von unter 10 % auf mehr als 40 % erhöht⁴. Ein stärkeres Gewicht haben die großen Ölgesellschaften allerdings im Weltölhandel, da sie immer noch Hauptabnehmer des Öls sind, das von den staatlichen Unternehmen der Förderländer angeboten wird. Aber auch am Vertrieb haben sich nach 1973 zunehmend andere private Unternehmen und staatliche Gesellschaften der ölimportierenden Länder beteiligt.

Ende der 70er Jahre gewannen direkte bilaterale Lieferverträge zwischen den Regierungen von Import- und Exportländern zeitweise an Bedeutung, weil sie im Falle einer Angebotsverknappung eine relativ große Versorgungssicherheit und niedrige Preise – im Vergleich zu den Spotpreisen, zu denen sich andere Nachfrager eindecken müssen – versprochen. Ob derartige vertragliche Lieferverpflichtungen dann, wenn sie tatsächlich von Bedeutung sind, eingehalten werden (können), ist allerdings zunehmend fraglich geworden. Während der gegenwärtigen Ölschwemme wird überdies deutlich, daß die vermeintlich größere Versorgungssicherheit in

² „Declaratory Statement of Petroleum Policy in Member Countries“, adopted at OPEC's 16th Conference, 24.-25. Juni 1968. Vgl. OPEC Chronology, Wien 1980, S. 19.

³ Vgl. OPEC Chronology, a.a.O.; P. Roggen: Die Internationale Energie Agentur, Bonn 1979, S. 19.

⁴ Vgl. Weltenergie – Daten und Fakten, Shell Briefing Service, Januar 1983, S. 7.

OPEC-Chronik 1973-1983

1973	Oktober	OAPEC-Boycott der USA und der Niederlande, Produktions-einschränkungen
	Oktober bis	Vervierfachung der OPEC-Preise
1974	Januar	
	März	Ende des Lieferboykotts
	März bis	Mehrere Ölländer übernehmen eine Mehrheitsbeteiligung an den Fördergesellschaften
1975	Juni	
	März	Verstaatlichung der Kuwait Oil Company
	Oktober	10 %ige Erhöhung der OPEC-Preise
1976	Dezember	Saudi-Arabien und die VAE weigern sich, ihre Preise ab Januar 1977 auf das neue Referenzniveau von 12,70 \$ anzuheben; Beginn des gespaltenen Preissystems
1977	Juli	Einigung auf ein gemeinsames Preissystem mit dem Referenzpreis von 12,70 \$
1978	September	Beginn der iranischen Revolution
	Dezember	Die OPEC beschließt Preis-anhebung in vier Schritten bis Oktober 1979 um insgesamt 14,5 %; Iran stellt Ölexporte ein
1979	Februar	Zusammenbruch des Preissystems, als mehrere OPEC-Länder ihre Ölpreise über das vereinbarte Niveau anheben
	März	Iran nimmt den Ölexport wieder auf
	Juni bis	Der Preis für Arabian light wird in vier Schritten auf 28 \$ angehoben
1980	Mai	Der Entwurf einer OPEC-Langzeitstrategie wird vorgelegt; die OPEC erhöht den Referenzpreis für eine fiktive Ölart auf 32 \$, nachdem Saudi-Arabien eine Anhebung seiner Ölpreise verweigert
	Juni	Der Preis für Arabian light, das wieder „Referenzöl“ ist, wird auf 30 \$ erhöht; Ausbruch des Krieges zwischen Irak und Iran
	September	
	Dezember	Der Preis für Arabian light wird auf 32 \$ erhöht, andere Preise orientieren sich an einem variablen Referenzpreis von bis zu 36 \$, mit einem Höchstpreis von 41 \$
1981	Oktober	Saudi-Arabien erhöht den Preis für Arabian light auf 34 \$; die OPEC einigt sich auf ein System von Auf- und Abschlägen
1982	März	Die OPEC begrenzt die Förderung auf 17,5 mbd
	Mai bis	Mehrere Versuche der OPEC, die Preis- und Förderpolitik abzustimmen, schlagen fehl;
1983	Januar	mehrere Länder verkaufen Öl mit Preisabschlägen
	Februar	Nigeria senkt seinen Ölpreis um 5,50 \$
	März	Saudi-Arabien senkt den Preis für Arabian light auf 29 \$; die OPEC begrenzt die Fördermenge auf 17,5 mbd; die tatsächliche Fördermenge liegt bei 14,7 mbd
	Juli	Die OPEC reaktiviert ihre Langzeitstrategie-Kommission und bekräftigt das Förderziel von 17,5 mbd; mehrere Länder überschreiten die vereinbarten Förderquoten

Zeiten knappen Öls mit einer kostspieligen Abnahmeverpflichtung in Zeiten reichlichen Öls erkaufte wird.

Nach der drastischen Verteuerung des Rohöls haben die Explorationsanstrengungen außerhalb der traditionellen Förderländer erheblich an Bedeutung gewonnen, und Vorkommen, deren Ausbeute vorher nicht wirtschaftlich war, wurden nunmehr erschlossen. Entsprechend haben die OPEC-Länder als Ölanbieter auf dem Weltmarkt nach 1973 an Gewicht verloren. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die unerwartet starke Reaktion der Ölverbraucher auf die Preiserhöhungen. Mehr als die konjunkturelle Dämpfung der Ölnachfrage dürften in den letzten Jahren die Energieeinsparung und die Ölsubstitution zur Verringerung des Ölbedarfs beigetragen haben. Die Nachfrageeinschränkung nach der zweiten Ölpreiserhöhung traf in erster Linie Öl aus OPEC-Ländern, während die Exporte der meisten übrigen Länder sich von Nachfrageschwankungen weitgehend unbeeinflusst kontinuierlich entwickelten und in manchen Fällen – z. B. Mexiko, Großbritannien und die Sowjetunion – sogar trotz rückläufiger Weltnachfrage noch ausgeweitet wurden. Der Anteil der OPEC am Weltexport von Rohöl sank im Verlauf dieser Entwicklung von 87 % im Jahre 1973 auf unter zwei Drittel im Jahre 1982, und er wird 1983 noch niedriger sein. Während sich die absoluten Exportmengen der OPEC bis 1979 nur wenig änderten, ist der nach 1979 besonders ausgeprägte Anteilsrückgang in erster Linie durch eine drastische Abnahme der Exportmengen zustande gekommen. Von dieser Entwicklung sind auch die Öleinnahmen der OPEC-Länder stark betroffen. Hatten sie sich zwischen 1978 und 1980 von 116 Mrd. auf 279 Mrd. US-Dollar mehr als verdoppelt, so waren sie schon bis 1982 wieder auf 202 Mrd. Dollar gesunken.

Schwindende Macht der OPEC?

Rückläufige Ölexporte der OPEC und sinkende Ölpreise legen den Schluß nahe, daß die Macht der OPEC ihren Höhepunkt überschritten hat und auf ein Jahrzehnt real steigender Ölpreise wieder längerfristig fallende folgen. Die in letzter Zeit an Verbreitung gewinnende Auffassung, die Ölpreise würden auch auf Dauer real sinken, gründet sich auf die Erwartung, daß die Ölimportländer noch weitere erhebliche Fortschritte bei der strukturellen Anpassung an das höhere Ölpreisniveau machen werden. Zwar wird gesehen, daß die Ölnachfrage auch durch die Wachstumsschwäche in den Ölimportländern gedrückt ist, doch wird der eingetretenen und vor allem der noch zu erwartenden Effizienz-

steigerung beim Energieeinsatz eine weit größere Bedeutung für die Entwicklung des Ölverbrauchs zuge-messen. Viele der Maßnahmen zur Anpassung an die geänderten Preisrelationen werden erst mit erheblicher Verspätung wirksam; da sie mit einem hohen Kapitaleinsatz verbunden sind, werden sich die Umstellungen über viele Jahre erstrecken. Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß die Welterdölnachfrage selbst bei wiedereinsetzendem stärkeren Wirtschaftswachstum kaum zunehmen wird. Wenn außerdem das Ölangebot aus Ländern außerhalb der OPEC weiterhin zunimmt, könnte sich der Bedarf an OPEC-Öl auf Dauer auf eine Menge beschränken, die es der Organisation nicht erlaubt, den Verkaufspreis zu erhöhen.

Seit der ersten Ölpreisexplosion 1973/74 ist immer wieder versucht worden, die zukünftige Entwicklung der Ölpreise vorherzusagen – wie sich gezeigt hat, mit in der Regel enttäuschenden Ergebnissen. Dies ist schon deshalb nicht überraschend, weil für beide Preissprünge politische Ereignisse wenn nicht die Ursache, so doch der Anlaß waren. Die mangelnde Treffsicherheit der meisten Prognosen ist darüber hinaus aber auch Ausdruck der Unsicherheit, die bei den Marktbeobach-tern über die Rolle der OPEC bei der Bestimmung der Weltmarktpreise für Öl besteht. Beispiel dafür ist die fortdauernde Diskussion darüber, ob die OPEC ein Kartell ist oder nicht.

Während einerseits die Ansicht vertreten wird, daß die OPEC-Länder durch kartellmäßiges oder ähnliches, abgestimmtes Verhalten den Ölpreis determinieren⁵, messen andere Analysen der OPEC als Organisation im großen und ganzen keine Bedeutung für die Preisbestimmung zu. Die auch von ihnen konstatierte Steigerung der Ölpreise über das „Wettbewerbsniveau“ ist eher das Ergebnis von „Glück und besonderen Umständen“⁶. Das durch politische Ereignisse und die panische Nachfragerreaktion zustande gekommene hohe Ölpreisniveau konnte nach dieser Interpretation deshalb so lange gehalten werden, weil viele Länder nach der beträchtlichen Einnahmesteigerung durch die Preiserhöhung angesichts ihrer begrenzten Absorptionfähigkeit auf eine Förderausweitung zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen verzichtet haben, ohne daß es dazu einer Koordinierung untereinander bedurft hätte.

Im Verlaufe dieser Diskussion ist eine Reihe von interessanten Theorien zur Erklärung des Verhaltens der OPEC-Länder vorgestellt worden. Letztlich ist die Frage, was den Weltmarktpreis für Öl bestimmt, aber weiterhin nicht befriedigend geklärt. Zwar ist es für die Vergangenheit unerheblich, ob die OPEC die Steigerung der Einnahmen durch abgestimmtes Verhalten erzielt hat oder durch ein eher zufälliges Zusammentreffen der

⁵ Vgl. M. A d e l m a n : OPEC as a Cartel, in: J. M. G r i f f i n , D. J. T e e c e , a.a.O., S. 37-63.

⁶ D. J. T e e c e : OPEC Behavior: An Alternative View, in: ebenda, S. 86.

Vorstellungen der einzelnen Mitglieder, die sich an den jeweils gewünschten Deviseneinnahmen orientierten. Diese Unterscheidung kann jedoch für die weitere Entwicklung von Bedeutung sein.

Probleme der Kartelldisziplin

Tatsächlich befindet sich in diesem Jahr die OPEC angesichts der anhaltenden Ölschwemme in ihrer schwierigsten Phase seit Gründung der Organisation. Um Perioden eines Preisverfalls wie im Frühjahr zu verhindern, wäre es notwendig, über längere Zeit eine koordinierte Förderpolitik durchzuhalten. Die Mitglieder haben nach der im März 1983 vereinbarten und im Juli bestätigten Begrenzung mehrere Monate lang der Versuchung widerstanden, die Quoten zu überschreiten, obwohl die Einnahmen in mehreren Ländern hinter dem Mindest„bedarf“ zurückblieben. Ob diese Selbstdisziplin über längere Zeit möglich ist, ist zweifelhaft.

Zunächst hielt die Vereinbarung vor allem deshalb, weil Saudi-Arabien vergleichsweise hohe Anpassungsoffer gebracht und seine Fördermenge deutlich unter die Grenze zurückgenommen hat, die auf Dauer ohne Abstriche bei den umfangreichen Industrialisierungsprojekten zu verkraften ist. Die Möglichkeiten Saudi-Arabiens zu einer weiteren Reduzierung im Falle von Fördersteigerungen in anderen Mitgliedsländern sind aber offenbar erschöpft. Die Förderzahlen für Juli zeigen bereits eine deutliche Überschreitung der vereinbarten Quoten in mehreren Ländern, vor allem in Saudi-Arabien⁷. Lediglich die saisonale und konjunkturelle Belegung der Nachfrage nach Erdöl hat vermutlich einen erneuten Preisdruck verhindert.

Trotz der gegenwärtigen Absatzsorgen der OPEC muß die seit 1981 für die Ölverbraucher günstige Preisentwicklung allerdings nicht von Dauer sein. Zwar ist die längerfristige Erhöhung der realen Ölpreise – in einer Größenordnung von durchschnittlich 3 % pro Jahr –, die in den vergangenen Jahren den meisten Prognosen zugrunde gelegt wurde, zunächst einmal nicht eingetreten. Abgesehen davon, daß die Berechnung derartiger jahresdurchschnittlicher Reihen angesichts der Verteuerung des Öls in großen Schüben problematisch ist, dürfte ein Anstieg in dieser Größenordnung zumindest für den weiteren Verlauf der 80er Jahre bei einer Entwicklung ohne politische Störungen auch nicht mehr realisiert werden. Doch das muß nicht bedeuten, daß der Ölpreis in Zukunft nicht wieder real steigt. Die Versorgungslage ist, abgesehen von der schwachen Bedarfsentwicklung, zur Zeit immer noch durch einen stärkeren, wenn auch abnehmenden, Lagerabbau in den Importländern gekennzeichnet. Auch wenn sich ein genauer Zeitpunkt für das Versiegen die-

ser „Ölquelle“ nicht nennen läßt, dürfte der Vorratsabbau doch in Kürze zu Ende gehen⁸. Dies wird die Öllexporte anregen und die OPEC-Preise stützen. Bei einer Erholung der Weltwirtschaft und einer damit wieder expandierenden Ölnachfrage ist es dann durchaus möglich, daß es noch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre erneut zu einer realen Ölpreissteigerung kommt.

Gefahr erneuter Preissteigerungen

Entsprechend ernst zu nehmen ist daher auch die Mahnung der IEA in ihrem World Energy Outlook von 1982⁹, unter dem Eindruck sinkender Ölpreise nicht bei den Bemühungen bei der Ölsubstitution und bei der Steigerung der Effizienz des Energieeinsatzes nachzulassen. Denn die trendmäßige Entwicklung von Ölangebot und -nachfrage weist die gegenwärtige entspannte Versorgungslage als „trügerisch“ aus. Angesichts der seit 1981 abwärts gerichteten Tendenz des Ölpreises werden mit höher Wahrscheinlichkeit auch die längerfristigen Preiserwartungen von Verbrauchern und Produzenten gedrückt und damit die Einsparbemühungen beim Verbrauch sowie die Erschließung von Vorkommen mit hohen Förderkosten zumindest verzögert. Schon jetzt ist die Suche nach neuen Ölvorkommen rückläufig, und Projekte zur Erschließung von Teersanden und Ölschiefern sowie zur Vergasung und Verflüssigung von Kohle sind als nicht mehr rentabel aufgeschoben oder eingestellt worden.

Dadurch erhalten die OPEC-Länder, die noch für lange Zeit die weitaus wichtigsten Anbieter auf dem Weltmarkt bleiben werden, tendenziell künftig wieder bessere Möglichkeiten für Preiserhöhungen. Zunächst wird dann Saudi-Arabien wieder den Spielraum bekommen, um die Rolle des „swing producer“ zu spielen. Die Preisvorstellungen im maßgeblich von Saudi-Arabien beeinflussten Entwurf einer OPEC-Langzeitstrategie aus dem Jahr 1980, die eine reale Ölpreisanhebung etwa im Wachstumstempo der Industrieländer vorsahen, könnten dann durchaus wieder relevant werden. Die Wiederbelebung der seit dem Ausbruch des Krieges zwischen Irak und Iran nicht mehr tätigen Langzeitstrategie-Kommission auf der Konferenz von Helsinki im Juli dieses Jahres deutet in diese Richtung. Für das seit 1974 regelmäßig prophezeite Ende der OPEC scheint es jedenfalls immer noch zu früh zu sein.

⁷ Vgl. R. J o h n s : Cracks in the OPEC Ceiling, in: Financial Times vom 17. 8. 1983.

⁸ Sollte sich allerdings die Erwartung durchsetzen, die Ölpreise würden weiter fallen, ist wahrscheinlich noch Spielraum für eine Fortsetzung des Lagerabbaus. Vgl. E. K r a p e l s : Growing influence of oil stocks, in: Petroleum Economist, Juni 1983, S. 213.

⁹ IEA: World Energy Outlook, Paris 1982.