

Schewe, Theo

Working Paper

Makroökonomische Probleme des extensiven Rohstoffexports in einer entwickelten Volkswirtschaft - analysiert am Beispiel der norwegischen Erdölwirtschaft

Schriftenreihe des Promotionsschwerpunkts Globalisierung und Beschäftigung, No. 21/2004

Provided in Cooperation with:

PhD program "Globalization and Employment", University of Hohenheim, Carl von Ossietzky University Oldenburg, Evangelisches Studienwerk

Suggested Citation: Schewe, Theo (2004) : Makroökonomische Probleme des extensiven Rohstoffexports in einer entwickelten Volkswirtschaft - analysiert am Beispiel der norwegischen Erdölwirtschaft, Schriftenreihe des Promotionsschwerpunkts Globalisierung und Beschäftigung, No. 21/2004, Universität Hohenheim, Stuttgart, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:100-opus-4514>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/30373>

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.



**Evangelisches
Studienwerk e.V. Villigst**



*Schriftenreihe des Promotionsschwerpunkts
Globalisierung und Beschäftigung*

Nr. 21/2004

**Makroökonomische Probleme des extensiven
Rohstoffexports in einer entwickelten Volkswirtschaft
- analysiert am Beispiel der norwegischen Erdölwirtschaft**

von

Theo Schewe

**Stuttgart-Hohenheim
ISSN 1618-5358**

Makroökonomische Probleme des extensiven Rohstoffexports in einer entwickelten Volkswirtschaft

– analysiert am Beispiel der norwegischen Erdölwirtschaft

von

Theo Schewe

Høgskolen i Østfold

Faculty of Business, Social Sciences

and Foreign Languages

Os allé 9, N-1757 Halden / Norway

theo.schewe@hiof.no

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Entwicklung und Bedeutung des Erdöl- und Erdgassektors in der norwegischen Ökonomie	3
3	Die Ziele der Regierung in der Öl- und Gaspolitik	5
4	Diskussion der makroökonomischen Wirkungen des norwegischen Erdölsektors.....	6
4.1	Außenwirtschaft und Zahlungsbilanz	6
4.2	Produktion, Beschäftigung und sektorale Struktur.....	7
5	Der Fluch des Rohstoffreichtums	12
6	Geld auf der Bank oder Erdöl unter der Erde?.....	14
6.1	Argumente für einen raschen Abbau der Erdölreserven	16
6.2	Argumente für ein moderateres Tempo bei der Erdölförderung	17
7	Der norwegische Petroleumfonds	22
8	Das Reassignment der Finanz- und Geldpolitik in 2001	24
9	Ausblick	28
	Literaturliste.....	31

Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrages
gehalten an der Universität Hohenheim am 19. 11. 2003

© Theo Schewe, Halden 21. 12 .2004

1 Einleitung

Norwegen gehört heute zu der Gruppe der westlichen Länder mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen und mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit.¹ Viele meinen dass dies heute in hohem Grad dem Erdölreichtum des Landes zu verdanken ist. Die Öl- und Gasvorkommen in der Nordsee sind eine Gabe der Natur. Im Vergleich etwa zu den Nachbarländern Schweden und Dänemark verfügt damit Norwegen über große nationale Vermögenswerte, die dem norwegischen Volk in mehrfacher Weise Einkommen und Erträge bringen: Die Entwicklung und der Einsatz moderner Technologien der Offshoreförderung von Öl und Gas haben positive Auswirkungen auf technologischen Fortschritt und Wachstum. Investitionen in den Rohstoffsektor, Erschließung und Förderung, Transport und Weiterveredlung von Erdöl und Erdgas ergeben hohe Deviseneinkommen, Beschäftigung und Steuereinnahmen für die öffentliche Hand. Große Außenhandelsüberschüsse tragen zu erhöhtem Wirtschaftswachstum bei. Die Akkumulation großer Teile der öffentlichen Einnahmen aus dem Rohstoffsektor in einem öffentlichen Erdölfonds² machen den Staat reich und geben ihm die Möglichkeit, den Reichtum intertemporal auch auf spätere Generationen zu verteilen.

Der Frage, wie viel ihres heutigen Wohlstandes die Norweger ihren Öl- und Gasvorkommen zu verdanken haben, wollen wir in diesem Beitrag jedoch nicht weiter nachgehen³, sondern uns mit einer anderen interessanten Frage beschäftigen: Welche besonderen Probleme führen ein großer Rohstoffsektor und ein rascher Abbau der Rohstoffe mit sich für eine entwickelte Volkswirtschaft mit breit differenzierter sektoraler Wirtschaftsstruktur wie der Norwegens?

Eines der vorherrschenden wirtschaftspolitischen Themen in der norwegischen Öffentlichkeit der letzten Jahre ist die Frage, in welchem Umfang und für welche Zwecke man die enormen staatlichen Einnahmen aus der Öl- und Gasförderung in der Nordsee ausgeben oder sparen soll. Eine Diskussion jedoch über Umfang, Tempo und damit die intertemporale Verteilung der Produktion des Energierohstoffs und dessen Export auf dem Weltmarkt findet nicht statt. Wir meinen, dass es bei weitem nicht dasselbe ist, in welchem Umfang und in welchem Tempo ein so großes Realvermögen unter dem Meeresboden durch Abbau und Export in ein Finanzvermögen überführt wird. Zu diesem Thema gibt es kaum Beiträge in der norwegischen Diskussion. Man beschränkt sich darauf hinzuweisen, dass forcierter Abbau

¹ OECD Employment Outlook 2003: 23.

² Der norwegische „Petroleumfond“ wird in Kapitel 7 näher diskutiert.

³ Siehe u. a. Cappelen u.a. 2003. Eika 1996.

weniger Risiko und höhere Zinserträge mit sich bringt.⁴ Andererseits zeigen einzelne wachstumstheoretische Studien, dass forcierter Abbau von nicht erneuerbaren Ressourcen zu schwächerem Wachstum führen kann und dass damit die Mehreinnahmen aus dem Abbau letztlich nicht zu höherem Wohlstand führen, sondern auf längere Sicht gesehen sogar negativ wirken können.⁵ Auch impliziert die Hypothese von den negativen Realeffekten der so genannten „Dutch Disease“, zu deutsch „Holländische Krankheit“, dass das Tempo des Rohstoffabbaus realökonomische Effekte zeitigt. Die Alternative zu einem raschest möglichen Abbau wäre eine wirtschaftspolitische Strategie für ein politisch kontrolliertes, moderateres Tempo der Rohstoffausbeutung über einen längeren Zeitraum. Dies aber scheint - zumindest in Norwegen – bis jetzt ein Tabuthema zu sein. Vorläufig konkurriert ein finanzstarker „Offshoresektor“ mit der übrigen „Festlandsindustrie“ und dem öffentlichen Sektor um den knappen Faktor Arbeitskraft. Die Wettbewerbsfähigkeit der „traditionellen“ Wirtschaftszweige wird dadurch geschwächt. Gerade weil ein permanent boomender Rohstoffsektor expansive Konjunkturreffekte erzeugt, sollte der öffentliche Sektor – trotz reichlich sprudelnder Steuereinnahmen – die Hauptlast der Stabilitätspolitik tragen. Für die Wähler und Bürger wird es dabei immer schwieriger zu akzeptieren, dass der ständig reichere Staat seine Erdöl-einnahmen zu sparen hat anstelle diese auszugeben für bessere Schulen, Krankenhäuser und Altersfürsorge.

Im Laufe der letzten Jahre sind eine Reihe von Beiträgen erschienen zum Thema wirtschaftliche Konsequenzen des Erdölreichtums in einer Volkswirtschaft.⁶ Das Entdecken von Bodenschätzen in einem Land ist zu betrachten als ein plötzlich vorhandenes Realvermögen, das wie Manna vom Himmel fällt. Durch Ausbeutung und Marktabsatz geschieht eine Transformation von Realvermögen in Finanzvermögen. Wird dieses Finanzvermögen für konsumtive Zwecke ausgegeben, bedeutet dies Verbrauch und damit Abbau von Volksvermögen, was späteren Generationen nicht mehr zugute kommen kann. Rohstoffpreise unterliegen starken Schwankungen, was zu ebenso stark schwankenden öffentlichen Einnahmen führt. Hohe Überschüsse aus dem Rohstoffexport führen überdies zu realen Währungsaufwertungen und damit zu strukturellen Effekten im Sinne der „Dutch Disease“.⁷ Alle diese

⁴ Vgl. etwa Bergo 2002.

⁵ Rodriguez & Sachs 1999; Sachs & Warner 2001; Sachs & Warner 1995; Gylfason 2002; 2001a; 2001b; 2002.

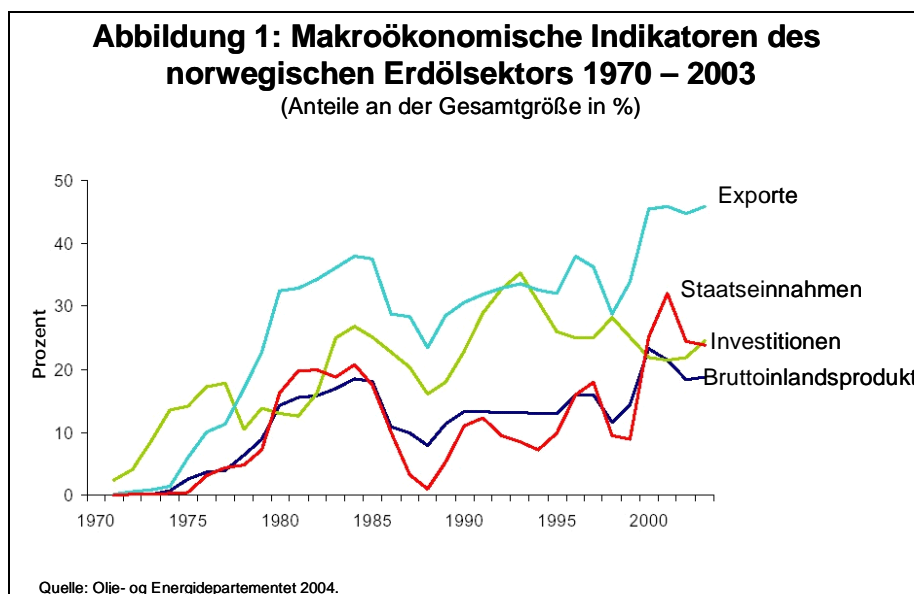
⁶ Unter anderem hat sich der IMF in verschiedenen Forschungsbeiträgen damit beschäftigt. Siehe u.a. Barnett & Ossowski 2002, und die dort angegebene Literatur; Sachs & Warner 1995; 2001.

⁷ Corden & Neary 1982; Corden 1984.

kritischen Effekte begründen die Errichtung von so genannten „Nonrenewable Resource Funds“ (NRFs)⁸, die es in mehreren Ländern gibt, unter anderem seit 1996 auch in Norwegen.

2 Entwicklung und Bedeutung des Erdöl- und Erdgassektors in der norwegischen Ökonomie

Die Erdölförderung in der norwegischen Nordsee begann 1971. Bereits 1975 waren eine Erdölleitung vom Ekofiskfeld nach Teesside in England und 1977 eine Gasleitung nach Emden in Deutschland fertig gestellt. Das Förder- und Exportvolumen stieg von da an ständig an, aber erst in den letzten Jahren schossen die Deviseneinnahmen aus dem Export und die staatlichen Einkünfte aus dem Erdölsektor nochmals sehr stark in die Höhe (vgl. Abbildung 1).



„Der Petroleumsektor hat große Bedeutung für die norwegische Wirtschaft“, stellt das Erdöl- und Energieministerium nüchtern fest.⁹ Dies ist eher eine Untertreibung. Die Erdöl- und Gasproduktion sowie die Einnahmen aus diesem Sektor sind besonders stark in den letzten zehn Jahren gestiegen. Heute ist Norwegen der drittgrößte Erdölexporteur der Welt, und der Produktionsumfang kann nur noch mit den arabischen Emiraten verglichen werden, dabei ist die Produktion von Erdgas noch nicht einmal mitgerechnet (Vgl. Tabelle 1).

Der Erdölsektor ist heute Norwegens größter Wirtschaftszweig, gemessen sowohl am Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (311,707 Mrd. NOK, das sind 23 % in 2001)¹⁰, den

⁸ Siehe Davis, Ossowski, Daniel, Barnett 2001. Fasano 2000.

⁹ Olje- og energidepartementet 2002:11.

¹⁰ Der Umtauschwert von 100 norwegischen Kronen beträgt etwa 12,2 Euro (Dezember 2004).

Investitionen (22%), den Exporteinnahmen (45%) und den Einnahmen des Staates (32 %).¹¹ Der Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt ist etwa doppelt so hoch wie in der ganzen übrigen verarbeitenden Industrie. Der Staat hatte in 2001 Einnahmen in Höhe von 245 Mrd. Kronen, was 32 % aller seiner Einkünfte ausmachte.¹²

Tabelle 1: Erdölexportierende Länder 2001			
sortiert nach dem Exportvolumen pro Einwohner			
Land	Nettoexport Mio. Barrels pro Tag	Bevölkerung (in Mio.)	Ölexport in Barrels pro Tag und Einwohner
Vereinte arabische Emirate	2,440	2,440	1,000
Kuwait	1,790	1,970	0,909
Norwegen	3,220	4,410	0,730
Saudi-Arabien	7,410	21,660	0,342
Venezuela	2,550	24,170	0,106
Irak	1,940	23,110	0,084
Iran	2,620	76,430	0,034
Russland	4,210	146,200	0,029
Nigeria	2,180	128,790	0,017
Mexiko	1,630	98,880	0,016
Quelle: OED Faktahefte 2002 „Norsk petroleumsvirksomhet“ & SSB: Statistisk årbok 2001, Tab. 636.			

Dem Erdölsektor sind insgesamt 82.000 Beschäftigte (2002) zuzuordnen, was etwa 4 % aller Beschäftigten ausmacht.¹³ Von den 82 Tsd. arbeiten etwa 18.000 in den Erdölgesellschaften, während die restlichen 64.000 in den Zulieferungsbetrieben beschäftigt sind.¹⁴

Das so genannte „Petroleumvermögen“, d.h. der Gegenwartswert aller Nettoeinkommen aus den noch vorhandenen Erdöl- und Erdgasvorkommen, ist eine sehr unsichere Größe und wurde in 2003 vorsichtig veranschlagt mit ca. 1.900 Mrd. Kronen, wobei der Anteil des Staates ca. 1.800 Mrd. Kronen ausmacht.¹⁵ Die Realverzinsung dieses Vermögens (auch permanentes Einkommen genannt) würde, bei einem angenommenen jährlichen Realzins von 4 %, etwa 76 Mrd. Kronen jährlich sein, wovon dem Staat 70 Mrd. Kronen zufallen. Das heißt also, dass die norwegische Gesellschaft, auch wenn die Erlöse aus dem Export der Erdölvorkommen selbst nicht verbraucht werden, zukünftig ein jährliches Zinseinkommen von über 70

¹¹ Siehe auch Olje- og energidepartementet 2001.

¹² Die Einnahmen werden als Nettogröße berechnet und bestehen aus: allgemeine Einkommenssteuer, Einkommenssondersteuer, Produktions- und Arealabgabe, CO₂-Abgabe, Nettoeinnahmen aus der direkten staatlichen Teilnahme an Erdölförderung und -transport sowie Einnahmen aus der Abführung von Gewinnerträgen der Erdölgesellschaften in staatlichem Besitz. Siehe Olje- og energidepartementet 2002:27ff.

¹³ Olje- og energidepartementet 2003, Kap. 11.

¹⁴ Als Vergleichsgröße dazu hat die verarbeitende Industrie in Norwegen insgesamt 293.400 Beschäftigte (2002).

¹⁵ Die Prognosewerte für sowohl den physischen Umfang der Rohstoffvorkommen wie auch den finanziellen Gegenwartswert schwanken von Jahr zu Jahr. Der physische Wert der noch vorhandenen Öl- und Gasreserven wurde 2003 mit 10,2 Mrd. Standard Kubikmetern (Sm³) veranschlagt. Im Vergleich dazu wurden bis dahin rund 3,5 Mrd. Sm³ ausgebeutet. Damit wären bisher 26% der Rohstoffvorkommen in der norwegischen Nordsee ausgebeutet (Olje- og energidepartementet 2003, Kap. 5).

Mrd. Kronen beziehen und verbrauchen kann.¹⁶ In diesen Zahlen sind Einnahmen und Verzinsung des bereits bestehenden Erdölfonds nicht mit eingerechnet. Der bereits angesparte Erdölfonds hat inzwischen einen Wert von 988 Mrd. Kronen erreicht (Stand: 30. 9. 2004)¹⁷.

Es kann also kein Zweifel daran bestehen, dass der Erdölsektor eine dominante Position in der norwegischen Gesamtwirtschaft hat und damit sowohl die langfristige Wachstumsentwicklung wie auch die kurzfristige zyklische Entwicklung mit beeinflusst. Norwegen nimmt mit seiner ausgeprägten Rohstoffökonomie unter den hoch entwickelten und reichen westlichen Industrieländern eine Sonderstellung ein.

3 Die Ziele der Regierung in der Öl- und Gaspolitik

Kurz ausgedrückt ist es das Hauptziel der norwegischen Regierung, die „Wertschöpfung der Öl- und Gasproduktion zu maximieren“.¹⁸ Der Erdölsektor soll damit wesentlich zur Finanzierung des Wohlfahrts- und Sozialstaates sowie zur industriellen Entwicklung im ganzen Land beitragen. Der Erdölsektor soll auch zukünftig ein „attraktiver Wirtschaftsbereich für Wertschöpfung und Investitionen“ bleiben, in dem „norwegische Unternehmen ihre Wettbewerbsstellung sowohl national wie international stärken“ können.

Man strebt eine „langfristige Entwicklungsbahn“ an, während derer möglichst viele der vorhandenen Ressourcen ausgebeutet werden, sodass eine Erdölproduktion auf hohem Niveau bis zumindest 2050 sowie eine Erdgasproduktion für mindestens 50 weitere Jahre stattfinden kann.

All dies bekräftigt unsere These, dass die norwegische Regierung klar dafür eintritt, eine maximale Ausnutzung der vorhandenen Rohstoffvorkommen zu sichern, aber dass sie kein ausdrücklich formuliertes Ziel hat für eine politische Steuerung des zeitlichen Verlaufs, des Tempos und des Niveaus der Produktion von Erdöl- und Erdgas.

„Die Entwicklung der Öl- und Gasproduktion auf dem norwegischen Kontinentalsockel ist abhängig von den Rohstoffvorkommen und dem Willen der Öl- und Gaswirtschaft, möglichst viele der Ressourcen auf eine effektive und tragfähige Weise zu fördern. ... Es gibt mehrere mögliche Entwicklungsbahnen für den norwegischen Kontinentalsockel. Diese sind natürlicherweise abhängig von u. a. der Entwicklung in den Öl- und Gasmärkten, hierbei auch der Preisentwicklung, von strukturellen Änderungen in den betroffenen Wirtschaftszweigen, von der Entwicklung neuer Technologien und von den umweltpolitischen Herausforderungen. Die Entwicklung ist aber auch abhängig von einer zielgerichteten Öl-

¹⁶ Siehe Nasjonalbudsjett 2004, Abschnitt 2.4. Vgl. auch Olje- og energidepartementet 2002, Kap. 4. Zum Vergleich der Zahlen kann die Größe des Bruttoinlandsproduktes dienen: 1.521 Mrd. Kronen in 2002. Der gesamte Staatshaushalt hatte ein Ausgabenvolumen von 584 Mio. Kronen in 2002.

¹⁷ Norges Bank 2004 (www.norges-bank.no/petroleumsfondet).

¹⁸ Olje- og energidepartementet 2001, Kap. 1.

und Gaspolitik, um die Wertschöpfung aus diesem Sektor zu maximieren. ... Das Ziel ist es, eine bestmögliche Ausnutzung der Ressourcen und eine größtmögliche Wertschöpfung für die norwegische Gesellschaft zu sichern.“¹⁹

Die Probleme, die mit einer zu schnellen und zu hohen Produktion und entsprechend hohen Exporten von Rohstoffvorkommen entstehen können, werden nicht diskutiert.

4 Diskussion der makroökonomischen Wirkungen des norwegischen Erdölsektors

Oben wurde bereits aufgezeigt, dass der Erdölsektor eine große Bedeutung für die norwegische Volkswirtschaft hat. Wir wollen darauf im Folgenden näher eingehen, und zwar im Hinblick auf Zahlungsbilanz, Wechselkurse, Produktion, Beschäftigung und Wachstum.

4.1 Außenwirtschaft und Zahlungsbilanz

In der norwegischen Leistungsbilanz bilden die Exporteinnahmen für Erdöl und Erdgas den größten Einzelposten und sie erwirtschaften hohe Exportüberschüsse. Ohne diesen Rohstoffexport hätte das Land ein permanentes Defizit in der Leistungsbilanz (vgl. Abbildung 2). So gesehen finanziert der Öl- und Gasexport zu einem wesentlichen Ausmaß die Importausgaben der Norweger und damit ihren hohen Lebensstandard.

Am höchsten war dieser so genannte strukturelle Importüberschuss im Außenhandel in den 80er Jahren, als man noch gänzlich ungehemmt die staatlichen Erdöleinnahmen im Inland ausgab und als die ausgelösten Lohn- und Kostensteigerungen im Kontext einer hohen Inflationsrate einen beispiellosen Abbau im traditionellen Industriesektor mit sich brachten (vgl. Abbildung 2)²⁰.

Einen weiteren expansiven Effekt auf die Leistungsbilanz haben die Finanzerträge aus dem staatlichen Erdölfonds. Mit steigendem Fonds, der in ausländischen Wertpapieren angelegt ist, wachsen auch die Finanzeinkommen des Staates aus dem Ausland. Neben den weiterhin hohen Deviseneinnahmen aus dem Rohstoffexport bringen also auch die Finanzeinkommen zusätzliche Devisen, und dieses in steigendem Ausmaß, solange der Erdölfonds selbst noch ansteigt. Dem von den hohen Leistungsbilanzüberschüssen ausgehenden permanenten

¹⁹ Ebenda. Übersetzung vom Verfasser.

²⁰ In der zweiten Hälfte der 90er Jahre ist in Abbildung 2 deutlich eine Periode der „Re-industrialisierung“ zu erkennen, in der die Leistungsbilanzdefizite in den übrigen Sektoren abnahmen, bedingt durch wieder erstarkende Wettbewerbsfähigkeit der traditionellen Exportindustrien. Vgl. auch Schewe 1999.

Aufwertungsdruck auf die heimische Währung wird durch entsprechenden Kapitalexport über den Erdölfonds entgegengewirkt.

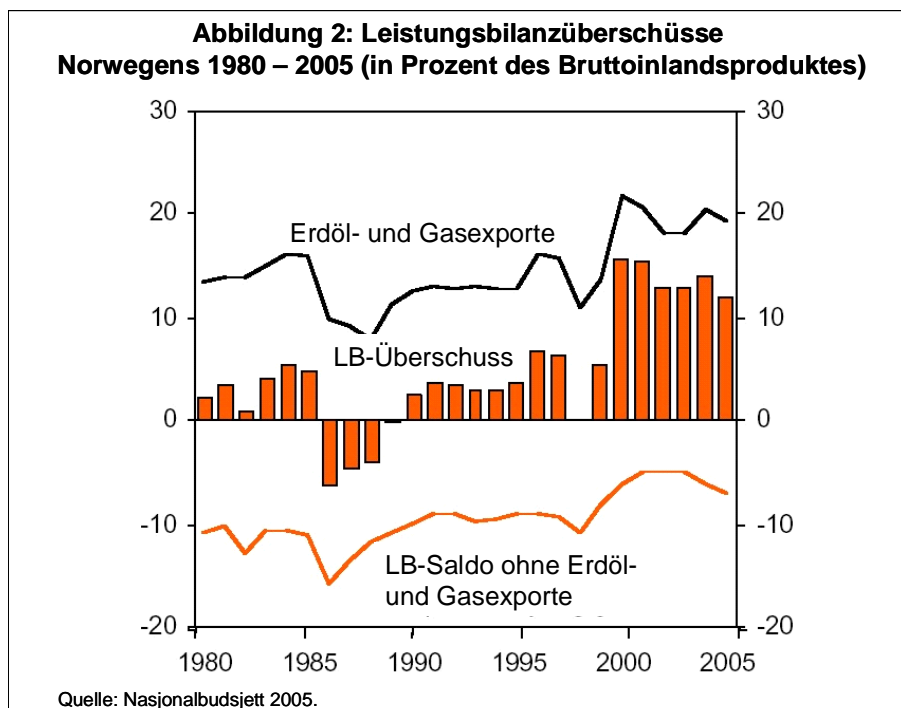


Abbildung 2 zeigt auch, wie stark die norwegische Leistungsbilanz vom Ölpreis abhängt. In 1986 und 1998 fielen der Ölpreis, die Exportüberschüsse aus dem Erdölsektor und damit die Leistungsbilanzüberschüsse drastisch. Dies führte übrigens auch zu einem starken Abwertungsdruck auf die norwegische Währung (vgl. Abbildung 4 weiter unten).

4.2 Produktion, Beschäftigung und sektorale Struktur

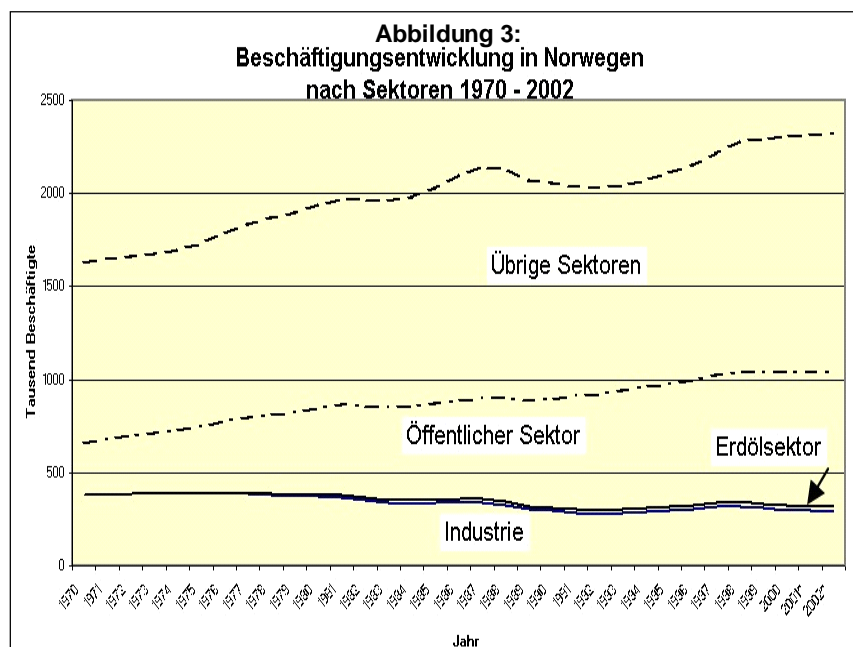
Komparativ-statisch betrachtet ergibt der Start einer Rohstoffgewinnung in einer Volkswirtschaft zuerst einmal einen Realeffekt auf Nachfrage, Produktion, Einkommen und Beschäftigung. Weitere expansive Realeffekte generiert der Erdölsektor, solange dieser stärker wächst als die Gesamtwirtschaft. Zumindest unter der Voraussetzung freier Produktionskapazitäten sind diese realen Multiplikatoreffekte theoretisch und empirisch unumstritten.²¹

Die direkten Wirkungen auf die Gesamtbeschäftigung durch erhöhte Faktornachfrage auf dem Arbeitsmarkt, die der Erdölsektor selbst auslöst, sind relativ bescheiden.²² Die Beschäftigtenzahl im Erdölsektor in Norwegen stieg seit den 70er Jahren stetig an und erreichte in 1998 einen Maximalwert von annähernd 25.000 Personen (ca. 1 % aller Beschäftigten). Allerdings ist die Anzahl aller, die direkt und indirekt (in den Zulieferbetrieben) im

²¹ So kann man in Norwegen in den 70er und 80er Jahren und – nach einer Rezession 1988-1992 – in den 90er Jahren Perioden kräftigen Wachstums erkennen. Vgl. auch Abbildung 7.

²² In seiner Studie über Holland stellt Kremers auch fest, dass die Faktorwanderungseffekte im Hinblick auf die Gesamtwirkungen des Rohstoffsektors vernachlässigbar sind. Kremers 1986:101f.

Erdölsektor beschäftigt sind, etwa viermal so hoch. Über den gesamten Zeitraum 1970 – 2003 sind sowohl die Gesamtbeschäftigung wie auch die Erwerbsquote in Norwegen trendmäßig gestiegen (vgl. Abbildung 3), und nur einmal zu Anfang der 90er Jahre gab es vorübergehend einen fühlbaren Anstieg der Arbeitslosigkeit.



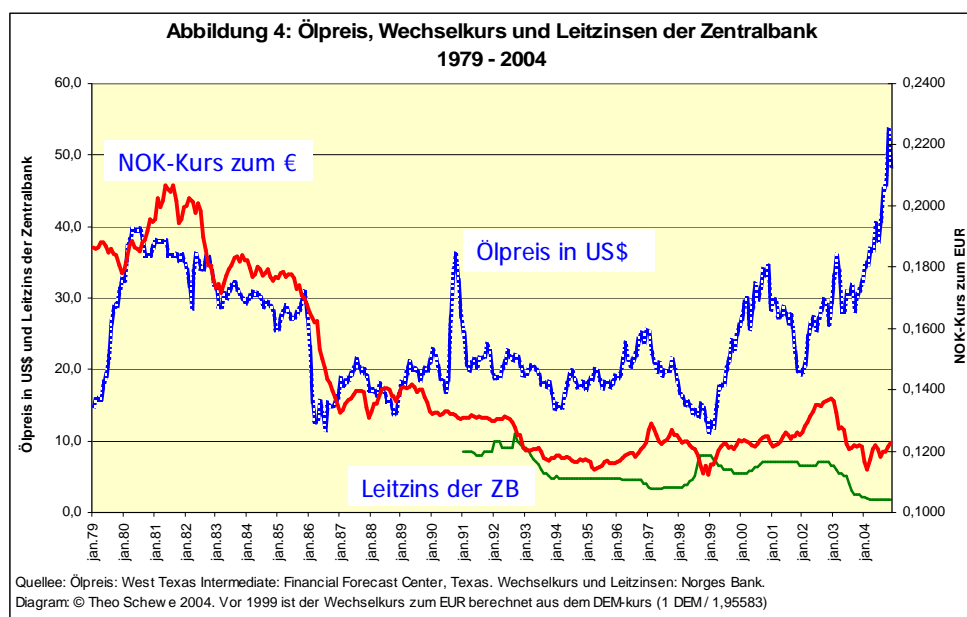
Weitaus interessanter, aber auch problematischer als die genannten Primäreffekte sind die indirekten – sekundären - Wirkungen eines expandierenden Erdölsektors. Dabei ist zwischen verschiedenen Wechselkursregimen zu differenzieren.

a) System stabiler Wechselkurse

Bei steigenden Kapazitätsengpässen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, führt ein weiteres Wachstum des Rohstoffsektors zu einer einsetzenden Lohn-Preis-Spirale in der gesamten Ökonomie. Zum einen hat der Erdölsektor selbst eine so hohe Ertragskraft, dass er jederzeit über höhere Löhne Arbeitskraft aus den anderen Sektoren attrahieren kann. Zum anderen führen die expansiven Multiplikatoreffekte der Rohstoffgewinnung, verstärkt durch eine expansive Haushaltspolitik des öffentlichen Sektors, zu einer Hochkonjunktur, in der Lohnerhöhungen leicht durchzusetzen sind. Unter der Voraussetzung fester Wechselkurse findet in einem Land mit großem und wachsendem Erdölsektor eine so genannte „innere Aufwertung“ oder auch „reale Aufwertung“ statt, indem die Faktorpreise im Inland steigen und dadurch auch die Güterpreise der im Inland produzierten Güter im Vergleich zu den Preisen der auf

dem Weltmarkt gehandelten Güter.²³ Die Wettbewerbsfähigkeit der mit dem Ausland konkurrierenden Unternehmen im Inland sinkt. Der Export so genannter „traditioneller“ Güter (andere Güter als Erdöl und Gas) sinkt, der Import traditioneller Güter steigt. Dies führt zum Produktions- und Beschäftigungsrückgang im „traditionellen“, mit dem Ausland konkurrierenden Sektor, sei es durch forcierte Stilllegung von Produktionsbetrieben oder durch Produktionsverlagerung ins Ausland. Dies gilt sowohl für auf dem Weltmarkt konkurrierende Exportunternehmen wie auch für Betriebe, die auf dem einheimischen Markt gegen Importprodukte konkurrieren.

Diese kontraktiven Effekte auf Leistungsbilanz und gesamtwirtschaftliche Nachfrage kompensieren damit auch teilweise die zuerst genannten expansiven Primärwirkungen des Erdölsektors.



Ohne eine entsprechend gegensteuernde Wirtschaftspolitik zur Verhinderung dieser durch eine reale Aufwertung ausgelösten Verdrängungseffekte wird ein großer Erdölsektor in einem System fester Wechselkurse schrittweise die Produktion in den übrigen, dem Weltmarktwettbewerb ausgesetzten Sektoren verdrängen. Dies ist auch die Hauptthese von der so genannten „Holländischen Krankheit“, die man zuerst am Beispiel der Niederlande mit seinem expansiven Ausbau des Erdgassektors in den 60er und 70er Jahren studierte.²⁴

In Norwegen zeigt sich ganz klar ein starker Verdrängungseffekt entsprechend des Modells der „Dutch Disease“, insbesondere in den 70er und 80er Jahren. Von 1974 bis 1993

²³ Neary & van Wijnbergen unterscheiden zwischen „real appreciation, in the sense of an increase in the price of non-traded relative to traded goods“ und „nominal appreciation, i.e. a rise in the external value of the home currency“ (Neary & van Wijnbergen 1986:41). Siehe auch Corden & Neary 1982.

²⁴ Zur Literatur siehe u. a. Corden & Neary 1982; Corden 1984; Neary & Wijnbergen 1986a; Kremers 1986.

sank die Anzahl der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie um 28,7 % (von 390,1 Tsd. auf 280,1 Tsd).²⁵

Dass diese Entwicklung in Norwegen bis Anfang der 90er Jahre nicht zu steigenden Arbeitslosenzahlen führte, ist vornehmlich das Resultat einer stark expansiven Nachfragepolitik im öffentlichen Sektor, die nicht nur zur weitgehenden Absorption von im privaten Sektor freigestellten Arbeitskräften führte, sondern auch noch ein beeindruckendes Ansteigen der Gesamtbeschäftigtenzahl und damit der Erwerbsquote herbeiführte (vgl. Abbildung 3). Berechnungen zeigen, dass Norwegen ohne den expandierenden Erdölsektor im Zeitraum 1973- 1993 wahrscheinlich eine um 3 Prozentpunkte höhere Arbeitslosigkeit gehabt hätte, in etwa vergleichbar mit der Entwicklung in den Nachbarländern Schweden und Dänemark.²⁶

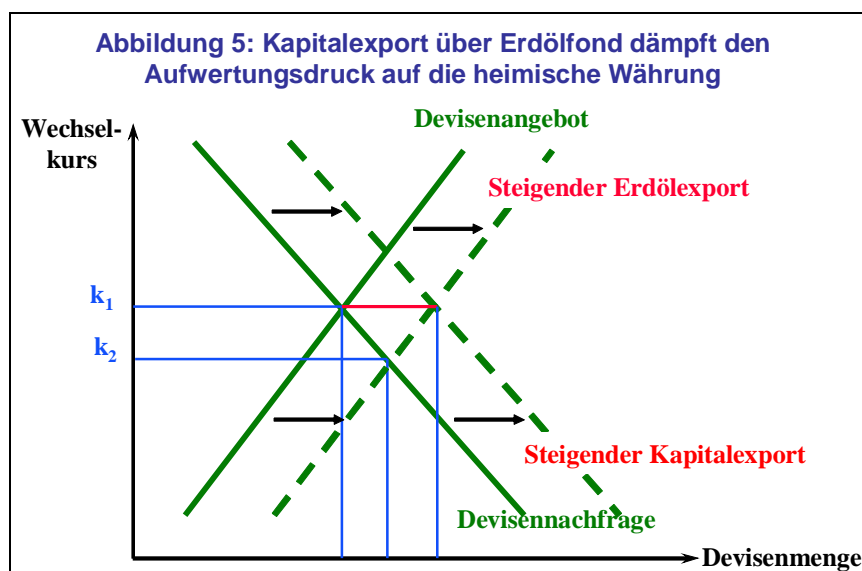
In einem System fester bzw. stabiler Wechselkurse kann die Zentralbank einer durch die expansiven Wirkungen des Erdölsektors bedingten Hochkonjunktur nicht durch aktive Geld- und Zinspolitik entgegenwirken. Ein dadurch herbeigeführtes Ansteigen der Zinsdifferenz zum Ausland wäre nicht vereinbar mit dem Ziel der stabilen Wechselkurse. Eine zur Passivität verurteilte Geldpolitik wirkt daher in einer boomenden Rohstoffökonomie prozyklisch. Dies zeigt die norwegische Zins- und Wechselkursentwicklung für den Zeitraum 1993 – 2000 ganz deutlich, dargestellt in Abbildung 4.

b) System flexibler Wechselkurse

In einem System flexibler Wechselkurse generieren hohe Deviseneinnahmenüberschüsse aus dem Rohstoffexport ceteris paribus einen Aufwertungseffekt auf die heimische Währung. Diese so genannte „äußere“ Aufwertung über Änderung des Wechselkurses hat die gleiche Wirkung wie die bereits besprochene „innere“ Aufwertung: Die Preise für Exportgüter sinken in heimischer Währung, ebenso die Importgüterpreise. Beide Preiswirkungen verschlechtern die Wettbewerbsfähigkeit der mit dem Ausland konkurrierenden heimischen Unternehmen. Damit sinkt die Produktion in diesem Sektor, und die Arbeitslosigkeit steigt. Der Effekt der holländischen Krankheit tritt also auch auf im System flexibler Wechselkurse. Wird diesem Verdrängungseffekt nicht entgegengesteuert, können große Teile des traditionellen Exportsektors abgebaut werden, und die Anpassungsprobleme für die Zeit nach der Rohstoffgewinnung werden umso größer.

²⁵ Nach einer vorübergehenden Wachstumsbelebung der „traditionellen“ Industriesektoren (von 1993 bis 1998 stieg die Zahl der Industriebeschäftigten wieder an um 14,7 % auf 321,2 Tsd., fiel aber dann wieder erneut zurück um -14,6 % auf 274,2 Tsd. in 2003. Dabei ist die im gesamten Zeitraum ansteigende Zahl der in der Zuliefererindustrie des Erdölsektors Beschäftigten nicht herausgerechnet. (Siehe Statistisk Sentralbyrå, Nasjonalregnskap 1970-2002).

²⁶ Eika 1996.



Mit einem politisch gesteuerten Kapitalexport kann die Regierung dem Aufwertungsdruck der heimischen Währung entgegenwirken, indem sie die Devisenüberschüsse über Ansparen in einem Erdölfonds im Ausland anlegt. Dies wirkt aber nur dann, wenn die Konjunktursituation im Übrigen soweit ausgeglichen ist, dass die Zentralbank nicht gezwungen ist, durch kontraktive Zinspolitik den heimischen Wechselkurs weiter ansteigen lassen zu müssen. Dies zeigt Abbildung 5 anhand eines einfachen Modells des Devisenmarktes. Steigender Erdöllexport generiert Leistungsbilanzüberschüsse und verschiebt die Devisenangebotskurve auf dem heimischen Devisenmarkt nach rechts, was ceteris paribus zu einer Aufwertung der heimischen Währung führen würde (der Wechselkurs sinkt von k_1 auf k_2). Kapitalexporte durch steigende Auslandsanlagen des Erdölfonds verschieben die Devisennachfragekurve ebenfalls nach rechts, so dass der Wechselkurs wieder von k_2 auf k_1 ansteigen kann. Die Aufwertung der heimischen Währung wird verhindert.

Gibt jedoch die Regierung mehr von den Erdöleinnahmen im Inland aus, wird der Aufwertungsdruck auf die heimische Währung nur noch weiter verstärkt: Zum einen erhöht die steigende öffentliche Nachfrage per se die Nachfrage nach heimischer Währung. Zum anderen schürt dies die Erwartungen der in- und ausländischen Kapitalanleger und Spekulanten an einen permanenten Aufwertungsdruck der heimischen Währung. Wir müssen annehmen, dass die Kapitalanleger wissen, dass in einer Rohstoffökonomie andauernde Leistungsbilanzüberschüsse, expansive Nachfragepolitik der öffentlichen Haushalte und daraus abgeleiteter Bedarf für eine restriktive Geldpolitik zu einem Aufwertungsdruck führen. Die Aufwertung wird zur selbsterfüllenden Prophetie. Wie die Erfahrungen der Jahre 2002-2003 in Norwegen

zeigen, schlägt ein solcher Wechselkurseffekt rasch und stark auf die Sektoren in Norwegen durch, die mit dem Ausland konkurrieren.

Das wirtschaftspolitische Ziel einer stetigen Konjunktorentwicklung, bei der man einerseits einen großen, boomenden Rohstoffsektor akzeptiert, aber gleichzeitig einen starken Abbau des traditionellen Exportsektors, ausgelöst durch die Effekte der „Dutch Disease“, verhindern will, ist – das zeigt das norwegische Beispiel bisher – auf Dauer nicht zu realisieren, ohne dass der Finanzpolitik eine ungebührlich hohe Stabilisierungsaufgabe zugewiesen wird.

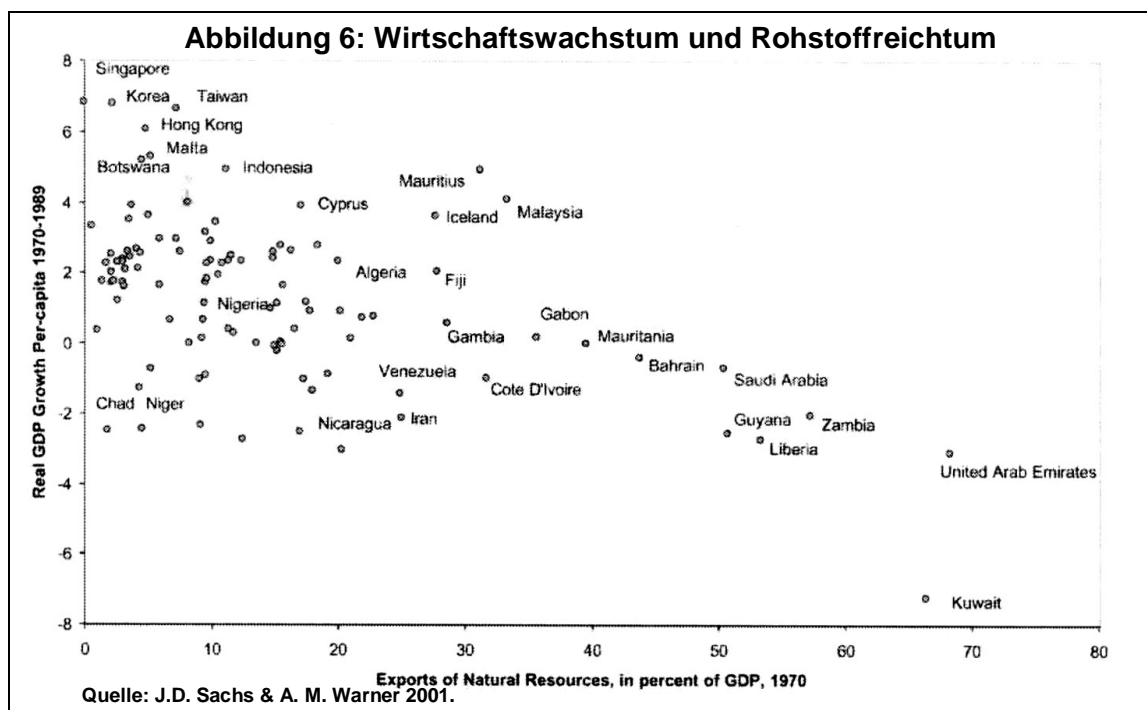
Wenden wir uns nun den mehr langfristigen Wirkungen des Rohstoffsektors in einer entwickelten Volkswirtschaft zu.

5 Der Fluch des Rohstoffreichtums

In den letzten Jahren ist erneut die These, dass Länder mit einem großen Rohstoffsektor²⁷ ein geringeres Wirtschaftswachstum haben als andere, rohstoffärmere Länder, Gegenstand von Untersuchungen geworden. Sachs und Warner bestätigen in ihrer Studie „The curse of natural resources“²⁸ diese These (siehe Abbildung 6). Anhand ökonometrischer Untersuchungen schließen sie aus, dass andere Erklärungsvariablen, wie etwa geographische Lage, Klima und Pro-Kopf-Einkommen den negativen korrelativen Zusammenhang zwischen Rohstoffreichtum und niedrigem Wirtschaftswachstum erklären können. Die wichtigste Erklärungsvariable ist laut Sachs und Warner das heimische Preisniveau für nicht handelbare Güter, das in Ländern mit großem Rohstoffsektor relativ höher liegt als in anderen Ländern. Da das Preisniveau für handelbare Güter aber weitgehend auf dem Weltmarkt bestimmt wird und damit weitgehend einheitlich ist für alle Länder, bedeutet dies, dass das totale Preisniveau in rohstoffreichen Ländern höher liegt. Auslandskonkurrierende Unternehmen (im so genannten traditionellen Exportsektor) haben deshalb in diesen Ländern höhere Inputkosten. Ihre Wettbewerbsfähigkeit wird verringert. Die Exporte „traditioneller“ Güter wachsen geringer, die Importe „traditioneller“ Güter wachsen relativ mehr in einer Rohstoffökonomie. Beides drückt das Gesamtwachstum nach unten. Dies ist eine Art wachstumstheoretische Auslegung der Hypothese von der holländischen Krankheit.

²⁷ Gemessen etwa als Anteil am Bruttoinlandsprodukt oder als Anteil an den Gesamtexporten.

²⁸ Sachs & Warner 2001. Siehe auch Sachs & Warner 1995; Rodriguez & Sachs 1999.



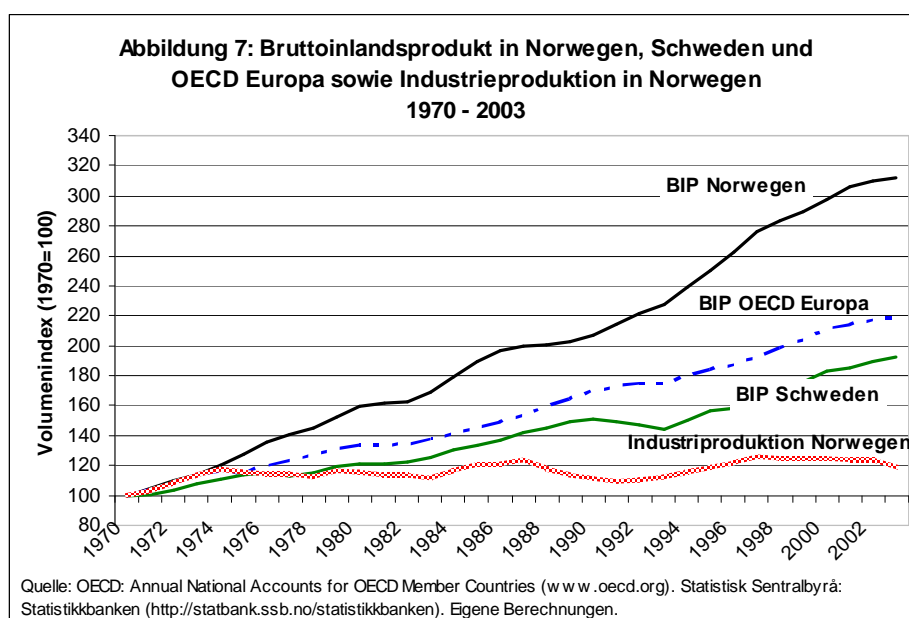
Der Zeitraum, in dem der Rohstoffsektor in Norwegen eine bedeutende wirtschaftliche Rolle spielte, ist bis jetzt noch zu kurz, um bereits heute solche – eher langfristig wirkende – negative gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte eindeutig identifizieren zu können. In der Aufbauphase des Rohstoffsektors sind die wachstumssteigernden Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt stärker als die oben diskutierten wachstumsdämpfenden Wirkungen. Dass aber ein expandierender Erdölsektor den relativen Rückgang des übrigen „traditionellen“ und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Industriesektors im Falle Norwegens beschleunigt hat, ist nicht zu leugnen. Abbildung 7 zeigt deutlich, dass die Rohstoffökonomie Norwegen die letzten 30 Jahre durchgehend ein höheres gesamtwirtschaftliches Wirtschaftswachstum hatte als der Durchschnitt der europäischen Industrieländer und – im Einzelländervergleich – auch höher als das nicht mit Öl- und Gasvorkommen gesegnete Nachbarland Schweden. Abbildung 7 zeigt aber auch, dass die gesamte verarbeitende Industrie im gleichen Zeitraum überhaupt kein reales Wachstum erreichen konnte.²⁹

Auf die lange Periode industriellen Stillstandes und zeitweise auch Rückganges aufgrund des Crowding-out Effekts einer stetigen Hochkonjunktur, die vom expansiven Rohstoffsektor getragen und durch expansive Finanzpolitik noch verstärkt wurde, folgte in den 90er Jahren zwar vorübergehend eine Periode der Wiedererholung des (traditionellen) Industriesektors, hauptsächlich getragen von einer konzertierten Aktion, der so genannten „Solidaritätsalterna-

²⁹ Abbildung 3 zeigt, dass diese Stagnation im traditionellen Industriesektor auch mit deutlichem Beschäftigungsrückgang verbunden war.

tive“.³⁰ Aber die gelungene konzertierte Aktion generierte schon in wenigen Jahren einen erneuten Wirtschaftsboom mit zugehörigen Lohn- und Preissteigerungen, die die Wettbewerbsfähigkeit der traditionellen Industrieunternehmen aufs Neue verschlechterte. Eine restriktive Zinspolitik in den Jahren 1999 – 2003 dämpfte zwar die expansiven Kräfte, trieb aber gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Exportunternehmen noch weiter nach unten, weil die hohe Zinsdifferenz zum Ausland zu einer Aufwertung der heimische Währung führte (vgl. Abbildung 4).

Zu solchen Effekten kommt noch hinzu, dass die großen Schwingungen des Erdölpreises (ebenfalls in Abbildung 4 zu sehen) zu ebenso großen Schwankungen der Exporteinnahmen führen, dadurch auch den Wechselkurs und mit ihm die Wettbewerbsfähigkeit der Festlandsindustrie beeinflussen. Wenn dies dann auch noch die Geldpolitik zu ständigen diskretionären, oft prozyklischen Reaktionen zwingt, generiert die Erdölökonomie in Norwegen ihre eigenen Konjunkturzyklen.



Auf weitere Erklärungsfaktoren für einen negativen Wachstumseffekt kommen wir im Abschnitt 6.2 weiter unten zurück.

6 Geld auf der Bank oder Erdöl unter der Erde?

„*Olje på bok og olje på rot*“ heißt der Titel eines Vortrages, in dem der Vizepräsident der norwegischen Zentralbank, Jarle Berge, die Frage stellt, was besser sei: den Rohstoff Erdöl unter der Erde verbleiben zu lassen oder ihn raschest möglich abzubauen und damit zu Geld

³⁰ Schewe 1999.

zu machen.³¹ Wir vermissen bisher eine eingehende, wissenschaftliche Diskussion über diese zentrale Frage: Wie schnell und in welchem Umfang sollen die beträchtlichen Erdöl- und Erdgasvorkommen Norwegens ausgebeutet werden?

Im Ausgangspunkt ist der Wert einer Tonne Nordseeöl der gleiche, unabhängig davon, ob die Tonne unter der Erde liegt oder ihr Inhalt auf dem Weltmarkt verkauft und der Erlös in Wertpapieren angelegt und auf Bankguthaben deponiert wird. Wie aber beeinflusst die Art der Vermögensanlage das Verhalten des Vermögensbesitzers, in diesem Fall die Gesamtgesellschaft mit dem Staat sozusagen als Treuhänder? Wenn etwa ein Privathaushalt, der sein Vermögen ganz in Grundbesitz anlegt, mit diesem Reichtum anders umgeht als ein anderer Privathaushalt, der sein Vermögen gänzlich in liquiden Wertpapieren und Bankeinlagen hält, kann man unterschiedliches Verhalten auch bei Politikern erwarten. Politiker sowie deren Wähler unterliegen einem viel stärkeren Druck, ihr Vermögen zu verausgaben, wenn dieses in Form von Finanzvermögen hochliquide ist und in exorbitant großen Geldsummen für jeden sichtbar gemacht wird, als wenn das gleiche Vermögen nur in Gestalt eines Bodenschatzes tief unter dem Meeresboden liegt.³² Erst als das Erdöl in immer größeren Mengen ausgebeutet und somit zu Geld verwandelt wurde, begriff das norwegische Volk plötzlich den staatlichen Reichtum als etwas ganz Konkretes und in Geldeinheiten Ausdrückbares. Seit Jahren führt man in Norwegen eine intensive politische Debatte darüber, wie viel von dem bereits in finanzielle Werte transformierten Erdölvermögen heute ausgegeben werden soll, und zu welchen Zwecken. Es gibt jedoch bisher keine Einigkeit darüber, wie viele Ölgelder die norwegische Volkswirtschaft ohne negative Folgen absorbieren kann. Dem Mann auf der Straße ist es nur äußerst schwer zu vermitteln, dass

- die Einnahmen aus der Erdölförderung nur eine Transformation von Volksvermögen sind und keine laufenden Einnahmen aus dem Wirtschaftskreislauf,
- diese Einnahmen aus Exportentgelten in Fremdwährung bestehen, daher letztlich nur im Ausland reale Kaufkraft haben indem sie für Importgüter ausgegeben werden,
- eine zu hohe, nachfragewirksame Verausgabung dieser Gelder im Inland aufgrund des bereits oben diskutierten Aufwertungseffektes negative Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der übrigen inländischen Wirtschaftssektoren haben muss.

Politisch lässt sich das Rad heute kaum noch zurückdrehen, und keine politische Partei wagt es derzeit vorzuschlagen, die Öl- und Gasproduktion deutlich zu senken. Ganz im Gegenteil drängen starke wirtschaftliche und politische Kräfte auf weiteres Wachstum im Rohstoff-

³¹ Bergo 2002.

³² Vgl. Isachsen 2002:14.

sektor. Die mächtige Offshoreindustrie und deren Zulieferbetriebe sowie Lokalpolitiker und Arbeitnehmerorganisationen in den weiträumigen Küstenregionen, wo die großen Landbasen der Ölindustrie Beschäftigung und Wirtschaftswachstum sichern, sind sich einig darin, dass das Investitionsvolumen im Erdölsektor groß bleiben muss, dass deshalb ständig neue Förderregionen zu erschließen sind und letztlich damit das Fördervolumen von Öl und Gas auf höchstmöglichem Niveau zu halten ist.

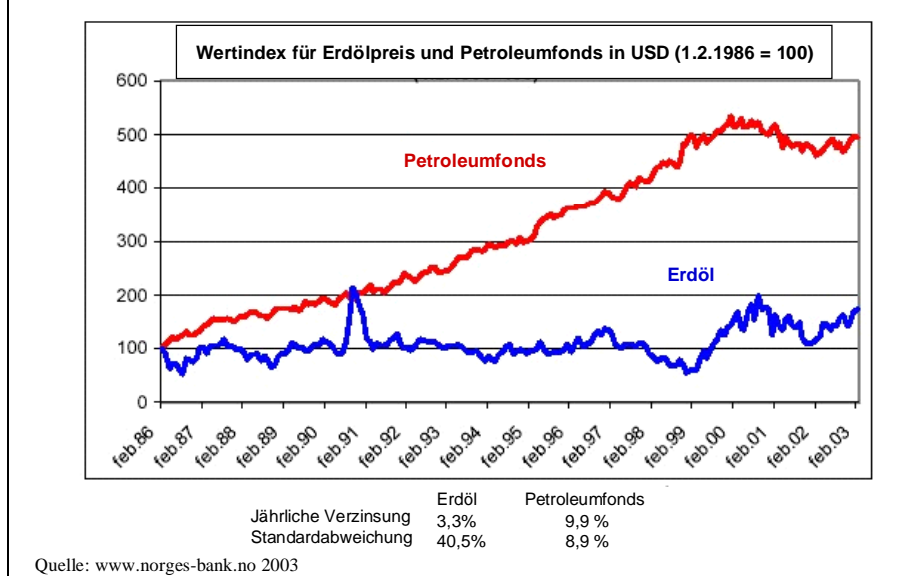
6.1 Argumente für einen raschen Abbau der Erdölreserven

Der Vorschlag für eine zeitlich gestreckte und vom Volumen her niedrigere jährliche Förderung der Rohstoffreserven trifft auf ein ökonomisches Gegenargument, das scheinbar rational und damit auch einleuchtend erscheint. Ein zeitlich gebremster Rohstoffabbau kann abgewiesen werden mit dem Argument, dass der Staat als Verwalter des Volksvermögens größtmögliche finanzielle Rentabilität anzustreben habe. So wird behauptet, dass die finanzielle Rendite, also die Verzinsung des Erdölvermögens in Form finanzieller Anlagen, deutlich höher sei als die Verzinsung eines entsprechend ebenso großen Realvermögens unter dem Meeresboden³³ (siehe Abbildung 8). Die Verzinsung des Erdöls „unter dem Meeresboden“ ist eine direkte Funktion der jährlichen Ölpreissteigerungen, während die Verzinsung des Finanzvermögens bestimmt wird von der Zusammensetzung des Anlagenportfolios einerseits und der Rendite der einzelnen Anlagenarten andererseits.

Auch das Anlagenrisiko scheint empirischen Daten zufolge deutlich niedriger zu sein bei einer Transformation des Realvermögens Erdöl in einen finanziellen Fonds (entsprechend dem norwegischen Erdölfonds), als bei einer fortdauernden Hortung des Realvermögens unter dem Meeresboden. Dies wirkt überraschend, wenn man von der allgemeinen These ausgeht, dass höhere Rendite oft auch höheres Risiko mit sich führt. Eine mögliche Erklärung liegt darin, dass das Erdöl unter dem Meeresboden nur aus einem einzigen Aktivum besteht, dessen Preis stark im Zeitablauf schwankt. Die Transformation in einen finanziellen Fonds erlaubt hingegen eine breite Diversifizierung nach Anlagentypen, Branchen und Ländern, wobei die zeitliche Entwicklung der Verzinsung der einzelnen Arten von Aktiva nicht einheitlich verläuft und damit die Ertragsschwankungen des gesamten Portfolios reduziert.

³³ Vgl. unter anderem Bergo 2003 und Bergo 2002.

Abbildung 8: Verzinsung von Realvermögen und Finanzvermögen



Allerdings sind diese historischen Erfahrungswerte bisher nur für einen begrenzten Zeitraum erfasst (1986 – 2003). Keiner kann sagen, ob diese Entwicklung auch für die Zukunft und für einen weitaus längeren Zeitraum gelten wird. Es kann sein, dass über längere Zeiträume gesehen das Erdölvermögen unter dem Meeresboden doch eine größere Wertsteigerung erfahren wird als ein entsprechend angelegtes finanzielles Vermögen. Die Entwicklung von Aktienkursen und Wertpapierzinsen ist ebenfalls sehr unsicher vorauszusehen.

6.2 Argumente für ein moderateres Tempo bei der Erdölförderung

Gegen eine allzu rasche Ausbeutung der Rohstoffvorräte in einer entwickelten Volkswirtschaft kann man eine ganze Reihe von Argumenten anbringen, die durch die Erfahrungen in Norwegen bisher durchaus bestätigt werden.³⁴ Wenn das aus der Erdölförderung resultierende Finanzvermögen in Form eines Erdölfonds stetig anwächst, wird sich die Gesellschaft in steigendem Maße des großen Vermögens in staatlicher Hand bewusst. Die Erwartungen an den Staat, die öffentlichen Ausgaben zu erhöhen, steigen. Das Volk fordert bessere öffentliche Dienstleistungen, Steuersenkungen und steigende Übertragungen.

Ein großer staatlicher Erdölfonds stimuliert zu verstärktem so genannten „Rent-seeking“ Verhalten.³⁵ Unterschiedliche Interessengruppen wenden Zeit und Kräfte auf, um einen größeren Anteil am staatlichen Vermögen zu erhalten. Ein Beispiel für dieses Rent-seeking ist

³⁴ Vgl. auch Isachsen 2002:14.

³⁵ Rent-seeking ist die unproduktive Anwendung von Ressourcen zur Erlangung von Transfers, etwa aus staatlichen Quellen, ohne eigene Gegenleistung. Vgl. auch die Beiträge in Isachsen 2002.

das „Norsk Investorforum“, das sich deutlich dafür einsetzt, Teile des Erdölfonds der norwegischen Industrie als Investitionskapital zur Verfügung zu stellen.³⁶

Große staatliche Einkommen aus dem Erdölsektor machen es schwieriger, Reformen zur Modernisierung und Effektivisierung im öffentlichen Sektor durchzuführen. So können Kommunalpolitiker allzu leicht über ihre chronischen Haushaltsprobleme klagen unter dem Hinweis, dass ja der Staat über enorme Haushaltsüberschüsse verfüge, die er gefälligst an die armen Kommunen weitergeben sollte. Diese Argumentation wird in Norwegen auch von zwei politischen Parteien am jeweils äußeren linken und rechten Spektrum für ihren populistischen Wählerstimmenfang ausgenutzt.

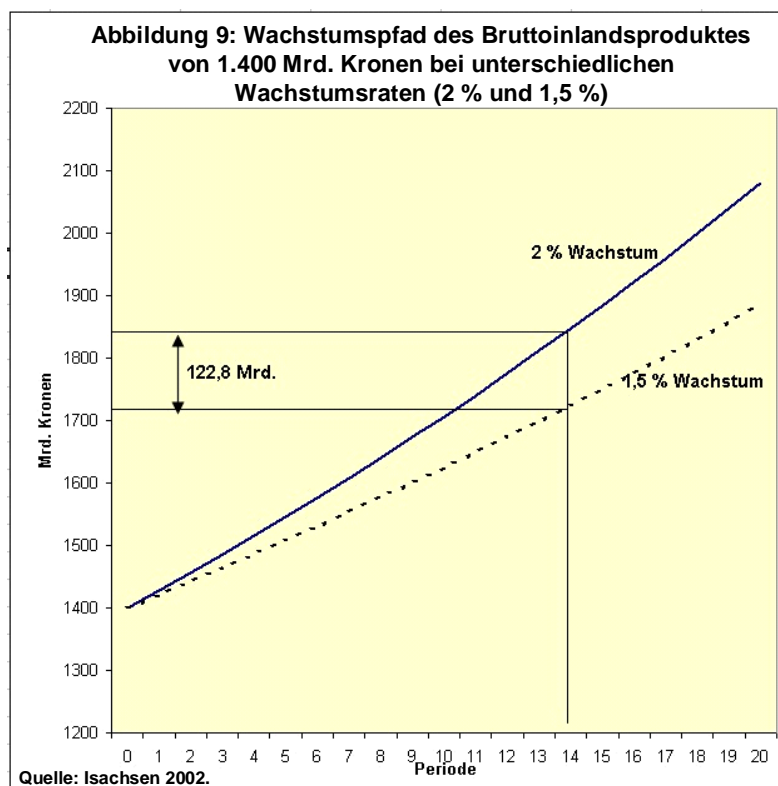
Die permanent und reichlich einfließenden staatlichen Ölgelder und, damit einhergehend, das ständig größer werdende staatliche Finanzvermögen können – über den bereits diskutierten Verdrängungseffekt der holländischen Krankheit hinausgehend – negativ auf die Wachstumskräfte und die Wachstumsrate in der übrigen Ökonomie wirken.³⁷ Aktives Rent-seeking, mangelnder Wille zu Strukturwandel und Produktivitätssteigerungen und allgemeines Missvergnügen über den ständig reicheren Staat können wachstumshemmend wirken und damit das Wirtschaftswachstum reduzieren, verglichen mit anderen Ländern ohne Rohstoffreichtum. Damit kann ein niedrigeres Wirtschaftswachstum in den anderen Wirtschaftssektoren sehr leicht das höhere Wachstum, das der Erdölsektor selbst generiert, neutralisieren. Dies kann anhand eines einfachen Zahlenbeispiels gezeigt werden: Nehmen wir an, dass Norwegen gegen Ende der Periode, in der die Erdöleinnahmen fließen, einen gesammelten Fonds von 3.000 Mrd. Kronen angespart hat. Unter der weiteren Annahme von 4% jährlicher Realrendite kann das Land dann jährlich 120 Mrd. Kronen an Erträgen aus dem Fonds verbrauchen, ohne dass das Fondsvermögen selbst abgebaut wird. Wie die Abbildung 9 zeigt, ist dieses jährliche Zinseinkommen von 120 Mrd. Kronen schon nach 14 Jahren als „zusätzliches Einkommen“ verschwunden, falls die Volkswirtschaft aufgrund der oben genannten Effekte nur ein um 0,5% geringeres Wirtschaftswachstum aufweist im Vergleich zu einer Situation ohne Erdölreichtum.³⁸

So kann eine im Ausgangspunkt reiche Rohstoffökonomie trotz reichlich sprudelnder Finanzeinkünfte im Laufe der Zeit auf ihrem Wachstumspfad hinter anderen „normalen“, rohstoffärmeren Ökonomien zurückbleiben.

³⁶ Beiträge, die ein solches Rent-seeking befürworten, findet man in: Roland, Norman & Reve 2001. Kritische Beiträge, u. a. Erling Holmøy und Arne Jon Isachsen, findet man in: Isachsen 2002.

³⁷ Siehe auch verschiedene Beiträge von Gylfason, u. a. Gylfason 2002.

³⁸ Die Abbildung zeigt einen Wachstumspfad des Bruttoinlandsproduktes in angenommener Höhe von 1.400 Mrd. Kronen im Jahr 0. Das Beispiel ist entnommen aus: Isachsen 2002:17.



Kommen wir nun zu einem weiteren Kritikpunkt gegen einen zu großen und dominanten Rohstoffsektor in einer entwickelten Volkswirtschaft. Ein großer Erdölsektor erzielt in einer kleinen Ökonomie entsprechend hohe Exportüberschüsse und starke Multiplikatorwirkungen auf Produktion, Einkommen und Beschäftigung. Wie die Entwicklung in Norwegen insbesondere in den 90er Jahren zeigt, generiert dies eine langdauernde, künstlich starke Hochkonjunktur verbunden mit einem andauernd hohen Grad gesamtwirtschaftlicher Kapazitätsausnutzung und damit verbundener Überschussnachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Mit dem hohen Wachstum steigen auch Kaufkraft und materieller Wohlstand bei den privaten Haushalten. Die Zukunftserwartungen der Wirtschaftssubjekte bezüglich der Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes und kommender Einkommenssteigerungen werden immer positiver und generieren dadurch einen zusätzlichen expansiven Nachfrageeffekt.³⁹ Diese vom Rohstoffsektor bedingte Hochkonjunktur im privaten Sektor muss schließlich durch eine restriktive Finanz- und Geldpolitik gedämpft werden, wenn sie nicht in einer Spirale von Lohn- und Preissteigerungen enden soll. Wie aber soll die Bevölkerung im Angesicht ständig steigender staatlicher Einnahmenüberschüsse aus dem Erdölsektor eine restriktive Finanzpolitik verstehen und akzeptieren? In Kontext einer andauernden Hochkonjunktur wurde deshalb in Norwegen das Assignment der Finanz- und Geldpolitik in 2001 grundlegend geändert, worauf

³⁹ Wenn das erwartete Lebenseinkommen und der erwartete Gegenwartswert des persönlichen Vermögens wachsen, steigt auch die Ausgabenneigung der Verbraucher. Niedrige Realzinsen verstärken diesen Effekt zusätzlich.

weiter unten noch zurückgekommen wird. Ein deutlich kleinerer und damit weniger expansiver Erdölsektor würde den Bedarf für eine restriktive Haushaltspolitik deutlich senken, die primär nur dazu dient, eben den durch die expansive Erdölwirtschaft generierten Boom zu dämpfen.

Ein großer Erdölsektor mit den oben skizzierten expansiven Wirkungen ermöglicht einen großen Spielraum für Reallohnsteigerungen, sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Sektor. Auch steigende Forderungen nach kostenintensiven Reformen im Arbeitsleben (wie etwa längere Ferien und niedrigeres Rentenalter) sind leichter durchzusetzen. Der boomende Erdölsektor löst damit eine „innere“ Aufwertung aus, die sich in steigenden Produktionskosten in allen Sektoren ausdrückt. Im Sinne der holländischen Krankheit wird so die Wettbewerbsfähigkeit der übrigen mit dem Ausland konkurrierenden Sektoren verschlechtert.⁴⁰ Durch diesen „Sekundäreffekt“ werden also die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung negativ beeinflusst. Führt der Verdrängungseffekt auch zu einem dauerhaften Rückgang der heimischen Produktion „traditioneller“ Güter durch Abbau inländischer Produktionskapazitäten, werden damit die am Ende der Rohstoffperiode auftretenden Probleme größer, wenn die nun ausbleibenden Deviseneinkünfte aus dem Rohstoffexport durch entsprechend höhere Exporte traditioneller Güter zu ersetzen sind.⁴¹ Immer wieder wird deshalb darauf hingewiesen, dass ein auf Dauer gesicherter Fortbestand der übrigen, auf dem Weltmarkt konkurrierenden inländischen Unternehmen ein deutlich niedrigeres Reallohnwachstum erfordert, als es in den letzten Jahren in Norwegen der Fall war.⁴² Wie aber sollen moderate Lohnzuwächse in der Praxis durchgesetzt werden können im Kontext einer dauerhaften Hochkonjunktur, die der expansive Rohstoffsektor ständig generiert?

Länder mit hohem Rohstoffexport sind auch in besonderem Maße Wechselkursschwankungen ausgesetzt, die sehr stark von den Schwankungen der Rohstoffpreise bestimmt werden. Dabei schwankt der Wechselkurs der heimischen Währung synchron mit dem Erdölpreis (vgl. für Norwegen Abbildung 4). Da die Deviseneinnahmen aus dem Erdöllexport sehr stark mit dem Erdölpreis schwanken, schwankt damit auch der Handelsbilanzsaldo, was den Wechselkurs über die Devisenmärkte unmittelbar beeinflusst. Verstärkt werden diese Kursschwankungen durch die spekulativen Kapitalbewegungen, welche die Spekulanten aufgrund ihrer Wechselkurserwartungen auslösen. Ist in einem System fester Wechselkurse die Geld-

⁴⁰ Dabei ist zu beachten, dass die Unternehmen im Rohstoffsektor selbst wegen ihrer exorbitant hohen Gewinne nicht von diesem – von ihnen selbst ausgelösten – Kosteneffekt betroffen werden.

⁴¹ Das für Norwegen später entstehende Problem der Erstattung von sinkenden Rohstoffexporten durch steigende Ausfuhr anderer Güter diskutiert auch Norman 1999.

⁴² Holmøy & Heide 2003.

politik an das Ziel der Wechselkursstabilität gebunden, wie das in Norwegen der Fall war für die Periode 1992 – 2001, muss die Geldpolitik im Regelfall prozyklisch reagieren und verstärkt damit den heimischen Konjunkturzyklus (vgl. die Periode 1996-2001 in Abbildung 4)⁴³. In einem Regime flexibler Wechselkurse, das Norwegen ab 2001 eingeführt hat, ist die Rohstoffökonomie entsprechend stärker den genannten Wechselkursschwankungen ausgesetzt, und auch hier muss die Geldpolitik reagieren, um dem vom Erdölsektor ausgehenden Aufwertungsdruck entgegenzusteuern (siehe die Periode 2001-2004 in Abbildung 4).

Ganz abgesehen von den eher kurzfristig vom volatilen Erdölpreis bestimmten Wechselkursschwankungen, schaffen die andauernd hohen Exportüberschüsse aus dem Erdölsektor andauernden Aufwertungsdruck auf die heimische Währung. Dabei wirken ein direkter Aufwertungseffekt (die andauernden Exportüberschüsse führen zu einem ebenso andauernden Überschussangebot an ausländischer Währung auf dem Devisenmarkt: der Preis der heimischen Währung steigt) und ein indirekter Aufwertungseffekt in die gleiche Richtung (die vom Rohstoffexport induzierte Hochkonjunktur führt zu Lohn- und Preissteigerungen, welche wiederum eine kontraktive Zinspolitik der Zentralbank auf den Plan ruft: Steigende Zinsdifferenz erhöht den Nettokapitalimport, steigendes Devisenangebot und sinkende Devisennachfrage führen zu weiterem Ansteigen des Devisenkurses der heimischen Währung). Zuletzt im Jahre 2002 erlebte Norwegen eine solche kräftige „äußere“ Aufwertung ihrer Währung⁴⁴. Wie schon in der Diskussion um den Effekt der „Dutch Disease“ genannt, führte dies, verstärkt durch die hohen Zinsen, zu einer raschen und rapiden Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit im „übrigen“, mit dem Ausland konkurrierenden Sektor. Zahlreiche Exportbetriebe stellten die Produktion ein oder verlagerten diese ins kostengünstigere Ausland. Im Zuge der rasch ansteigenden Arbeitslosigkeit musste die Zentralbank schließlich ihre Inflationsprognosen revidieren und das Ruder der Geldpolitik hart umlegen. Kräftige Zinssenkungen führten zu einer raschen Abwertung der norwegischen Krone. Der Crowding-out Effekt der Aufwertung war erst einmal wieder gestoppt. Keiner wird behaupten können, dass eine solche Geldpolitik des „stop-and-go“ optimal ist.

Die Produktion eines jeden nicht erneuerbaren Rohstoffs muss schließlich einmal aufhören, wenn die begrenzten Vorräte völlig ausgebeutet sind. Je größer der Beitrag des Rohstoffsektors und der Rohstoffexporte zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung während der

⁴³ Wenn im Zuge eines Konjunkturaufschwungs die heimische Währung aufgewertet wird, muss die Zentralbank, um dem Aufwertungsdruck entgegenzuwirken, die Zinsen senken, was den Konjunkturaufschwung noch weiter anheizt.

⁴⁴ Im Laufe eines Jahres, von Dezember 2001 bis Dezember 2002 fiel der Kurs des Euro gegenüber der norwegischen Krone von 7,99 auf 7,29 (-9,%), was bedeutet, dass die norwegische Krone sich um 9,7 % aufwertete.

Ausbeutungsphase war, desto umfassender werden die Anpassungsprobleme, die mit der unumgänglich gewordenen Restrukturierung der Wirtschaft nach Ende der Ausbeutungsphase einhergehen. Inzwischen liegen erste Modellberechnungen über die makroökonomischen Wirkungen des kommenden Rückgangs des Erdölsektors in Norwegen vor. So prognostizieren Cappelen et al. (2003)⁴⁵ einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit, der auch mithilfe expansiver Finanzpolitik nicht ganz zu kompensieren sein wird, obwohl diese durch den inzwischen angesparten Erdölfonds einen beträchtlichen Handlungsspielraum gewonnen hat.

Wir konkludieren: Eine Reihe von wichtigen ökonomischen Argumenten sprechen für ein langsames Wachstum und ein niedrigeres Niveau der Rohstoffausbeutung in einer kleinen, entwickelten Volkswirtschaft. Die Ausbeutung hätte über einen längeren Zeitraum erfolgen können, und die negativen Realeffekte während und nach der Ausbeutungsphase, die zum großen Teil erst langfristig sichtbar werden, wären weitaus geringer.

7 Der norwegische Petroleumfonds

Der „staatliche Petroleumfonds“ (populär auch Erdölfonds genannt) wurde 1990 durch ein Gesetz errichtet, aber erst ab 1996 in Gebrauch genommen. Der Fonds liegt unter der Aufsicht des Finanzministeriums, wobei die operative Verwaltung des Finanzvermögens von der Zentralbank wahrgenommen wird.⁴⁶ Der Fonds ist sowohl ein „Sparfonds“ sowie ein „Stabilisierungsfonds“⁴⁷. Seine gesetzliche und institutionelle Ausgestaltung erfüllt im Großen und Ganzen die Anforderungen, die an einen effektiven „Nonrenewable Resource Funds“ (NRF) gestellt werden.⁴⁸

Einnahmen des Fonds sind die laufenden jährlichen Nettoeinnahmen des Staates aus dem Erdölsektor⁴⁹ sowie die jährlichen Zins- und Dividenderträge aus den Anlagen des Fonds.

Ausgaben des Fonds sind die jährlichen Übertragungen an den Staatshaushalt zur Deckung des „von Erdöleinnahmen korrigierten Defizits im Staatshaushalt“. Damit wird der Fonds zu einem integrierten Bestandteil des Staatshaushaltes und des finanzpolitischen Instrumentariums. Die Abflüsse aus dem Fonds sind identisch mit dem Defizit im Staatshaushalt, und es ist nicht möglich, etwa die Steuern zu senken oder die Staatsausgaben zu erhöhen, ohne dass dies in gleichem Umfang die Nettozuflüsse zum Erdölfonds reduziert. Anders aus-

⁴⁵ Cappelen u. a. 2003.

⁴⁶ Olje- og energidepartementet 2002. Olsen 1996. Diverse Webpublikationen der Norges Bank (www.norges-bank.no) und des Finansdepartementet (<http://odin.dep.no/fin>).

⁴⁷ Davis u.a. 2001; Fasano 2000.

⁴⁸ Davis u.a. 2001.

⁴⁹ Dazu gehören: Steuern, Abgaben, Nettoeinkünfte aus der direkten Beteiligung des Staates an der Öl- und Gasförderung sowie die Dividenderträge aus den staatlichen Erdölgesellschaften Statoil und Hydro.

gedrückt: Dem Erdölfonds werden nur dann in einer gegebenen Haushaltsperiode Mittel zugeführt, wenn der gesamte Staatshaushalt einschließlich der periodischen Einnahmen aus dem Erdölsektor kein Defizit aufweist.

Seit der ersten Einzahlung in 1996 ist der Fonds sehr rasch gewachsen im Takt mit den stark ansteigenden Einnahmen aus dem Erdölsektor. Zum 30. 9. 2004 waren 988,1 Mrd. NOK in ausländischen Aktien (40%) und zinsbringenden Wertpapieren (60%) angelegt. Für Ende 2006 erwartet man bereits einen Bestand von rund 1.500 Mrd. NOK, was über 80% eines jährlichen BIP ausmacht. Bereits für 2010 prognostiziert man einen Fondsbestand von 2.103 Mrd. NOK.⁵⁰

Mit der Errichtung des Fonds werden drei zentrale Ziele verfolgt: Als finanzpolitischer Buffer soll der Fonds die Finanzpolitik von den Auswirkungen stark schwingender Erdölpreise und konjunktureller Schocks abschirmen (Stabilisierungsziel). Durch Ansparen des von Real- zu Finanzvermögen transformierten Rohstoffvorkommens sollen zum einen auch noch spätere Generationen an diesem Volksvermögen teilhaben. Zum anderen sollen die zu erwartenden, zukünftig stark steigenden Renten- und Pensionsverpflichtungen, die zeitlich zusammenfallen mit dem zu erwartenden Rückgang der laufenden Einnahmen aus der Erdölförderung, aus dem dann angesparten Erdölfonds zumindest teilweise finanziert werden können (intertemporales Allokationsziel). Dadurch dass – wie gesetzlich vorgeschrieben – die Gelder des Erdölfonds ausschließlich im Ausland, das heißt in ausländischen Wertpapieren, angelegt werden, geschieht ein beträchtlicher Kapitalexport, der die ungewünschten realwirtschaftlichen Effekte der hohen Devisenüberschüsse aus den laufenden, hohen Rohstoffexporten neutralisieren soll: Der reale Aufwertungsdruck auf die norwegische Krone und der daraus resultierende negative Effekt der diskutierten „Dutch Disease“ werden gebremst, und gleichzeitig werden durch Anlage im Ausland die expansiven Nachfrageeffekte im Inland und damit verbundene negative Preis- und Kostenwirkungen zumindest stark abgeschwächt. Beides dient dem Ziel der Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der übrigen „Festlandsökonomie“ (Wettbewerbsziel).⁵¹

⁵⁰ Dies entspricht etwa 460.000 NOK oder 56.000 € pro Einwohner und ungefähr dem dreifachen Umfang eines heutigen Staatshaushaltes (2004). Aktuelle Zahlen findet man bei Norges Bank (www.norges-bank.no/petroleumsfondet/), Finanzdepartementet (<http://odin.dep.no/fin/>). Siehe auch Nasjonalbudsjett 2005.

⁵¹ Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.2 oben.

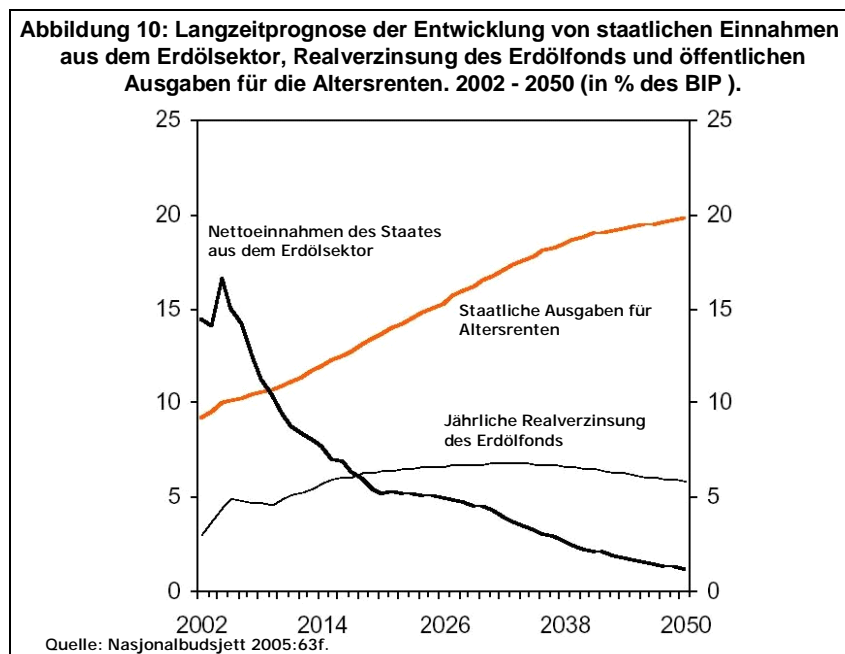


Abbildung 10 zeigt die Langzeitprognose der Regierung zur Entwicklung von öffentlichen Einnahmen aus dem Erdölsektor, Realverzinsung des Erdölfonds und Ausgaben des Staatshaushaltes für Altersrenten bis zum Jahre 2050. Dabei wird deutlich, dass die jährlichen öffentlichen Nettoeinnahmen aus dem Rohstoffsektor schon in wenigen Jahren deutlich abnehmen werden und damit auch das Wachstum des Erdölfonds gegen null geht. Damit steigen auch die jährlichen Finanzerträge aus dem Fonds nicht mehr weiter an, nachdem sie eine maximale Höhe von 6,5 % des BIP erreicht haben. Gleichzeitig steigen die staatlichen Ausgaben für Altersrenten der Bevölkerung auf 20% des BIP im Jahre 2050 an. Das bedeutet, dass die Verzinsung des Erdölfonds nur einen bescheidenen Beitrag zur Finanzierung der Altersrenten in der Zukunft erbringen kann. Mit dieser Argumentation versucht die norwegische Regierung seit Jahren, der Bevölkerung klarzumachen, dass es sinnvoll und notwendig ist, die staatlichen Einnahmen aus der Ölförderung nicht schon heute zu verausgaben, sondern anzusparen, damit die Finanzerträge auch nachfolgenden Generationen zugute kommen können.

8 Das Reassignment der Finanz- und Geldpolitik in 2001

Seit den siebziger Jahren wurde – als Reaktion auf die fortschreitende Globalisierung der Weltwirtschaft und auf die besonderen Anforderungen durch den expandierenden Erdölsektor – die wirtschaftspolitische Konzeption in Norwegen mehrmals geändert. Nachdem die Strategie der sog. „Solidaritätsalternative“ nach 1992 die norwegische Ökonomie aus der bisher

schwersten Rezession der Nachkriegszeit erfolgreich herausgeführt hatte⁵², aber dann im Verlauf der danach anhaltenden Hochkonjunktur nicht mehr effektiv weitergeführt werden konnte, wurde in 2001 ein Reassignment durchgeführt und die stabilisierungspolitische Grundkonzeption erneut geändert. Man führte die so genannte „Handlungsregel“ für die Finanzpolitik zusammen mit einer neuen Vorschrift für die Geldpolitik ein.

Dies hatte eine politische und eine ökonomische Begründung. Neben den drei früher genannten Zielen für die Errichtung des Erdölfonds kam nun noch ein weiteres Argument hinzu, das eher eine psychologische und pädagogische Funktion hatte: Durch seine pure Existenz und durch die laufende Offenlegung aller Zahlen und Fakten des Fonds wird der Bevölkerung bewusst gemacht, welche Reichtümer sie durch das in Geld umgewandelte Erdöl besitzt. Dabei verstehen jedoch die meisten Bürger noch immer nicht, weshalb diese enormen öffentlichen Einnahmen im Ausland angelegt werden sollen und nicht einfach im Inland ausgegeben werden können, etwa zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und zur Finanzierung besserer öffentlicher Wohlfahrtsleistungen.⁵³

Nicht zuletzt also, um angesichts des immer größer werdenden Erdölfonds dem ständigen politischen Druck für höhere Staatsausgaben begegnen zu können, wurde die finanz- und geldpolitische Konzeption in 2001 nochmals grundsätzlich geändert. Da die exorbitant hohen öffentlichen Einnahmen aus dem Erdölsektor in Norwegen inzwischen einen großen Erwartungsdruck in der Gesellschaft und damit wachsende politische Begehrlichkeit für höhere Ausgaben über den Staatshaushalt auslösten, dem sich die Politiker nur schwer entgegenstellen konnten, führte die damals sozialdemokratische Regierung mit Zustimmung des Parlamentes eine neue so genannte „Handlungsregel“ für die Finanz- und Haushaltspolitik des Staates ein zusammen mit einer neuen Richtlinie auch für die Geldpolitik der Zentralbank. Zwar deutete man die neue Politik als eine „Weiterführung der zentralen Elemente der Solidaritätsalternative, [die dazu beiträgt,] Arbeit für alle sowie einen starken dem Weltmarkt Wettbewerb ausgesetzten Wirtschaftssektor zu sichern“.⁵⁴ Hauptziel war es jedoch, einerseits ein ausgabenwirksames „Einschleusen“ der Erdöleinnahmen in den Staatshaushalt zu legitimieren und zwar in einem höheren Ausmaß als bisher, andererseits jedoch auch klar festzulegen, dass dieses Einschleusen nur bis zu einer ganz bestimmten Höhe zu geschehen habe.⁵⁵

⁵² Vgl. Schewe 1999.

⁵³ Wie bereits dargelegt, stimuliert die Existenz eines solchen öffentlichen Fonds das Rent-seeking. Allen voran fordert dabei die erstarkte rechtspopulistische norwegische „Fortschrittspartei“ ständig höhere staatliche Ausgaben, finanziert aus den laufenden Erdöleinnahmen.

⁵⁴ Finansdepartementet 2001.

⁵⁵ Siehe auch Olsen & Skjæveland 2002.

Einfach ausgedrückt besagt die neue Handlungsregel Folgendes: Der Staatshaushalt soll jährlich ein „strukturelles, von Erdöleinnahmen und konjunkturellen Sondereinflüssen korrigiertes Defizit“ aufweisen dürfen, das den jährlichen „erwarteten realen Zinserträgen des Petroleumfonds“ entsprechen soll.⁵⁶ Mit anderen Worten: Die jährliche Verzinsung des Fonds wird in den Staatshaushalt zurückgeführt zur Deckung seines Defizits.⁵⁷ Dadurch, dass man einen Teil der hohen staatlichen Einnahmen aus dem Erdölsektor jährlich in den ordentlichen Staatshaushalt einschleust, um das Haushaltsdefizit zu decken, ermöglicht man, niedrigere Steuereinnahmen und/oder höhere Staatsausgaben zu tätigen, als es ohne die Existenz des Erdölsektors möglich wäre und ohne dass sich der Staat dabei verschuldet. Wie die Norweger selbst auch wissen, ist dies ein besonderer Luxus, den sich das Land nur wegen des großen Rohstoffreichtums leisten kann. Gemäß der Handlungsregel soll jedoch die ausgabenwirksame Abführung der Erdölgelder an den Haushalt nicht größer sein als die jährlichen finanziellen Erträge des Erdölfonds. Die laufenden Erdöleinnahmen des Staates sollen weiterhin in vollem Umfang in den Fonds einfließen, sodass der Fonds weiterhin anwachsen kann, solange die Einnahmen aus der Erdölproduktion anhalten. Auch wenn die Zuführungen zum Fonds dann letztlich einmal aufhören werden, soll der Fonds als ein permanentes Volksvermögen bestehen bleiben, solange lediglich seine jährlichen Erträge in den Staatshaushalt abgeführt werden.⁵⁸

Dadurch, dass der Erdölfonds in den kommenden Jahren noch weiter anwächst, steigt entsprechend der Handlungsregel auch der Anteil der Erdöleinnahmen, der zukünftig über den Staatshaushalt ausgegeben wird. Damit wird die Finanzpolitik in stärkerem Maße langfristig ausgerichtet, sie wirkt noch stärker expansiv als bisher und verliert an konjunkturpolitischer Schlagkraft. Dies erfordert, dass der Geldpolitik die größere stabilisierungspolitische Aufgabe zugewiesen werden muss.⁵⁹ Ein permanent defizitärer Staatshaushalt muss also in seinen permanent expansiven Realeffekten durch eine restriktivere Geldpolitik akkomodiert werden. Zusammen mit der neuen Handlungsregel für die Verwendung von Erdöleinnahmen im Staatshaushalt wurde deshalb auch eine neue „Vorschrift für die Geldpolitik“ beschlossen: War bisher die Zentralbank verpflichtet, mit ihrer Geld- und Zinspolitik die Stabilität des Wechselkurses der heimischen Währung zu sichern, wurde nun die Geldpolitik in Norwegen

⁵⁶ Finansdepartementet 2001, Abschnitt 2.

⁵⁷ Die „erwartete“ Realverzinsung wird mit 4% festgelegt, und als Bestandsgröße gilt die Höhe des Fonds zum Jahresanfang. Besonders große Schwankungen des Fondskapitals und des berechneten Haushaltsdefizits dürfen geglättet werden durch die Verwendung mehrjähriger Durchschnittswerte.

⁵⁸ Durch die konkrete Präzisierung der in die Vorschrift eingehenden Indikatoren sollen sowohl konjunkturelle Einflüsse geglättet wie auch andere exogene Schocks aufgefangen werden, sodass die jährliche Verwendung der Ölgelder möglichst stabil ansteigt.

⁵⁹ Olsen und Skjæveland 2002.

(erstmalig) auf das Inflationsziel ausgerichtet: „Die operative Durchführung der Geldpolitik der Bank von Norwegen soll ... sich ausrichten am Ziel einer niedrigen und stabilen Inflationsrate. Das operative Ziel für die Geldpolitik soll ein jährliches Wachstum der Verbraucherpreise sein, das im zeitlichen Durchschnitt nahe bei 2,5 % liegt.“⁶⁰

Ein gewichtiger, empirisch gestützter Einwand gegen die bisher immer am Ziel eines stabilen Wechselkurses orientierte Geldpolitik war, dass sie in Norwegen prozyklisch wirke anstelle antizyklisch.⁶¹ Tatsächlich hinderte das Gebot eines stabilen Wechselkurses die Zentralbank 1997/1998 daran, in der Hochkonjunktur das norwegische Zinsniveau heraufzusetzen, während gleichzeitig die Finanz- und Lohnpolitik expansiv wirkten. Als dann zu einer fallenden Weltkonjunktur im Zuge der Asien-Krise Ende 1998 noch ein drastischer Fall der Erdölpreise hinzukam, musste die norwegische Zentralbank einen stark fallenden Kronenkurs durch Zinserhöhungen abstützen, was wiederum die fallende Konjunktur verstärkte.

Weder Politiker noch Ökonomen haben bisher die These diskutiert, dass es eben genau die „überdimensionierte“ Erdölökonomie selbst ist, die – zusammen mit den kräftigen und unkontrollierbaren Erdölpreisschwankungen – den stärksten Einfluss auf Konjunktur, Wechselkurs, Preise, Löhne und damit auch auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im übrigen „Festlandssektor“ ausüben und damit auch die Geldpolitik „überfordern“, egal ob diese nun am Wechselkurs- oder Inflationsziel ausgerichtet ist. Dies zeigt sich auch nach dem sog. Reassignment von 2001, als die Zentralbank – nunmehr am Preisstabilitätsziel orientiert – im Laufe von 2002 eine so restriktive Geldpolitik führte, dass das steigende Zinsgefälle zum Ausland den Wechselkurs der norwegischen Krone über 10% nach oben trieb. Die kontraktiven Auswirkungen auf Industrieproduktion, Beschäftigung und auch auf die Inflationsrate wurden dabei unterschätzt.⁶² Die Gefahr steigender Arbeitslosigkeit, begleitet von zahlreichen Produktionsverlagerungen norwegischer Industriebetriebe ins Ausland sowie der einsetzende politische Druck haben die Zentralbank im Laufe von 2003 zu einer drastischen Kurs-

⁶⁰ Finansdepartementet 2001, Abschnitt 3.

⁶¹ Norges Bank 1997. Siehe auch die Beiträge in Christiansen & Qvigstad 1997. Eine historische Analyse der geldpolitischen Diskussion und des Übergangs von der Wechselkurs- zur inflationsorientierten Geldpolitik geben Hanisch und Sjøilen 2001.

⁶² Insbesondere wirkt der Transmissionsmechanismus der Zinspolitik schnell und kräftig auf den Wechselkurs in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie Norwegen. Der Wechselkurseffekt schlägt dabei unmittelbar auf die Wettbewerbsfähigkeit der traditionellen, mit dem Ausland konkurrierenden Sektoren durch wie auch über fallende Importpreise auf Konsumpreisindex und Inflationsrate. Eine empirische Untersuchung über die Wirkungsweise der „neuen“ Geldpolitik im Vergleich zur „alten“, am stabilen Wechselkurs orientierten Geldpolitik machten Eika und Møum 1998. Sie deuten an, dass eine inflationsorientierte und restriktive Geldpolitik in Norwegen zwar – über den direkten Wechselkurseffekt – wirkungsvoll die Inflation bekämpfen kann, jedoch gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit im mit dem Ausland konkurrierenden Sektor über eben denselben Wechselkurseffekt verschlechtert und damit konträr zur eigenen Zielsetzung wirkt. Neutraler in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit würde hingegen eine restriktive Finanzpolitik wirken.

korrektur gezwungen. Der Leitzins wurde im kurzen Zeitraum zwischen Dezember 2002 und März 2004 von 7,0 % auf 1,75 % gesenkt⁶³ und liegt damit unter dem Leitzins der Europäischen Zentralbank.

In der boomenden Rohstoffökonomie Norwegens sind sowohl Finanz- wie auch Geldpolitik durchgehend zu expansiv. Damit ist es nur eine Frage der Zeit, bis der Verdrängungseffekt der sog. Holländischen Krankheit sich wieder verstärkt und eine (entweder „innere“ oder „äußere“) Realaufwertung der Krone herbeiführt und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der übrigen Festlandsökonomie erneut weiter verschlechtert.

9 Ausblick

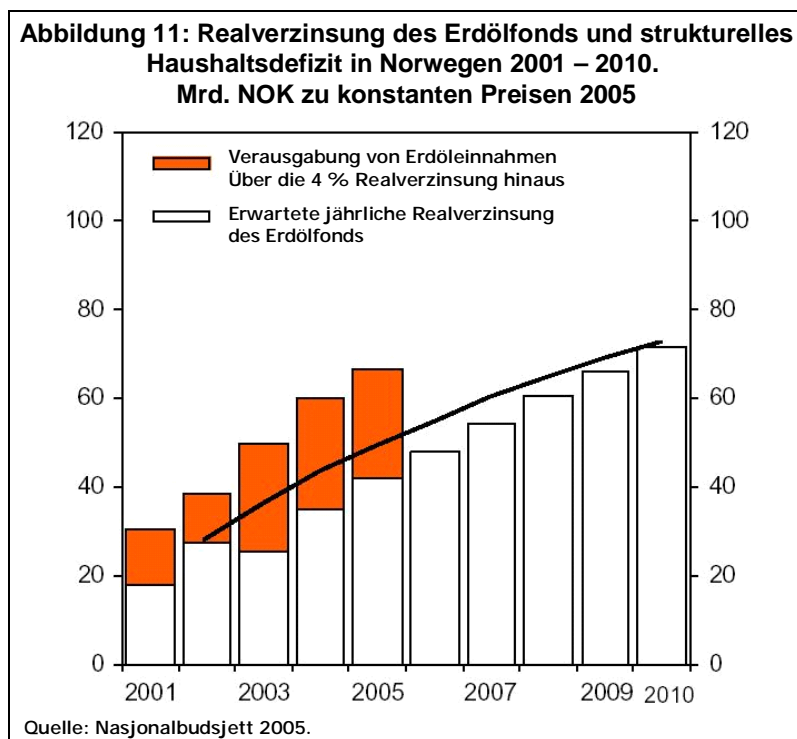
In Norwegen hat sich innerhalb weniger Jahre der Erdölsektor zum größten Wirtschaftszweig entwickelt. Der Rohstoffreichtum beschert dem Land wirtschaftlichen Reichtum und Wohlstand, aber er bringt auch eine Reihe von Problemen mit sich. Eine Diskussion darüber, wie groß dieser Sektor in Relation zur Gesamtwirtschaft sein soll, und darüber, ob die Ausbeutung von Erdöl und Erdgas über einen längeren Zeitraum und in einem langsameren Tempo geschehen soll, wird nicht geführt.

Bisher lässt sich für Norwegen (noch) nicht die These vom „Fluch des Rohstoffreichtums“ empirisch nachweisen, die besagt, dass rohstoffreiche Länder ein geringeres Wirtschaftswachstum erleben als rohstoffarme Staaten. Eine Reihe von anderen Wirkungen treten jedoch schon heute auf, die in diesem Artikel diskutiert worden sind. Dass ein „überdimensionierter“ und expansiver Erdölsektor zu recht starken und wirtschaftspolitisch schwer zu steuernden realwirtschaftlichen Effekten auf sowohl die konjunkturelle wie auch strukturelle Entwicklung führt, wird bisher kaum problematisiert.⁶⁴

Im Gegenteil, es muss davon ausgegangen werden, dass auch weiterhin starke Kräfte darauf hinwirken werden, den Umfang der Rohstoffproduktion auf höchstmöglichem Niveau zu halten. Daran sind in erster Hand die mächtige Erdölindustrie selbst sowie Lokalpolitiker und Arbeitnehmerorganisationen in den von der Offshoreindustrie besonders profitierenden Regionen interessiert.

⁶³ Als Leitzins gilt der Zins, den die Banken für ihre Einlagen bei der Zentralbank erhalten. Daran gekoppelt ist auch der Tageszins für Zentralbankkredite an die Banken. Siehe auch www.norges-bank.no.

⁶⁴ Eine Andeutung über solche Wirkungen im starken Konjunkturaufschwung 1997/1998 macht Steig 2000:4.



Aber auch der Staat ist an möglichst hohen Erdöleinnahmen interessiert, um sein steigendes „strukturelles Haushaltsdefizit“ durch Erträge aus dem Erdölfonds im Einklang mit der Handlungsregel finanzieren zu können. Je höher die jährliche Rohstoffproduktion ist, desto schneller wächst der Erdölfonds und desto höher werden dann die jährlichen Finanzerträge aus dem Fonds, die zurück in den Staatshaushalt fließen! Bereits jetzt wird deutlich, dass die durch die Handlungsregel gegebene Grenze des Haushaltsdefizits auf Jahre hinaus nicht eingehalten werden wird (vgl. Abbildung 11).⁶⁵ Will man das Haushaltsdefizit wieder zurückführen auf die Höhe der Erträge aus dem Fonds, geht dies nur über größere Einsparungen im Haushalt – oder man erhöht das Volumen der Erdöl- und Gasförderung noch weiter, was die Größe des Fonds weiter steigern würde und damit auch dessen Zinserträge!

Es zeigt sich bisher am norwegischen Beispiel, dass die Herausforderungen, die ein so großer Rohstoffsektor mit sich bringt, zu groß sind, als dass eine und dieselbe stabilisierungspolitische Strategie über eine längere Periode hinweg funktionieren kann. Die Solidaritätsalternative in den 90ern Jahren war als eine solche dauerhafte Strategie gedacht mit klarer Rollenverteilung an die drei wirtschaftspolitischen Träger Regierung, Tarifparteien und Zentralbank.⁶⁶ Zusätzlich wurde der Erdölfonds ins Leben gerufen und eine so genannte „Generationen-Bilanz“ in Nationalbudget und Langzeitprogramm eingebaut, um den politi-

⁶⁵ So ist im Haushalt 2005 das strukturelle Defizit mit 66,4 Mrd. NOK mehr als anderthalb mal so hoch wie es die Handlungsregel vorschreibt, nämlich die für dasselbe Jahr erwartete Realverzinsung des Erdölfonds in Höhe von 42,1 Mrd. NOK. Siehe dazu Nasjonalbudsjett 2005:61ff.

⁶⁶ Finansdepartementet 1992:26. Dølvik & Steen 1997. Schewe 1999.

schen Druck auf einen allzu raschen Verbrauch der öffentlichen Erdöleinnahmen zu mindern.⁶⁷ Das Konzept funktionierte über einige Jahre hinweg erstaunlich gut und schaffte Norwegen unter ausländischen Experten viele Bewunderer.⁶⁸ Das Konzept funktionierte jedoch nur temporär in der Phase eines Aufschwunges, und es waren keine Instrumente und Maßnahmen eingebaut, die eine nachfolgende Überhitzung hätten verhindern können und damit eine dauerhaftere, beschäftigungsstützende Lohnzurückhaltung in allen Sektoren hätte gewährleisten können. Zudem war die Finanzpolitik zu expansiv in der Aufschwungphase.⁶⁹ Wenn dann auch noch die Zentralbank das Zinsniveau in der Hochkonjunkturphase bewusst niedrig halten musste, um den Kurs der heimischen Währung zu stützen, wirkte dies zusätzlich prozyklisch auf die heimische Nachfrage.

Eine wichtige Schlussfolgerung aus dieser Studie ist deshalb, dass es eben gerade der - überdimensionale und politisch schwer zu steuernde - Erdölsektor ist, welcher – über direkte und indirekte Transmissionsmechanismen – so starke, expansive Effekte auf die Volkswirtschaft hat, dass es unmöglich erscheint, über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg inflations-, kosten- und beschäftigungsneutrale Stabilisierungspolitik zu betreiben. So gesehen, ist Norwegen ein gutes Fallbeispiel zum Studium makroökonomischer Steuerungsprobleme in einer expansiven Rohstoffökonomie.

Da ein überproportionierter, boomender Rohstoffsektor eine kleine Volkswirtschaft wie die norwegische in eine ständige Hochkonjunktur treibt mit all den negativen Wirkungen auf Preise, Löhne, Wechselkurse und Wettbewerbsfähigkeit der übrigen Wirtschaftszweige der „Festlandsökonomie“, ist die Finanz-, Geld- und Einkommenspolitik überfordert. Insbesondere wird der staatlichen Haushaltspolitik die schwere Aufgabe einer dauerhaft kontraktiven Nachfragepolitik zugewiesen, die sie nicht erfüllen kann. Gerade deshalb sollte mit der neuen „Handlungsregel“ von 2001 die Finanzpolitik wieder entlastet werden, aber nicht einmal diese in die Handlungsregel inkorporierte Begrenzung des jährlichen Haushaltsdefizits kann eingehalten werden. Auch die Geldpolitik ist mit ihrer neuen Vorschrift überfordert.

Überhaupt, wie soll eine restriktive Finanzpolitik dauerhaft verteidigt werden angesichts steigender Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen und ständig sprudelnder Erdöleinnahmen? Wie soll eine restriktive Geldpolitik die inländische Konjunktur dämpfen können, ohne dass ein steigender realer Wechselkurs den Crowding-out-Effekt der „Dutch Disease“

⁶⁷ Steig 2000:4.

⁶⁸ S. u. a. Freeman in Dølvik & Steen 1997. OECD: Economic Survey: Norway, verschiedene Jahrgänge.

⁶⁹ Steig 2000:4.

verstärkt? Wie sollen die Tarifpartner eine moderate Lohnpolitik durchführen können in einer ständig boomenden Vollbeschäftigungsökonomie?

Das alles sind Fragen, auf die es bisher keine überzeugenden Antworten gibt. Geboten ist unseres Erachtens eine politisch gewollte Reduktion der jährlichen Produktionsmengen und damit eine zeitliche Streckung der Rohstoffausbeutung über einen längeren Zeitraum. Damit könnte man den Rohstoffsektor besser in Einklang mit der Größe und der Absorptionsfähigkeit der übrigen Volkswirtschaft bringen. Es bleibt abzuwarten, ob ein solcher Vorschlag jemals diskutiert wird.

Literaturliste

- Barnett**, Steven A. & Rolando J. **Ossowski**: Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries, IMF Working Paper Nr. 02/177, International Monetary Fund 2002.
- Bergo**, Jarle: Olje på bok og olje på rot. Foredrag i Norsk Petroleumsforening, Norges Bank, Oslo, 25. april 2002. (www.norges-bank.no)
- Bergo**, Jarle: Oljen – utfordringer for den økonomiske politikken. Foredrag på Sørlandskonferansen 2003 i Kristiansand, Norges Bank, Oslo, 11. mars 2003. (www.norges-bank.no)
- Cappelen**, Ådne, Torbjørn **Eika**, Per Richard **Johansen** und Jørn-Arne **Jørgensen**: Makroøkonomiske konsekvenser av lavere aktivitet i oljevirksomheten framover, Statistisk Sentralbyrå, Notater Nr. 2003/43, Oslo 2003.
- Christiansen**, Anne Berit & Jan Fredrik **Qvigstad** (Hrsg.): Choosing a Monetary Policy Target, Oslo (Universtitetsforlaget) 1997.
- Corden**, W. Max: Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation, in: Oxford Economic Papers, Vol. 36 (1984), S. 359-380. Wieder abgedruckt in: International Trade Theory and Policy, selected Essays of W. Max Corden (Hrsg.), Aldershot (Edward Elgar) 1992.
- Corden** W. Max & J. Peter **Neary**: Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy, in: Economic Journal, Vol. 92 (1982), S. 825-848. Wieder abgedruckt in: Trade Theory and Policy: Selected Essays of W. Max Corden, CORDEN W. (Hrsg.), Aldershot: Edward Elgar 1992.
- Davis**, Jeffrey, Rolando **Ossowski**, James **Daniel** , Steven **Barnett**: Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources. Experience and Fiscal Policy Implications. In: IMF Occasional Papers, Nr. 205, International Monetary Fund 2001.
- Dølvik**, Jon Erik & Arild H. **Steen** (Hrsg.), Making Solidarity Work : The Norwegian Labour Market in Transition, Oslo (Scandinavian University Press) 1997.
- Eika**, Torbjørn & **Knut Mowm**: Monetary policy as an instrument in the current economic situation in Norway, in: Economic Survey Nr. 2/98, Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1998, S. 19-31.
- Eika**, Thorbjørn: Petroleumsvirksomheten og norsk økonomi, Statistisk Sentralbyrå, Økonomiske analyser Nr. 15:5, Oslo 1996.

- Fasano**, Ugo: Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries, in: IMF Working Paper Nr. 00/112, International Monetary Fund 2000.
- Finansdepartementet**: Retningslinjer for den økonomiske politikken, Stortingsmelding St.meld. nr. 29 (2000-2001), Oslo 29. 3. 2001.
- Finansepartementet**: En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene, Norges offentlige utredninger, NOU 1992:26, Oslo 1992.
- Gylfason**, Thorvaldur; Moder jord – medspiller eller motspiller? In: Arne J. Isachsen 2002, S. 51-65.
- Gylfason**, Thorvaldur: A Nordic Perspective on natural Resource Abundance, in: Richard M. Authy (Hrsg.): Resource abundance and economic development, Oxford (Oxford University Press) 2001a.
- Gylfason**, Thorvaldur: Lessons from the Dutch disease: causes, treatment, and cures, in: Working paper series, Institute of Economic Studies, University of Iceland, Nr. W01:06, Reykjavik 2001b.
- Gylfason**, Thorvaldur: Natural Resources and Economic Growth: A Nordic Perspective on the Dutch Disease, in: The United Nations University, Helsinki (UNU), World Institute for Development Economics (WIDER) Working papers Nr. 167, Helsinki 1999.
- Hanisch**, Tore Jørgen & Espen **Søilen**: Refleksjoner ved fastkurspolitikens slutt – randkommentarer til debatten om norsk valutapolitikk 1990-2001, in: Økonomisk Forum, Nr. 17, 2001, S. 17-26.
- Holmøy**, Erling & Kim Massey **Heide**: Norges langsiktige behov for konkurranseutsatt næringsliv: Prinsipper og anslag, Statistisk Sentralbyrå. Økonomisk analyser 2/2003, S. 3-15.
- Isachsen**, Arne Jon (Hrsg.): Hva gjør oljepengene med oss? Oslo (Cappelen) 2002.
- Kremers**, Jeroen J. M.: The Dutch Disease in The Netherlands, in: **Neary & Wijnbergen** 1986, S. 96-136.
- Nasjonalbudsjett, Ausgabene 2003 bis 2005**, Finansdepartementet, St. meld nr. 1 (2002-2003), (2003-2004), (2004-2005). (<http://odin.dep.no/fin>)
- Neary**, J. Peter and Sweder van **Wijnbergen** (eds.): Natural resources and the macroeconomy, Oxford (Blackwell) 1986.
- Neary**, J. Peter and Sweder van **Wijnbergen**: Natural resources and the macroeconomy: a theoretical framework, in: **Neary & Wijnbergen** 1986, S. 13-53.
- Norges Bank**: Det økonomiske opplegget for 1998. Brev av 3.11.1997 til Finansdepartementet. in: Penger og kreditt Nr. 4/1997.
- Norman**, Victor: Globalisering: betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge, Forskningsstiftelsen Fafo, Fafo-rapport Nr. 272-2, Oslo 1999.
- OECD Employment Outlook 2003**, OECD, Paris 2003.
- Olje- og energidepartementet**: Faktaheftet 2004 „Norsk Petroleumsvirksomhet”, Oslo 2004. (<http://odin.dep.no/oed>)
- Olje- og energidepartementet**: Faktaheftet 2003 „Norsk Petroleumsvirksomhet”, Oslo 2003. (<http://odin.dep.no/oed>)
- Olje- og energidepartementet**: Faktaheftet 2002 „Norsk Petroleumsvirksomhet”, Oslo 2002.

- Olje- og energidepartementet:** Om olje- og gassvirksomheten. St.meld. nr. 38 (2001-2002), Oslo 2001.
- Olsen, Øystein:** Statens petroleumsfond - Et styringsverktøy for finanspolitikken, Finansdepartementet, in: *Sosialøkonomen*, Jg. 50 (1996), Nr. 2, S. 22-31.
- Olsen, Øystein & Arent Skjæveland:** Handlingsregelen for bruken av oljeinntekter, in: Arne Jon Isachsen (Hrsg.) 2002, S. 67-98.
- Rodriguez, Francisco & Jeffrey D. Sachs:** Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly? In: *Journal of Economic Growth*, Vol. 4 (1999), September, S. 277-303.
- Roland, Kjell, Victor D. Norman, Torger Reve** (Hrsg.): *Rikdommens problem*, Oslo (Universitetsforlaget) 2001.
- Sachs, Jeffrey D. & Andrew M. Warner:** The curse of natural resources, in: *European Economic Review* Vol. 45 (2001), S. 827-838.
- Sachs, Jeffrey D. and Andrew M. Warner:** Natural Resource Abundance and Economic Growth, in: NBER Working Paper Nr. 5398, Cambridge (Ma) 1995.
- Schewe, Theo:** Full Employment in the Age of Globalisation? Political-Economic Analysis of Effective Employment Policies in the Nineties. The Case of Norway. Publisert i: *Schriftenreihe des Promotionsschwerpunktes Makroökonomische Diagnosen und Therapien der Arbeitslosigkeit*, Universität Stuttgart-Hoheneim, Nr. 4/1999, Stuttgart 1999.
- Statistisk Sentralbyrå:** Nasjonalregnskap 1970-2002. (<http://www.ssb.no/emner/09/01/nr/>)
- Steig, Tor:** Styringsutfordringer i en oljeøkonomi, in: *Sosialøkonomen*, 54. Jg. (2000), Nr. 6, S. 4-6.