

Die Sachverständigen zum Thema Ölpreise

Zum 11. Male hat der Sachverständigenrat „zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit“¹ sein Jahresgutachten vorgelegt.² Dieses Mal ist ein besonderes Kapitel des Gutachtens einem Thema gewidmet, das seit über einem Jahr, man kann es wohl ohne Übertreibung sagen, die Welt in Atem hält, nämlich dem Thema „Erdölkrise“. Am 17. Oktober 1973 hatten die Staaten am Persischen Golf beschlossen, die Listenpreise für Rohöl um 70 % auf rund 5 Dollar je Faß (159 Liter) anzuheben. Diese und die folgenden Maßnahmen der erdölproduzierenden Länder (unter anderem vorübergehende Kürzung der Produktion) brachten die Weltwirtschaft in arge Schwierigkeiten.³ Besonders hart wurden selbstverständlich diejenigen Länder getroffen, deren Energieversorgung fast ganz vom importierten Erdöl abhängig ist.

Die ökonomischen Wirkungen einer solchen krassen Erdölpreiserhöhung erklären aber nicht ganz den „Schock“ der ganzen Welt, den auch die fünf Weisen als Folge der Ölkrise diagnostizieren. Offensichtlich waren die Industrieländer überrascht, daß auf einmal der Spieß umgedreht wurde, daß nicht mehr sie den Ton angaben, sondern daß sie sich dem „Preisdiktat orientalischer Scheichs“ beugen mußten.

Überrascht muß der Leser des neuen Gutachtens feststellen, daß sich auch die fünf Weisen von dieser emotionsbeladenen, ideologischen Sicht nicht freimachen können, daß auch sie von „Eigenmächtigkeit“ (Ziffer 2), „Mißbrauch wirtschaftlicher Macht“ (Ziffer 443), „ungerechtfertigter, weil auf Macht beruhender Umverteilung von Einkommen“ (Ziffer 443), von einer „aus der Balance geratenen Weltwirtschaft“ (Ziffer 452), von einer „Ölpreisaggression“ (Ziffer 451), von einem „groben Verstoß gegen die Spielregeln der arbeitsteiligen Weltwirtschaft“ (Ziffer 1) sprechen.

Wenn man die Ausführungen liest, so muß die Preiserhöhung durch die Ölproduzenten eine Welt gerade zu einem Zeitpunkt getroffen haben, in dem sie ein wirtschaftliches Paradies war, in dem sonst keine Eigenmächtigkeit, kein Mißbrauch wirtschaftlicher Macht vorkamen. Die Sachverständigen vergessen, daß es eine solche Welt auch vorher nicht gegeben hat, nur diejenigen, die Macht ausübten, waren andere. Sie sollten sich selbst und die Wissenschaft nicht in die Gefahr bringen, mißverstanden zu werden. Diese mit moralisierend erhobenen Zeigefinger vorgebrachten Aussagen sind die persönliche Meinung der Sachverständigen und werden durch keinerlei „wissenschaftliche“ Legitimation gestützt.

Als „Wissenschaftler“ sind die Sachverständigen angesprochen, wenn es um die Beantwortung folgender Fragen geht: Warum waren die Ölproduzenten in der Lage, die Ölpreise zu „diktieren“? Welche Auswirkungen hat(te) die Ölpreiserhöhung auf die Preise anderer Güter, auf das allgemeine Preisniveau, auf Beschäftigung und Wachstum, auf die Zahlungsbilanzen? Was kann man in Zukunft erwarten? Was kann man tun, um die negativ bewerteten Folgen der Ölpreiserhöhung abzuwehren?

¹ §1 Abs. (1) des „Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ vom 14. August 1963.

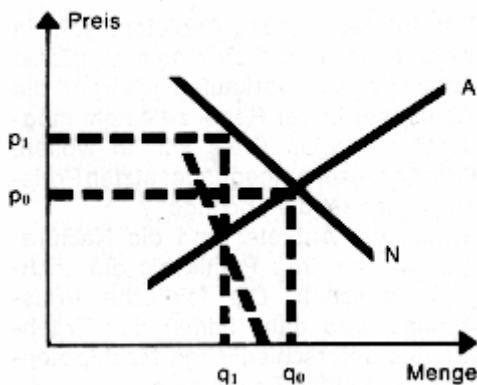
² Jahresgutachten 1974 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 7/2848 vom 25. November 1974, im folgenden zitiert als Ziffer . . .

³ Vgl. auch V o l l m a r , J.: Die Krise der Weltwirtschaft, in: Sparkasse, Heft 12/1974, S. 344 ff.

Bildung eines Anbieterkartells

Auf die Frage, warum die Ölproduzenten überhaupt in der Lage waren, die Ölpreise zu erhöhen, gibt der Sachverständigenrat an verschiedenen Stellen des Gutachtens (unter anderem Ziffer 441, 444, 1) eine Antwort: Eine solche Erhöhung war möglich durch die Bildung eines Kollektivmonopols, eines Kartells auf seiten der Ölproduzenten. Die Begründung dafür, daß bei Existenz eines Kartells die Preise höher sind als ohne Kartellierung ist zwar nirgendwo explizit genannt, man kann aber vermuten, daß hier die klassische Monopoltheorie⁴ Pate gestanden hat. Diese läßt sich anhand des Schaubildes 1 kurz erläutern. Die Kurve A stellt das Angebot aller Ölproduzenten dar, die Kurve N die Nachfrage nach Öl. Vor der Kartellierung wurde die Menge q_0 zu dem Preis p_0 verkauft und gekauft. Durch die Bildung eines Kollektivmonopols eines Kartells, sind die ölproduzierenden Länder jetzt in der Lage, weniger Öl (die Menge q_1) zu einem höheren Preis (p_1) zu verkaufen.

Schaubild 1



Man mag dieser Theorie skeptisch gegenüberstehen, wenn man die Prämissen dieses Modells näher mit den Bedingungen in der Realität vergleicht. Trotz aller Bedenken hat diese Theorie doch einige Erklärungskraft für das Phänomen Ölpreissteigerung bewiesen.

Bedenklicher erscheinen die Ausführungen des Sachverständigenrates zur Frage des „richtigen“ Ölpreises. Die Modelle der Konkurrenz- und Monopolpreisbildung zeigen ja nur, daß unter bestimmten Bedingungen der Monopolpreis höher liegt als der Konkurrenzpreis. Über die „Richtigkeit“ des einen oder anderen Preises geben diese Modelle, faßt man sie Erklärungsversuche auf, keine Auskunft. Obwohl die Sachverständigen das Wort „richtig“ schon selbst in Anführungszeichen gesetzt haben (Ziffer 443f.), kommen sie dann doch in die Versuchung, den Konkurrenzpreis als den „richtigen“ einzustufen und die Monopolpreispolitik der Ölerzeuger als Mißbrauch wirtschaftlicher Macht anzuklagen. Damit begeben sich die Weisen auch hier auf gefährliches Glatteis. Sie tun nämlich so, als ob man den richtigen Ölpreis „wissenschaftlich“ bestimmen könnte, jedoch ist die „Richtigkeit“ eines Preises als Norm wissenschaftlich nicht zu beweisen und damit reine Ideologie.⁵

„Richtiger“ Ölpreis?

Das Interesse jedes Anbieters geht ja wohl immer dahin, zu einem möglichst hohen Preis zu verkaufen, während die Abnehmer in der Regel zu einem möglichst niedrigen Preis kaufen wollen. Welche dieser entgegengesetzten Preisstrategien ist die „richtige“?

⁴ Diese Theorie ist Bestandteil fast jedem Lehrbuches der Volkswirtschaftslehre. Zum Beispiel Woll, A., Allgemeine Volkswirtschaftslehre, München 1974, S. 144.

⁵ Vgl. Albert, H., Ökonomische Ideologie und politische Theorie, Göttingen 1972.

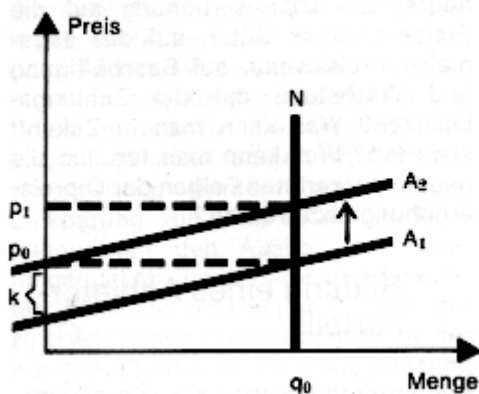
Beide, die Anbieter und die Nachfrager, werden ihre Politik als die „richtige“ ansehen. Die faktische Preisbildung wird dann immer das Ergebnis des unterschiedlichen Machtpotentials der beiden Seiten sein.

Damit ist nicht gesagt, daß die enorme Ölpreiserhöhung keine negativen Auswirkungen für die Verbraucherländer hat. Zunächst wäre in diesem Zusammenhang die Frage zu erörtern, welche Folgen die Ölpreiserhöhung für die Preise anderer Güter und auf das allgemeine Preisniveau hat. Nach Meinung des Sachverständigenrates läßt sich kaum verhindern (Ziffer 449), daß sich die Verteuerung des Öls „auf die Preise all jener Produkte, zu deren Herstellung unmittelbar oder mittelbar Erdöl benötigt wird“, auswirkt. „Ebensowenig kann der Preisanstieg jener Produkte vermieden werden, die ... das Rohöl in einigen Produktionsprozessen zu ersetzen vermögen“.

Kann man aber, wie es in der Öffentlichkeit durchgehend geschieht, von der Erhöhung einzelner Preise zwangsläufig auf die Erhöhung des gesamten Preisniveaus und damit auf eine durch die Ölpreiserhöhung verursachte verstärkte Inflation schließen? Die Antwort auf diese Frage kann nur lauten: Die These, daß durch die Erhöhung einzelner Preise zwangsläufig das allgemeine Preisniveau steigen muß, ist falsch !

Dies läßt sich leicht illustrieren: Im Schaubild 2 hat sich aufgrund der Ölpreissteigerung k die Angebotskurve A_1 eines Produkts x nach A_2 verschoben, der Preis ist von p_0 auf p_1 angestiegen. Aufgrund dieser Preissteigerung müssen die Abnehmer die Ausgaben für den Kauf dieses Produkts um p_0 , b , c , p_1 erhöhen. Das bedeutet andererseits, daß in Höhe dieser zusätzlichen Ausgaben Minderausgaben also Nachfragesenkungen nach anderen Gütern, wie Schaubild 3 zeigt, von N_1 nach N_2 , entstehen müssen. Die Folge dieser Nachfragesenkung ist aber – unter Konkurrenzverhältnissen – eine Preissenkung von p_0 nach p_1 .

Schaubild 2



Herrscht Konkurrenz auf den Märkten, so werden die Preissteigerungen durch Preissenkungen auf anderen Märkten kompensiert. Die Preisstruktur ändert sich also, das allgemeine Preisniveau erhöht sich aber nicht. Dem könnte man entgegenhalten, daß in unserer heutigen monopolisierten und oligopolisierten Wirtschaft kompensierende Preissenkungen ausbleiben. Wenn dem so ist, dann können aber die Monopol- und Oligopreise nur dann aufrechterhalten werden, wenn zusätzliche Nachfrage geschaffen und auch finanziert wird.

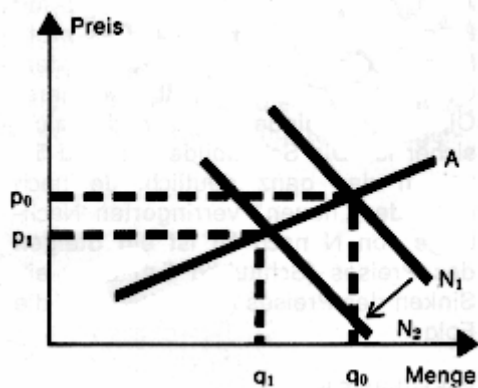
Die Ölpreissteigerung führt also nur dann zu einer Verstärkung der Inflation, wenn wegen einer monopolisierten Wirtschaft kompensierende Preissenkungen unterbleiben und „wenn die monetären Instanzen durch den zunehmenden Vermachtungsgrad gezwungen werden können, die kaufkräftige Nachfrage im Ausmaß des zunehmenden Vermachtungsgrades zusätzlich

auszuweiten“.⁶ Die Analysen des Sachverständigenrates bestätigen diese Thesen. Für 1974 stellt er fest (Ziffer 116): „Die drastische Anhebung der Preise für Erdöl und Mineralölprodukte sowie die unmittelbaren Wirkungen auf die Preise von Substitutionsgütern belasteten das inländische Kostenniveau in außergewöhnlichem Maße“. Und in Ziffer 130: „Daß sich die Inflation im Verlauf des Jahres 1974 nicht beschleunigt hat, ist vor allem der restriktiven Geldpolitik zuzurechnen. Diese hielt die Überwälzungschancen gering, so daß der anhaltende Kostendruck zu einem großen Teil in den Erträgen aufgefangen werden mußte“. Von einer zwangsläufigen Verstärkung der Inflation durch die Ölpreisverteuerung ist also nicht die Rede. Kostensteigerungen führen nur bei einer nachgiebigen Geldpolitik zu Preisniveauerhöhungen. Die Veränderung der Preisstruktur wird allerdings deutlich hervorgehoben (Ziffer 116)- „So vollzog sich der kurzfristige Wandel der Preisstruktur unter erheblichem Druck auf die Gewinnmargen und die Beschäftigung“.

Gefährdung des Wachstums und der Beschäftigung

Damit sind wir beim Stichwort „Beschäftigung“ und bei der Frage, welchen Einfluß die Verteuerung des Erdöls auf die Beschäftigung und auf das wirtschaftliche Wachstum hat. Der Sachverständigenrat sagt dazu (Ziffer 12 des „Sondergutachtens vom 17. Dezember 1973“)⁷ „Die Vollbeschäftigung wird durch die Erdölkrise von zwei Seiten gefährdet: durch die Einschränkung der Produktionsmöglichkeiten und durch den partiellen Nachfragerückgang... Reicht die Erdölversorgung nicht mehr aus, die vorhandenen Kapazitäten optimal auszulasten und muß die Produktion gedrosselt oder eingeschränkt werden, dann wird Arbeit freigesetzt... Ein Nachfragerückgang in einzelnen Bereichen hat dort Produktionseinschränkungen zur Folge und damit Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit“.

Schaubild 3



Diese Aussagen schränken die Sachverständigen aber einen Satz später ein: „Stehen den Nachfragerückgängen in einigen Bereichen Nachfragesteigerungen in anderen Bereichen gegenüber, dann braucht es insgesamt nicht zu einer Freisetzung von Arbeitskräften zu kommen, vorausgesetzt, Ausbildung und Mobilität der freigesetzten Arbeitskräfte ermöglichen einen Arbeitsplatzwechsel“. Zur Frage der Auswirkung der Erdölkrise auf das Wachstum sagen die fünf Weisen (ebenfalls im Sondergutachten): „Der Erdölengpaß verringert das Wachstum, ja führt möglicherweise zur Stagnation“.

Wie sieht der Sachverständigenrat nun ein Jahr später die Beziehungen zwischen Ölkrise und Beschäftigung beziehungsweise Wachstum? In Ziffer 103 heißt es dazu: „Von einem Mangel

⁶ H o p p m a n n , E., Konzertierte Aktion und der Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hoppmann, E. (Hrsg.), Konzertierte Aktion, Frankfurt 1971, S. 296.

⁷ Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Ölkrise, Anhang IV des Jahresgutachtens 1974.

an Öl ist die Produktionstätigkeit ... kaum beeinflußt worden.... Daß in den ersten sechs Monaten 1974 über 10% weniger an Rohöl und an Mineralölprodukten als im Vorjahr eingeführt wurde, war nicht Ausdruck von Angebotsengpässen, sondern Folge von Einsparungen und eines wegen der vorsorglich aufgefüllten Vorräte verringerten Bedarfs.“

Für die stark zunehmenden Arbeitslosenzahlen im Verlaufe des Jahres 1974 sind nach Meinung des Sachverständigenrates mehrere Faktoren, darunter nur als einer unter vielen die Erdölkrise, maßgebend gewesen (Ziffer 109): Konjunktureller Nachfragemangel und der verschärfte Kostendruck (darunter auch die sprunghaft gestiegenen Preise für Energie und Rohstoffe sowie hohe Lohnabschlüsse) hatten die Gewinnmarge weiter verringert und die Unternehmen dazu gezwungen, in verstärktem Maße zu rationalisieren .

Vergleicht man die Ausführungen des Sachverständigenrates über die Folgen der Erdölkrise für Beschäftigung und Wachstum in seinem Sondergutachten Dezember 1973 mit der Diagnose des Jahres 1974, so kann man feststellen, daß die Folgen bei weitem nicht so schlimm waren, wie noch ein Jahr zuvor befürchtet. „Trotz der drastischen Verteuerung der Einfuhr von Mineralöl und Mineralölprodukten ist 1974 der Außenbeitrag – das ist die Differenz zwischen allen an das Ausland gelieferten und von dort bezogenen Waren und Dienstleistungen – stark gestiegen“, schreiben die Sachverständigen (Ziffer 149) über das überraschende Anschwellen des Außenbeitrags. Auch hier also eine Entwicklung, wie sie ein Jahr zuvor unter dem frischen Eindruck des Ölschocks von niemandem erwartet wurde.

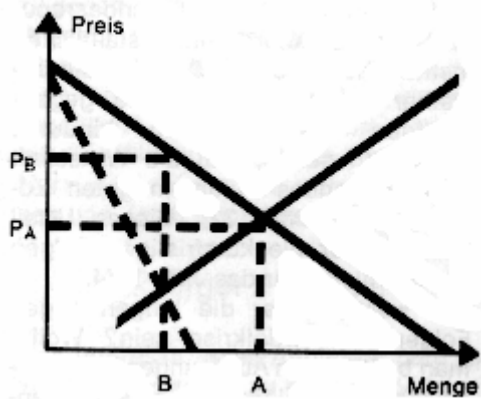
Betrachtet man insgesamt die Auswirkungen der Erdölverteuerung und vorübergehenden Erdölverknappung auf die Wirtschaft der Bundesrepublik, so hat die Ölkrise zwar bestehende Inflationstendenzen verstärkt und einen Teil zur Zunahme der Arbeitslosenzahlen beigetragen. „Das Ordnungssystem in der Bundesrepublik und die Autorität ihrer staatlichen Institutionen haben sich (aber) als belastbar erwiesen. Durch die gegenwärtigen Schwierigkeiten hindurch kann man sehen, daß die Wirtschaft unseres Landes in einem guten Zustand ist“ (Ziffer 32). Dieses Urteil gilt auch für die kurzfristigen Folgen der Erdölkrise für das Jahr 1974.

Wie werden aber die längerfristigen Folgen der Erdölkrise sein? Wollte man bestimmten Äußerungen von Journalisten und Politikern Glauben schenken, so steht zumindest mittel- und längerfristig der Zusammenbruch des Systems vor der Tür. Der Sachverständigenrat stimmt nicht in diese Kassandrarufo ein, weist aber auf bestimmte Schwierigkeiten hin (Ziffer 442):

„Man braucht nicht viel Phantasie zu haben, um sich vorstellen zu können, daß alle diese Umschichtungen gemeint sind die Folgen der Verschlechterung der terms of trade für die ölabnehmenden Länder – und die aus ihnen und aus der Ölpreisverteuerung selbst resultierenden Änderungen des Preisgefüges nicht reibungslos vor sich gehen. Weltweit ist deshalb der Wirtschaftspolitik die schwierige Aufgabe gestellt, die Folgen der sprunghaften Veränderung der relativen Preise, soweit sich diese nicht durch Gegenstrategien rückgängig machen läßt, in kleine Schritte der Anpassung umzusetzen, damit die ungünstigen Einflüsse auf Preisniveau, Beschäftigung und Wachstum in der Welt in erträglichen Grenzen gehalten werden können.“

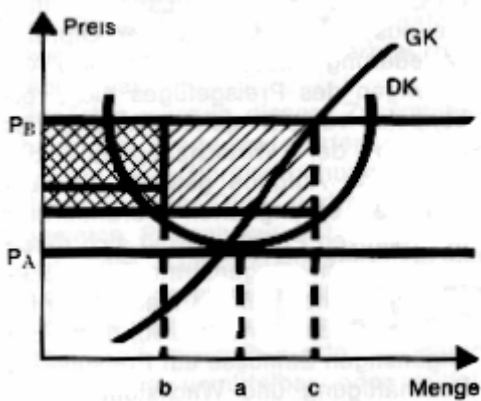
Die erste Frage, die in diesem Zusammenhang beantwortet werden muß, ist die, ob überhaupt das Kartell der erdölerzeugenden Länder und damit auch der enorm hohe Ölpreis auf die Dauer aufrechterhalten werden können. Daß in einem Kartell starke Kräfte auf Auflösung dieses Kartells hinarbeiten, läßt sich anhand eines Schaubildes zeigen.

Schaubild 4 a



Vor der Bildung des Kartells wurde (siehe Schaubild 4a) auf dem Gesamtmarkt die Menge A zum Preise P_A , nach der Bildung des Kartells die Menge B zum Preise P_B verkauft. Für den einzelnen Anbieter (siehe Schaubild 4 b) bedeutete das vor der Bildung des Kartells den Absatz der Menge A zum Preise P_A .

Schaubild 4 b



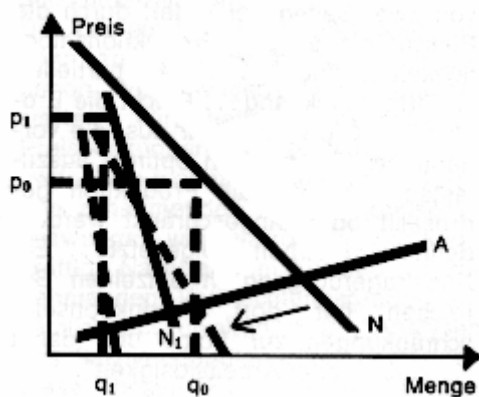
Bei diesem Absatz bekam er seine gesamten Durchschnittskosten plus „normaler“ Gewinnspanne (Kurve DK) herein. Nach Bildung des Kartells kann er aufgrund der Quotenfestsetzung durch das Kartell die Menge b zu einem Preis P_B verkaufen, er erzielt einen Zusatzgewinn in Höhe der von links oben nach rechts unten schraffierten Fläche. Er könnte aber diesen Zusatzgewinn weiter vergrößern, wenn er die Menge C zum Preise von P_C produzieren würde.

Jedes Kartell steht also vor folgendem Dilemma: Jedem Mitglied geht es besser, wenn das Kartell gebildet wird, aber es geht ihm noch sehr viel besser, wenn sich alle anderen an die Quotenregelungen halten, ausgenommen das Mitglied selbst. Wenn dieses „faule“ Spiel aber viele spielen, wird das Kartell auseinanderbrechen und alle Anbieter werden verlieren. Es gibt kein triftiges Argument dafür, daß nicht auch das Ölkartell der ölproduzierenden Länder in diese Schwierigkeiten hineingeraten wird. Auch die Sachverständigen stellen diese Vermutung an, nur meinen sie (Ziffer 445): „Selbst wenn... das Kartell deutliche Risse bekommen sollte, wird der Preis wohl kaum wieder in die Nähe des Preises vom Sommer 1973 zurückfallen. Dafür sind sich die Ölländer zu sehr ihrer Macht bewußt geworden.“

Sollen die ölverbrauchenden Länder aber nur passiv abwarten und hoffen, daß das Ölkartell zusammenbricht, oder können sie selbst etwas dafür tun, daß der Kartellpreis gebrochen wird? Zwei Möglichkeiten von Aktivität bieten sich den Erdölverbrauchern: einmal die Bildung eines Gegenkartells, zum zweiten „äußerste Sparsamkeit beim Verbrauch von Energie und der Substitution von Öl, wo immer es geht (Ziffer 446)“.

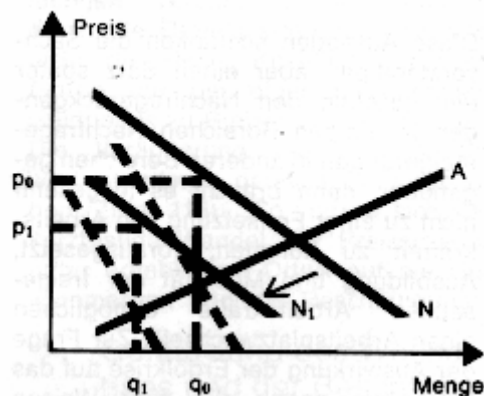
Die Bildung eines Gegenkartells hat, wie es scheint, obwohl besonders von den USA favorisiert, im Augenblick nur geringe Verwirklichungschancen. Der Sachverständigenrat hat in seinem Gutachten (unter anderem Ziffer 6 ff.) deutlich gezeigt, wie gering der Wille schon allein auf EG-Ebene war, dem Ölkartell geschlossen entgegenzutreten. Das heißt allerdings nicht, daß nicht in Zukunft eine verstärkte Zusammenarbeit der ölverbrauchenden Länder möglich wäre. Es würde manches erleichtern.

Schaubild 5 a



Auch die zweite Möglichkeit ist mit Fragezeichen zu versehen. Das erste Fragezeichen muß gesetzt werden, weil der Erfolg in Gestalt niedrigerer Ölpreise zumindest kurzfristig nicht sicher ist. Die Schaubilder 5 a und 5 b zeigen das ganz deutlich. Je nach Lage der „neuen“ verringerten Nachfrage von N nach N_1 ist ein Steigen des Preises (Schaubild 5a) oder ein Sinken des Preises (Schaubild 5 b) die Folge.

Schaubild 5 b



„Im übrigen ist im marktwirtschaftlichen System allein schon Sparsamkeit im Verbrauch und kurzfristige Substitution, soweit sie über das vom höheren Rohölpreis erzwungene Maß hinausgeht, schwer durchzusetzen „ (Ziffer 446). Nur wegen kurzfristig schneller zu erzielender Sparsamkeit aber das marktwirtschaftliche System abzuschaffen, wäre ein zu hoher Preis.

Längerfristig ist ja gerade dieses System am besten in der Lage, sich auf die neuen Bedingungen flexibel einzurichten. Die Chance dazu sieht auch der Sachverständigenrat: „Je entschlossener die Verbraucherländer darangehen, neue Ölquellen und auch andere Energiequellen zu erschließen, desto größer ist die Aussicht, daß die Position des Ölpreises im System der relativen Preise schließlich wieder zurückgenommen werden muß“ (Ziffer 447). Faßt man diese Argumente zusammen, so besteht auf längere Sicht durchaus für die ölverbrauchenden Länder die Hoffnung auf mehr Öl zu relativ niedrigerem Preis.

„Allgemein können die Verbraucherländer die Entwicklung also einigermaßen gelassen betrachten, wenn sie sich nicht durch die Anfangswirkungen der Ölpreiserhöhung zu sehr irritieren lassen und deshalb vorschnell Dinge tun, die sie langfristig binden.“

Zieht man ein Fazit über die Ausführungen des Sachverständigenrates zu den kurzfristigen und längerfristigen Folgen der Erdölkrise, so kann man sie vielleicht in folgende Kurzformel bringen: Kurzfristig die Nerven behalten und längerfristig die marktwirtschaftlichen Anpassungsprozesse unterstützen! Kurzfristig bringt nämlich die Ölkrise gerade die Länder in zusätzliche Schwierigkeiten, die – anders als die Bundesrepublik – schon heute bis zum Hals in Schwierigkeiten stecken. „Wenn man dieser (kurzfristigen) Probleme nicht Herr wird, drohen ernste Gefahren, nicht nur für die unmittelbar betroffenen Länder, sondern für die Gesamtheit der Industrieländer der westlichen Welt“ (Ziffer 460).