

Hans Apel, Der Ölpreisschock und die Folgen

Legende: Am 14. Oktober 1975, auf dem internationalen Energiekongreß der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn, analysiert Hans Apel, Bundesfinanzminister von 1974 bis 1979, die Weltwirtschaftskrise der frühen siebziger Jahre.

Quelle: APEL, Hans. Reden und Interviews. Band 4. Bonn: Bundesministerium der Finanzen, 1976.

Urheberrecht: Alle Rechte bezüglich des Vervielfältigens, Veröffentlichens, Weiterverarbeitens, Verteilens oder Versendens an Dritte über Internet, ein internes Netzwerk oder auf anderem Wege sind urheberrechtlich geschützt und gelten weltweit.

Alle Rechte der im Internet verbreiteten Dokumente liegen bei den jeweiligen Autoren oder Anspruchsberechtigten.

Die Anträge auf Genehmigung sind an die Autoren oder betreffenden Anspruchsberechtigten zu richten. Wir weisen Sie diesbezüglich ebenfalls auf die juristische Ankündigung und die Benutzungsbedingungen auf der Website hin.

URL: http://www.cvce.eu/obj/hans_apel_der_olpreisschock_und_die_folgen-de-afe99e1a-5633-45f6-9859-5e30e4e1820b.html

Publication date: 25/10/2012

Der Ölpreisschock und die Folgen

Die Ursachen der Weltwirtschaftskrise

Zweifelsohne hat die plötzliche Erhöhung der Ölpreise Ende 1973 um das Vierfache das weltwirtschaftliche Gleichgewicht ins Wanken gebracht und die Rezession vertieft. Falsch allerdings ist die Überzeugung, diese plötzliche Verteuerung habe allein die gegenwärtige weltweite Rezession hervorgebracht. Tatsache ist vielmehr, daß die Weltwirtschaft schon vorher durch krisenhafte Entwicklungen in ein ökonomisches Ungleichgewicht gebracht worden war.

Ein Signal dafür war, als die festgefügte Spielregeln des Bretton-Woods-Abkommens im Frühjahr 1973 zusammenbrachen. Dieses System fester Wechselkurse, das immerhin fast 30 Jahre Nachkriegsgeschichte bestimmte, war angesichts der währungs- und wirtschaftspolitischen Gegebenheiten nicht mehr zu halten. Die Voraussetzung einer starken, über allen Zweifel erhabenen Leitwährung für dieses System, deren Funktion der US-Dollar nach dem Kriege unbestritten übernehmen konnte, war – nicht zuletzt als Folge der Vietnam-Verwicklungen – zunehmend entfallen. Die Ungleichgewichte vermehrten sich und nahmen zuletzt dramatische Formen an. Für die Überschußländer war das vorhandene Potential internationaler Liquidität eine permanente Gefahr zusätzlichen Inflationsimports. Sie mußten – wollten sie ihre Währungen nicht aufwerten – Währungen ankaufen. Dieser massiven Aufblähung konnte national nur unzulänglich durch kontraktive kreditpolitische Maßnahmen entgegengewirkt werden.

Andererseits litten andere westliche Handelspartner unter massivem Entzug der von ihnen benötigten internationalen Zahlungsmittel, da sie nicht in der Lage waren, die binnenländische Preisentwicklung unter Kontrolle zu halten. Über das System fester Wechselkurse hatte das jedoch keinen unmittelbaren Einfluß. Selbst der Abfluß von Devisenreserven erzwang unter diesem System noch keine nationale Disziplinierung, da die internationale Liquidität in diesen Jahren gleichzeitig so massiv ausgeweitet wurde, daß akute Probleme für die Teilnehmer am Welthandel zunächst nicht auftraten.

Die Konsequenz war eine weltweite Inflation, wie sie in dieser Breite ohne historische Vorbilder ist, und der sich praktisch kein Land der westlichen Welt entziehen konnte. Nur wenige Länder hatten in diesen Jahren vor der Ölpreisexplosion den Mut, der Inflationslawine entgegenzutreten. Ihre Bemühungen wurden aber wegen des unmittelbaren Zusammenhangs der Währungen, durch Einflüsse von außen immer wieder überspielt. Die Versuche der deutschen Konjunkturpolitik vor 1973, diesem Zusammenhang durch nationale Maßnahmen und internationale Kooperation zu entrinnen, dürften uns allen noch in Erinnerung sein. Wirksam konnten die nationalen Maßnahmen jedoch erst dann werden, als über die Aufgabe des Bretton-Woods-Systems und die Einführung flexibler Wechselkurse die nationale Konjunkturpolitik an Kraft und Wirksamkeit gewann. Die außenwirtschaftliche Absicherung der deutschen Konjunkturpolitik datiert somit erst seit 1973. Ihre Erfolge sind heute angesichts des bei uns erreichten Maßes an Preisstabilität unübersehbar.

Der Übergang zum »Floaten«

Wir alle wissen, daß der Übergang zum System flexibler Wechselkurse insgesamt gesehen weitaus reibungsloser verlaufen ist, als zunächst befürchtet worden war. Andererseits kann nicht übersehen werden, daß dieses System flexibler Wechselkurse, zu dem ich derzeit keine echte Alternative sehe, zusätzliche Probleme schafft. Die Bundesrepublik wickelt rund 40% ihres Exports mit Ländern des europäischen Währungsverbands ab, mit denen wir aufgrund des Mechanismus der »Währungsschlange« feste, aber anpassungsfähige Wechselkurse haben. Rund 140 Mrd. DM Exporte werden dagegen mit Wirtschaftsräumen abgewickelt, die entweder frei floatierende Währungen haben oder deren Währung sonstwie häufigen Änderungen unterworfen ist. 1 vH Kursveränderung der D-Mark gegenüber Außenhandelspartnern in diesen Wirtschaftsräumen bedeutet damit im Prinzip einen Einnahmegewinn oder einen Einnahmeverlust der deutschen Exportwirtschaft von etwa 1,4 Mrd. DM. Die Veränderungen der DM/Dollar-Relation liegen aber seit Beginn dieses Jahres bei rd. 10 vH.

Das macht deutlich, wie stark und wie massiv das System flexibler Wechselkurse zusätzliche Risiken in den

Welthandel hineinbringt, die auch durch noch so ausgeklügelte Termingeschäfte und sonstige Kurssicherungsmaßnahmen nicht aufgehoben werden können. Deswegen ist auch die Forderung nach einer schrittweisen Rückkehr zu festen Wechselkursen verständlich. Es gibt allerdings zur Zeit keinen Weg, diesem Ziel generell im Rahmen des IWF näher zu kommen, solange die Wirtschafts- und Währungspolitik der wichtigsten Welthandelspartner so unterschiedlich ist. Inflationsraten von zur Zeit über 25% in Großbritannien und von rd. 6% bei uns lassen eine feste Pfund/DM-Relation z. B. einfach nicht zu. Ein System fester Wechselkurse erfordert nun einmal die Bereitschaft zu symmetrischem und abgestimmtem Verhalten auch auf dem Gebiet der inneren Wirtschafts- und Währungspolitik – und es erfordert die Einhaltung der Spielregeln des Systems durch alle Partner. Wir dürfen aber das Ziel einer Rückkehr zu festeren Wechselkursen nicht aus dem Auge verlieren. Alles was uns diesem Ziele näherbringt, ohne Scheinlösung zu sein oder das Risiko neuer Währungskrisen in sich birgt, wird deshalb von uns aktiv unterstützt. Von daher ist es so wichtig, den pragmatisch erfolgreichen Weg des schrittweisen Ausbaus des europäischen Währungsverbands mit seinen festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen weiter zu gehen. Das ist der Grund, weswegen die Bundesregierung darauf drängt, der Schweiz den Zutritt zu diesem Währungsclub zu gestatten.

Die Auswirkungen des Ölpreisschocks

Die Ölpreisexplosion traf die Weltwirtschaft in einem Moment hoher Instabilität und zunehmend divergierender Wirtschaftspolitik der wichtigsten Handelspartner. Sie verstärkte diese Instabilität, so wie der Tropfen das Glas schließlich zum Überlaufen bringt. Und eigentlich hat erst der Ölpreisschock die vorher bereits vorhandenen Konturen weltweiten Ungleichgewichts deutlich herausgestellt. Damit will ich die Bedeutung der Ölpreise für die Weltwirtschaft nicht minimieren, aber deutlich machen, daß es falsch ist, die Ursachen für unsere aktuellen Schwierigkeiten allein in der Erhöhung der Ölpreise zu sehen. Die Rezession wäre auch ohne den Ölpreisschock gekommen. Länge und Tiefe allerdings werden durch die massive Energieverteuerung und durch die künftigen Ölpreise bestimmt.

Wir hatten noch vor etwa 12 Monaten mit Zahlungsbilanzüberschüssen der ölexportierenden Länder in Höhe von 60-70 Mrd. Dollar gerechnet. Ihnen sollten entsprechende Defizite der Industrienationen von 35 Mrd. Dollar und der Entwicklungsländer von 30 Mrd. Dollar gegenüberstehen. Diese die Weltwirtschaft damals bedrohenden Aussichten führten jedoch in der Bundesrepublik weder im Jahre 1974 noch im Jahre 1975 zu ernsthaften außenwirtschaftlichen Konsequenzen, die unsere Devisenreserven angegriffen hätten. Selbst wenn die Devisenüberschüsse bei den OPEC-Ländern in der zuerst erwarteten Größenordnung eingetreten wären und man sie weitgehend dazu benutzt hätte, damit im Industriepotential der OECD-Länder zu investieren, selbst dann hätte diese Summe letztlich doch nur 10% der Bruttoinvestition der OECD-Länder ausgemacht.

Die tiefe Rezession und die durch die Energiepreisverteuerung ausgelösten Notwendigkeiten sparsamer Energieverwendung haben zusammen mit den unerwartet stark gestiegenen Importen der Ölländer dazu geführt, daß sich Defizite in der erwarteten Größenordnung bei den westlichen Industrieländern nicht eingestellt haben. Die Überschüsse der Ölländer werden geringer ausfallen (IWF: 50 Mrd. Dollar); die Zahlungsbilanzsituation der Industrieländer wird erheblich besser aussehen (Leistungsbilanzdefizit von etwa 10 Mrd. Dollar), die der Entwicklungsländer noch schlechter als befürchtet (35 Mrd. Dollar Defizit). Die befürchtete krisenhafte Zuspitzung der Zahlungsunfähigkeit einzelner westlicher Industrieländer hat sich somit nicht ergeben.

Internationale Hilfsmechanismen

Zu dem vielfach beredeten Kreislaufkollaps der Industrienationen ist es nicht gekommen, weil die internationale Währungs Kooperation auf allen Ebenen unerwartet gut funktioniert hat. Somit war es nicht umsonst, die letzten 12 Monate dazu zu benutzen, abgesehen von bilateralen Abmachungen, eine Reihe von Hilfsmechanismen bei der OECD, der EG und im Rahmen des IWF zu schaffen, die alle das Ziel verfolgen, ölpreisbedingte Zahlungsbilanzdefizite zu überbrücken und zu finanzieren. Immerhin stehen über diese Hilfsmechanismen bei der OECD 25 Mrd. US-Dollar, bei der EG 3 Mrd. US-Dollar und beim IWF 9 Mrd. US-Dollar für die Überwindung akuter und den freien Welthandel gefährdender Zahlungsbilanzdefizite

einzelner Handelspartner zur Verfügung.

Auch wenn wir hoffen, von diesen Möglichkeiten niemals Gebrauch machen zu müssen, so ist doch keineswegs ausgeschlossen, daß diese Mechanismen nicht doch eines Tages in Aktion treten müssen. Wir wissen nicht, wie sich der abzeichnende wirtschaftliche Aufschwung gestalten wird. Wir wissen auch nicht, wie stark er sein wird. Und damit sind Aussagen über die in seinem Gefolge zu erwartende Entwicklung des Energieverbrauchs heute sehr unsicher. Wir dürfen aber trotz des derzeit relativ gedrückten Energieverbrauchs nicht von unserem Ziel ablassen, der Sparsamkeit beim Energieverbrauch auch auf Dauer oberste Priorität einzuräumen. Daneben müssen wir aber auch unsere Anstrengungen verstärken, neue Energiequellen zu erschließen. Dennoch kann im nächsten Aufschwung nicht ausgeschlossen werden, daß für einzelne Handelspartner Finanzierungsprobleme wegen der Ölrechnung entstehen.

Wichtig scheint mir allerdings zu sein, daß wir auch in der gegenwärtig tiefen Rezession die Gefahren der weltweiten Inflation nicht übersehen. Viele der akuten Strukturprobleme der Weltwirtschaft werden noch immer mit hohen Preissteigerungsraten zugedeckt. Sie sind aber weiterhin vorhanden. Wir müssen bei der weltweit koordinierten Bekämpfung der Rezession bereits einen Schritt weiter denken. Eine Überwindung der Rezession durch weltweites Öffnen der Inflationsschleusen ist keine Lösung, sondern birgt den nächsten Fehlschlag in sich.

In eine ökonomisch unhaltbare Situation sind bereits heute die Entwicklungsländer gekommen, soweit sie nicht zu den Rohöl- und teuer gewordenen Rohstoffexporteuren gehören. Hier entstehen der internationalen Völkerfamilie neue Verpflichtungen. Ich will jetzt nicht auf den moralischen Aspekt dieser Frage eingehen. Aber bereits das simple eigene Interesse aller am Welthandel Beteiligten zwingt uns, diesem Problem sehr viel mehr Aufmerksamkeit als bisher zu schenken. Auch die Entwicklungsländer sind unsere Kunden. Und ein totaler Verfall ihrer Märkte und ihrer Kaufkraft kann den Industrienationen nicht gleichgültig sein. Umgekehrt wissen wir aber auch, daß es insbesondere die Entwicklungsländer sind, die zur Zeit am stärksten die Zeche der weltweiten Rezession zu zahlen haben. Ihre Rohstoff- und Halbfertigexporte in die Industrienationen sind ein wesentlicher Teil ihrer Einnahmen. Preis- und Mengenverfall dieser Exporte haben verheerende Konsequenzen in diesen Ländern. An diesem Zusammenhang wird deutlich, welch überragendes Interesse auch die Entwicklungsländer an einer Stabilisierung der Weltkonjunktur haben müssen.

Rohstoff- und Entwicklungsprobleme werden auf der bevorstehenden Konferenz der Ölerzeuger- und Verbraucherländer gleichgewichtig mit den Energiefragen diskutiert werden. Gleichzeitig bemühen wir uns in den bestehenden Organisationen, den Entwicklungsländern, und insbesondere den von der Ölpreiserhöhung am stärksten betroffenen unter ihnen, mit den vorhandenen Mitteln Erleichterung zu verschaffen. Gerade auch für den Kreis der rohstoffexportierenden Entwicklungsländer ist der Abschluß der Arbeiten über die Abkommensänderung des IWF von größter materieller Bedeutung.

Neues IWF-Abkommen in Sicht

Wir haben uns vor einigen Wochen in Washington über den Quoten- und Goldkomplex weitgehend geeinigt. Die Quotenerhöhung um 32,5% schafft neuen Spielraum für die Kreditgewährung des IWF, die den zahlungsbilanzschwachen Ländern zugute kommt. Sie verstärkt im übrigen den Einfluß der Ölländer durch Verdoppelung ihres Stimmrechtsanteils. Zum Gold bestand Übereinstimmung, daß Notenbanken künftig frei sein sollen, auch Gold anzukaufen; bisher durften sie nach geltendem Recht nur verkaufen. Die Länder der Zehnergruppe werden sich selbst gewisse Beschränkungen bei ihren Goldan- und -verkäufen auferlegen. Der gesamte Goldbestand dieser Ländergruppe, einschließlich des IWF, soll sich durch die Goldtransaktionen – zunächst über einen Zeitraum von 2 Jahren – nicht erhöhen. Dies steht im Einklang mit dem allgemein anerkannten Ziel, daß das Gold demonetisiert werden soll. Über den Goldbestand des IWF, der zum derzeitigen offiziellen Preis rd. 6,5 Mrd. US-Dollar beträgt, wollen wir vorläufig nur zum Teil verfügen. Ein Sechstel des Goldes soll an die Mitgliedsländer nach ihrem Quotenschlüssel zurückgegeben und ein Sechstel soll am Markt oder an Währungsbehörden verkauft werden. Der Ertrag aus den Goldverkäufen in einer Größenordnung von rund 2,5 Mrd. Dollar soll zugunsten der Entwicklungsländer, vor allem zugunsten der ärmsten unter ihnen, verwendet werden. Wir denken daran, einen Trust-Fonds, eng

angelehnt an den IWF, zu schaffen, in den die Differenz zwischen dem offiziellen Wert und dem Marktwert einfließt und der dann die Beträge in Form von Kredit- und Zinsereicherungen auch in Verbindung mit einer etwaigen Erlösstabilisierung an die Entwicklungsländer weiterleitet. Wir denken außerdem daran, mit Hilfe der Goldgewinne einen Zinssubventionsfonds für gewisse Weltbankkredite, den sogenannten 3. Schalter der Weltbank, zu finanzieren. Wesentlich ist allerdings, daß die in Washington gefaßten Grundsatzbeschlüsse möglichst bald zu realer Politik werden. Spätestens Anfang 1976 müßten wir auf unserer nächsten Sitzung in der Lage sein, die entsprechenden Beschlüsse zu fassen.

Mehr internationale Kooperation unabdingbar

Wie soll es weitergehen? Daß wir ein sehr viel höheres Maß an internationaler Kooperation als bisher benötigen, ist allgemein akzeptierter Gemeinplatz. Auch die ölexportierenden Länder haben erkannt, daß eine hemmungslose Erhöhung der Rohölpreise ihrem eigenen Interesse zuwiderläuft. Rezession und daraus entstehende soziale Erschütterungen lassen sich nicht lokalisieren. Sie breiten sich aus wie ein Steppenbrand und führen bereits vorhandene Probleme und Schwierigkeiten über das Maß des Beherrschbaren hinaus. Wenn wir nicht in diesem Abgrund versinken wollen, ist es unbedingt nötig, den Dialog zwischen den Ölerzeugern und den Ölverbrauchern auf einer thematisch wie geographisch ausgeweiteten Ebene wieder aufzunehmen. Wer miteinander spricht, versteht sich besser.

Ferner müssen wir in Zukunft ein Mindestmaß an Konzertierung der Weltwährungspolitik erreichen. Wir werden noch länger mit flexiblen Wechselkursen leben müssen. Und damit wird politische Zusammenarbeit und politischer Wille der Verantwortlichen an die Stelle fixierter und allgemein bekannter Regelungen treten. Das gegenwärtige Weltwährungssystem verlangt von den Politikern mehr, nicht weniger Aktivität, mehr und nicht weniger Einsicht in die weltwirtschaftlichen Verflechtungen, mehr und nicht weniger Rücksichtnahme auf die Partner.

Erkennen müssen wir aber auch, daß wir mit einseitigen, unserer nationalen Interessenlage kurzfristig gerecht werdenden Vorhaben nicht weiterkommen. Wer meint, kurzfristig über eine rigorose Verbesserung aus Rohstoff- oder Rohöllexport oder aber über eine rigorose Beschränkung der Einfuhr aus anderen Ländern eigene Probleme lösen zu können, der irrt sich. Deswegen bejahen wir ausdrücklich die Debatte über Erlösstabilisierung und haben dazu ja auch unseren Beitrag geleistet. Das kann allerdings nicht heißen, Konstruktionen zu wählen, die nicht tragfähig sind. Eins haben wir doch aus den vergangenen Jahren zunehmender Weltwährungskrisen gelernt, daß nämlich gegen die Marktkräfte auf Dauer nicht Politik gemacht werden kann.

Bundesrepublik in der Verantwortung

Schließlich werden wir in den vor uns liegenden Jahrzehnten begleitet sein von dem Thema neuer Energiequellen und der Sicherung der Energieversorgung der Welt. Die Ölpreisexplosion war für uns ein Schock. Und wir haben noch einen langen Weg vor uns, ehe wir ihn verdaut haben werden. Er hat uns jedoch dramatisch deutlich gemacht, daß die Zukunft der Menschheit wesentlich davon abhängen wird, ob es uns gelingt, die wachsende Nachfrage nach Energie zu erträglichen Preisen zu decken. Die Marktwirtschaft allein kann das nicht leisten. Hier ist vorausschauende nationale wie internationale Projektion und Planung von Staat und Wirtschaft notwendig. Die Bundesregierung hat dazu national ein ehrgeiziges Energieprogramm verabschiedet. Wir sollten uns dazu bekennen, daß die Energie möglichst zu Preisen verkauft wird, die den längerfristigen Knappheitsgrad der einzelnen Energieträger richtig widerspiegeln. Kurzfristig kann das zweifelsohne die Verbraucher belasten. Längerfristig kann eine solche Preispolitik verbunden mit Anstrengungen zur Entwicklung neuer Energieträger jedoch wesentlich dazu beitragen, daß der Wohlstand in der westlichen Welt auch auf Dauer erhalten bleibt und zugleich auch immer mehr Menschen zuteil werden kann. Von der Energieversorgung hängt für unser Land, wie für die gesamte Welt zu viel ab, als daß wir uns Untätigkeit auf diesem Gebiet leisten könnten.

Die Bundesrepublik trägt für die Zukunft der Weltwirtschaft eine große Verantwortung.

Unsere massiven Maßnahmen zur Stabilisierung der Binnenkonjunktur sind nicht ohne Wirkung geblieben.

Wir konnten die binnenländische Nachfrage stabilisieren. Das hat sich auch positiv auf unsere Importe ausgewirkt. Sie sind in den ersten sieben Monaten im Vergleich zu 1974 real um 1,4 vH gestiegen. Gleichzeitig ging unser Exportvolumen um real 12,7 vH zurück. Im Vergleichszeitraum des Jahres 1974 war die Situation genau umgekehrt. Die Importe fielen real um 2,6 vH gegenüber 1973. Die Exporte nahmen um 17,3 vH zu. Damit wird aber deutlich, daß wir unsere Probleme nicht exportieren, obwohl sie weitgehend Folge der weltweiten Rezession sind. Unsere Maßnahmen zur Stabilisierung der Binnenkonjunktur sind auch so angelegt, daß sie den notwendigen weltweiten Aufschwung mit begünstigen und unserer Verantwortung zusammen mit unseren Partnern für die Zukunft der Weltwirtschaft gerecht werden. Wir wollen diese Verantwortung auch künftig tragen. Wir haben auch unsere Devisenreserven in den Dienst der Überwindung akuter Probleme gestellt.

Wir sind bereit, aus dieser Verantwortung heraus finanzielle Verpflichtungen zu übernehmen, wie wir es durch bilaterale und multilaterale Beteiligungen an internationalen Finanzierungsmechanismen bewiesen haben. Auf dem Wege der Direktleistung, der Übernahme von Gewährleistungen und durch Einräumen von Kreditlinien hat die Bundesrepublik an allen finanziellen Solidaritätsaktionen mitgewirkt.

Im OECD-Beistandsfonds übernahmen wir mit annähernd 7,5 Mrd. DM nach den USA die zweithöchste Quote, bei der EG-Anleihe haften wir bis zu 1,5 Mrd. DM des gemeinschaftlich aufzunehmenden Betrages, im Rahmen der EG-Beistandsmechanismen können wir bis zu 10 Mrd. DM herangezogen werden, zur IWF-Ölfacilität trugen wir knapp 1 Mrd. DM bei und außerdem hat die Deutsche Bundesbank Swap-Abkommen von nahezu 7 Mrd. DM abgeschlossen. Diese Zahlen beweisen ohne Zweifel die Bereitschaft der Bundesrepublik, sich auch unter Hinnahme finanzieller Opfer international zu engagieren. Wir stehen ganz vorn in der Reihe der Länder, die zu mehr internationaler Solidarität und gegenseitiger Hilfe beitragen. Wir tun das allerdings auch im wohlverstandenen nationalen Interesse. Unser Wohlstand wie die Beschäftigung unserer Wirtschaft und ihrer Arbeitnehmer steht und fällt mit der Entwicklung des Welthandels und seiner freien Entfaltung. Doch das gilt für alle unsere Partner gleichermaßen.

Wir werden auch weiterhin unseren Anteil leisten. Was wir nicht tun können und nicht tun werden ist, mehr zu versprechen als wir leisten und geben können. Doch damit wäre auch niemand gedient. Die Fakten sind gravierend genug. Auf die Herausforderungen der vor uns liegenden Jahre Antworten zu geben, verlangt ein hohes Maß an Imagination und politische Durchsetzungskraft.

Wir haben keinen Grund zu resignieren.