

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Italien: Nach Euro-Kraftakt steht reformpolitische Wende noch aus

Joachim Volz
jvolz@diw.de

Mit beeindruckenden finanzpolitischen Konsolidierungsbemühungen hat es Italien – trotz extrem hoher Defizite zu Beginn der 90er Jahre – geschafft, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen und von Beginn an Mitglied des Euroraums zu sein. Skeptiker weisen indes auf weiterhin bestehende finanzpolitische Probleme hin und heben hervor, dass Italien die Vorgaben des Konsolidierungsprogramms seit einiger Zeit nicht einhält. Zwar sollte nicht vergessen werden, dass einige Länder, die den italienischen Bemühungen um Teilnahme an der Europäischen Währungsunion zunächst sehr ablehnend gegenüberstanden – hierzu gehörte auch Deutschland –, wenige Jahre später in eine vergleichbar schlechte Haushalts-situation geraten sind. Doch dies enthebt Italien nicht der Aufgabe, sich den eigenen schwerwiegenden strukturellen Problemen zu stellen, die einer Reduzierung der hohen Staatsschuld im Wege stehen. Zu der reformpolitischen Wende, die von der im Frühjahr 2001 neu gewählten Regierung versprochen wurde, ist es bisher nicht gekommen.

Gesamtwirtschaftlicher Hintergrund

Restriktive Geld-
und Fiskalpolitik

Die italienische Wirtschaft war in den 90er Jahren tief greifenden Anpassungsprozessen ausgesetzt. Mit der Wahl einer Mitte-Links-Regierung begann 1992 eine Periode des Umbruchs und umfassender fiskalpolitischer Reformen. Bei schlechter außenwirtschaftlicher Lage wurde die italienische Währung damals kräftig abgewertet, während die Geld- und die Finanzpolitik zunächst deutlich restriktiv ausgerichtet blieben, um den Preisanstieg zu begrenzen und gleichzeitig den öffentlichen Haushalt zu konsolidieren. Aufgrund dessen stiegen zwar die Exporte erheblich (Abbildung 1), und die Leistungsbilanz verbesserte sich, aber die Binnennachfrage blieb rückläufig. Erst bei spürbar gelockerter Geldpolitik (Abbildung 2) verstärkte sich 1994 der konjunkturelle Auftrieb.

Entscheidend dafür, dass der konjunkturelle Aufschwung zunächst anhalten konnte, war die im Vergleich zu den vorhergehenden Aufschwungsphasen überraschend hohe Stabilität der Verbraucherpreise (Abbildung 3). Die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten blieben zeitweise unverändert (Tabelle 1); hierzu hat vor allem die Abschaffung der „scala mobile“, der indexgebundenen automatischen Lohnsteigerungen, beigetragen. Um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen, gestaltete man die Wirtschaftspolitik ab Mitte der 90er Jahre allerdings wieder so restriktiv, dass es 1997 – verstärkt durch die internationalen Wirtschafts- und Währungskrisen, insbesondere durch die Krisen in Asien – zu einer wirtschaftlichen Stagnation kam. Erst nach dem eindrucksvollen Abbau des Defizits und mit dem Aufschwung in Westeuropa insgesamt erholte sich 1998/99 die Wirtschaft deutlich. Zum ersten Mal seit Mitte der 90er Jahre sank die Arbeitslosenquote unter die 12%-Marke (Abbildung 4). Zwar waren die wirt-

Nr. 41 / 2002

69. Jahrgang / 10. Oktober 2002

Inhalt

Italien: Nach Euro-Kraftakt steht reformpolitische Wende noch aus
Seite 671

Verunsicherung auf den Ölmärkten
hält an Seite 678

Deutsches
Institut f. Wirtschaftsforschung

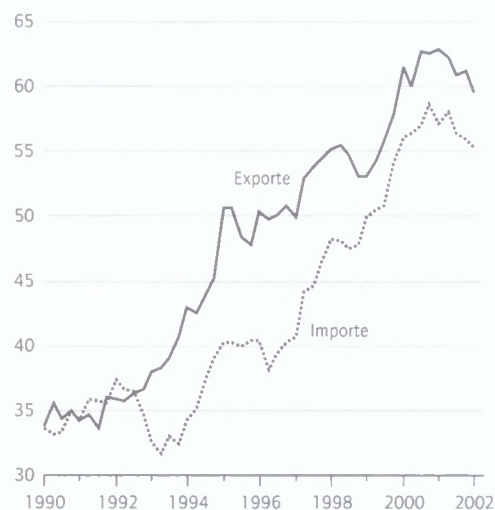
10. Okt. 2002

Zeitschriften

Abbildung 1

Warenexporte

In Mrd. Euro, saisonbereinigt

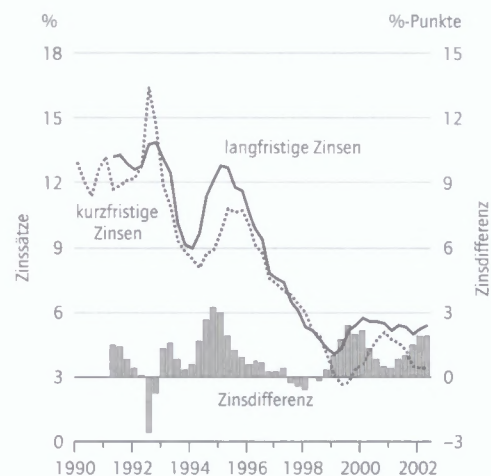


Quelle: OECD.

DIW Berlin 2002

Abbildung 2

Kurz- und langfristige Zinsen



Quelle: OECD.

DIW Berlin 2002

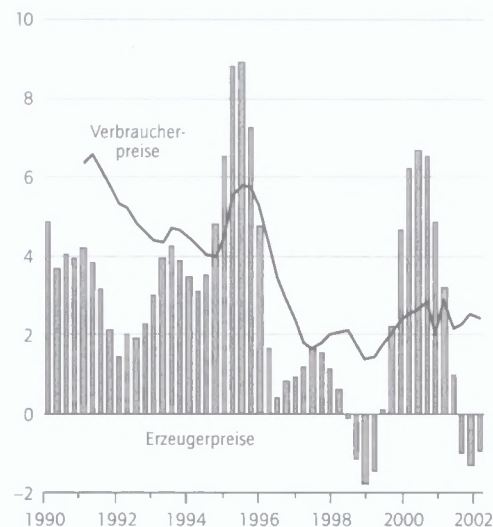
schaftlichen Daten auch im Jahre 2000 noch durchaus befriedigend, und die Arbeitslosigkeit sank weiter. Im Jahre 2001 hat sich die Lage jedoch rasch verschlechtert, und zum Jahresende ging das Bruttoinlandsprodukt sogar leicht zurück (Abbildung 5).

Erst im Laufe dieses Jahres hat sich die Konjunktur allmählich wieder gefangen. Dabei bleibt allerdings die Entwicklung der Binnennachfrage deutlich hinter der Expansion der Exporte zurück; insbesondere ist die schon seit langem schwache

Abbildung 3

Erzeuger- und Verbraucherpreise (HVPI)

In % gegenüber dem Vorjahr

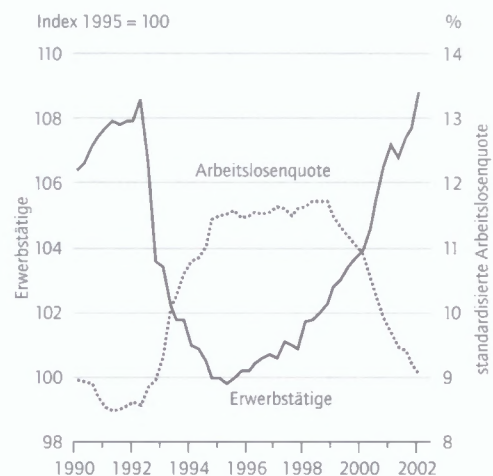


Quelle: OECD.

DIW Berlin 2002

Abbildung 4

Erwerbstätige und Arbeitslosenquote



Quelle: OECD.

DIW Berlin 2002

Investitionsentwicklung rückläufig. Wegen dieser Schwäche hat die Regierung bereits im vergangenen Jahr ein Gesetz verabschiedet, das bis zum Ende 2002 eine Steuerbefreiung von 50 % der aus den Unternehmensgewinnen finanzierten Investitionen vorsieht, soweit diese über den durchschnittlichen Investitionen der letzten fünf Jahre liegen. Das Gesetz wird großzügig gehandhabt; so können beispielsweise auch Aus- und Weiterbildungsaufwendungen für die Belegschaft berücksichtigt werden. Allerdings sind sowohl erhebliche Mitnahmeeffekte als auch Vorzieheffekte zu erwarten,

Tabelle 1

Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung

Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Reales Bruttoinlandsprodukt	2,0	1,4	0,8	-0,9	2,2	2,9	1,1	2,0	1,8	1,6	2,9	1,8	0,4
Privater Verbrauch	2,1	2,9	1,9	-3,7	1,5	1,7	1,3	3,2	3,2	2,4	2,7	1,1	0,0
Öffentlicher Verbrauch	2,5	1,7	0,5	-0,2	-0,9	-2,2	1,0	0,2	0,2	1,3	1,7	2,2	1,9
Bruttoanlageinvestitionen	4,0	1,0	-1,4	-10,9	0,1	5,9	3,7	2,1	4,0	5,7	6,4	2,4	-2,8
Exporte	7,6	-1,4	7,4	9,0	9,8	12,6	0,6	6,4	3,4	0,3	11,7	0,8	-0,9
Importe	11,5	2,3	7,4	-10,9	8,1	9,7	-0,3	10,1	8,9	5,3	9,4	0,2	0,1
Verbraucherpreise (HVPI)		6,2	5,0	4,5	4,2	5,4	4,0	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,5
nachrichtlich: Euroraum		4,3	3,8	3,4	2,8	2,6	2,3	1,6	1,2	1,1	2,4	2,5	2,1
Lohnstückkosten (gesamtwirtschaftlich)	9,7	7,9	4,3	3,1	-0,1	1,0	5,2	2,7	-2,3	2,1	2,0	3,6	2,7
nachrichtlich: Euroraum	5,3	6,9	5,0	4,5	0,4	2,5	1,4	0,5	0,3	1,6	1,2	2,5	2,1

Quellen: OECD; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

denen ein Ausfall an Investitionen im nächsten Jahr folgen könnte. Die Hoffnung ist, dass die Erholung bis dahin an Dynamik gewonnen haben wird. Tatsächlich haben sich die wirtschaftlichen Vertrauensindikatoren deutlich verbessert.

Auffällig ist, dass trotz des bisher schwachen Wirtschaftswachstums die Arbeitslosenquote weiter zurückgegangen ist und die Beschäftigung kräftig zugenommen hat. Dies dürfte vor allem mit der steigenden Zahl von Teilzeitarbeitsplätzen zusammenhängen. Gefahren könnten von der Preisentwicklung drohen. Der Anstieg der Rohölpreise traf die stark importabhängige Wirtschaft Italiens besonders. Auch hob der Staat die administrativen Preise kräftig an. Infolgedessen liegt auch der Anstieg der Verbraucherpreise (HVPI) nach einer gewissen Konvergenz im Jahre 2001 wieder deutlich

über dem Anstieg in Frankreich und Deutschland und auch über dem Durchschnitt im Euroraum insgesamt.

Der Finanzpolitik geht der Atem aus

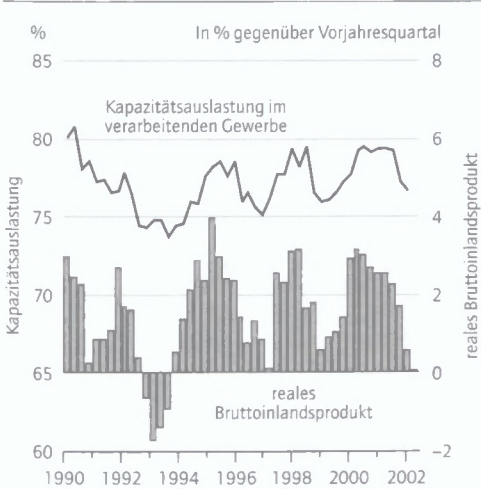
Mit einem großen Kraftakt hat Italien die Maastricht-Kriterien erfüllt. Zu Beginn der 90er Jahre hatte die Defizitquote der öffentlichen Haushalte bei knapp 12 % gelegen (Abbildung 6). Dabei war die staatliche Verschuldung rasant – bis 1994 auf einen Höchststand von 124 % des Bruttoinlandsprodukts – gestiegen. Dagegen gelang es Italien 1997 nicht nur, das Konvergenzkriterium für die Defizitquote mit 2,7 % zu erfüllen,¹ sondern sogar besser als Frankreich und Spanien abzuschneiden.

Lange war Italien die Reformfähigkeit des öffentlichen Sektors nicht zugetraut worden. Nun erwies sich die Mitte-Links-Regierung als überraschend durchsetzungsfähig. Die Maßnahmen betrafen sowohl die Einnahmenseite als auch die Ausgaben-seite: Einstellungsstopp im zentralstaatlichen Bereich, Konzipierung einer an der Leistung ausgerichteten Besoldung, Aufbau eines modernen Kontrollwesens, Neugestaltung des Steuer- und Abgabesystems besonders in Richtung auf ein höheres Gewicht der schwerer zu hinterziehenden indirekten Steuern, Reduzierung der Ausgaben und damit auch der Beiträge für die Alters- und Gesundheitssicherung, die schon immer weit über dem europäischen Durchschnitt lagen, und die Abschaffung der Lohnindexierung.

So wurde bei steigender Einnahmen- und sinken-der Ausgabenquote (Tabelle 2) sogar der so genann-

Abbildung 5

Reales Bruttoinlandsprodukt und Kapazitätsauslastung



Quelle: OECD.

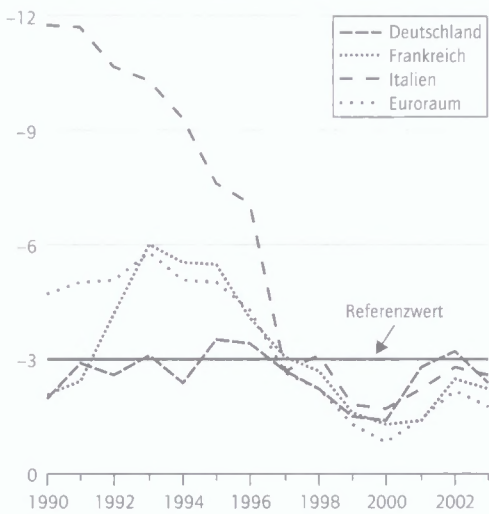
DIW Berlin 2002

Einschneidende Reformen

¹ Allerdings trugen hierzu auch umstrittene steuerliche Maßnahmen bei. So wurde eine zeitlich begrenzte Euro-Steuer auf das Einkommen erhoben, die zwei Jahre später zu 60 % zurückgezahlt wurde und den Haushalt erneut belastete.

Abbildung 6

Finanzierungssaldo des Staates
In % des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Europäische Kommission;
2002 und 2003: Schätzung und
Prognose des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

te Primärsaldo merklich positiv (Abbildung 7): Ohne die Zinslast auf die aus der Vergangenheit stammende Staatsschuld hätte Italien bereits seit Mitte der 90er Jahre Haushaltsüberschüsse.

In den Folgejahren ist die von italienischer Seite mehrfach revidierte und in ihrer Berechnung teilweise umstrittene Defizitquote weiter gesunken. Sie erreichte im Jahre 2000 mit 0,6 % ihren bisher niedrigsten Stand. Da der Schuldenstand in Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch sehr hoch ist – er dürfte in diesem Jahr wieder bei 110 % liegen (Tabelle 3) –, wurde auch im aktualisierten Konsolidierungsprogramm für das Jahr 2002 ein weiterer Defizitabbau auf 0,5 %, im Programm für 2003 sogar ein Budgetausgleich vorgesehen.

Eine derartige Entwicklung der öffentlichen Haushalte scheint inzwischen aber ausgeschlossen. Denn die schwächere und später als erwartet eingetretene konjunkturelle Erholung führt zu geringeren Einnahmen und höheren Ausgaben als geplant, wobei im Jahre 2001 schon die Einnahmen stärker als die Ausgaben zurückgingen (Tabelle 2). Eine neuerliche Steuer- und Abgabenerhöhung und/oder Kürzung der Ausgaben würde gegenwärtig mit Sicherheit kontraproduktiv wirken und die Regierung politisch in Bedrängnis bringen. Es ist nicht zuletzt die jahrelange Verschärfung des fiskalpolitischen Drucks gewesen, die im Frühjahr 2001 zum Regierungswechsel führte. Die jetzige Regierung hatte im Wahlkampf vor allem damit geworben, steuerliche Entlastungen vorzunehmen. Zur Erleichterung der Finan-

Tabelle 2

Eckdaten der öffentlichen Haushalte
In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Laufende Einnahmen	41,2	42,3	42,6	45,2	43,4	43,5	44,2	45,8	44,5	44,9	44,2	44,3
Steuern	24,8	25,4	25,9	28,0	26,7	26,8	27,1	28,5	29,7	30,1	29,7	29,6
direkte Steuern	14,2	14,3	14,6	16,0	14,9	14,7	15,3	16,0	14,4	15,0	14,6	15,1
indirekte Steuern	10,7	11,1	11,3	12,0	11,8	12,1	11,8	12,4	15,3	15,1	15,0	14,5
Sozialbeiträge	14,4	14,8	15,1	15,3	15,0	14,8	15,0	15,3	12,8	12,7	12,7	12,7
Vermögenswirksame Einnahmen	-0,7	-0,1	1,9	0,5	0,2	-0,4	0,1	0,9	0,5	0,2	1,6	0,3
Einnahmen insgesamt	40,4	42,1	44,4	45,7	43,6	43,1	44,2	46,8	45,0	45,1	45,8	44,6
Laufende Ausgaben	48,9	50,6	52,1	53,3	50,6	48,5	49,1	47,2	45,7	44,5	43,9	43,8
Löhne und Gehälter	12,6	12,6	12,4	12,3	11,9	11,2	11,5	11,6	10,7	10,6	10,5	10,6
Staatsverbrauch	20,2	20,3	20,1	19,9	19,1	17,9	18,1	18,2	17,9	18,0	18,2	18,4
Zinsausgaben	10,5	11,9	12,6	13,0	11,4	11,5	11,5	9,4	8,3	6,8	6,5	6,4
Sozialleistungen	15,5	15,6	16,5	17,0	17,3	16,7	16,9	17,3	17,0	17,1	16,8	16,7
Sonstige	2,8	2,9	2,8	3,3	2,8	2,4	2,7	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4
Investitionen	3,3	3,2	3,0	2,6	2,3	2,1	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,2
Ausgaben insgesamt	52,2	53,9	55,1	56,0	52,9	50,7	51,3	49,5	48,1	46,9	46,3	46,1
Ersparnis	-7,8	-8,4	-9,5	-8,2	-7,2	-5,0	-4,9	-1,4	-1,2	0,4	0,3	0,4
Ersparnis abzüglich Zinsausgaben	2,8	3,5	3,1	4,9	4,2	6,5	6,6	8,0	7,1	7,2	6,8	6,8
Finanzierungssaldo	-11,8	-11,7	-10,7	-10,3	-9,3	-7,6	-7,1	-2,7	-3,1	-1,8	-0,6	-2,2
Nachrichtlich:												
Staatliche Investitionen in % der Investitionen insgesamt	15,4	15,2	14,4	14,2	12,4	11,6	12,1	12,1	12,8	12,7	12,0	11,1
Staatlich Beschäftigte in % der Beschäftigten insgesamt	16,8	16,9	17,0	17,4	17,6	17,6	17,4	17,1	16,8	16,6	16,2	15,9

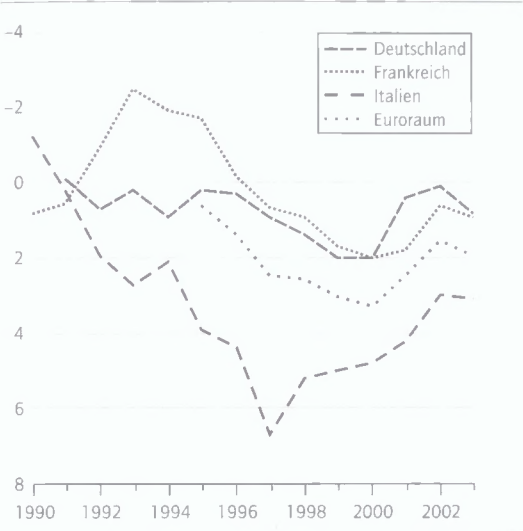
Quellen: OECD; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Abbildung 7

Finanzierungssaldo des Staates ohne Zinszahlungen (Primärsaldo)

In % des Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Europäische Kommission; 2002 und 2003: Schätzung und Prognose des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

zierung sollte eine Steueramnestie für Anleger von Kapital im Ausland, die erhebliche Einkünfte nicht ordnungsgemäß versteuerten, erlassen werden. Tatsächlich flossen bis Mai 2002, als die Amnestie auslief, 56 Mrd. Euro zurück, auf die eine Abgabe von 2,5 % zu entrichten war.² Ein großer Teil dieser Gelder ging offenbar in den Immobiliensektor und regte damit auch die Baukonjunktur an. Gegenwärtig wird diskutiert, die Steueramnestie, die in der ersten Runde nur natürliche Personen betraf, auf juristische Personen zu erweitern. Die Abgabe auf die Rückführung von Geldern soll dabei mindestens 4 % betragen.

Die zunächst geplanten breit angelegten Steuer-senkungen sind von der Regierung vorerst zurück-gestellt worden. Aber auch so fielen die öffentli-chen Defizite höher aus als erwartet. Zum einen hatte das Europäische Statistische Amt im Sommer dieses Jahres entschieden, einmalige Erlöse aus dem Verkauf von Immobilien und die Verbriefung künftiger Einnahmen der staatlichen Glücksspiel-gesellschaften nicht bei der Berechnung der öf-fentlichen Defizite nach den Maastricht-Kriterien anzuerkennen. Für das Jahr 2001 muss daher die Neuverschuldung Italiens ex post von 1,6 % auf 2,2 % heraufkorrigiert werden. Damit wurde zum anderen aber auch die Zusage Italiens, das Defizit in diesem Jahr auf 0,5 % zu drücken und im nächs-ten Jahr – zum ersten Mal seit 40 Jahren – ein annä-hernd ausgeglichenes Budget vorzulegen, hinfällig. Dies gilt umso mehr, als im Sommer dieses Jahres zur Förderung des Pkw-Absatzes auch die Kfz-

Tabelle 3

Bruttoschuldenstand¹

In % des Bruttoinlandsprodukts

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Deutschland	61,0	60,9	61,2	60,2	61,8	63,7
Frankreich	59,3	59,5	58,5	57,4	57,2	58,0
Italien	120,2	116,4	114,5	110,6	109,8	110,5
Euroraum	75,3	73,7	72,6	70,2	69,8	70,4

¹ Gemäß Abgrenzung nach dem Vertrag von Maastricht.

Quellen: EZB; Eurostat; Europäische Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Steuer für ein Jahr von 350 Euro auf 50 Euro her-abgesetzt wurde und für die Rettung der Flugge-sellschaft Alitalia erhebliche Summen aufgewen-det werden mussten. Zudem ist auch als Folge zu-nehmender Streikbereitschaft die Lohnerhöhung für Staatsangestellte mit 5,6 % für die Jahre 2002 und 2003 insgesamt relativ großzügig ausgefallen.

Für die nächsten Jahre hat die Regierung den So-zialpartnern bestimmte Steuersenkungen sowie die Steigerung einer Reihe von Sozialleistungen zu-gesagt und hierdurch die Zustimmung zu einem neuen „Pakt“ erreicht, der mit dem deutschen Bündnis für Arbeit verglichen werden kann. Für die untersten Einkommensschichten gibt es Steuer-erleichterungen über 5,5 Mrd. Euro, und die Un-ternehmen werden durch eine Senkung der Kör-perschaftsteuer von 36 % auf 34 % sowie durch eine Abschaffung der regionalen Unternehme-nsteuer IRAP entlastet, die erst vor wenigen Jahren im Hinblick auf eine eigentlich angestrebte fiska-lische Dezentralisierung eingeführt worden war. Im Gegenzug haben die Gewerkschaften einer Lockerung des Kündigungsschutzes für kleinere Unternehmen zugestimmt (Kasten). Damit soll die Beschäftigung auch bei sonst unveränderten Wachstumsbedingungen erhöht werden.

Pakt zwischen Regierung und Sozialpartnern

Wirtschaftspolitische Zielkonflikte noch nicht gelöst

Die Regierung hat im Sommer dieses Jahres die Zielmarke für die Defizitquote im Rahmen des Konsolidierungsprogramms bereits heraufgesetzt: für 2003 auf 0,8 % und für 2004 auf zuletzt sogar 0,5 %. Aber auch diese Werte können nur erreicht werden, wenn schon in diesem Jahr weitere Maß-nahmen ergriffen würden. Die Regierung hat An-fang September zunächst eine Haushaltssperre verkündet und eine Reihe kleinerer Steuerprivile-gien bei den Unternehmen gestrichen.

² Das ist aber nur etwa ein Zehntel des von der italienischen Zentral-bank geschätzten gesamten Fluchtgeldes im Ausland.

Kasten

Reformperspektiven: Der große Wurf bleibt aus

Alterssicherungs- und Gesundheitsfürsorgesysteme

Zu den Versprechungen, die von der neuen Regierung vor den Wahlen gemacht wurden, zählt – nach unzureichenden Maßnahmen in den Jahren 1993 bis 1995 – auch eine neuerliche Reform der Alterssicherungssysteme. Nach Berechnungen der Brambilla-Kommission¹ würde die Beitragslast der staatlichen Altersversorgung ohne Reform vor allem aus demographischen Gründen von heute 32,7 % auf 47 % im Jahre 2010 steigen und danach um jährlich jeweils 4 % wachsen. Mit einem Anteil von etwa 14 % am Bruttoinlandsprodukt liegt sie bereits heute deutlich über dem EU-Durchschnitt von 9 %.

Wichtigste Anforderungen an eine Reform sind:

- Heraufsetzung des faktischen Rentenalters, das heute im Durchschnitt bei 59 Jahren liegt;
- Abschaffung der besonders defizitären Berufsaltersrente, die nach 35 Jahren Berufstätigkeit eine Pensionierung ermöglicht;
- eine Stärkung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge;
- Rückstellungen für die beim Ausscheiden der Arbeitnehmer zu zahlenden Abfindungen (ein Monatsgehalt pro Arbeitsjahr), die bisher ein billiges Betriebskapital für die Unternehmen bildeten, sollen aufgelöst und zu 70 % oder mehr in gut zu verzinsende Spezialfonds überführt werden. Dies bedeutet allerdings, dass sich die kleinen und mittleren Unternehmen nunmehr stärker – und teurer – am Kapitalmarkt finanzieren müssen.

Kaum Reformansätze gibt es beim Gesundheitswesen mit seinen ausufernden Defiziten. Seit langem wird hier eine Steigerung der Effizienz und damit des Wettbewerbs gefordert. Dazu gehören auch eine Erhöhung der Transparenz bei den Kosten und der Abrechnung sowie eine – angesichts zahlreicher Betrugsfälle – verstärkte Kontrolle.

Privatisierung und Industriepolitik

Um die marktwirtschaftlichen Kräfte und die Wettbewerbsfähigkeit Italiens zu stärken, will die Regierung unter anderem erhebliche Teile der öffentlichen Unternehmen privatisieren. Noch 21 große Konzerne sind im Staatsbesitz. Einige von ihnen leiden unter hohen Verlusten. Bei bisherigen Privatisierungen hat der Staat dennoch die Kontrolle selten wirklich aus der Hand gegeben. Auf der aktuellen Privatisierungsliste stehen große Reedereien, Werften, der Mineralölkonzern ENI, der Energiekonzern ENEL, die Telecom Italia, die Fluggesellschaft Alitalia, Post und Bahn sowie die Tabakregie.

Arbeitsmarktpolitik

Die Regierung hat versucht, im Rahmen einer konzertierten Aktion Arbeitsmarktreformen voranzutreiben. Vor allem der rigide Kündigungsschutz sollte gelockert werden. Bisher gibt es allerdings nur erste Ansätze. Kündigungen sind jetzt möglich, wenn der Personalbestand infolge von Neueinstellungen die Zahl von 15 Arbeitnehmern überschreitet. Selbst gegen diese Regelungen hatten sich die Gewerkschaften zunächst gewehrt. So wurde die Dauer des Bezugs von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung auf zwölf Monate verdoppelt; damit verbunden ist eine Ausbildungs- und Umschulungspflicht.

Aus Sicht der italienischen Regierung wird eine Erschwerung der Einwanderung von ausländischen Arbeitskräften zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes führen. Die Aufenthaltserlaubnis bei Vorliegen eines Arbeitsvertrages wurde auf zwei Jahre halbiert. Es ist zu befürchten, dass hierdurch in Wirklichkeit der Mangel an Arbeitskräften in vielen Bereichen erhöht, der Arbeitsmarkt aber nicht entlastet wird.

¹ Benannt nach dem Staatssekretär Brambilla als Vorsitzendem der Kommission.

Insgesamt stellen sich die Probleme Italiens bei dem Versuch, den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes³ gerecht zu werden, kaum schwerwiegender dar als in den anderen beiden großen Volkswirtschaften des Euroraums. Schon lange weist der Primärsaldo einen hohen Überschuss auf. Hierzu hat freilich lange auch die mit der Einführung des Euro einhergehende Zinssenkungstendenz beigetragen. Inzwischen konnte Italien einen großen Teil älterer, hochverzinslicher Titel in niedrigverzinsliche Papiere umschichten und den Anteil der Zinsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in den vergangenen Jahren stark verringern (Tabelle 2). Der Kurs der Europäischen Zentralbank hat daher gerade für Italien nicht nur große konjunkturpolitische, sondern auch direkte Bedeutung für die Konsolidierung des Staatshaushalts und den Abbau des Schuldenstandes, der in Italien noch immer viel höher ist als in den meisten Euroländern.

Das Erfordernis, die hohe Staatsverschuldung weiter zu reduzieren, beeinträchtigt mittel- bis längerfristig die Bemühungen, auf einen höheren Wachstumspfad zu gelangen. Zwar hat sich die Arbeitsmarktlage trotz schlechter Konjunktur insgesamt leicht verbessert; die Arbeitslosenquote ist aber weiterhin hoch und die Erwerbsquote in Italien im europäischen Vergleich niedrig, auch wenn man einen immer noch hohen Grad an Schwarzarbeit unterstellt. Zudem ist die Wirtschaft bisher noch tendenziell inflationsanfälliger als in den anderen großen Volkswirtschaften. Hierzu tragen verschiedene Faktoren bei. Immer wieder wird – gerade in Zeiten zunehmender Budgetprobleme – Zuflucht

zu administrierten Preiserhöhungen gesucht. Auch sind die Lohnsteigerungen im öffentlichen Sektor relativ hoch. Dies setzt stabilitätspolitisch bedenkliche Signale für die übrige Wirtschaft. Der immer noch starre Kündigungsschutz führt in Zeiten konjunktureller Abschwächung rasch zu einem Preisschub via Lohnstückkostenanstieg. Im laufenden Jahr liegt auch der Anstieg der Verbraucherpreise wieder deutlich über dem im Euroraum insgesamt.

Im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung der Wirtschaft und eine langfristige Sanierung der öffentlichen Haushalte sind durchgreifende Maßnahmen notwendig. So ist es – wie allerdings auch in vielen anderen Ländern – immer noch nicht gelungen, die rasch steigenden Sozialausgaben von Grund auf in den Griff zu bekommen. Allein die Rentenbeiträge belaufen sich derzeit auf 32,7 %. Aber nicht nur bei den sozialen Sicherungssystemen, sondern auch bei den öffentlichen Unternehmen wie auch bei den Arbeitsmarktstrukturen wäre eine rasche Inangriffnahme von Reformen erforderlich. Die Berlusconi-Regierung hat bisher nicht den Eindruck vermittelt, dass sie zu einer effizienten Umsetzung der versprochenen Reformen befähigt wäre (zum Stand der Reformen siehe Kasten). Erschwerend kommt hinzu, dass sich seit dem Antritt der Regierung die weltwirtschaftliche Situation – und insbesondere auch die Lage in Europa – deutlich verschlechtert hat.

Nachhaltige Reformen stehen noch aus

³ Vgl. hierzu auch: Finanzpolitik im Euroraum – Im Spannungsfeld von Konsolidierung und Konjunktur. Bearb.: Joachim Volz. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 27/2002.

Verunsicherung auf den Ölmärkten hält an

Manfred Horn
mhorn@diw.de

Obwohl die Ölnachfrage nicht zuletzt wegen des geringen Wirtschaftswachstums im ersten Halbjahr 2002 schwächer als erwartet ausgefallen ist und die OPEC mehr Öl produzierte, als Anfang des Jahres vereinbart worden war, sind die Preise für Brent-Rohöl von Januar bis Mitte September um nahezu die Hälfte, auf über 28 US-Dollar je Barrel, gestiegen. Zu diesem Preisschub dürften auch Spekulationen über die Folgen einer militärischen Intervention der USA im Irak beigetragen haben. Die OPEC war auf ihrer Konferenz am 19. September in Osaka trotz der aktuellen Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Weltkonjunktur und des Ölverbrauchs nicht bereit, ihre Produktion sofort zu steigern, um die Märkte zu beruhigen. Sie hat vielmehr die bestehenden Produktionsquoten und ihr Preisziel von 22 bis 28 US-Dollar je Barrel OPEC-Öl bestätigt. Nach der Konferenz sind die Preise weiter gestiegen; am 23. September hat auch der Preis für OPEC-Öl die 28-Dollar-Marke überschritten. Sollte dies an 20 aufeinander folgenden Handelstagen anhalten, sieht der Preisbandmechanismus der OPEC automatische Produktionssteigerungen vor.

Nach wie vor starke Preisschwankungen

Im Jahre 1998 waren die Rohölpreise dramatisch bis auf knapp 10 US-Dollar je Barrel eingebrochen.¹ Viele Erdöl produzierende Länder gerieten

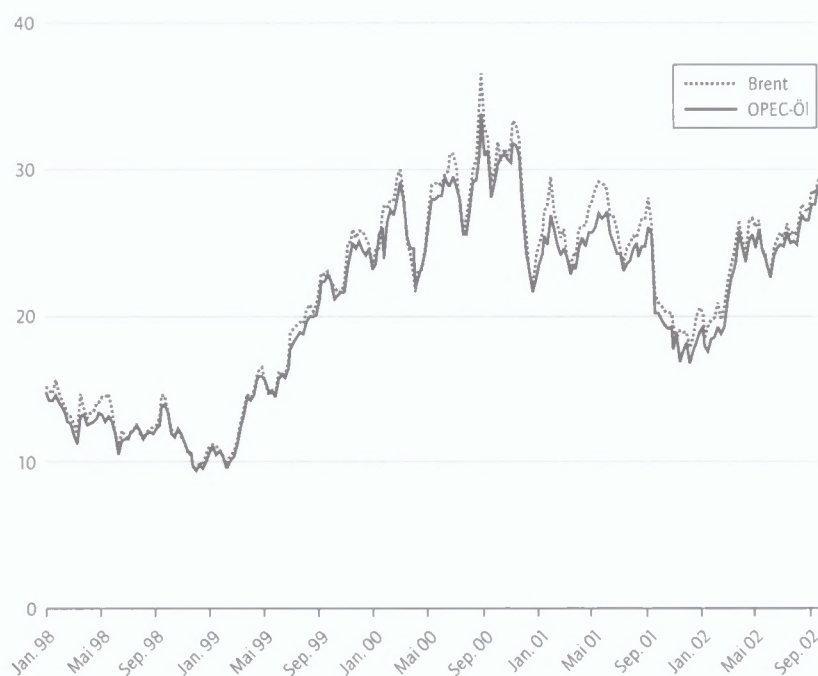
dadurch in eine existentielle Finanzkrise. Das hat nicht, wie von einigen Beobachtern erwartet, zur faktischen Auflösung der OPEC geführt, sondern die Geschlossenheit des Kartells gestärkt. Noch im Jahre 1998 drosselte die OPEC mehrfach ihre Produktion, der Preisverfall wurde aber erst Anfang 1999 gestoppt. Danach stieg der Preis für Brent-Rohöl bis Anfang März 2000 auf die Marke von 30 US-Dollar je Barrel. Noch im selben Monat beschloss die OPEC, die Rohölpreise künftig in einem Korridor von 22 bis 28 US-Dollar je Barrel zu stabilisieren. Eine Preisstabilisierung trat trotz mehrfacher Erhöhung der Produktionsquoten erst 2001 ein.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde durch den Einbruch des Treibstoffverbrauchs im Luftverkehr und durch die Rezession in den USA ein Preistrutsch ausgelöst. Zusammen mit weiteren Produzentenländern ist es der OPEC gelungen, den Preisverfall bereits zur Jahreswende bei 18 US-Dollar je Barrel zu stoppen. Danach kehrten die Preise wieder in den festgesetzten Korridor zurück. Obwohl im Jahre 2002 das Wirtschaftswachstum und die Ölnachfrage schwächer ausgefallen sind als erwartet und die OPEC deutlich mehr Öl produzierte, als Anfang des Jahres vereinbart worden war, sind die Ölpreise im Sommer deutlich gestiegen. Mitte September lag der Preis für Brent-Rohöl bei über 28 US-Dollar je Barrel.

Abbildung 1

Preisentwicklung von Brent- und OPEC-Rohöl von Januar 1998 bis September 2002

In US-Dollar/Barrel



Quellen: International Petroleum Exchange: Daily Futures Report; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

¹ Die Ursache dafür war, dass bereits im Jahre 1997 die Ölgewinnung den Verbrauch deutlich übertrafen hatte und sich dieses Ungleichgewicht 1998 aufgrund der Finanzkrise in Asien und Russland noch verschärfte.

Tabelle 1

Globale Ölbilanz sowie Veränderungen der Bestände vom ersten Quartal 2000 bis zum zweiten Quartal 2002
In Mill. Barrel pro Tag (mbd)

	2000					2001					2002	
	I	II	III	IV	Jahr	I	II	III	IV	Jahr	I	II
Ölverbrauch												
OECD	48,2	46,6	48,0	48,6	47,8	48,8	46,4	47,5	48,0	47,7	47,9	46,1
Nordamerika	23,7	23,8	24,5	24,4	24,1	24,2	23,7	23,9	23,6	23,9	23,7	23,8
Europa ¹	15,2	14,6	15,2	15,4	15,1	15,2	14,8	15,5	15,6	15,2	15,2	14,7
Pazifik	9,4	8,1	8,3	8,8	8,7	9,4	8,0	8,0	8,8	8,6	9,1	7,7
Sonstige	27,8	27,8	28,5	28,2	28,0	28,5	29,1	28,5	29,0	28,8	28,8	29,3
Frühere Sowjetunion	3,6	3,5	3,6	3,8	3,6	3,8	3,6	3,6	3,8	3,7	3,8	3,8
China	4,7	4,6	5,1	4,8	4,8	4,7	5,2	4,7	5,0	4,9	4,9	5,2
Sonstiges Asien	7,2	7,4	7,3	7,3	7,3	7,4	7,3	7,2	7,5	7,4	7,4	7,4
Welt	75,9	74,4	76,4	76,8	75,9	77,3	75,5	76,0	77,0	76,5	76,7	75,5
Ölgewinnung ²												
OECD	22,3	21,8	21,7	21,8	21,9	21,8	21,5	21,8	22,4	21,9	22,1	22,1
Nordamerika	14,3	14,4	14,3	14,1	14,3	14,2	14,3	14,5	14,6	14,4	14,6	14,6
Europa ¹	7,1	6,6	6,6	6,9	6,8	6,8	6,4	6,5	6,9	6,7	6,7	6,7
Sonstige ohne OPEC	23,6	23,7	24,1	24,5	24,0	24,7	24,6	25,0	25,3	24,8	25,7	25,8
Frühere Sowjetunion	7,7	7,8	8,0	8,2	7,9	8,3	8,5	8,7	8,8	8,6	9,0	9,2
OPEC	29,3	30,7	31,3	31,9	30,8	31,3	29,9	30,3	29,2	30,2	28,3	27,8
Welt	75,3	76,2	77,1	78,2	76,7	77,7	76,0	77,1	76,8	76,9	76,1	75,7
Ölgewinnung abzüglich Ölverbrauch	-0,6	1,8	0,7	1,4	0,8	0,4	0,5	1,1	-0,2	0,4	-0,6	0,2
Veränderung der Lagerhaltung ³												
OECD	-0,4	1,1	0,4	0,0	0,2	0,1	0,3	0,7	-0,2	0,1	0,0	0,4

Abweichungen zwischen Einzel- und Summenwerten sind rundungsbedingt.

1 Einschließlich Türkei.

2 Einschließlich Kondensat, Natural Gas Liquids, unkonventionellen Öls, volumetrischer Nettogewinne beim Raffineringsprozess und flüssiger Energieträger auf Basis von Alkohol oder Kohle.

Quelle: International Energy Agency (Hrsg.): Oil Market Report. Paris, 11. September 2002, und diverse frühere Ausgaben.

3 Netto, ohne verschiedene Ausgleichsbuchungen (Miscellaneous to balance).

DIW Berlin 2002

Die OPEC hat auf ihrer Konferenz am 19. September in Osaka die bestehenden Produktionsquoten und ihr Preisziel von 22 bis 28 US-Dollar je Barrel OPEC-Öl bestätigt. Zu einer Steigerung ihrer Produktion mit dem Ziel, den Ölpreisanstieg zu dämpfen, war sie trotz der aktuellen Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Weltkonjunktur und des Ölverbrauchs aber nicht bereit. Das Risiko erschien ihr offenbar als zu hoch, durch frühzeitige Produktionssteigerungen einen Preisverfall wie im Jahre 1998 auszulösen. Kurz nach der OPEC-Konferenz ist der Preis für OPEC-Rohöl über die Schwelle von 28 US-Dollar je Barrel gestiegen. Sollte dieses Preisniveau an 20 aufeinander folgenden Handelstagen bestehen bleiben, müsste die OPEC ihre Produktion erhöhen, wenn sie an ihrem Preisbandmechanismus festhalten will.²

Ölgewinnung sinkt stärker als der Verbrauch

Im Jahre 2001 war der Ölverbrauch noch leicht gestiegen, weil die Ölnachfrage von Ländern außerhalb der OECD stärker expandierte, als sie von

Ländern innerhalb der OECD abnahm. Im ersten Halbjahr 2002 hat der Ölverbrauch trotz einer leichten konjunkturellen Erholung nicht wie erwartet zugelegt, sondern ist gegenüber demselben Zeitraum im Vorjahr geringfügig zurückgegangen. Dazu trug vor allem bei, dass die Verbrauchsrückgänge in Nordamerika im ersten Quartal 2002 anhielten. Im zweiten Quartal blieb dort der saisonal übliche Rückgang beim Verbrauch allerdings aus; im Vergleich zum Vorjahresquartal nahm er leicht zu. In Europa und Asien ging der Ölverbrauch in den ersten beiden Quartalen 2002 im Vergleich zum Vorjahr leicht zurück, in den übrigen Regionen nahm er nur noch geringfügig zu (Tabelle 1).

Die Ölgewinnung sank im ersten Halbjahr 2002 gegenüber dem entsprechenden Zeitraum des Vorjahres deutlich stärker als der Verbrauch. Das war ausschließlich auf Produktionskürzungen der OPEC zurückzuführen. In den übrigen Produzentenländern expandierte die Ölgewinnung weiter kräftig, vor allem in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

OPEC verliert Marktanteile

2 Dieser Automatismus ist allerdings von Vertretern der OPEC auf dem Energieforum in Osaka infrage gestellt worden. Vgl.: Ölhändler werden immer nervöser. In: Handelsblatt, 24. September 2002, S. 36.

Tabelle 2

Ölgewinnung¹ in der OPEC vom 1. Quartal 2000 bis August 2002

In Mill. Barrel pro Tag (mbd)

	2000				2001				2002			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	Juli	August
OPEC												
Saudi-Arabien	7,5	7,9	8,2	8,5	8,0	7,7	7,8	7,2	7,1	7,2	7,4	7,5
Iran	3,6	3,6	3,7	3,8	3,9	3,7	3,7	3,4	3,4	3,3	3,6	3,4
Irak	2,3	2,8	2,8	2,4	2,2	2,2	2,5	2,5	2,4	1,5	1,8	1,6
Vereinigte Arabische Emirate	2,1	2,2	2,2	2,4	2,4	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Kuwait	1,6	1,7	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
Neutrale Zone	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Qatar	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Nigeria	2,0	2,0	2,0	2,2	2,2	2,0	2,1	2,1	1,9	1,9	2,0	2,0
Libyen	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Algerien	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Venezuela ²	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0	2,8	2,8	2,7	2,3	2,3	2,3	2,4
Indonesien	1,2	1,2	1,1	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Insgesamt	26,5	27,8	28,4	29,0	28,4	27,0	27,4	26,2	24,9	24,3	25,2	24,9
OPEC ohne Irak												
Förderung	24,2	25,0	25,6	26,6	26,2	24,8	24,9	23,6	22,5	22,7	23,4	23,3
Förderquote	23,0	24,7	25,4	26,7	25,2	24,2	23,2	23,2	21,7	21,7	21,7	21,7
Differenz	1,2	0,3	0,2	-0,1	1,0	0,6	1,7	0,4	0,8	1,0	1,7	1,6

1 Ohne Natural Gas Liquids (NGL).

2 Ohne extraschweres Orinoco-Öl.

Quelle: International Energy Agency (Hrsg.): Oil Market Report. Paris, 11. September 2002.

DIW Berlin 2002

Förderquoten der OPEC deutlich übertroffen

Im Jahre 2001 hatte die OPEC ohne Irak (OPEC-10) die vereinbarten Produktionsquoten um insgesamt 3,5 Mill. barrel per day (mbd) und im Januar 2002 nochmals um 1,5 mbd auf 21,7 mbd gekürzt. Diese Kürzungen sind allerdings nur zum Teil umgesetzt worden. Im ersten Quartal 2002 wurde die Produktion von der OPEC-10 im Vergleich zum vierten Quartal 2001 immerhin um 0,9 mbd auf 22,5 mbd reduziert. Im zweiten Quartal stieg die Produktion insgesamt um 0,2 mbd auf 22,7 mbd. Entsprechend erhöhte sich auch die Mehrproduktion im Vergleich zur vereinbarten Produktionsquote auf 1,0 mbd (Tabelle 2). Bemerkenswert dabei war, dass Saudi-Arabien, das bis dahin seine Quote weitgehend eingehalten hatte, die Ölgewinnung steigerte. Im Juli und August dieses Jahres wurde die Erdölgewinnung von Iran, Nigeria, Venezuela³ und Algerien erhöht. Alles in allem produzierte die OPEC-10 im August mit 23,3 mbd etwa 0,3 mbd weniger als im vierten Quartal 2001; das waren 1,6 mbd mehr als die derzeit vereinbarte Produktionsquote.

Aufgrund von Produktionseinschränkungen des Irak ist die von der OPEC Anfang des Jahres angestrebte Verknappung des Ölangebots dennoch eingetreten. Nach einem Produktionsrückgang um 0,1 mbd auf 2,4 mbd im ersten Quartal wurde die Ölgewinnung des Irak im zweiten Quartal kräftig – um 0,9 mbd auf 1,5 mbd – reduziert.⁴ Einschließlich des Irak produzierte die OPEC im zweiten

Quartal 1,9 mbd und im August immerhin noch 1,3 mbd weniger Rohöl als im vierten Quartal 2001.

USA stocken strategische Ölbestände auf

Im Winterhalbjahr 2001/2002 lag das Ölangebot erstmals seit dem zweiten Quartal 2000 geringfügig unter der Nachfrage; dementsprechend sind die Ölbestände im vierten Quartal 2001 und im ersten Quartal 2002 leicht gesunken. Im zweiten Quartal nahmen die Ölbestände in der OECD leicht zu, auf insgesamt etwa 3,9 Mrd. Barrel; das entspricht einem Verbrauch von 81 Tagen (Tabelle 3). Ausgeweitet wurden sowohl die kommerziellen als auch die staatlich kontrollierten Ölvorräte. Die staatlichen Bestände wurden nur in Nordamerika erhöht. Die USA haben nach den Anschlägen vom 11. September begonnen, ihre strategischen Ölbestände aufzustocken.⁵

3 Die Produktion von extraschwerem Orinoco-Öl in Venezuela (im August 0,34 mbd) unterliegt nicht dem Regime der OPEC und ist hier nicht berücksichtigt worden.
4 Das war vor allem auf das einmonatige Ölexportembargo zurückzuführen, das der Irak zur Unterstützung der Palästinenser im Konflikt mit Israel am 8. April 2002 in Kraft setzte.
5 Mitte September betrugen die strategischen Ölbestände der USA etwa 580 Mill. Barrel. Bis 2005 sollen sie auf die volle Kapazität der Anlagen (insbesondere Salzkavernen in Texas und Louisiana) von 700 Mill. Barrel aufgestockt werden. In der Diskussion ist eine weitere Ausweitung der Kapazitäten auf eine Milliarde Barrel (vgl. www.platts.com/features/ insecurity/oilstories.shtml).

Die kommerziellen Ölbestände in der OECD, die Anfang des Jahres noch deutlich über dem Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre lagen, haben im ersten Quartal stärker abgenommen und im zweiten Quartal weniger stark zugenommen als jahreszeitlich bedingt. Sie lagen im Juli aber noch auf einem „normalen“ Niveau. Insgesamt hat sich die Vorratshaltung bei den Produkten etwas günstiger entwickelt als beim Rohöl. Die Rohölbestände gingen im zweiten Quartal entgegen dem sonst üblichen saisonalen Trend zurück und lagen zuletzt geringfügig unter dem Durchschnitt. Die Benzinbestände fielen bis in den Sommer hinein etwas stärker als saisonal üblich. Ende Juli lagen sie wieder leicht über dem Durchschnitt. Die Heizölbestände blieben im gesamten Zeitraum hoch (Abbildung 2).

Schwache Konjunktur und hohe Ölpreise dürften Verbrauchsanstieg im Winter dämpfen

Die Entwicklung des Ölverbrauchs hängt von der weltwirtschaftlichen Entwicklung, den Ölpreisen und den Witterungsbedingungen ab. Im zweiten Halbjahr dürfte es zu einer nur schwachen wirt-

Tabelle 3

Lagerbestände und Reichweiten von Mineralölvorräten in der OECD
Jeweils am Ende des angegebenen Zeitraums

	1999	2000	2001	I/2002	II/2002
Mill. Barrel					
OECD	3 675	3 737	3 850	3 836	3 885
Industrievorräte	2 447	2 527	2 628	2 598	2 638
Nordamerika	1 127	1 145	1 270	1 234	1 257
Westeuropa	882	926	915	929	934
Pazifik	438	455	443	435	447
Staatliche Vorräte	1 228	1 210	1 222	1 237	1 247
Nordamerika	567	543	552	564	579
Westeuropa	346	354	352	352	347
Pazifik	315	313	316	321	321
In Tagen des aktuellen Verbrauchs ¹					
OECD	76	77	80	83	81
davon:					
Staatlich kontrolliert	26	25	26	27	26
Industrie	51	52	55	56	55
davon:					
Nordamerika	72	70	77	76	76
Westeuropa	81	84	84	87	83
Pazifik	81	81	84	99	95

Differenzen zwischen Einzel- und Summenwerten sind rundungsbedingt.

¹ Für das erste und zweite Quartal 2002 wurden Verbrauchsprognosen zugrunde gelegt.

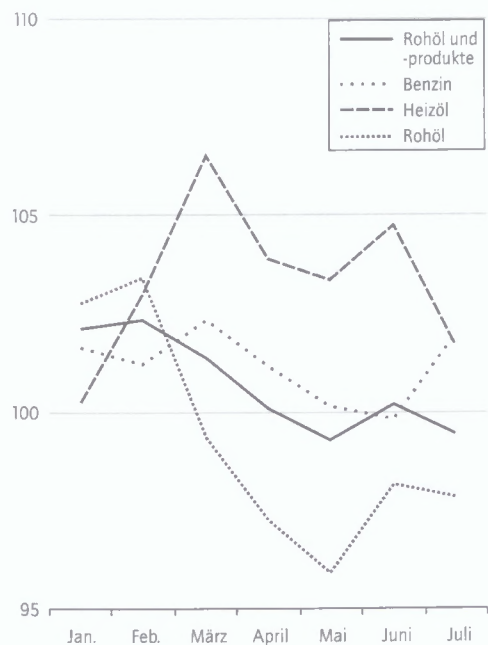
Quelle: International Energy Agency (Hrsg.): Oil Market Report. Paris, 11. September 2002.

DIW Berlin 2002

Abbildung 2

Kommerzielle Lagerbestände von Rohöl und Mineralölprodukten in der OECD von Januar bis Juli 2002

Jeweiliger Durchschnitt 1997 bis 2001 = 100



Quellen: International Energy Agency: Oil Market Report; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

schaftlichen Belebung in wichtigen Verbraucherländern kommen.

Da sich eine Lösung der Irak-Krise bis Ende des Jahres bislang nicht abzeichnet, dürften die Rohölpreise in absehbarer Zeit hoch bleiben; das wird den sparsamen Einsatz von Öl und auch die Substitution durch andere Energieträger stimulieren.⁶ Unter diesen Voraussetzungen dürfte der Ölverbrauch – ähnliche Witterungsbedingungen wie im Vorjahr vorausgesetzt – im kommenden Winter nur im Rahmen des saisonal Üblichen steigen. Nach Einschätzung der IEA wird der Ölverbrauch im dritten Quartal 2002 gegenüber dem Vorquartal um 1 mbd und im vierten Quartal um weitere 1,6 mbd auf 78,1 mbd steigen; das liegt nur geringfügig über dem saisonal üblichen Verbrauchsanstieg.⁷ Im ersten und zweiten Quartal 2003 wird der Ölverbrauch saisonal bedingt abnehmen (Tabelle 4).

Verbrauchssteigerung im Winter nur witterungsbedingt

⁶ Bei einer solchen Entwicklung würden auch die wirtschaftliche Dynamik und der Anstieg des Ölverbrauchs in den Entwicklungsländern gedämpft, und der Einbruch des Ölverbrauchs in einigen asiatischen Schwellen- und Entwicklungsländern (Südkorea, Indien) könnte sich fortsetzen.

⁷ Vgl.: Flat demand, surging supply spell trouble. In: Petroleum Intelligence Weekly, 24. Juni 2002, S. 3. Im Durchschnitt liegt der Verbrauch im vierten Quartal um 1,5 mbd über dem im dritten Quartal.

Tabelle 4

Prognose von Ölverbrauch und -produktion nach IEA
In Mill. Barrel pro Tag (mbd)

	Ist		Prognose			
	2002		2002		2003	
	I	II	III	IV	I	II
Weltölverbrauch	76,7	75,5	76,5	78,1	77,8	76,3
Ölproduktion						
Nicht-OPEC ¹	47,8	48,1	47,9	48,4	48,7	48,4
OPEC-NGL ²	3,3	3,4	3,5	3,5	3,6	3,6
Summe	51,1	51,5	51,4	51,9	52,3	52,0
Nachfrage OPEC-Rohöl ³	25,6	24,0	25,1	26,2	25,5	24,3

Abweichungen zwischen Summen- und Einzelwerten sind rundungsbedingt.

¹ Einschließlich volumetrischer Gewinne in der Mineralölverarbeitung.
² Natural Gas Liquids.

³ Differenz zwischen Weltölverbrauch und der übrigen Produktion.

Quellen: International Energy Agency (Hrsg.): Oil Market Report. Paris, 11. September 2002; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

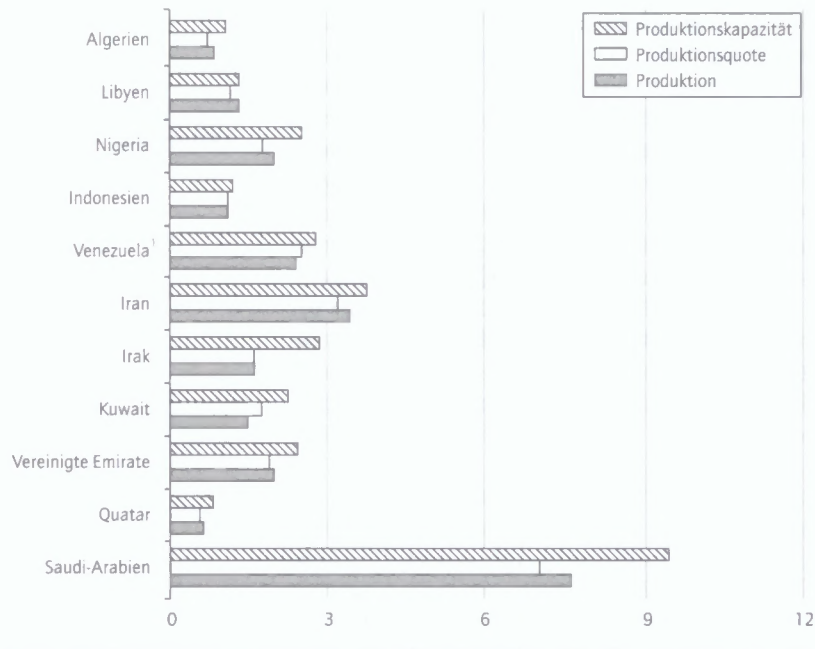
Potential für Produktionssteigerungen erheblich

Während die Erdölgewinnung außerhalb der OPEC kurzfristig nur begrenzt gesteigert werden kann, verfügt die OPEC derzeit über große ungenutzte Produktionskapazitäten.

Abbildung 3

Produktionskapazitäten, Produktionsquoten und Ölgewinnung in den OPEC-Ländern im August 2002

In Mill. Barrel/Tag



¹ Ohne extraschweres Orinoco-Öl.

Quellen: Petroleum Intelligence Weekly; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Außerhalb der OPEC wird die Ölgewinnung nach Einschätzung der IEA im zweiten gegenüber dem ersten Halbjahr 2002 um 0,2 mbd und im ersten Halbjahr 2003 nochmals um 0,4 mbd steigen. Das Potential für Produktionssteigerungen ist tatsächlich aber deutlich höher. Allein schon Russland und Norwegen, die sich neben Mexiko, Angola und Oman Anfang des Jahres unter dem Druck der OPEC bereit erklärt hatten, ihre Produktion bzw. Ölexporte zur Preisstabilisierung zu begrenzen, könnten ihre Ölgewinnung bereits im zweiten Halbjahr 2002 um über 0,5 mbd steigern.⁸

Russland und Norwegen haben erklärt, ihre Ölgewinnung von Juli 2002 an nicht mehr zu beschränken.⁹ Vor allem auch Mexiko,¹⁰ Brasilien und Kasachstan könnten im zweiten Halbjahr ihre Rohölgewinnung ebenfalls erheblich ausweiten. Insgesamt sind die Steigerungsmöglichkeiten außerhalb der OPEC beachtlich: Möglich wären immerhin 1,1 mbd mehr im zweiten gegenüber dem ersten Halbjahr, und im ersten Halbjahr 2003 könnten weitere 0,4 mbd hinzukommen.¹¹ Bei anhaltend hohen Ölpreisen dürfte dieses Potential weitgehend ausgeschöpft werden.

Die OPEC-Länder könnten ihre Produktion kurzfristig noch stärker erhöhen. Ihre Produktionskapazitäten übertreffen mit über 28 mbd die aktuelle Produktion um etwa 5 mbd (ohne Irak); die Kapazitätsreserven sind also mehr als dreimal so groß wie die Produktion des Irak im August 2002 (1,6 mbd). Allein Saudi-Arabien verfügt noch über freie Kapazitäten von mindestens 2 mbd (Abbildung 3).

Nach Einschätzung der IEA wird der Weltölbedarf bis zum vierten Quartal 2002 – bei ähnlicher Witterung wie im Vorjahr – auf knapp 78 mbd steigen und danach saisonal bedingt leicht abnehmen (Tabelle 4). Der Beitrag der Nicht-OPEC-Länder zur Deckung dieses Bedarfs könnte nach der eher pessimistischen Prognose der IEA insgesamt¹² knapp 52 mbd betragen; die Nachfrage nach OPEC-Rohöl würde sich dann auf 26,2 mbd belaufen. Dem-

⁸ Vgl. auch: Non-OPEC's open tap may drown OPEC. In: Petroleum Intelligence Weekly, 16. September 2002, S. 3.
⁹ Vgl.: Firm prices drive global supply gains. In: Petroleum Intelligence Weekly, 19. August 2002, S. 3. Russland hat dementsprechend seine Produktion im August bereits merklich erhöht, wird aber im Winter seine Exporte wegen des steigenden Bedarfs im eigenen Land reduzieren. Norwegen hat seine Produktion zwar im Juli deutlich ausgeweitet, im August wurde die Ölgewinnung allerdings wegen Wartungsarbeiten an einigen Förderanlagen in der Nordsee (Stratford, Ekofisk, Asgard, Jotun) wieder unter den Stand vom Juni heruntergefahren.
¹⁰ Mexiko hat zwar erklärt, dass es seine Produktionsbeschränkungen zur Unterstützung der OPEC bis Ende des Jahres aufrechterhalten will. Dennoch wurde die Produktion im Juli und August unerwartet stark erhöht.
¹¹ Vgl.: More leaks by OPEC 10 buoy global output. In: Petroleum Intelligence Weekly, 9. September 2002, S. 3.
¹² Einschließlich volumetrischer Gewinne in der Mineralölverarbeitung und NGL (Natural Gas Liquids).

nach müsste die OPEC einschließlich des Irak im Winter ihre Produktion im Vergleich zum August (24,9 mbd) um 1,3 mbd steigern; das ist eher weniger als saisonal üblich.

Sollte die Irak-Krise tatsächlich noch bis Ende 2002 friedlich gelöst werden, könnte der Irak seine Produktion rasch auf 2,5 mbd steigern. Die übrige OPEC müsste dann Ende 2002 etwa 23,7 mbd gewinnen – ein Wert, der nur geringfügig über dem der aktuellen Produktion liegt. Wird allerdings unterstellt, dass es zu militärischen Auseinandersetzungen kommt, dann könnte die Ölförderung des Irak deutlich gedrosselt werden. Bei einer Produktion von vielleicht nur noch 0,5 mbd müsste die übrige OPEC 25,7 mbd produzieren, also 2,4 mbd mehr als im August. Produktionssteigerungen in dieser Größenordnung liegen im Rahmen der üblichen saisonalen Schwankungen des Ölverbrauchs und können – sofern der Konflikt regional begrenzt bleibt und die Ölgewinnung in Kuwait und Saudi-Arabien nicht beeinträchtigt wird – ohne Schwierigkeiten bewältigt werden.¹³

Staatliche Ölbestände der OECD-Länder reichen zur Preisstabilisierung aus

Eine bedeutende Störung der Ölversorgung ist nach der Definition der IEA¹⁴ dann gegeben, wenn mindestens 7 % der Nettoimporte ihrer Mitgliedsländer ausfallen. Auf den Irak entfallen ungefähr 2,5 % der gesamten Nettoimporte. Demnach kann eine gravierende Versorgungsstörung nur dann eintreten, wenn auch die Ölgewinnung in den Nachbarländern stark beeinträchtigt wird. Mit den verfügbaren Kapazitäten noch leicht beherrschbar wäre der Ausfall einer Förderung von insgesamt bis zu 2 mbd.¹⁵ Um kurzfristige Versorgungsstörungen und starke Preisschübe zu vermeiden, sollte die IEA in einem solchen Fall beschließen, dass die Mitgliedsländer ihre staatlichen Ölvorräte auf dem Markt anbieten.¹⁶ Ende Juni 2002 reichten die gesamten Ölbestände der OECD-Länder – etwa 3,9 Mrd. Barrel – aus, den gesamten Verbrauch für etwa 81 Tage (davon die staatlich kontrollierten Bestände für 26 Tage) sicherzustellen.¹⁷ Da zu erwarten ist, dass nur ein kleiner Teil des gesamten Ölangebots ausfällt, können solche Einbußen wesentlich länger überbrückt werden. Im ersten Monat nach Freigabe der staatlich kontrollierten Vorräte – mehr als 90 % davon entfallen auf die USA, Japan und Deutschland – könnten höchstens

12 mbd und in den folgenden beiden Monaten jeweils etwa 8 mbd angeboten werden. Danach würde die Ölfreigabe aber bis zum siebten Monat auf nur noch geringe Mengen zurückgehen. Bei einem Ausfall der Ölförderung von 3 mbd würden die staatlichen Reserven bei gleichmäßiger Freigabe über ein Jahr reichen.

Fazit

Seit Mitte 2002 haben die Rohölpreise stark angezogen. Dies mag zum einen daran liegen, dass die Produktion im ersten Halbjahr 2002 etwas hinter der Nachfrage zurückgeblieben ist. Zum anderen – und vor allem – haben Spekulationen über eine militärische Intervention der USA im Irak dazu beigetragen. Weder die OPEC noch die IEA sind bereit, zur Preisdämpfung auf den Märkten schon jetzt zu intervenieren. Die OPEC befürchtet offenbar, dass es bei anhaltender Konjunkturschwäche durch frühzeitige Produktionssteigerungen einen Preisverfall geben könnte. Diese Erfahrung musste sie während der Finanzkrise in Asien 1998 machen. Die IEA will deshalb noch nicht eingreifen, weil staatlich kontrollierte Vorräte für den Fall echter Versorgungsstörungen vorgehalten werden sollen. Aktuell sind ausreichende Reservekapazitäten und Lagerbestände verfügbar, um in einer im Wesentlichen auf den Irak beschränkten Krise Versorgungsengpässe zu vermeiden. Preisausschläge wie im Golfkrieg 1990/91, als der Rohölpreis kurzfristig auf 40 US-Dollar je Barrel empor-schnellte, können freilich nicht ausgeschlossen werden.

OPEC und IEA warten ab

¹³ Dafür spricht auch, dass der Irak seine Exporte bereits mehrmals vorübergehend eingestellt hat, ohne dass dies zu Versorgungsproblemen oder starken Preisausschlägen geführt hätte.

¹⁴ Die IEA wurde als Reaktion auf die erste Ölkrise im Jahre 1973 von 16 OECD-Ländern im Folgejahr gegründet. Ihre Hauptaufgabe ist es, für den Fall bedeutender Störungen in der Ölversorgung ein koordiniertes System der Notfallvorsorge zu schaffen und im Krisenfall koordinierte Maßnahmen der Mitgliedsländer auszulösen. Ein wesentliches Element der Vereinbarungen war die Verpflichtung, Ölvorräte in Höhe von mindestens 65 Tagen der Nettoölimporte bereitzuhalten. Heute gilt diese Verpflichtung für 90 Tage.

¹⁵ Im Golfkrieg Anfang der 90er Jahre fielen kurzfristig über 4 mbd aus. Würde allerdings Saudi-Arabien als Öllieferant ausfallen, könnte dies nicht mehr kompensiert werden.

¹⁶ Die Nettoimportländer unter den IEA-Mitgliedsländern sind derzeit verpflichtet, Vorräte für 90 Tage Nettoimporte zu halten. Die Vorräte reichen aber deutlich länger. Innerhalb der Europäischen Union gilt eine Verpflichtung, Ölvorräte zu halten, die 90 Tagen des Inlandsverbrauchs entsprechen. Diese Verpflichtung gilt – im Gegensatz zu den IEA-Vereinbarungen – auch für die Netto-Ölexportländer Großbritannien und Dänemark. Vgl. International Energy Agency: Oil Supply Security. The Emergency Response Potential of IEA Countries in 2000. Paris 2001.

¹⁷ International Energy Agency: Oil Market Report. Paris, 9. August 2002.

Weitere Publikation zur Entwicklung der Rohölpreise

Zeitschrift für Energiewirtschaft

Heft 2/2002

Manfred Horn

Langfristige Entwicklung der Rohölpreise bei Gewinnmaximierung durch die OPEC

Im März 2000 beschloss die OPEC, die Rohölpreise künftig in einem Korridor von 22 bis 28 US-Dollar je Barrel zu stabilisieren. Diese Zielvorstellung der OPEC beinhaltet einen erheblichen Aufschlag auf den Wettbewerbspreis. Um einen solchen Aufschlag auf Dauer durchsetzen zu können, muss die OPEC über eine ausreichende Marktmacht verfügen. Hier wird mit Hilfe eines eigenen Ölmarktmodells untersucht, wie sich die Rohölpreise entwickeln können, wenn die OPEC als Teilmonopolist auch künftig zu strategischem Verhalten fähig ist und die Höhe ihrer Ölgewinnung an dem Ziel ausrichtet, möglichst große Überschüsse aus ihren Exporten zu erreichen.

Die künftige Ölpreisentwicklung hängt unter dieser Voraussetzung entscheidend von den Annahmen zur Verfügbarkeit von Ölressourcen außerhalb der OPEC und von der davon abgeleiteten Preiselastizität des Ölangebots ab. Reichen die Ölressourcen außerhalb der OPEC aus, um dort die Ölgewinnung bis zum Jahr 2020 noch kräftig zu steigern, dann sind bis zu diesem Zeitpunkt Rohölpreise von 19 bis 30 US-Dollar je Barrel wahrscheinlich. Sollten die Ressourcen von konventionellem Öl außerhalb der OPEC so knapp sein, dass dort die Ölgewinnung künftig nur noch wenig gesteigert werden kann, dann sind deutlich höhere Rohölpreise möglich. Der für diesen Fall hier zugrunde gelegte Schätzansatz repräsentiert allerdings eine äußerst pessimistische Einschätzung der Verfügbarkeit von Ölressourcen. Insgesamt sprechen die Ergebnisse der Modellrechnungen eher dafür, dass die Rohölpreise bis zum Jahr 2020 vorwiegend in einer Spanne von 19 bis 30 US-Dollar je Barrel liegen werden.

vieweg Verlag

<http://www.zeitschrift-fuer-energiewirtschaft.de/>

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

**Einer Teilaufgabe ist ein
Prospekt beigelegt.**