

Kooperation in der Krise?

Die Ölkrise von 1973/74 und die multilaterale Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer in der Energiepolitik

Henning TÜRK

Als am 28. September 1974 die Außen- und Finanzminister der Vereinigten Staaten, Japans, Frankreichs, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland in Washington zusammenkamen, war die Stimmung düster. Im Zentrum der Gespräche standen die problematischen Folgen der Ölkrise mit der Vervierfachung des Ölpreises seit Oktober 1973. Die Runde wurde dominiert vom Gastgeber des Treffens, US-Außenminister Henry Kissinger. Kissinger entwarf in seinen Beiträgen eine trostlose Zukunft für die westlichen Industrieländer. Aufgrund der hohen Ölpreise finde eine Verschiebung der wirtschaftlichen Macht auf einige Länder des Mittleren Ostens statt. Diese könnten daraus langfristig auch politische Macht schöpfen, die sie für verschiedene Ziele einsetzen könnten.¹ Kissinger schloss mit einem Appell an die anderen Teilnehmer:

„Wie der Westen durch seinen Zusammenhalt in der Nachkriegszeit der Sowjetunion erfolgreich widerstanden habe, müsse er jetzt dieser neuen großen Herausforderung gegenüber eine einheitliche Haltung einnehmen“.²

Das Treffen und die Lageeinschätzung Kissingers verdeutlichen, dass sich die westlichen Industrieländer und insbesondere die USA durch die Ölkrise herausgefordert fühlten. Nachdem sich der Zusammenhalt des sogenannten Westens unter der Führung der USA durch die Entspannungsphase im Ost-West-Konflikt in den Jahren zuvor deutlich gelockert hatte, bot sich hier für die US-Regierung die Gelegenheit, die westlichen Länder wieder enger an die USA heranzuführen.³ Der Gegner war dieses Mal allerdings nicht mehr die UdSSR, sondern die Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC). Kissinger sprach das Ziel seiner Politik gegenüber US-Präsident Gerald Ford im August 1974 deutlich aus:

1. Ministerialdirektor Hermes, z.Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 29.09.1974, in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), 1974*, hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte im Auftrag des Auswärtigen Amts, Oldenbourg, München, 2005, Dok.285, S.1243-1248, hier S.1243.
2. *Ibid.*; Zur US-Aufzeichnung über das Treffen, siehe Memorandum of Conversation, 28.09.1974, in: *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976, Bd.37: Energy Crisis 1974-1980*, Government Printing Office, Washington, 2012, Dok.9, S.29-50.
3. Zu den transatlantischen Auseinandersetzungen zu Beginn der 1970er Jahre, die in einem erbitterten Streit über Henry Kissingers „Year of Europe“ Initiative von 1973 gipfelten, siehe u.a. M. SCHULTZ, T. SCHWARTZ (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Oxford University Press, Washington/New York, 2009; A. LEENDERTZ, *Interdependenz, Krisenbewusstsein und der Beginn eines neuen Zeitalters. Die USA und die Neuverortung der transatlantischen Beziehungen in den 1970er Jahren*, in: F. BÖSCH, P. HOERES (Hrsg.), *Außenpolitik im Medienzeitalter. Vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Wallstein, Göttingen, 2013, S.222-250.

„On the energy situation, we have to find a way to break the cartel [lies: die OPEC]. We can't do it without cooperation with the other consumers [Ölverbraucherländer]. It is intolerable that countries of 40 million can blackmail 800 million people in the industrial world“.⁴

Angetrieben von den USA, aber auch aus der Einsicht, dass eine Zusammenarbeit langfristig sinnvoller war als Konkurrenz und Desintegration, verstärkten die westlichen Industrieländer ihre Beziehungen in den nächsten Jahren. Dazu schufen die Regierungen neue Kommunikationsforen, wie zum Beispiel die seit November 1975 stattfindenden Weltwirtschaftsgipfel, oder sie griffen auf bestehende Organisationen wie die Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) und den Internationalen Währungsfonds (IWF) zurück, um sich dort enger abzustimmen.⁵ Doch welche Folgen hatte diese Neuausrichtung der Zusammenarbeit für den Bereich der Energie – also den Kernbereich des Konflikts? Inwieweit gelang es, kooperative Antworten auf die neuen Herausforderungen zu finden, oder versuchte jedes Land, sich ein Stück vom Ölkuchen auf eigene Faust zu sichern? Wie nahm man aus energiepolitischer Sicht die Ölkrise wahr, und welche Folgerungen zog man aus dieser Wahrnehmung? Wie organisierte man die zukünftige Zusammenarbeit, und worauf zielte diese ab?

Anhand dieser Leitfragen soll im Folgenden ein Blick von der Ebene der internationalen Energiepolitik auf die seit einigen Jahren in der Geschichtswissenschaft intensiv geführte Diskussion über den Stellenwert der 1970er Jahre für die Zeitgeschichte geworfen werden, die im Anschluss an Eric Hobsbawm einflussreiches Buch über das *Zeitalter der Extreme* vor allem als Krisenjahrzehnt wahrgenommen wurden.⁶ Welche multilateralen Mittel die Nationalstaaten entwickelten, um auf die wirtschaftlichen und politischen Veränderungen zu reagieren, spielt dabei sowohl in der empirischen als auch in der programmatischen Literatur über die 1970er Jahre eine erstaunlich geringe Rolle.⁷ Dabei war es gerade für die westlichen Länder zentral,

4. Memorandum of Conversation, 17.08.1974, in: *FRUS 1969–1976*, Bd.37, op.cit., Dok.2, S.12-14, hier S.12.

5. E. BÖHM, *Die Sicherheit des Westens. Entstehung und Funktion der G7-Gipfel (1975–1981)*, Oldenbourg, München, 2014; E. MOURLON-DRUOL, F. ROMERO (Hrsg.), *International Summitry and Global Governance. The Rise of the G7 and the European Council, 1974–1991*, Routledge, Abingdon, 2014.

6. E. J. HOBBSAWM, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, dtv, München, 2009⁽⁹⁾, v.a. S.503 f. Siehe zum Beispiel K. JARAUSCH (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2008; mit starker US-amerikanischer Perspektive: N. FERGUSON u.a. (Hrsg.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 2010. Eine eher international ausgerichtete Darstellung bietet P. CHASSAIGNE, *Les années 1970. Fin d'un monde et origine de notre modernité*, Armand Colin, Paris, 2008.

7. Zu dem vor allem in Deutschland von Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael vorgetragenen programmatischen Ansatz einer Geschichte „nach dem Boom“ siehe A. DOERING-MANTEUFFEL, L. RAPHAEL, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2010⁽² erg. Aufl.). Erste Ergebnisse dieses Ansatzes liefern M. REITMAYER/T. SCHLEMMER (Hrsg.), *Die Anfänge der Gegenwart: Umbrüche in Westeuropa nach dem Boom*, Oldenbourg, München, 2013.

sich nicht nur bilateral, sondern auch über internationale Organisationen abzustimmen.⁸

Unter diesem Blickwinkel rückt im Folgenden vor allem eine Organisation in den Fokus, die als Institutionalisierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer verstanden werden kann – die Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Das Thema der Energieversorgung gehörte schon seit 1948 zum Aufgabenbereich ihrer europäischen Vorgängerorganisation und wurde in den folgenden Jahren unter dem Blickwinkel der Versorgungssicherheit immer zentraler. In den Ölkrisen der 1970er Jahre waren somit nicht nur die einzelnen Regierungen herausgefordert, sondern auch die OECD mit ihren energiepolitischen Kompetenzen. Im ersten Teil des Beitrags sollen daher zunächst die Aufgaben der OECD im Bereich der Energiesicherheit und die Bedeutung der USA für die westeuropäische Energieversorgung ausführlich dargestellt werden. Im zweiten Teil werde ich dann auf die Ölkrise eingehen und analysieren, welche Rolle die Pariser Organisation in der Ölkrise spielte. Anschließend werde ich die Schlussfolgerungen der Industrieländer aus den Ereignissen schildern sowie auf die organisatorischen Folgen der Ölkrise eingehen, die in die Gründung der Internationalen Energieagentur (IEA) mündeten. Im folgenden Abschnitt werde ich dann die Ziele der IEA herausarbeiten und die Organisation als Ideen- und Impulsgeber für den Umbau des Energiesektors porträtieren. Zum Schluss möchte ich die Analyse einordnen und die zentralen Ergebnisse im Hinblick auf die multilaterale Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer in den 1970er Jahren zusammenfassen.

1. Die OEEC/OECD unter dem Öl-Schutzschirm der USA, 1956–1973

Als die Organization for European Economic Cooperation (OEEC) 1948 in Paris gegründet wurde, sollte sie vor allem der Verteilung der Marshallplan-Gelder in Europa dienen und somit den wirtschaftlichen Wiederaufbau Westeuropas erleichtern. Energie war dabei von Anfang an ein wichtiges Thema ihrer Arbeit. Die Kompetenzen der OEEC im Energiebereich wurden vor allem im Oil Committee der OEEC gebündelt. Dort diskutierten die energiepolitischen Beamten der OEEC-Mitgliedsländer gemeinsam mit den Sekretariatsexperten die Entwicklung der Energieversorgung Westeuropas oder den Aufbau von ausreichenden Raffineriekapazitäten. Häufig fanden Vorbesprechungen im enger gefassten Rahmen der High Level Group Oil statt.

8. Aus der Perspektive der trans- und internationalen Zusammenarbeit siehe die Hinweise auf die 1970er Jahre in A. IRIYE, *Global community. The role of international organizations in the making of the contemporary world*, University of California Press, Berkeley, 2004; ders. (Hrsg.), *1945 bis heute: Die globalisierte Welt*, Beck, München, 2013; M. HERREN, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, WBG, Darmstadt, 2009. Aus der Perspektive der Europäischen Gemeinschaften siehe C. HIEPEL (Hrsg.), *Europe in a Globalising World. Global Challenges and European Responses in the „long“ 1970s*, Nomos, Baden-Baden, 2014.

Die erste Bewährungsprobe für die Zusammenarbeit im Oil Committee der OEEC stellte 1956 die Suez-Krise dar.⁹ Mit der Sperrung des Suez-Kanals traf der ägyptische Präsident Gamal Abdel Nasser die traditionelle Tankerroute nach Europa, so dass die Ölversorgung nicht mehr sichergestellt war. In dieser Phase entwickelte sich eine enge Zusammenarbeit der westeuropäischen Länder mit den USA zur Lösung der Versorgungsprobleme. Das Oil Committee erarbeitete gemeinsam mit der Ölindustrie und den entsprechenden US-amerikanischen Gremien Möglichkeiten, amerikanisches Öl nach Westeuropa zu bringen. Die Operation gelang, so dass die meisten Mitgliedsländer mit der Rolle der OEEC als Krisenmanagerin zufrieden waren und sich die Pariser Organisation als Zentrum der energiepolitischen Zusammenarbeit konsolidierte. In der Folgezeit erarbeiteten die Mitgliedsländer in der OEEC ein System zum Umgang mit zukünftigen Ölkrisen für Westeuropa, das vor allem auf strategischen Ölvorräten in den Mitgliedsländern basierte und eine erneute rasche Zusammenarbeit mit den USA und den großen Ölfirmen ermöglichen sollte.¹⁰

Durch die Umwandlung der OEEC in die transatlantische OECD 1961 unter Einbezug der USA und Kanadas wurde die Zusammenarbeit mit den USA im Energiebereich weiter gefestigt. Die USA als großer Ölförderer standen dabei den Westeuropäern als eine Art Garantiemacht zur Seite, deren Reservekapazität beim Erdöl man wie bei der Suez-Krise in Krisenzeiten anzapfen wollte.

Diese Schutzfunktion der USA erwies sich auch 1967 im Zuge des Sechs-Tage-Krieges als überaus hilfreich.¹¹ In diesem Kontext wandten die arabischen Ölförderländer erstmals umfassender das Embargokonzept gegen die westeuropäischen Länder an. Die US-Regierung erlaubte umgehend die Benutzung der US-Ölförderungsreserve und koordinierte erneut gemeinsam mit dem OECD Oil Committee und der Ölindustrie die Versorgung der europäischen Verbündeten.¹² Dadurch konnten die Folgen des kurzen Embargos rasch aufgefangen werden.

In der Folgezeit schwand allerdings die Möglichkeit, im Krisenfall auf die US-Reserveförderung zurückzugreifen, denn der Charakter des Ölmarkts veränderte sich seit Ende der 1960er Jahre rapide.¹³ In den 1950er und 1960er Jahren hatten noch die

9. Hierzu und zu dem Folgenden: V. CHAKAROVA, *Oil supply crisis. Cooperation and discord in the West*, Lexington Books, Lanham u.a., 2013, S.39-52; E.B. KAPSTEIN, *The Insecure Alliance. Energy Crises and Western Politics since 1944*, Oxford University Press, New York/Oxford, 1990, S.96-124.

10. E.B. KAPSTEIN, op.cit., S.130.

11. Hierzu und zu dem Folgenden siehe V. CHAKAROVA, op.cit., S.97-102; R. GRAF, *Öl und Souveränität. Petroknowledge und Energiepolitik in den USA und Westeuropa in den 1970er Jahren*, De Gruyter, München, 2014, S.64 f.

12. Im Oil Committee verlief die Abstimmung allerdings nicht mehr so reibungslos wie noch während der Suez-Krise. Länder wie Frankreich oder die Bundesrepublik befürchteten, durch offizielle Krisenmaßnahmen der OECD die Unruhe in den eigenen Ländern zu verstärken und verschärfende Maßnahmen der Ölförderländer zu provozieren. Zur westdeutschen Position siehe Bundesminister Schiller, z.Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 20.06.1967, in: *AAPD 1967*, Oldenbourg, München, 1998, Dok.227, S.936-938.

13. Hierzu und zu dem Folgenden D. YERGIN, *Der Preis. Die Jagd nach Öl, Geld und Macht*, S. Fischer, Frankfurt am Main, 1991, S.688-711.

Ölfirmen die Kontrolle über den Markt inne gehabt, den sie von der Förderung des Öls bis zum Verkauf an den Endverbraucher beherrschten. Seit Ende der 1960er Jahre begannen jedoch die Ölländer durch Verstaatlichung, direkte Beteiligung an der Förderung und höhere Preisforderungen ihre Position im Markt deutlich zu verbessern. Dies war auch durch die zunehmende Abhängigkeit der westlichen Ökonomien vom Öl möglich geworden. So betrug 1973 der Anteil der Ölimporte am Gesamtenergieverbrauch Westeuropas 62,7% und in Japan 85,4%.¹⁴ Nicht nur die europäischen Industrieländer und Japan steigerten ihren Ölverbrauch enorm, auch der Ölverbrauch der USA stieg deutlich an. Infolgedessen produzierten die USA ihr Öl am Limit, sodass die Reservekapazität, mit der man noch 1956 und 1967 den Wegfall der Öllieferungen für die europäischen Länder hatte ausgleichen können, nicht mehr zur Verfügung stand. Die weiteren Steigerungen des US-amerikanischen Ölverbrauchs führten zudem dazu, dass die USA auf dem internationalen Ölmarkt verstärkt als Käufer auftraten und damit den Druck auf den Markt zusätzlich erhöhten.

Als der US-Delegierte im Oil Committee am 8. Januar 1970 erklärte, dass bei zukünftigen Energiekrisen nicht mehr auf eine erhöhte US-Förderung zurückgegriffen werden könnte, läuteten bei den meisten europäischen Vertretern die Alarmglocken.¹⁵ Der OECD-Rat beschloss daraufhin, die strategischen Ölvorräte der westeuropäischen Mitgliedsländer auf den durchschnittlichen Verbrauch der letzten 90 Tage zu erhöhen. Die Aufstockung der Ölvorräte wurde regelmäßig vom Oil Committee überprüft.¹⁶

Parallel dazu konzentrierten sich die Arbeiten des Oil Committees darauf, den bereits bestehenden Notfallplan für die westeuropäischen Länder detaillierter auszuarbeiten. Die Verhandlungen mündeten in die Verabschiedung bestimmter Maßnahmen für den Krisenfall durch den OECD-Rat.¹⁷ So wurden die Regierungen unter anderem aufgefordert, Notfallpläne zur Reduzierung des Ölverbrauchs in den einzelnen Ländern im Krisenfall auszuarbeiten. Festgelegt wurde auch, dass der OECD-Rat auf Empfehlung des Oil Committees den Krisenfall einstimmig beschließen musste. Auch die Grundzüge des Ölverteilungssystems wurden fixiert, das auf dem vorangehenden Ölverbrauch der Mitgliedsländer beruhen sollte. Im Krisenfall sollte auch ein Industrieausschuss (International Industry Advisory Board) einberufen wer-

14. J. HOHENSEE, *Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, Steiner, Stuttgart, 1996, S.52.

15. R. GRAF, op.cit., S.66; E.B. KAPSTEIN, op.cit., S.157.

16. Recommendation of the OECD Council on Oil Stockpiling, 29.06.1971, in: R. SCOTT, *The History of the IEA – The First 20 Years*, Bd.3: *Principal Documents*, OECD Publications, Paris, 1995, S.163 f.; E.B. KAPSTEIN, op.cit., S.159 f.

17. Hierzu und zu dem Folgenden: R. SCOTT, *The History of the IEA – The First 20 Years*, Bd.1: *Origins and Structure*, OECD Publications, Paris, 1994, S.35 f.; U. LANTZKE, *The OECD and its International Energy Agency*, in: R. VERNON (Hrsg.), *The Oil Crisis*, Norton, New York, 1976, S.217-227, hier S.218 f.; OECD Oil Section, Report on OECD-Wide Apportionment of Oil Supplies in an Emergency, Document DIE/E/PE/73.135, Paris, 28.11.1973, OECD Archive, High Level Group Oil: DIE/E/PE, S.4 f.

den, welcher das Oil Committee in seinen Maßnahmen beraten und ihm Informationen über das zur Verfügung stehende Öl liefern sollte.¹⁸

Die Konzentration dieser Maßnahmen auf den westeuropäischen Raum erwies sich aber zunehmend als anachronistisch, denn die OECD hatte sich mit den Beitritten Japans und Australiens in den pazifischen Raum erweitert. Diese Entwicklung sollte auch im Krisenmechanismus reflektiert werden, denn Japan deckte seinen Energiebedarf fast komplett mit Importen und war daher bei Energiekrisen besonders verwundbar. Aus Sicht der Westeuropäer und Japans war es zudem wichtig, die USA in den Krisenmechanismus einzubeziehen. Die vom Oil Committee im Oktober 1972 eingesetzte Expertengruppe konnte jedoch keine zufriedenstellende Lösung erarbeiten, da sich die USA weigerten, ihre eigene Ölförderung in den Krisenmechanismus einzubringen.¹⁹ Der von der Arbeitsgruppe erst im November 1973 vorgelegte Bericht stellte daher nur die verschiedenen Optionen für einen Ölverteilungsmechanismus und das Auslösen des Krisenfalles nebeneinander. Die Entscheidung, wie mit dem Bericht umzugehen sei, wurde den übergeordneten politischen Gremien überlassen.²⁰ Zu diesem Zeitpunkt war die Ölkrise allerdings schon über einen Monat ausgebrochen.

2. Die Spaltung – Die schwache Zusammenarbeit in der OECD während der Ölkrise 1973

Kurz nach Ausbruch des Yom-Kippur-Krieges zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarländern Syrien und Ägypten am 6. Oktober 1973 beschloss die Organisation der arabischen ölfördernden Länder (OAPEC) ein Embargo gegen die israelfreundlichen USA, die Niederlande und Portugal. Andere Länder, wie etwa Großbritannien und Frankreich, wurden als befreundete Länder eingestuft und bevorzugt behandelt. Die restlichen Länder galten als neutral.²¹ Sie wurden vor allem von der beschlossenen monatlichen Reduzierung der Ölfördermenge um 5% getroffen. Parallel dazu erhöhte die umfassendere OPEC den Ölpreis sukzessive, bis er sich im Januar 1974 auf dem vierfachen Stand des Ölpreises vor der Ölkrise stabilisierte.

Das Vorgehen der arabischen Ölförderländer spaltete die westlichen Industrieländer auf mehrfache Weise. Zunächst waren diese aufgrund der unterschiedlichen

-
18. Decision of the OECD Council on Emergency Plans and Measures and Apportionment of Oil Supplies in an Emergency in the OECD European Area, 14.11.1972, in: R. SCOTT, op.cit., Bd.3, S.164-169.
 19. Hierzu und zu dem Folgenden: H. TÜRK, *The Oil Crisis as a Challenge to Multilateral Energy Cooperation among Western Industrialized Countries*, in: *Historical Social Research*, 4(2014), S.209-230, hier S.214-216.
 20. OECD Oil Section, Report on OECD-Wide Apportionment of Oil Supplies in an Emergency, Document DIE/E/PE/73.135, Paris, 28.11.1973, OECD Archive, High Level Group Oil: DIE/E/PE. Rudimentäre Hinweise auch bei E.B. KAPSTEIN, op.cit., S.160-162.
 21. J. HOHENSEE, op.cit., S.80-82.

Abhängigkeit vom arabischen Erdöl stark oder weniger stark getroffen. Länder wie etwa Japan, das seinen Energiebedarf wie oben geschildert fast komplett über Importe deckte, oder die relativ stark vom Ölimport abhängige Bundesrepublik, fürchteten, von weiteren Maßnahmen der OAEPEC getroffen zu werden und agierten daher gegenüber den OAEPEC-Ländern extrem vorsichtig. Dagegen forderten die USA, die aufgrund ihrer eigenen Ölförderung nicht in dem Maße erpressbar waren wie die meisten anderen Industrieländer, eine gemeinsame Front gegen die arabischen Länder. Dieses Ziel wurde auch von den boykottierten Niederlanden unterstützt, wohingegen Frankreich oder Großbritannien ihre vergleichsweise privilegierte Situation nicht gefährden wollten. Insofern war es extrem schwierig für die westlichen Länder eine gemeinsame Reaktion auf die Ölkrise zu entwickeln.

Das zeigte sich deutlich in der OECD. Zunächst trat die High Level Group Oil am 25. Oktober 1973 zusammen, bevor anschließend das umfassendere Oil Committee die Lage analysierte. Die Vertreter der OECD-Mitgliedsländer waren sich zwar einig, dass man sich in einer dramatischen Lage befand. Die meisten Mitgliedsländer schreckten aber vor der formellen Feststellung einer Krise und einem damit verbundenen Auslösen des westeuropäischen Ölverteilungssystems zurück. Insbesondere die französischen, deutschen und italienischen Delegierten wiesen auf die Gefahr hin, durch einen formellen Beschluss über gemeinsame Maßnahmen in der OECD die arabischen Länder zu provozieren und damit weitere Produktionskürzungen zu riskieren. Zudem befürchtete man eine Panik in den Mitgliedsländern, wenn die OECD formale Krisenmaßnahmen beschließen würde. Die britische Delegation brachte im Namen der europäischen Mitglieder den Kompromissvorschlag ein, dass sich die Ölfirmen informell über die Situation auf dem Ölmarkt austauschen könnten. Das Oil Committee forderte daher die wichtigsten Ölgesellschaften auf, die Lage gemeinsam zu analysieren und den Vorsitzenden L.G. Wansink informell monatlich über die Versorgungslage zu informieren.²²

Entgegen dieser unerquicklichen Lage in der OECD gelang es allerdings im Kontext der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) der EG-Mitgliedsländer eine gemeinsame außenpolitische Position zum Nahostkonflikt zu entwickeln. Dabei kam man den arabischen Anliegen weit entgegen. In einer gemeinsamen politischen Erklärung zur Lage im Nahen Osten vom 6. November 1973 setzten sich die neun

22. Zu den Diskussionen und Beschlüssen in der High Level Group Oil und dem Oil Committee siehe: Cable about Meeting of High-Level Group of OECD Oil Committee from OECD (Paris) to Department of State, 26.10.1973, online abrufbar unter: https://www.wikileaks.org/plusd/cables/1973OECDP27835_b.html; Secretary of State Kissinger to all embassies in OECD capitals on extraordinary meeting of OECD oil committee, online abrufbar unter: https://wikileaks.org/plusd/cables/1973STATE214629_b.html. Zur britischen Haltung siehe auch Minute: Carrington to Heath, London, 22.10.1973, in: *Documents on British Policy Overseas* (DBPO), Series III, vol.IV., Routledge, Abingdon, 2006, Dok. 320; R. GRAF, op.cit., S.88 f. In der Forschung wurde bisher vor allem betont, dass die Franzosen ein Auslösen des Krisenmechanismus verhindert hätten. Siehe zum Beispiel V. CHAKAROVA, op.cit., S.67.

EG-Länder für eine Lösung des Konflikts im Rahmen der UN ein.²³ Israel sollte sich auf sein Gebiet vor den Eroberungen des 6-Tage-Krieges von 1967 zurückziehen, und die Anliegen der Palästinenser sollten eine stärkere Berücksichtigung finden. Als Folge der Erklärung setzte die OAPEC die für Dezember vorgesehene weitere Kürzung der Ölförderung aus.

Die Nahost-Erklärung kam zwar den arabischen Forderungen entgegen, verursachte im Gegenzug jedoch starke Spannungen mit der US-Regierung. Insbesondere Außenminister Kissinger echauffierte sich über die „Appeasement-Politik“ der Europäer, die sich auf diese Weise in den Nahost-Konflikt einmischen würden. Aus Kissingers Sicht torpedierten die Europäer seine Bemühungen um eine Friedenslösung im Nahen Osten. Für die Haltung der Europäer brachte er überhaupt kein Verständnis auf, ihr Nachgeben gegenüber den arabischen Ländern wertete er als „selbstmörderisch“.²⁴ In dieser Phase erschien ihm die Energiepolitik als ein Instrument der amerikanischen Außenpolitik, um nicht nur die Bedeutung der OPEC zu schwächen, sondern auch um die westlichen Industrieländer unter Führung der USA wieder enger zusammenzuführen.²⁵ Die USA hatten in diesem Bereich den Europäern und Japanern etwas zu bieten: Sie konnten ihre eigene Ölförderung in ein eventuelles Ölverteilungssystem einbringen und waren im Bereich der Energietechnologie führend. Auf dieser Basis ging Kissinger in die Offensive.

3. Die Dominanz der US-Strategie – Henry Kissingers Initiative für eine verstärkte Konsumentenkooperation und die Washingtoner Energiekonferenz vom Februar 1974

Der US-Außenminister trat am 12. Dezember 1973 mit einem weitreichenden Vorschlag an die Öffentlichkeit. In einer Rede vor der Pilgrim's Society in London schlug Kissinger die Einrichtung einer Energy Action Group der wichtigsten westlichen Ölverbraucherländer vor. Mit seiner Rede hob er das Problem der Verbraucherzusammenarbeit von der eher niedrigen OECD-Expertenebene auf die wesentlich stärker wahrgenommene Ministerebene. Die Diskussion über die multilaterale Energie-

23. Erklärung der neun Außenminister vom 6. November 1973 in Brüssel zur Lage im Nahen Osten, online abrufbar unter: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/a08b36bc-6d29-475c-aad-b-0f71c59dbc3e/publishable_de.pdf. Zur Nahosterklärung aus der Sicht der EG siehe: H.R. KRÄMER, *Die Europäische Gemeinschaft und die Ölkrise*, Nomos, Baden-Baden, 1974, S.89; C. HIEPEL, *Willy Brandt und Georges Pompidou. Deutsch-französische Europapolitik zwischen Aufbruch und Krise*, Oldenbourg, München, 2012, S.264 f.; D. MÖCKLI, *European foreign policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of a Political Unity*, IB Tauris, London/New York, 2009, S.198-208. Die UN-Sicherheitsresolution Nr. 242 ist online abrufbar unter: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_67/sr242-67.pdf.

24. Memorandum of Conversation, Washington, 20th November 1973, in: *FRUS 1969–1976*, Bd.36: *Energy Crisis, 1969–1974*, Government Printing Office, Washington, 2011, Dok.243, S.683-690, hier S.688.

25. R. GRAF, op.cit., S.295.

politik, die bisher nur Insidern bekannt gewesen war, wurde damit auf die öffentliche Bühne gebracht. Auf diese Weise unterstrich Kissinger auch gegenüber der Öffentlichkeit und den anderen westlichen Partnern, wie dringlich ihm diese Zusammenarbeit war. Er erhöhte so auch den öffentlichen Druck auf die westlichen Regierungen, der Macht der OPAEC/OPEC etwas entgegenzusetzen. Den OPEC-Mitgliedern hatte er damit auch signalisiert, dass die USA nicht gewillt waren, der Machtverschiebung in den internationalen Beziehungen tatenlos zuzusehen. Um Kissingers Vorschlag genauer zu besprechen und neue Mechanismen der multilateralen Zusammenarbeit auszuloten, luden US-Präsident Richard Nixon und sein Außenminister die Regierungen der Verbraucherländer, den OECD-Generalsekretär Emile van Lennep und EG-Kommissionpräsidenten François-Xavier Ortoli bereits wenige Wochen später zu einer Energiekonferenz ein, die vom 11.–13. Februar 1974 in Washington stattfinden sollte.

Die Reaktion der westlichen Länder auf die Vorschläge Kissingers und die Einladung Nixons war eher verhalten, denn die Initiative der USA stellte diese vor ein Dilemma.²⁶ Einerseits war man an einer engen Zusammenarbeit mit den USA in Energiefragen durchaus interessiert, schließlich waren die USA auch ein großer Ölförderer. Außerdem war die US-Ölnachfrage ein entscheidender Faktor für die zukünftige Entwicklung des Weltmarktes. Sich in diesem Bereich stärker zu koordinieren und auszutauschen und bei der Entwicklung neuer Technologien und der Erschließung neuer Ölquellen zusammenzuarbeiten war also verlockend. Andererseits erhielt die Verbraucherzusammenarbeit aus Sicht der Westeuropäer durch die US-Politik eine öffentliche Aufmerksamkeit, die den Plänen wenig förderlich war. Die OPEC-Länder betrachteten die Konferenzvorbereitungen mit Argusaugen und warnen vor der Gründung einer Anti-OPEC. Die westeuropäischen Länder und Japan konnten sich aufgrund ihrer hohen Abhängigkeit vom Nahostöl eine solche Konfrontation nicht erlauben und wiesen die US-Regierung wiederholt darauf hin, dass man jeglichen Eindruck einer gegen die OPEC gerichteten Front vermeiden müsse.²⁷

Um seine ambitionierten Ziele durchsetzen zu können, zog Kissinger im Vorfeld der Konferenz die Daumenschrauben an. Er wies in bilateralen Gesprächen mit europäischen und japanischen Ministern wiederholt auf die Möglichkeit hin, dass die USA bei einem Scheitern der Konferenz bilateral mit den Ölförderländern verhandeln könnten. Das werde die Verhandlungsposition der anderen Verbraucherländer deutlich schwächen. Gegenüber den Europäern drohte er mit einer Stärkung des US-

26. Hierzu und zu dem Folgenden: R. GRAF, op.cit., S.289-293; H. TÜRK, op.cit., S.218-220.

27. Diese vorsichtige Position wurde im Konferenzmandat der EG-Außenminister vom 5. Februar 1974 besonders deutlich. Siehe *AAPD 1974*, S.196-197, Fn. 4 und Telex 691 UKREP Brussels, 05.02.1974, in: *DBPO*, Series III, vol.IV, Dok.535. Zur Diskussion im EG-Ministerrat siehe: Telex 690 UKREP Brussels, 05.02.1974, in: *Ibid.*, Dok. 534.

amerikanischen Isolationismus, falls diese sich nicht den Zielen der USA fügen.²⁸ Insbesondere für Westdeutschland war diese Aussicht alarmierend.

Auf der Konferenz versuchten die anderen Länder dann die geplante Verbraucherzusammenarbeit in die bestehenden Gremien wie die OECD zu verlagern.²⁹ Davon hielt Kissinger überhaupt nichts, der bereits zuvor gegenüber dem westdeutschen Botschafter Berndt von Staden energisch darauf hingewiesen hatte, dass die OECD für eine Behandlung der Verbraucherzusammenarbeit nicht in Frage komme. Es handle sich bei den Energiefragen schließlich vorrangig um ein politisches Problem und nur zum Teil um ein technisches.³⁰

Da die US-Regierung auf der Konferenz von ihrer Position nicht abrückte und ihre Vertreter auch in den Gesprächen und Reden auf die Gefahren eines Scheiterns der Konferenz verwiesen, schwenkten immer mehr Länder auf die US-Linie ein. Übrig blieb nur Frankreich, das von Außenminister Michel Jobert vertreten wurde. Es unterschrieb nur die unwichtigen Passagen des Kommuniqués. Dem für die Verbraucherzusammenarbeit entscheidenden Abschnitt stimmten die Franzosen nicht zu.³¹ Darin wurde festgelegt, dass sich eine Gruppe hochrangiger Beamter der an der Konferenz beteiligten Länder zusammenfinden soll, um die verschiedenen Folgen der Ölkrise zu analysieren. Die Gruppe sollte dabei unter anderem prüfen, wie man eine multilaterale Zusammenarbeit in folgenden Bereichen organisieren kann:

- „(a) the conservation of energy and restraint of demand;
- (b) a system of allocating oil supplies in times of emergency and severe shortages;
- (c) the acceleration of development of additional energy sources so as to diversify energy supplies;
- (d) the acceleration of energy research and development programmes through international cooperative efforts“.³²

-
28. Siehe zum Beispiel: Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger in Washington, 10.02.1974, in: *AAPD 1974*, Dok.42, S.166-170. R. GRAF, op.cit., S.304, hält diese Drohungen kaum für entscheidend, da sich die meisten europäischen Länder aufgrund ihrer Interessenlage ohnehin den US-Vorschlägen angeschlossen hätten. Damit positioniert er sich gegen F. VENN, *International Co-operation versus National Self-Interest. The United States and Europe during the 1973-1974 Oil Crisis*, in: K. BURK/M. STOKES (Hrsg.), *The United States and the European Alliance since 1945*, Berg, Oxford, 1999, S.71-100.
29. Konferenzteilnehmer waren die neun EG-Länder, USA, Kanada, Norwegen, Japan sowie der EG-Kommissionspräsident François-Xavier Ortoli und der OECD-Generalsekretär Emile van Lennep.
30. Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 05.01.1974, in: *AAPD 1974*, Dok.5, S.16.
31. Zur französischen Position siehe C. HIEPEL, op.cit, S.292-301; A.É. GFELLER, *Building a European Identity. France, the United States, and the Oil Shock, 1973-1974*, Berghahn, New York/Oxford, 2012, S.120-133; S. TAUER, *Störfall für die gute Nachbarschaft? Deutsche und Franzosen auf der Suche nach einer gemeinsamen Energiepolitik (1973-1980)*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2012, S.131-141.
32. Final Communiqué of the Washington Conference, 13.02.1974, online abrufbar unter: http://www.cvce.eu/obj/final_communique_of_the_washington_conference_13_February_1974-en-96e19fad-6aba-4b79-a791-34624e94acf9.html.

Auf dieser Basis begannen bereits wenige Wochen später die Verhandlungen der Beamtengruppe.

4. US-Initiativen und Kompromisse – Die Verhandlungen in der Energy Coordinating Group (ECG), Februar – Oktober 1974

Die Verhandlungen der Beamtengruppe (Energy Coordinating Group) begannen zügig. Kissinger wollte die auf der Konferenz etablierte US-Dominanz und die geschwächte Rolle der Europäer für die Folgeverhandlungen nutzen.³³ Unter belgischer Leitung, aber inhaltlich dominiert von den US-Vorstellungen, diskutierte man seit Ende Februar 1974 Maßnahmen für den Krisenfall und gemeinsame Anstrengungen, um den Ölpreis zu drücken. Dabei zeigte sich immer wieder, dass die europäischen Länder die US-Initiativen abschwächen wollten, um weiterhin einen konfrontativen Charakter der Arbeiten zu vermeiden. Als die US-Regierung am 12. Juni 1974 ihre konkreten Vorschläge präsentierte, legte sie daher einen Köder für die anderen Länder aus, um die Zustimmung zu ihren Vorschlägen zu erhalten. Man war jetzt bereit, den ein Jahr zuvor von der US-Delegation in der OECD noch abgelehnten Vorschlag aufzugreifen und die US-Ölförderung bei einem Zuteilungssystem im Krisenfall mit einzubringen. Daneben waren Maßnahmen zur Einschränkung des Verbrauchs im Krisenfall und eine Erhöhung von Notfallreserven an Rohöl vorgesehen. Außerdem sollten gemeinsame Arbeiten an der Erschließung alternativer Energiequellen erfolgen. Im Prinzip waren das die Bereiche, die auch die OECD-High Level Group Oil im November 1973 für die Verbraucherzusammenarbeit identifiziert hatte.³⁴ Für die Durchführung des Programms schlugen die USA die Gründung einer neuen internationalen Organisation vor. Diese sollte einen Verwaltungsrat, bestehend aus den Außen- und Energieministern, einen Ausschuss höherer Beamter für das Krisenmanagement und ein Sekretariat erhalten.³⁵

Das US-Angebot konnten die anderen Länder kaum ablehnen. Inhaltlich stimmten sie den US-Vorstellungen voll zu. Auf breiten Konsens stieß zudem der vor allem von der Bundesrepublik Deutschland vorangetriebene Vorschlag, den Ölmarkt ins-

-
33. PAAA [Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes], B71, Bd.113893, Aufzeichnung des Referatsleiters Kruse betr. Auswirkungen der Washingtoner Energiekonferenz, hier: Vorbereitung erster Sitzung der Koordinierungsgruppe auf heutiger Ressortbesprechung, Bonn, 22.02.1974; Aufzeichnung des stellvertretenden Referatsleiters Otto-Kaban Heinichen betr. Kabinettsitzung am 27.02.1974, hier: Sprechzettel für eventuelle Aussprache über Folgearbeiten der Washingtoner Energiekonferenz, Bonn, 26.02.1974; Kissinger an Außenminister Scheel, Washington, 21.02.1974.
 34. OECD Oil Section, Report on OECD-Wide Apportionment of Oil Supplies in an Emergency, Document DIE/E/PE/73.135, Paris, 28.11.1973, OECD Archive, High Level Group Oil: DIE/E/PE.
 35. Drahtbericht des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kruse, 19.07.1974, in: *AAPD 1974*, S.861, Fn. 8. Siehe dazu auch Minutes of the Acting Secretary of State's Principals and Regional Staff Meeting, Washington, 10.06.1974. in: *FRUS 1969–1976*, Bd.36, op.cit., Dok.355, S.1006-1009.

gesamt transparenter zu gestalten.³⁶ Wie der deutsche Finanzminister Helmut Schmidt am 13. März 1974 in einer Rede an der Roosevelt University in Chicago ausführte, hatte er sich in der Hochphase der Krise ziemlich hilflos gefühlt, weil „der Informationstand der deutschen Bundesregierung allein vom guten Willen einiger Öldirektoren“ abhängig gewesen sei.³⁷ Man beschloss daher in den Verhandlungen der Energy Coordinating Group (ECG), ein Informationssystem über den Ölmarkt einzurichten, das vor allem auf den regelmäßig abzuliefernden Daten der Mitgliedsländer beruhen sollte. Diese mussten dafür ein nationales Informationssystem in Zusammenarbeit mit den Ölgesellschaften einrichten. Auf diese Weise konnte man das Misstrauen gegenüber den Ölfirmen, das sich in der Ölkrise bei vielen Regierungen bemerkbar gemacht hatte, kanalisieren. Gerade in diesem Bereich hatte die Ölkrise also eine veränderte Wahrnehmung des Ölmarktes durch die Regierungen bewirkt. Hier gingen die Bemühungen auch deutlich über die rudimentären statistischen Arbeiten des Oil Committees und der High Level Group Oil hinaus.³⁸

Inhaltlich war man sich somit schnell einig. Die Gründung einer neuen Organisation für diese Zwecke lehnten die meisten Länder jedoch weiterhin ab. Die westeuropäischen Länder und Japan wollten die Maßnahmen immer noch über die OECD durchführen. Dadurch erschienen sie weniger konfrontativ und provozierend. Zudem genoss die EG einen besonderen Status in der OECD, so dass die EG-Kommission auch in die neuen energiepolitischen Maßnahmen einbezogen werden könnte.³⁹ In der Diskussion zeichnete sich dann die Möglichkeit ab, die Organisation zwar in der OECD anzusiedeln, aber mit eigenen Verfahrensweisen auszustatten. Auf diese Weise wollten vor allem die USA verhindern, dass ein einzelnes Mitgliedsland bei Beschlüssen sein Veto einlegen könnte. Hier hatte man aus den OECD-Verhandlungen im Kontext der Ölkrise geschlossen, dass ein einstimmiges Verfahren wenig hilfreich sei. Da im Fall der Krise rasche Entscheidungen getroffen werden mussten, erschien ein solches Verfahren zudem als viel zu langatmig.

Die USA konnten dabei eine Gewichtung der Stimmen nach dem Ölverbrauch durchsetzen – eine Regelung, welche die USA gegenüber dem einstimmigen Verfahren der OECD deutlich bevorzugte. In den Verhandlungen einigte man sich auf eine Stimmenverteilung, die sicherstellte, dass weder die USA noch Westeuropa als Block eine Entscheidung allein durchsetzen konnten.⁴⁰

36. Siehe z.B. BaK [Bundesarchiv Koblenz], N1360 (Nachlass Lantzke), Bd.71 und 100, diverse Berichte des westdeutschen Wirtschaftsministeriums.

37. H. SCHMIDT, *Die Energiekrise – eine Herausforderung für die westliche Welt*, in: *Bulletin der Bundesregierung*, 14.03.1974, S.325-330, hier S.329 f.

38. Rüdiger Graf sieht vor allem in der Sammlung und Auswertung der Öldaten die entscheidende Aufgabe der neuen Ölverbraucherorganisation. Siehe R. GRAF, op.cit., S.316.

39. H. TÜRK, *The European Community and the Founding of the International Energy Agency*, in: C. HIEPEL (Hrsg.), op.cit., S.357-372. Zum Verhältnis EWG-USA im Bereich der Ölverbraucherzusammenarbeit siehe auch die ersten Hinweisen bei S. LABATTE, *Energy and transatlantic relations: The attempts to establish a European energy policy on the eve of the 1973 oil crisis*, in: *JEIH*, 1(2014), S.97-119; F. VENN, op.cit.

40. R. SCOTT, op.cit., Bd.1, S.193.

Die Diskussionen in der OECD während der Ölkrise hatten zudem gezeigt, wie schwierig es war, eine politische Entscheidung über das Auslösen des Ölverteilungsmechanismus in einer konkreten Krisensituation zu fällen. In der ECG einigte man sich daher darauf, diese Entscheidung zu entpolitisieren, indem der Krisenmechanismus automatisch ausgelöst werden sollte. Man griff hier auf eine Option zurück, die bereits im November 1973 im OECD Oil Committee diskutiert worden war. Das Sekretariat der neuen Organisation sollte den Krisenfall feststellen und erhielt dadurch eine vergleichsweise starke Stellung. Als Schwelle für den Krisenfall wurde ein Rückgang der Energieversorgung für ein Land oder die gesamte Gruppe um 7% festgelegt.⁴¹

Nachdem die Details geklärt waren, wurden die Maßnahmen im International Energy Programme (IEP) zusammengefasst, das von der neu zugründenden Internationalen Energie-Agentur (IEA) umgesetzt werden sollte. Als letzte Hürde blieb noch die Entscheidung des OECD-Rats. Dieser stimmte bei Enthaltung Frankreichs, Islands und Griechenlands am 15. November 1974 der Gründung der IEA zu.⁴² Damit war die IEA als internationale Organisation der westlichen Ölverbraucherländer gegründet. Gründungsmitglieder waren neben den USA, Kanada, Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Irland, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien und die Türkei. Zum Missfallen der westeuropäischen Mitgliedsländer blieb Frankreich weiterhin auf Abstand. Exekutivdirektor wurde der bisherige Leiter der Abteilung für Bergbau und Energie im westdeutschen Wirtschaftsministerium Ulf Lantzke.

In der Beurteilung der Gründung durch die Mitgliedsländer wird noch einmal die unterschiedliche Motivation für die Beteiligung deutlich. Für Länder, die stark vom Ölimport abhingen und in denen keine der großen Ölfirmen angesiedelt waren, wie zum Beispiel die Bundesrepublik, standen vor allem die erhöhte Energiesicherheit durch die Beteiligung der USA am Krisenmechanismus und der Zugang zu Infor-

-
41. PAAA, B71, Bd.113895, Fernschreiben Nr. 2195 von Rohwedder und Lebsaft betr. 5. Sitzung der Energiekoordinierungsgruppe am 17./18.06.1974, Brüssel, 17.06.1974; Fernschreiben Nr. 2539 von Lebsaft betr. 6. Sitzung der Energie-Koordinierungsgruppe am 08./09.07.1974, Brüssel, 09.07.1974. Bereits Ende Oktober 1973 waren sich die Vertreter der US-Regierung und der EG-Kommission in einem Konsultationsgespräch darüber einig gewesen, dass ein automatischer Trigger notwendig sei, um politische Entscheidungen zu vermeiden. Siehe Kissinger to US Missions, 03.11.1973, Subject: US-EC Consultations, 29.-31.10.1973, online abrufbar unter: <https://file.wiki.leaks.org/oc/2472/92581.pdf>. Der Aufbau und die Entscheidungsverfahren der IEA wurden in ihrer Entstehungszeit als innovativ wahrgenommen und zogen daher rasch die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaftler und Juristen auf sich. Siehe unter anderem R.O. KEOHANE, *The International Energy Agency: State Influence and Transgovernmental Politics*, in: *International Organization*, 32(1978), S.929-952; M. WILLRICH, M.A. CONANT, *The International Energy Agency: An Interpretation and Assessment*, in: *American Journal of International Law*, 71(1977), S.199-223; R. SCOTT, *Innovation in International Organizations: The International Energy Agency*, in: *Hastings International and Comparative Law Review*, 1(1977), S.1-56; P. ROGGEN, *Die Internationale Energie-Agentur. Energiepolitik und wirtschaftliche Sicherheit*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1979.
42. Zu den Diskussionen und der Abstimmung im OECD-Rat siehe das Protokoll der Sitzung C/M(74)27 (Prov.), OECD Archiv, Bd.541c.

mationen über die Entwicklung des Ölmarkts im Vordergrund.⁴³ Dementsprechend war auch das westdeutsche Wirtschaftsministerium für die Beziehungen zur IEA federführend.⁴⁴ Für die USA hingegen war ein breiterer eher außenpolitischer Ansatz maßgebend, wie Kissinger in einem Runderlass an die amerikanischen Botschaften betonte:

„The disunity and lack of coordination which characterized the industrialized countries' response to the crisis of last winter carried a high cost. It was responsible in large part for the explosion of oil prices as countries began scrambling to organize an assured source of oil at virtually any price; it caused significant disruption of the economies of importing nations, including our own; and it dangerously strained political, security, and economic ties within the industrialized world. The IEP was [...] designed to avoid such costs in the future“.⁴⁵

Es ist daher nicht verwunderlich, dass in der US-Regierung das State Department für die Beziehungen zur IEA verantwortlich war.⁴⁶

5. Krisenvermeidung und reduzierte Abhängigkeit – Die Strategie der IEA von ihrer Gründung 1974 bis zum Ende der zweiten Ölkrise 1980/81

Trotz dieser unterschiedlichen Motive der IEA-Mitgliedsländer, sich an der neuen Agentur zu beteiligen, war es in den Verhandlungen gelungen, sich auf ein kurzfristiges und ein langfristiges Ziel für die IEA zu einigen. Kurzfristig sollten durch den bereits relativ detailliert ausgearbeiteten Krisenmechanismus Länder, die ein erneutes Embargo planten, abgeschreckt werden. Langfristig sollte die Energiebasis der IEA-Mitgliedsländer umstrukturiert werden, um die hohe Abhängigkeit vom Ölimport zu reduzieren. Das Ziel war es also, den Anteil des importierten Mineralöls am Gesamtenergieverbrauch deutlich abzusenken. Dazu wollte man ein Kooperationsprogramm entwickeln, durch das die eigene Energieproduktion in den IEA-Ländern erhöht werden und die Bezugsquellen des Öls diversifiziert werden sollten. Grob zusammengefasst lautete die langfristige Strategie also: Weg vom Nahostöl! Hier gab das IEP nur die Richtung vor, so dass dieser Bereich erst gefüllt werden musste.

Dass die langfristige Zusammenarbeit der Industrieländer neben dem Krisenmechanismus entscheidend für die US-Strategie war, verdeutlichte der enge Mitarbeiter Kissingers, Thomas Enders, in einer Aufzeichnung für die wichtigsten US-Minister im September 1974:

43. Siehe zum Beispiel die Einschätzung der IEA durch das westdeutsche Wirtschaftsministerium für das Bundeskabinett: BaK, B102, vol. 139709, Bundesminister für Wirtschaft betr. Internationales Energieprogramm (IEP), Anlage zur Kabinettsache, Bonn, 14.10.1974.

44. R. GRAF, op.cit., S.315.

45. Cable by Kissinger to the US diplomatic posts concerning current economic developments: The International Energy Program, 02.12.1974, https://wikileaks.org/plusd/cables/1974S-TATE264612_b.html.

46. R. GRAF, op.cit., S.315.

„A viable long-term cooperative program to reduce dependency on imported oil is the essential second step in redressing the producer/consumer power balance“.⁴⁷

Unter Führung der USA verabschiedete die IEA daher zunächst im Januar 1976 das „Long-Term Co-Operation Program“ und im Oktober 1977 die „Group Objectives and Principles for Energy Policy“.⁴⁸ Hier bremsen die europäischen Länder und Japan zwar immer wieder ambitionierte US-Initiativen aus, trugen jedoch die Vorschläge im Prinzip mit. Die Regierungen beruhigten sich damit, dass die Maßnahmen auf die IEA-Mitgliedsländer abzielten und somit nach innen gerichtet und rein defensiv zu interpretieren seien. Von einer konfrontativen Strategie gegenüber der OPEC könne man daher nicht sprechen.⁴⁹

Sowohl das Programm zur Zusammenarbeit als auch die „Group Objectives and Principles“ waren normativ angelegt.⁵⁰ Sie formulierten, welche Maßnahmen die Mitgliedsländer treffen sollten, um das langfristige Ziel der IEA zu erreichen. Die IEA drang damit in den Bereich der „normative governance“ vor.⁵¹ Über diese normativen Vorgaben verbreitete die IEA bestimmte Ideen und Vorstellungen von Energiepolitik.⁵² Diese wurden gemeinsam von den energiepolitischen Beamten der Mitgliedsländer und den Experten des IEA-Sekretariats formuliert.

Welche Vorstellungen gab die IEA in ihren beiden Basisdokumenten vor? Zunächst sollten alle Mitgliedsländer ihren energiepolitischen Ansatz und ihre Maßnahmen in einem kohärenten Energieprogramm bündeln. Dieses sollte im Bereich des Energieangebots vor allem auf die Ersetzung des Mineralöls durch Kohle- und Atomenergie abzielen. Zudem sah die IEA bei der Einsparung von Energie großes Potential. Die Agentur legte daher den Mitgliedsländern bestimmte Maßnahmen wie zum Beispiel die Förderung von Gebäudeisolierung, die Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs, eine nach Benzinverbrauch gestaffelte Besteuerung

47. Memorandum from the Chairman of the International Energy Review Group Working Group (Enders), 16.09.1974, in: *FRUS 1969–1976*, Bd.37, op.cit., Dok.6, S.21-25, hier S.24.

48. Long Term Co-operation Program, in: R. SCOTT, op.cit., Bd.3, S.177-204; Ministerial Decision on Group Objectives and Principles for Energy Policy, 05.-06.10.1977, in: R. SCOTT, op.cit., Bd.3, S.79-90.

49. BaK, Nachlass Lantzke (N1360), Bd.154, Vorlesungsmanuskript von U. LANTZKE, *Zusammenarbeit der Verbraucherländer in der Internationalen Energieagentur*.

50. Normen verstehe ich mit Martha Finnemore als „a rulelike prescription which is both clearly perceptible to a community of actors and which makes behavioral claims upon those actors“. Siehe M. FINNEMORE, *International Organizations as Teachers of Norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy*, in: *International Organization*, 47(1993), S.566.

51. Zu diesem Konzept am Beispiel der OECD siehe M. MARCUSSEN, *Multilateral Surveillance and the OECD: Playing the Idea Game*, in: K. ARMINGEON, M. BEYELER (Hrsg.), *The OECD and European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, S.13-31; ders., *OECD Governance through Soft Law*, in: U. MÖRTH (Hrsg.), *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, S.103-126; ders., *The Organization for Economic Cooperation and Development as Ideational Artist and Arbitrator: Reality or Dream?*, in: B. REINALDA, B. VERBEEK (Hrsg.), *Decision-Making within International Organizations*, Routledge, Abingdon, 2004, S.90-105.

52. Zu dieser Rolle internationaler Organisationen siehe u.a. M. FINNEMORE, op.cit.

von Kraftfahrzeugen, die Einführung von Geschwindigkeitsbegrenzungen oder die Durchführung von Aufklärungskampagnen zu Einsparpotentialen im Haushalt nahe. Als ein zentrales Element in dieser Strategie sah die IEA den Ölpreis an. Dieser dürfe nicht künstlich abgesenkt werden, damit er seine volle Wirkung auf das Sparverhalten der Industrie und der privaten Verbraucher entfalten könne.

Die Leitlinien der IEA stellten somit eine Zusammenführung zweier unterschiedlicher Ansätze dar. Zum einen spielte der eher interventionistische Ansatz eine Rolle, der zum Beispiel immer wieder von den USA eingebracht wurde und darauf abzielte, durch konkrete Maßnahmen die industriellen und privaten Verbraucher dazu zu bringen, Öl einzusparen. Zum anderen ist ein eher marktorientierter Ansatz zu erkennen, der von Ländern wie der Bundesrepublik vertreten wurde. Dieser setzte vor allem auf die Wirkung des hohen Ölpreises, der die Verbraucher ohnehin dazu führen werde, Energie einzusparen. Dafür dürfe man die Energie allerdings nicht künstlich verbilligen.

Die Vorgaben der IEA sollten durch ein peer-review-Verfahren überprüft werden. Dazu wurden vor allem die Energieprogramme der Mitgliedsländer und ihre energiepolitischen Maßnahmen analysiert und verglichen. In regelmäßigen Abständen wurden Mitgliedsländer vertieft geprüft. Dazu reiste ein Team aus Vertretern der Mitgliedsländer und des Sekretariats in das betreffende Land und traf sich mit Vertretern der Regierung und der Wirtschaft, um sich ein konkretes Bild vor Ort zu machen. Die Berichte wurden anschließend veröffentlicht. Mit Hilfe dieses soft-power-Verfahrens versuchte die IEA, die über keine Zwangsmittel verfügte, auf die Mitgliedsländer einzuwirken. Peer pressure und der Druck der Öffentlichkeit sollten die Länder zur Anpassung an die Vorgaben der IEA veranlassen. Entsprechend ihrer Vorgaben appellierte sie zum Beispiel immer wieder in den peer-review reports an die US-Regierung, den Energiepreis nicht künstlich niedrig zu halten. Die Bundesrepublik wurde hingegen regelmäßig ermahnt, umfangreichere Maßnahmen zur Energieeinsparung zu treffen.⁵³

Sowohl der kurzfristige Abschreckungsmechanismus als auch das langfristige Programm der IEA konnten jedoch die zweite Ölkrise nicht verhindern. Da der Ölkrisenmechanismus konzipiert war „for fighting the last war“, wie es der enge Mitarbeiter Ulf Lantzkes während der zweiten Ölkrise, William Flynn Martin, später formulierte, deckte er die zweite Ölkrise nicht ab.⁵⁴ Diese wurde eben nicht durch ein politisch veranlassetes Embargo ausgelöst, sondern war eine panikartige Reaktion des Marktes auf den gewaltsamen Machtwechsel im Iran seit Ende 1978. Die Instrumente der IEA griffen daher nicht, so dass die IEA in der Folgezeit zusätzliche Maßnahmen entwickelte, um kurzfristige Störungen des Ölmarktes zu verhin-

-
53. Siehe zum Beispiel die Einschätzungen in: *Energy Conservation in the International Energy Agency*, 1976 Review, OECD Publications, Paris, 1976, S.26 und in den seit 1976 erscheinenden Reviews: *Energy policies and programmes of IEA countries*, OECD Publications, Paris, 1976 f.
54. W.F. MARTIN, E.M. HARRJE, *The International Energy Agency*, in: J.H. KALICKI, D.L. GOLDWYN (Hrsg.), *Energy and Security. Toward a New Foreign Policy Strategy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005, S.97-116, hier S.101.

dern.⁵⁵ Im Zentrum dieser Maßnahmen stand und steht bis heute die gemeinsame Kontrolle der strategischen Ölvorräte. Diese können im Notfall auf den Markt geworfen werden, um den Druck vom Markt zu nehmen. Die IEA hat diese Option seitdem mehrmals genutzt: zu Beginn der Offensive gegen Saddam Hussein im Januar 1991, nach der Katastrophe des Hurrikans Katrina 2005 und während der politischen Unruhen in Libyen 2011.⁵⁶

Zudem verstärkte die zweite Ölkrise noch einmal die Tendenzen der Regierungen stärker regulierend in den Energiemarkt einzugreifen. So führte die IEA im Mai 1980 Ölimportziele für die einzelnen Mitgliedsländer ein.⁵⁷ Das Sekretariat sollte die Entwicklung des Ölimports regelmäßig an diesen Vorgaben messen. Außerdem verabschiedete die IEA im Dezember 1980 Leitlinien, welche die bisherigen energiepolitischen Empfehlungen der IEA noch einmal konkretisierten.⁵⁸ In der Kooperation der westlichen Industrieländer im Ölbereich zeigt sich somit deutlich, dass der interventionistische, auf langfristiger Planung beruhende Ansatz nicht durch die Ölkrise von 1973 in Frage gestellt wurde. Im Gegenteil erlebte dieser Ansatz zwischen 1973 und 1981 im energiepolitischen Bereich erst seinen Höhepunkt.⁵⁹ Ein Wandel trat erst im Anschluss unter dem Einfluss der Reagan-Administration ein.⁶⁰

Fazit

Die Ölkrise belastete die Beziehungen der westlichen Industrieländer zueinander ungleichmäßig. Die ohnehin vorhandenen transatlantischen Spannungen wurden durch die unterschiedlichen Problemlagen der Industrieländer in der Ölkrise noch einmal deutlich verschärft. Die USA und insbesondere Außenminister Henry Kissinger sahen die Ölkrise als machtpolitische Herausforderung durch die OPAPEC/OPEC, der man mit eigener Stärke begegnen musste. Die westeuropäischen Länder und Japan nahmen die Ölkrise dagegen vor allem als wirtschaftliche Bedrohung wahr, der man durch Zeichen des Entgegenkommens an die Ölförderländer entgegen konnte. Daher gelang es auch nicht, den für Westeuropa bestehenden Krisenmechanismus in der OECD

55. Decision on Preparation for Future Supply Disruptions, 10.12.1981 und Decision on Stocks and Supply Disruptions, 11.07.1984, in: R. SCOTT, op.cit., Bd.3, S.131-137 und 137-143. Siehe auch R. SCOTT, op.cit., Bd.2, S.121-133; G. TONER, *The International Energy Agency and the development of the stocks decision*, in: *Energy Policy*, 1(1987), S.40-58.

56. T. VAN DE GRAAF, *International Energy Agency*, in: J. SPERLING (Hrsg.), *Handbook of Governance and Security*, Elgar, Cheltenham, 2014, S.489-503, hier S.499-501.

57. Ministerial Actions on Short-Term Measures, 21.-22.05.1980, in: R. SCOTT, op.cit., Bd.3, S.114-121.

58. Ministerial Lines of Action for Energy Conservation and Fuel Switching, 08.-09.12.1980, in: R. SCOTT, op.cit., Bd.3, S.206-210.

59. Dazu auch sehr pointiert R. GRAF, op.cit., S.397.

60. Zum veränderten Ansatz der US-Regierung siehe Memorandum from Secretary of Energy Duncan to President Carter, 04.12.1980, in: *FRUS 1969-1976*, vol.37, Dok.289, S.910-913, hier S.910.

auszulösen und damit ein formales Ölverteilungssystem zu starten. Stattdessen überließ man die Aufgabe einer sinnvollen Ölverteilung den Ölfirmen.

In dieser Phase erkannte US-Außenminister Kissinger das Potential des Energiethemas für eine Festigung der westlichen Zusammenarbeit unter Führung der USA. Auf diese Weise konnte man auch der neuen Macht der OPEC die eigene Stärke demonstrieren. Im Kontext dieser Sichtweise waren die USA jetzt bereit, ihre eigene Ölförderung in einen umfassenderen Krisenmechanismus einzubringen und signalisierten die Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Bereich der Technologieentwicklung. Dieses Angebot war für die westeuropäischen Länder und Japan sehr verlockend, denn es erhöhte aus ihrer Sicht die Energiesicherheit bei zukünftigen Ölkrisen. Auf dieser Grundlage erarbeiteten die westlichen Industrieländer mit Ausnahme Frankreichs zwischen März und Oktober 1974 das Internationale Energieprogramm, dessen Umsetzung von der Internationalen Energie-Agentur gewährleistet werden sollte. Die IEA sollte zum einen durch einen automatisch auszulösenden Krisenmechanismus weitere Embargos verhindern und langfristig durch ein defensives, nach innen gerichtetes Programm zur Zusammenarbeit die Abhängigkeit der Mitgliedsländer vom Öl, insbesondere aus dem Nahen Osten, reduzieren. Dazu entwickelten die Mitgliedsländer in der IEA normative Grundlagendokumente, die darauf abzielten, das Energieangebot durch den stärkeren Ausbau der Kohlenutzung und der Atomkraft zu erweitern, den Energiepreis nicht künstlich niedrig zu halten und Energie einzusparen. Die Umsetzung dieses Programms wurde durch ein peer-review-Verfahren kontrolliert.

In der zweiten Ölkrise zeigte sich dann, dass der Krisenmechanismus zu starr war. Daher entwickelte man in der IEA mit der gemeinsamen Kontrolle der strategischen Ölvorräte ein flexibleres und einflussreiches Instrument, um auf Probleme im Ölmarkt zu reagieren. Außerdem legte die IEA Ölimportziele für die einzelnen Mitgliedsländer fest.

Insgesamt betrachtet gelang der Umbau des Energiesektors eindrucksvoll.⁶¹ Der Anteil des Öls am Energiemix wurde in den IEA-Mitgliedsländern zwischen 1973 und 1985 von 53% auf 42% gesenkt. Zudem fiel der Anteil an Energie, den man benötigte um 1,000 \$ des Bruttoinlandsprodukts herzustellen, von 0,57 Tonnen Öl-äquivalent (toe) auf 0,46 toe. Diese Daten hatten natürlich sehr stark mit der Reaktion der Verbraucher auf die hohen Ölpreise und der Wirtschaftskrise nach 1979 zu tun, aber auch der koordinierte Umbau des Energiesektors trug entscheidend dazu bei. Die Folgen waren deutlich. Seit 1982 befand sich der Ölpreis im freien Fall. Die OPEC zerstritt sich und war in dieser Phase nicht mehr fähig, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln – sie hatte den Höhepunkt ihrer Macht überschritten.

Abschließend lassen sich drei zentrale Ergebnisse für die multilaterale Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer herauspräparieren. Erstens stellt die Ölkrise von 1973 aus der Perspektive der energiepolitischen Zusammenarbeit nicht nur einen

61. Hierzu und zu dem Folgenden: F. PARRA, *Oil Politics. A Modern History of Petroleum*, IB Tauris, London, 2010, S.247 f.

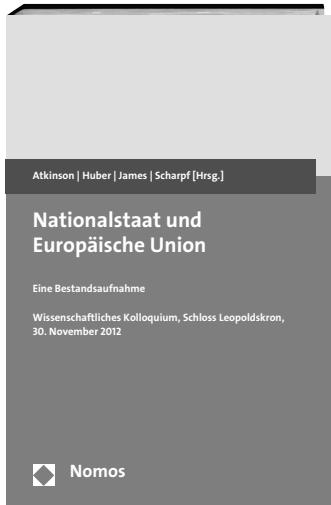
Tiefpunkt der Beziehungen unter den westlichen Industrieländern dar, sondern sie bot auch neue Chancen zur Kooperation. Im Bereich der Energiepolitik wirkte sie als eine Art Katalysator. Eine Ausweitung der multilateralen Zusammenarbeit der Ölverbraucherländer, wie sie in der OECD bis zur Ölkrise intensiv diskutiert worden war, deren Umsetzung aber vor allem an der amerikanischen Weigerung, die eigene Ölförderung in einen Krisenmechanismus einzubringen, gescheitert war, wurde plötzlich möglich.

Zweitens erlebte der interventionistische auf langfristigen Prognosen und Planungen beruhende Politikansatz in der energiepolitischen Zusammenarbeit einen Höhepunkt, der bis ungefähr 1981/82 anhielt, um dann einer stärker marktorientierten Ausrichtung Platz zu machen. Die Zeitspanne zwischen 1973 und 1981/82 markiert damit entgegen dem allgemeinen wirtschaftspolitischen Trend die Hochphase für diesen Ansatz in der Energiepolitik.

Drittens gestaltete sich die multilaterale Zusammenarbeit, gemessen an den Zielen, insgesamt erfolgreich und ist als ein Bestandteil der Umstrukturierung der westlichen Zusammenarbeit nach der ersten Ölkrise zu sehen. Von einer Krise der westlichen Zusammenarbeit kann also in energiepolitischer Hinsicht nicht gesprochen werden. Diese Zusammenarbeit richtete sich in den 1970er Jahren allerdings weniger auf den Ost-West-Konflikt als auf die Auseinandersetzung mit den aufstrebenden Entwicklungsländern und ihren Ansprüchen auf eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung, also auf den Nord-Süd-Konflikt.⁶² Sie zeigt damit auch wie stark die Konstruktion und die Kohäsion des „Westens“ von dem „Anderen“ abhing, gegen das sich „der Westen“ richtete.

62. Siehe hierzu auch G. GARAVINI, *After Empires. European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South 1957-1986*, Oxford University Press, Oxford, 2012; R. GRAF, op.cit., S.318-330.

Eine Bestandsaufnahme zu Ehren Joachim Jens Hesses



Nationalstaat und Europäische Union

Eine Bestandsaufnahme

Wissenschaftliches Kolloquium,
Schloss Leopoldskron, 30. November 2012

Von Prof. Dr. Anthony B. Atkinson,
Prof. Dr. Peter M. Huber, Prof. Dr. Harold
James und Prof. Dr. Fritz W. Scharpf

2016, ca. 396 S., geb., ca. 79,- €

ISBN 978-3-8487-1709-5

eISBN 978-3-8452-5761-7

Erscheint ca. Juni 2016

nomos-shop.de/24017

Das Werk erscheint aus Anlass der Emeritierung von Joachim Jens Hesse, einem der wichtigsten und einflussreichsten Analysten des öffentlichen Handelns in Deutschland und Europa. Die meisten Beiträge wurden erstmals im Rahmen eines Colloquiums zu Ehren Joachim Jens Hesses vorgestellt, das auf Schloss Leopoldskron (Salzburg) unter dem Titel „Nationalstaat und Europäische Union“ stand. Die Beiträge sind vier Themenblöcken zugeordnet: 1) Nationalstaat und Europäische Union: historische Zugänge; 2) Entwicklungsschritte, Krisenerscheinungen und deren Folgen; 3) Einrichtungen, Akteure und Politiken; 4) Handlungsoptionen.

Mit Beiträgen von:

Werner Abelshäuser | Anthony B. Atkinson |
László Csaba | Udo Di Fabio | Horst Dreier |
Friedrich Wilhelm Graf | Peter Graf Kielmansegg |
Peter M. Huber | Harold James | Jan-Erik Lane |
Dieter Langewiesche | Jörn Leonhard | Stefan
Moog | Bernd Raffelhüschen | Fritz W. Scharpf |
Manfred G. Schmidt | Frank Schorkopf | Brendan
Simms | Uwe Wagschal | Joachim Wieland und
Andreas Wirsching.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos