

Ölrenten und Unterentwicklung: ein unauflösbarer Zusammenhang?

JÜRGEN SCHULDT / ALBERTO ACOSTA

*»Wir sind innerhalb einer Generation von Kamelen auf Cadillacs umgestiegen. So verschwenden wir unser Geld. Ich fürchte sehr, dass die kommenden Generationen wieder auf Kamelen reiten werden.«
(König Faisal von Saudi-Arabien)*

Es mag überraschen, doch neueste Erkenntnisse sowie historische Erfahrungen belegen, dass sich Länder, die sich auf die Förderung und den Export von Rohstoffen spezialisieren, in der Regel nicht entwickeln. Besonders diejenigen, die mit einem oder einigen wenigen Primärprodukten reich gesegnet sind, scheinen zur Unterentwicklung verdammt und in jener perversen Logik gefangen zu sein, die als »Paradox des Überflusses« (Karl) bekannt geworden ist. Rohstoffreichtum kann eine Vielzahl von Pathologien zur Folge haben, eine ineffiziente Struktur der Ressourcenallokation, eine regressive Verteilung des Volkseinkommens sowie die Konzentration des Reichtums in wenigen Händen. Während sich Armut ausbreitet, kommt es immer wieder zu Wirtschaftskrisen. Hinzu kommt die allgemeine Erwartung, mit »Renten« alimentiert zu werden sowie die voranschreitende Aushöhlung des Institutionensystems, die Korruption und Umweltzerstörung Vorschub leistet.

Es ist offensichtlich, dass all dies auch Konsequenzen für die Demokratie haben muss, und in der Tat sind die Regierungen von Rohstoffländern häufig autoritär, habgierig und klientelistisch. Dafür dass solche Länder in den seltensten Fällen Musterdemokratien sind, gibt es in Lateinamerika zahlreiche Beispiele, und ebenso in den ölexportierenden Ländern am Persischen und Arabischen Golf. Saudi-Arabien, Kuwait und die Arabischen Emirate sind sehr reiche Länder mit hohem Pro-Kopf-Einkommen, gehören aber deshalb noch lange nicht zu den entwickelten Ländern. Norwegen ist ein Gegenbeispiel. Allerdings begann dort die Erdölförderung erst, als bereits solide wirtschaftliche Institutionen vorhanden waren und die Demokratie fest verankert, das Land also bereits entwickelt war.

Abhängige Rohstoffökonomien weisen auch keine überdurchschnittlichen Wachstumsraten auf. Seit den sechziger Jahren liegen die Pro-Kopf-Wachstumsraten der unterentwickelten, rohstoffreichen und Rohstoffe exportierenden Länder – insbesondere derjenigen mit nicht erneuerbaren Rohstoffen – niedriger als die rohstoffarmer Länder (Auty). Diese Wirtschaften waren – aus den von uns im Folgenden skizzierten Gründen – paradoxerweise unfähig, der »Armutsfalle« zu entgehen: trotz ihres Rohstoffreichtums und teilweise erheblicher Finanzmittelzuflüsse waren sie nicht in der Lage, die Grundlagen für Entwicklung zu schaffen und blieben deshalb arm. Viele Rohstoffländer setzen einseitig auf die Extraktion von Rohstoffen und messen anderen Formen der Wertschöpfung, die auf der menschlichen Anstrengung statt der Großzügigkeit der Natur beruhen, keinen Wert bei. Der Grund für Armut liegt also im Rohstoffreichtum.¹

Die Hauptpathologien von Rohstoffökonomien

In der Fachliteratur wird die breite Palette der Entwicklungen und Mechanismen beschrieben, die dafür verantwortlich sind, dass viele Rohstoffexportländer nicht aus der Unterentwicklung herauskommen. Im Folgenden werden nur die wichtigsten Pathologien dieses Akkumulationsmodells dargestellt, die sich zirkulär verstärken.

1. Der bekannteste negative Effekt übermäßiger Primärgüterexporte ist die »Holländische Krankheit« (dutch disease), mit der sich Rohstoffe exportierende Länder leicht infizieren. Hohe Rohstoffpreise oder die Entdeckung neuer Lagerstätten lösen einen Exportboom aus (Schuldt 2004). Der plötzliche und massive Zufluss von Devisen für die exportierten Rohstoffe führt zu einer Überbewertung der Währung und damit zum Verlust von Wettbewerbsfähigkeit, was sich negativ auf die verarbeitende Industrie und die Agrarexporte auswirkt. Durch die Aufwertung der Währung fließt Kapital aus der verarbeitenden Industrie in nicht der internationalen Konkurrenz ausgesetzte Wirtschaftsbereiche und den boomenden Rohstoffexportsektor. Die Struktur der Wirtschaft wird verzerrt, da für Investitionen in Wirtschaftsbereiche mit einer höheren Wertschöpfung, Beschäftigung, technischen Innovation und Multiplikationseffekten die Anreize wegfallen.

1. Ausführlich in: Schuldt 2005.

Die terms of trade zwischen grenzüberschreitend handelbaren Gütern und nicht grenzüberschreitend handelbaren, haben sich deutlich verschlechtert (was nichts anderes ist als eine Überbewertung der Währung). Es gibt deshalb Gründe für die Annahme, dass sich die lateinamerikanischen Ölstaaten Venezuela und Ecuador, sowie Länder mit Metallvorkommen wie Peru und Chile wieder einmal mit der »Holländischen Krankheit« angesteckt haben könnten. Als Ursache kommt allerdings nicht allein der Wertanstieg der Exporte in Frage, sondern auch eine ganze Reihe weiterer Faktoren (Schuldt 1994a): massive ausländische Direktinvestitionen, Großkredite, der Export von Dienstleistungen wie Tourismus, die enormen Geldüberweisungen von Auswanderern, der Drogenhandel, die »ausländische Entwicklungshilfe« und sonstige Deviseneinkünfte aller Art. So sollen angeblich in Ecuador die ersten Anzeichen der »Holländischen Krankheit« bereits feststellbar sein. Die Gründe für die Ansteckung lägen bei den hohen Ölpreisen, den im Verhältnis zur Größe der Wirtschaft überaus hohen Überweisungen von im Ausland lebenden Ecuadorianern, der Kreditaufnahme der Privatwirtschaft im Ausland, den ausländischen Investitionen, und nicht zuletzt dem Drogenhandel und der Geldwäsche.

2. Die älteste, aber empirisch nicht einwandfrei belegbare Theorie über diesen Sachverhalt, stammt von Prebisch und Singer. Danach hat die Spezialisierung auf Primärgüterexporte wegen der tendenziellen Verschlechterung der terms of trade langfristig erheblichen Schaden angerichtet, denn in diesem Prozess wurden die importierten Industriegüter gegenüber den exportierten Primärgütern begünstigt. Dies geschah unter anderem, weil die Einkommenselastizität der Primärgüterexporte niedrig ist, weil sie durch synthetische Produkte ersetzt werden, weil sie als »commodities« keine Monopolpositionen auf dem Markt begründen können, weil ihr Technologiegehalt gering ist und weil sie keine Innovationen anstoßen. Außerdem nimmt der in Industriegütern enthaltene Rohstoffanteil ständig ab.

Ohne die Gültigkeit der Hypothesen von Prebisch und Singer leugnen zu wollen, ist allerdings zweifelhaft, dass beim Erdöl heute ein vergleichbarer Verfall der terms of trade möglich ist. In der Tat ist es so, dass derzeit der Ölpreis international steigt, und es ist absehbar, dass diese Entwicklung nicht vorübergehend ist. Vielmehr häufen sich die Indizien für einen weiteren Anstieg des Ölpreises: Die Fördermengen erreichen ihr Maximum – oder haben es bereits überschritten, während der Verbrauch insbesondere in Schwellenländern wie China und Indien weiter

wächst. In den Vereinigten Staaten und Europa wird bereits fest mit Ölknappeheit gerechnet. Allerdings sollte man nicht übersehen, dass die derzeitigen Ölpreise real unter denen der siebziger Jahre liegen. Der Barrel-Preis müsste nominal auf 100 US-Dollar steigen, um seinen historischen Rekordwert zu erreichen.

3. Die hohen Profitraten, die bei der Produktion von Exportrohstoffen wegen beachtlicher Ricardo-Renten erzielt werden, sind ein weiterer Bestimmungsfaktor. Stimuliert dadurch kann es zur Überproduktion kommen, und die wiederum kann schließlich zu »Verelendungswachstum« (immiserizing growth) im Sinne von Bhagwati führen. Ein Überangebot drückt ja in der Tat den Weltmarktpreis: so geschehen im vergangenen Jahrzehnt im Fall des chilenischen Kupfers und nach den Ölkrisen der siebziger Jahre, als die OPEC-Länder ihre Förderquoten erhöhten. Gleichwohl ist aus den im vorigen Punkt dargelegten Gründen, nach denen eine Ausweitung der Produktion nicht zu erwarten ist, zu vermuten, dass der Rohölpreis auf einem hohen Niveau bleiben wird. Es ist deshalb notwendig, sich darüber Gedanken zu machen, wie die Voraussetzungen für einen nicht-traumatischen Übergang zu einer nicht auf Erdöl beruhenden Wirtschaft geschaffen werden können. Die Situation in Lateinamerika muss allerdings differenziert betrachtet werden, denn Venezuela verfügt über die weltgrößten Lager an fossilen Brennstoffen – Leichtöl, Schweröl, Schiefer und Erdgas.² Doch Öl allein wird – wie ausgeführt – die Probleme der Unterentwicklung nicht lösen.

4. Bekannt ist, dass die Rohstoffpreise typischerweise starken Schwankungen unterliegen, die dazu führen, dass es in Rohstoffe exportierenden Wirtschaften immer wieder zu Handelsbilanzproblemen kommt und die Staatsfinanzen aus dem Gleichgewicht geraten, wodurch die Länder von externer Finanzierung abhängig und erratischen Schwankungen ausgesetzt werden. Verschärft werden diese Probleme, wenn konjunkturell bedingt die Weltmarktpreise fallen und dadurch die Zahlungsbilanz unter Druck gerät. Dieser Druck steigt durch den massiven und fluchtartigen Rückzug spekulativer Anleger, die nur wegen der guten Rohstoffkonjunktur ins Land kamen, und deren Rückzug zieht dann das Binnenkapital mit, wodurch sich die Zahlungsbilanzprobleme weiter zuspitzen.

5. Jeder Rohstoff-Exportboom ruft die internationalen Finanzinstitutionen auf den Plan, die sich solche Chancen nicht entgehen lassen und

2. Auch Bolivien verfügt über große Gasreserven, die allerdings nur ein Viertel der venezolanischen ausmachen.

großzügig Kredite vergeben, als wenn es sich um eine nachhaltige Entwicklung handelte. Ihre Darlehen werden von den Regierungen und den Unternehmern der Exportländer gerne in Anspruch genommen, weil sie davon ausgehen, der Rohstoffboom werde nie enden. Die Verschuldung ist ein weiterer Anreiz zur Überproduktion von Primärgütern und verstärkt die strukturellen Ungleichgewichte der Wirtschaftssektoren. Die Geschichte lehrt, dass früher oder später unausweichlich der Zeitpunkt kommt, an dem die Auslandsschulden bezahlt werden müssen, die während der kurzen Phase der Exporteuphorie aufgenommen wurden, und dann erweist sich die überzogene Verschuldung als Hypothek auf die wirtschaftliche Zukunft.

In diesem Zusammenhang muss eine Variante der »Holländischen Krankheit« erwähnt werden, die durch den Zufluss externer Kredite verursacht wird. Derzeit wiederholt sich der Prozess exzessiver Verschuldung, den die Erdöl exportierenden Länder in den siebziger Jahren erlebten, doch gibt es einige Unterschiede. Während des damaligen Ölbooms waren die Ölländer – insbesondere die lateinamerikanischen wie Venezuela und Ecuador – wirtschaftlich weniger vom Ausland abhängig als heute. Nach dem Boom wurden die Politiken des Washington Consensus umgesetzt. Heute sind die negativen Auswirkungen der langen Schuldenkrise unübersehbar, und es fällt auf, dass – anders als in den siebziger Jahren – niemand mehr erwartet, dass es so etwas wie eine »nationale«, also autozentrierte und selbstbestimmte Entwicklung geben könnte.

6. Hinzu kommt, dass durch Exporte und Kredite reichlich Mittel verfügbar sind und dies zu einer vorübergehenden Zunahme des Konsums führt. Der Konsumboom ist gewöhnlich reine Geldverschwendung und die Überbewertung der Währung verführt zur Substitution der einheimischen Produkte durch Importwaren. Regierungen nehmen in dieser Situation reichlich verfügbarer Mittel gern Prestigeprojekte in Angriff.

7. Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist, dass bei zunehmender Ausbeutung nicht erneuerbarer Rohstoffe die Skalenerträge abnehmen, während es darum geht, wirtschaftliche Aktivitäten mit steigenden Skalenerträgen und hohem Technologiegehalt zu entfalten. Wie Eric Reinert (1996) gezeigt hat, drängen die Industrieländer die Länder der Peripherie fast in allen Wirtschaftsbereichen in die Herstellung von Gütern mit sinkenden Erträgen (sogar im verarbeitenden Gewerbe) und behalten sich diejenigen mit sinkenden Kosten und positiven Übertragungs- und Verstärkungseffekten selbst vor.

8. Aus der Geschichte wissen wir, und daran hat sich bis heute nichts geändert, dass die Ölwirtschaft nicht in der Lage ist, die für eine kohärente Wirtschaftsentwicklung so wichtigen, dynamischen Verflechtungseffekte im Sinne von Hirschman (1959) zu induzieren. Sie ist weder in der Lage, »Linkages« zwischen den Wirtschaftssektoren hervorzubringen, noch Synergien freizusetzen, noch ökonomisch integrative Wirkungen der Endnachfrage (der privaten Haushalte und des Staates) sicherzustellen. Ebenso wenig erleichtert oder sichert der Ölexport den Technologietransfer und er hat auch keine positiven externen Effekte in anderen Wirtschaftsbereichen.

9. Daraus ergibt sich eine weitere Eigenheit der rohstoffexportierenden Wirtschaften Lateinamerikas, die sich bis in die Kolonialzeit zurück verfolgen lässt: ihr Enklavencharakter, d.h. die Isolierung des Exportsektors von der übrigen Wirtschaft. Ein Beleg dafür ist das Fortbestehen – oder sogar die Zunahme – der strukturellen Heterogenität in spezialisierten Rohstoffökonomien. Strukturelle Heterogenität des Produktionsapparats heißt ja, dass dieser auch rückständige Elemente umfasst. Rohstoffexportekklaven verfügen über keinerlei Mechanismen zur Ausweitung der Beschäftigung und zur Diversifizierung ihrer Produktion.

10. Die Ausbeutung nicht erneuerbarer Ressourcen in Exportenklaven führt zur Entstehung mächtiger Unternehmensimperien in schwachen Nationalstaaten. Diese Schwächung des Nationalstaates hat eine »Deteritorialisierung« (Gudynas) zur Folge, ein in Bergbau- und Erdölfördergebieten immer häufiger auftretendes Phänomen. Im ecuadorianischen Amazonasgebiet beispielsweise ersetzen die Ölfirmen praktisch den Staat, indem sie die Bildungs-, Gesundheits- und andere soziale Einrichtungen betreiben. Im Gegenzug sorgen die Streitkräfte für die Sicherheit der Firmen.

11. Es darf nicht vergessen werden, dass der Rohstoffexport gewaltige Ricardo-Renten oder Differenzialrenten generiert, die ihren Ursprung im natürlichen Reichtum und nicht in unternehmerischer Initiative haben. Wenn der Staat auf diese Renten keine Förderabgaben oder Steuern erhebt, werden Extraprofite erzielt, die Fehlallokationen provozieren. Deshalb ist die Verstaatlichung der Erdölreserven in Bolivien von so großer Bedeutung, ebenso das kürzlich in Peru verabschiedete Bergbauabgabengesetz (*Ley de Regalías Mineras*) und auch die zaghaften Reformen des Gesetzes über fossile Brennstoffe (*Ley de Hidrocarburos*) in Ecuador sowie die Neuverhandlung der Ölförderverträge in Venezuela, durch die die Gewinne der Ölfirmen auf ein »normales« Niveau gesenkt werden sollen.

12. Aus den drei vorgenannten Merkmalen ergeben sich zwei weitere Nachteile: eine geringe Beschäftigungsintensität und eine ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung. Die ausgegrenzten Teile der Bevölkerung können kein Kapital akkumulieren, weil ihnen das Geld für Investitionen fehlt; die modernen Sektoren, in denen die Produktivität der Arbeitskraft höher ist, investieren nicht, weil die Renditen auf dem Binnenmarkt zu gering sind. Dadurch geht das Angebot an Technologie, qualifizierten Arbeitskräften, Infrastrukturleistungen und Devisen weiter zurück und die Attraktivität für Investoren nimmt weiter ab: ein Teufelskreis.

13. Im Vergleich mit anderen Wirtschaftszweigen absorbieren der Bergbau und die Ölförderung direkt und indirekt nur wenige – wenn auch gut bezahlte – Arbeitskräfte, die Produktion ist kapitalintensiv, ist auf umfangreiche Vorimporte angewiesen, das Führungs- und Fachpersonal wird im Ausland engagiert, und es werden fast ausschließlich ausländische Zwischengüter und Technologien eingesetzt. Damit tendiert die »binnenwirtschaftliche Rendite« (intern return value) (Thorp und Bertram), die der Wertschöpfung innerhalb des Landes entspricht, gegen Null. Dies führt zu sozialen Spannungen in den Regionen, wo natürliche Ressourcen ausgebeutet werden, da gewöhnlich nur wenige Menschen einen Arbeitsplatz in den Bergbau- und Ölfirmen finden.

14. Ökonomien, bei denen das Schwergewicht auf Primärgüterexporten liegt, zeichnen sich durch eine zunehmende Konzentration und Zentralisierung von Einkommen und Reichtum in wenigen Händen aus, und ebenso durch die Konzentration der politischen Macht. Den größten Vorteil haben davon die transnationalen Unternehmen und es kommt zu einer zunehmenden »Entnationalisierung« der Wirtschaft, teils wegen der Größenordnung des externen Finanzierungsbedarfs, teils, weil es kein solides nationales Unternehmertum gibt, aber auch weil den Regierungen der politische Wille zur Bildung von strategischen Bündnissen fehlt.

15. Einige der transnationalen Korporationen leisten einen substanziellen Beitrag zu einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz und nutzen leider ihr wirtschaftliches Gewicht, um auf die Machtbalance in ihren Gastländern einzuwirken. Regierungen, die es wagen, gegen den Strom zu schwimmen und eine eigenständige Entwicklungsstrategie für ihr Land verfolgen, werden bedroht und unter Druck gesetzt.

16. In den Enklavenwirtschaften der Ölländer ist die politische Struktur und Dynamik geprägt durch Rentenorientierung, Raffgier und Autoritarismus, die auch die Entscheidungen im Ölsektor prägen. Dies kann

sich in einer Zunahme der öffentlichen Ausgaben und Willkür bei der Verteilung durch den Staat niederschlagen, wie beispielsweise in den siebziger Jahren. Mittlerweile wurde durch die Strukturanpassungspolitik der ordnungspolitische Rahmen an die unterschiedlichen Interessen und Lobbies angepasst. Die Machtgruppen (insbesondere die transnationalen) diktieren ihre Bedingungen und an diesen orientieren sich die Normen für die Ölförderung. Auf die Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft wird keine Rücksicht genommen und es wird ignoriert, dass mehr Öl zu produzieren nicht unbedingt mehr Nutzen für alle bedeutet. In diesem Zusammenhang hat sich eine neue korporative Klasse herausgebildet. Im neuen Schema der Machtverteilung gibt es zwei zentrale Akteure, die den politischen Prozess beeinflussen und Auswirkungen auf das politische System haben, nämlich die Großunternehmer und die neoliberale Familie. Letztere besteht aus Intellektuellen, Technokraten und Politikern und umfasst einen nationalen und einen internationalen Zweig (Durand).

17. Ein weiteres schwerwiegendes Problem, das mit dem vorigen zusammenhängt, ist, was Aaron Tornell und Philip Lane (1999) als »voracity effect« (Raffigiereffekt) bezeichnen. Dieser besteht in der Jagd nach den (und der missbräuchlichen Aneignung des Löwenanteils der) vom Exportsektor erwirtschafteten Überschüsse. Ohne die Bedeutung der transnationalen Unternehmen und ihrer Mittelsmänner vor Ort bagatellisieren zu wollen, sollte man nicht vergessen, dass im Zusammenhang mit dem Rohstoffexportsektor auch Entscheidungen zu Gunsten von bestimmten Gruppen vor Ort getroffen werden, die dann z.B. bei der Vergabe von Dienstleistungen begünstigt werden. Das Problem bei diesen vielfältigen Schiebereien ist nicht nur die Korruption, sondern »es kommt dabei auch zur Fehlallokation von Begabungen und zur Umleitung von Ressourcen in unproduktive Wirtschaftsbereiche« (Bravo-Ortega/De Gregorio). Wenn die exportierten Rohstoffe zur Neige gehen, bleibt meist nichts übrig als Schulden und Einöde.

18. Von den vorgenannten Elementen lässt sich eine Tendenz zu wachsender Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut ableiten, durch die sich die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen verfestigt. Weil nicht genügend Arbeitsplätze und Einkommensquellen geschaffen werden (und »spill-over«-Effekte ausbleiben), kommt es auch zu keiner Ausweitung des Binnenmarktes. Und dadurch wächst wiederum der Druck, die Wirtschaft noch stärker auf den Export auszurichten. Es scheint keinen Ausweg aus dem Teufelskreis zu geben: Da der Binnenmarkt geschwächt ist, muss exportiert werden. Die Exportorientierung

erfordert aber, die Reallöhne niedrig zu halten und die Währung abzuwerten, und deshalb schrumpft der Binnenmarkt weiter.

19. Es ist eine Tatsache, dass die Ölwirtschaft die Umwelt und Gesellschaft schwerwiegend und irreversibel schädigt – und dies trotz aller Anstrengungen der Ölfirmen, die Umweltverschmutzung zu verringern, und trotz ihrer Versuche, mit Hilfe von Soziologen und Anthropologen, »freundschaftliche« Beziehungen zur Bevölkerung vor Ort herzustellen. Trotz aller teuren Werbeaktionen in den Medien lässt sich nicht leugnen, dass die in den Fördergebieten lebende Bevölkerung unzählige Übergriffe erlitten hat.

20. Im Laufe der Zeit entstand in den Rohstoffländern eine »Monoexport-Mentalität« (Watkins), die Kreativität und Initiativen der nationalen Unternehmer erstickt. Auch die Regierungen und die Durchschnittsbürger sind mit einer nahezu krankhaften »Exporteursmentalität« infiziert. Dies führt dazu, dass andere Fähigkeiten und Potenziale, die nicht mit dem Export zusammenhängen, gering geschätzt und ein binnenorientiertes Entwicklungsmodell sowie jeder Versuch, »mit dem zu leben, was wir haben« (Ferrer 2002), von vornherein abgelehnt werden.

Die Notwendigkeit, Entwicklung neu zu denken

Bei der Darstellung des pessimistisch anmutenden Panoramas wurden die wenigen positiven Effekte beiseite gelassen, die der »trügerische Wohlstand«, der aus einem boomenden Rohstoff-Exportsektor stammt, haben kann. Denn alle historischen Belege zeigen dasselbe: Langfristig gesehen tendiert der Export von nicht erneuerbaren Rohstoffen zur »Entwicklung der Unterentwicklung«. Daran ist weder allein der Imperialismus schuld, noch der Internationale Währungsfond, noch die Existenz der Bodenschätze, noch die Bergbau- oder Ölfirmen. Die Verantwortung liegt bei den Regierungen, den Unternehmern und auch bei der Bevölkerung unserer schlecht regierten Länder in Lateinamerika. Wir waren nicht fähig, eine geeignete Wirtschaftspolitik zu entwickeln, auch nicht die notwendigen Strukturreformen und Reformen des Rechtsrahmens in Gang zu setzen, und brachten weder die erforderlichen Bündnisse noch den Konsens zustande, der nötig wäre, um unsere enormen Potenziale zu nutzen und den Übergang von abhängigen zu eigenständigen, integrierten Wirtschaften mit entwickeltem Binnenmarkt, also den Übergang zur nachhaltigen Entwicklung zu schaffen.

Nun könnte jemand auf die Idee kommen, die Lösung läge darin, die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen einfach aufzugeben. Doch dabei handelt es sich offensichtlich um einen Fehlschluss des Typs »post hoc ergo propter hoc« (nach diesem, also wegen diesem). Es stellt sich vielmehr die Frage, wie es einige Länder geschafft haben, sich vom Druck ihrer peripheren Lage zu befreien und die Tendenz zur »falschen Entwicklung« (maldesarrollo) im Sinne von Tortosa zu überwinden, obwohl sie über große Mengen natürlicher Ressourcen verfügen.

Zur Beantwortung dieser Frage ist es nützlich, einen Blick auf die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung von ressourcenreichen Ländern zu werfen, die den negativen Auswirkungen ihres Rohstoffreichtums am Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts getrotzt haben. Dies sind Australien, Kanada, Finnland, Norwegen, Neuseeland und Schweden. Neuerdings versuchen dies eine Reihe von Ländern auf verschiedenen Wegen und augenscheinlich mit Erfolg, darunter Costa Rica, Chile, Malaysia, Mauritius und Botswana. Es ist klar, dass man sich der mächtigen Interessen bewusst sein muss, die uns dazu drängen, wie gehabt weiter zu machen. Die Herausforderung liegt darin, mit konkreten Lösungsvorschlägen einen Wandel einzuleiten. Es gibt für diesen Prozess zwar keine Blaupause, doch können Erfolgsgeschichten den Weg weisen. Diese zeigen, dass mit Bündnissen und Konsensbildung eine Entwicklung von innen nach außen in Freiheit möglich ist, eine Entwicklung, die auf der immer stärkeren Nutzung der bestehenden menschlichen Kapazitäten auf lokaler und nationaler Ebene basiert und die Chancen potenziert, die sich mit der regionalen Integration bieten.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden im Folgenden einige wesentliche Aspekte in der Hoffnung thematisiert, die Diskussion über die kollektive Entwicklung von Lösungen anzuregen. Diese sollen es möglich machen, die natürlichen Ressourcen als Hebel zur Entwicklung zu nutzen und so dem »Fluch des Überflusses« zu entgehen.³

1. Es ist an der Zeit, zwischen »gutem« Wachstum und »schlechtem« Wachstum zu unterscheiden. Manfred Max-Neef betont: »Wenn ich zum Beispiel die Lagerstätten eines natürlichen Rohstoffs völlig plündere, wächst meine Wirtschaft, solange ich das tue, aber um den Preis, dass wir danach ärmer sind. In Wirklichkeit begreifen die Menschen nicht, welcher Verirrung die konventionelle Volkswirtschaftslehre aufsitzt, die den

3. Es gibt immer mehr Vorschläge, die in diese Richtung gehen. Vgl. auch Schuldt 1994 und Schuldt/Acosta 2000.

Verlust eines Vermögens als zusätzliche Einkünfte verbucht. Hinter jeder Wachstumsziffer steht ein menschliches und ein natürliches Geschehen. Sind diese Geschichten positiv, dann sei uns das Wachstum willkommen, denn es ist besser, wenig aber gut zu wachsen als viel aber schlecht.«⁴

2. Es geht also nicht einfach darum, mehr Öl zu fördern, sondern die Förderung zu optimieren ohne noch mehr Umweltschäden und negative soziale Konsequenzen zu verursachen. Es muss versucht werden, aus jedem gewonnenen Barrel Öl den für das Land höchstmöglichen Nutzen zu ziehen statt die Fördermenge zu maximieren. In diesem Sinne ist es notwendig, die strikte Einhaltung der Förderverträge durchzusetzen und diejenigen zu überprüfen, die den nationalen Interessen nicht dienlich sind. Bei den Bemühungen um eine Neukonzeption der Ölpolitik kristallisiert sich immer stärker die Notwendigkeit heraus, Umweltaspekte aktiv einzubeziehen: So könnte zum Beispiel die Aufgabe der Ölförderung durchaus eine sinnvolle Entscheidung im Sinne mittel- und langfristiger gesellschaftlicher Interessen sein, wenn es sich um ein Gebiet mit großer Artenvielfalt handelt.

3. Die Befriedigung der Binnennachfrage nach Ölprodukten muss sichergestellt werden. Es kann nicht angehen, dass ein Erdöl produzierendes und exportierendes Land seinen Eigenbedarf an Ölprodukten nicht decken kann. Eine solche Situation legt nahe, das Raffineriesystem zu verbessern, ohne deshalb die Möglichkeiten zu vernachlässigen, die sich aus einer wirklichen regionalen Integration ergeben. Allerdings ist ein umfassendes Konzept nötig, das die verschiedenen Energiequellen umfasst und darauf abzielt, sie aktiv auf den Bedarf der Wirtschaft abzustimmen.

4. Die Integration im Energiebereich hat in Lateinamerika in den letzten Jahren Fortschritte gemacht, sie beschränkt sich aber weitgehend auf die Elektrizitäts- und Gaswirtschaft. Bislang standen bei den Integrationsbemühungen vor allem die Handelsbeziehungen im Mittelpunkt. Es gab aber weder Bemühungen, Prozesse der komplementären Organisation der Produktion voranzubringen, noch gibt es Ansätze zur Sicherung der regionalen Souveränität der Energieversorgung. Solche Beschränkungen sind möglicherweise ebenfalls durch die Rentenorientierung zu erklären, die den wichtigsten Anreiz zur Produktion von Energierohstoffen darstellt, und sollte als Pathologie in die Analyse einbezogen werden. Es gilt, die Integration im Energiebereich als Integrationsmotor der

4. Vgl. den offenen Brief vom 4.12.2001, den Max-Neef an den chilenischen Wirtschaftsminister richtete.

Völker in Lateinamerika zu nutzen, und dies geht weit über die Verbindung von Rohrleitungen und Kabeln hinaus. Die Herausforderung ist erheblich, wenn man sich die innerlateinamerikanischen Komplikationen vergegenwärtigt und bedenkt, dass die USA Druck ausüben und sich bemühen, die Energiebeziehungen der Gesamtregion im Rahmen regionaler oder bilateraler Freihandelsabkommen auf die Befriedigung ihrer Eigeninteressen auszurichten.

5. Die Preise bieten bislang noch keinen ausreichenden Anreiz für massive Investitionen in die Entwicklung neuer Energiequellen. Doch ist es an der Zeit, eine tiefreichende wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation einzuleiten. Es ist notwendig, ein Modell zur Nutzung der vorhandenen Energie zu etablieren, bei dem sich der Energieverbrauch an den vorhandenen Reserven orientiert. Denn außer in Venezuela wird in Lateinamerika die Wahrscheinlichkeit, zusätzliche Öllagerstätten zu entdecken, immer geringer. Wenn man die Methode der klassischen Studie von King Hubbert⁵ über die USA aus dem Jahre 1956 anwendet, wird das Maximum der Weltproduktion bei Erdöl zwischen 2008 und 2012 erreicht.⁶ Es kann aber auch sein, dass der Höhepunkt bereits überschritten ist, ohne dass wir es bemerkt haben; selbst nach optimistischen Voraussagen wird das Fördermaximum spätestens im Jahr 2030 erreicht. Das heißt keineswegs, dass dann die Ölversorgung abrupt unterbrochen wird, sondern dass ein immer begrenzteres Angebot die steigende Nachfrage nicht mehr wie gewohnt decken kann und eine Ära ohne billiges Erdöl beginnt.

Die Substitution der fossilen Brennstoffe wird keinesfalls schnell vonstatten gehen. Der Einsatz der Kernenergie, die in der Übergangszeit helfen könnte, die Lücke zu schließen, ist aber aus ökologischen, sozialen und politischen Gründen nur beschränkt möglich. Der generalisierte Einsatz erneuerbarer Energien wird wiederum durch technologische Faktoren sowie durch den Markt verhindert.

5. Marion King Hubbert arbeitete für Shell und lehrte später an den Universitäten von Stanford und Berkeley. Er entwickelte ein Modell, nach dem die Produktion von Ölfeldern einer Glockenkurve ähnelt. Am Anfang steigt die Produktion rasch an. Nachdem der Gipfelpunkt erreicht ist, geht die Produktion zurück und wird immer schwieriger und teurer.

6. C.J. Campbell und J.H. Laherrère haben den Ansatz von Hubbert weiter entwickelt und behaupten, dass analog zum Erreichen des Fördermaximums in den USA vor 34 Jahren das Fördermaximum der Welt zwischen 2008 und 2012 erreicht sein wird (Fernando López D'Alesandro 2004).

6. Es ist notwendig, die Energiemärkte neu zu organisieren und sie zu modernisieren, denn die Strukturen dieser Märkte sind deformiert, es gibt Ungleichheiten vertiefende Subventionen und theoretisch fundierte Kenntnisse über diese Märkte fehlen. Es muss eine Vision für die Energiemärkte entwickelt werden und dafür ist es notwendig zu verstehen, welche Art von Markt für welchen Energietyp am ehesten in Frage kommt. Dabei dürfen nicht alle Energiearten so behandelt werden, als wenn es einen homogenen Energiemarkt mit gleichem Zugang für alle gäbe. Da die Märkte für Heizenergie, für Energie für die Beleuchtung und der Markt für Kraftstoffe unterschiedlich sind, gilt es bei jeder Komponente des Energieangebots deren Spezifika zu berücksichtigen. So dominiert zum Beispiel der elektrische Strom (der eine »sekundäre Energie« ist) den Markt für Energie, die zur Beleuchtung benutzt wird, ist aber nicht die wirtschaftlichste Option für die Nahrungszubereitung (Wärmeenergiemarkt).

7. Bei der Formulierung von Plänen für eine Reorganisation der Energiemärkte müssen die internationalen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, denn Ungewissheit und Instabilität behindern oft gerade die Wahrnehmung der Interessen der Rohstoffländer. Unter solchen Voraussetzungen ist eine simple Öffnung der Märkte wenig erfolgversprechend und birgt das Risiko, nur Inseln der Modernität – vom Rest der Wirtschaft abgekoppelte Enklaven – hervorzubringen. Notwendig ist vielmehr eine neue Form der Weltmarktintegration auf der Grundlage eines neuen binnenmarktgestützten Profils der Spezialisierung der Produktion. Es geht darum, für jedes Land der Region die dynamischen Produktionsbereiche genau zu bestimmen, wo es gilt, die Anstrengungen zu konzentrieren, um die ersehnte internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Gemeint ist allerdings eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage solcher Produktivitätsfortschritte, die auch zur Steigerung des Beschäftigungs- und des Einkommensniveaus beitragen. Dies erfordert über die wirtschaftliche Öffnung hinaus Politiken, die an den Strukturen ansetzen. Im Kern geht es darum, einen geplanten und langfristigen Prozess der Umstrukturierung der Produktion in Gang zu setzen und diesen Prozess im Interessenausgleich zwischen Staat, Unternehmertum und Arbeitnehmerschaft abzusichern.

Auch der Binnenmarkt und der nationale Produktionsapparat müssen gestärkt werden. Dies ist eine Voraussetzung für die Herausbildung einer wettbewerbsfähigen und offenen Wirtschaft. Dazu müssen u.a. Maßnahmen zur dynamisierenden Umstrukturierung der Landwirtschaft

ergriffen und es muss das Konsumverhalten verändert, die Einkommensverteilung verbessert und die Arbeitnehmerschaft umfassend qualifiziert werden. Notwendig ist außerdem eine Bildungsreform sowie die Förderung der technischen Modernisierung und Innovation.

8. Die skizzierte Transformation kann nicht gelingen, ohne eine Erhöhung der Produktivität der für den Bedarf der Bevölkerungsmehrheit produzierenden Wirtschaftsbereiche, die den Löwenanteil der Arbeitskräfte beschäftigen. Um dies zu erreichen, sind umfangreiche Investitionen notwendig, die aber nicht aus den betreffenden Sektoren (die praktisch keine Überschüsse erwirtschaften) selbst kommen können. Also ist ein Transfer von Überschüssen aus anderen Wirtschaftsbereichen notwendig, vorwiegend aus den Rohstoffexportsektoren (zum Beispiel dem Erdölsektor) und auch aus den modernen urbanen Wirtschaftsbereichen, die Luxusgüter herstellen.

Die staatliche Verwaltung, die Wirtschaftspolitik und ordnungspolitische Reformen sollten sich auf zwei Bereiche konzentrieren, die in einer Übergangsphase besonders gefördert werden sollten. Dies sind zum einen die Segmente, die Primärgüter für den Export produzieren (z.B. die Öl- oder Bergbauindustrie und die moderne Landwirtschaft) und wo hohe Differenzialrenten erzielt werden, zum anderen einige Segmente der Massengüterproduktion (die traditionelle städtische Industrie, traditionelle ländliche Branchen und in geringerem Maße bestimmte Zweige des städtischen modernen Sektors).

Der Ressourcentransfer zwischen Wirtschaftsbereichen soll für die arme Bevölkerungsmehrheit innerhalb neuer sozialer, politischer und kultureller Zusammenhänge erfolgen. Eine alternative wirtschaftliche Ausrichtung erfordert auch soziale Veränderungen und darf sich nicht auf die wirtschaftliche Logik der Sozialpolitik beschränken. Sie muss auf Effizienz- und Solidaritätsprinzipien gegründet sein und so die kulturellen Identitäten der lokalen Bevölkerung stärken und die Zusammenarbeit und Integration von sozialen Bewegungen sowie die Partizipation der Massen fördern. Im politischen Bereich würde eine solche Entwicklung zur Herausbildung und Stärkung von Institutionen auf lokaler und Gemeindeebene dienen, die Mehrheiten repräsentieren und ihre Wirksamkeit in konzentrischen Kreisen bis auf die nationale Ebene ausweiten. Derartige repräsentative Institutionen wären sogar in der Lage, sich der Beherrschung durch das Finanzkapital und die Staatsbürokratien zu widersetzen. Es geht also darum, ausgehend von der lokalen Ebene, den Einflussbereich immer mehr auszuweiten, bis eine reale demokratische

Gegenmacht entsteht. Aus dieser könnten erste Ansätze für ein neues staatliches Institutionensystem, eine erneuerte Marktlogik und eine neue Art des gesellschaftlichen Zusammenlebens entstehen.

9. Teil einer Transformationsstrategie muss auch eine Staatsreform sein. Dabei wäre es zu simpel, sich lediglich auf die Reichweite der direkten Interventionen des Staates sowie auf seine makroökonomische Ausrichtung zu konzentrieren. Allerdings hängt die Dynamik der nationalen Entwicklung nicht nur von ökonomischen, sondern auch von politischen, sozialen und kulturellen Faktoren ab. Was sich verändern muss, ist also nicht nur die Qualität und Dimension der staatlichen Intervention, sondern gleichzeitig das gesamte politische System. Daher betrifft ein wesentlicher Teil einer Staatsreform die Modernisierung der Institutionen, die Veränderung der Ressourcenallokation in Form und Inhalt und die Entwicklung einer alternativen Wirtschaftspolitik, die im engen Zusammenhang mit einer neuen Energiepolitik steht muss

Abschließende Betrachtungen

Insgesamt wird also eine Energiepolitik angestrebt, die tragender Bestandteil einer Alternativstrategie und nicht nur ein Aspekt unter vielen ist. Unverzichtbar ist, auf lange Sicht eine nachhaltige Steigerung der Produktivität und natürlich auch eine Zunahme der Beschäftigung und die Verbesserung der Einkommensverteilung anzuvisieren. Letztendlich besteht das Ziel darin, umfassende Entwicklungschancen für die Bevölkerungsmehrheit zu eröffnen. Dazu sind ein Neuanfang und die Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse nötig; die Politik der Strukturanpassung und Liberalisierung um jeden Preis, deren zentrale Ziele, der Verkauf der Staatsbetriebe ans Ausland, die pünktliche Bedienung der Auslandsschulden und die Umstrukturierung der Wirtschaft durch Oligopole oder offene Monopole waren, war eindeutig ein Fehlschlag.

Um die positiven Auswirkungen der Ölförderung zu maximieren, sind enorme und nachhaltige Anstrengungen notwendig. Dabei darf man nicht vergessen, dass das Öl zur Neige geht, und dass Entwicklung nicht einfach mit der Ausbeutung natürlicher Ressourcen erreicht wird. Es ist notwendig, Werte zu schaffen – hier liegt die große Herausforderung. Solange dies nicht erreicht wird, wirken der Fluch des Überflusses und das Paradox des Ressourcenreichtums weiter.

Literatur

- Acosta, Alberto: Desarrollo glocal. Con la Amazonía en la mira, Corporación Editora Nacional, Quito, 2005.
- Acosta, Alberto, Alexandra Almeida, Milton Balseca et al.: El Ecuador post petrolero, Acción Ecológica/Oilwatch/ILDIS, Quito, 2000.
- Acosta, Alberto und Jürgen Schudt: »Algunos elementos para repensar el desarrollo. Una lectura para pequeños países«, in: Acosta, Alberto (Hrsg.): *El desarrollo en la globalización. El reto de América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES)/Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- Auty, Richard (Hrsg.): *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, 2001, verfügbar unter:
<http://www.wider.unu.edu/research/1998-1999-4.2.publications.htm>.
- Bates, Robert: *Prosperity and Violence: the Political Economy of Development*, Norton, New York, 2001.
- Bhagwati, Jagdish: »Inmiserizing Growth: A Geometrical Note«, in: *The Review of Economic Studies*, vol. 25, Nr. 3, 1958.
- Bravo-Ortega, Claudio und José De Gregorio: The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital and Economic Growth, in: Central Bank of Chile Working Papers Nr. 139, 2002.
- Corden, Max und Peter Neary: »Booming Sector and De-industrialization in Small Open Economy. Royal Economic Society«, in: *The Economic Journal*, vol. 92, 1982, S. 826–860.
- Corden, Max: »Booming Sector and ›Dutch Disease‹ Economics: Survey and Consolidation«, in: *Oxford Economic Papers* Nr. 36, 1984.
- Durand, Francisco: La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y la política, DESCO/FES, Lima, 2006.
- Falconí, Fander: Economía y desarrollo sostenible. Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador, FLACSO, Quito, 2002.
- Ferrer, Aldo: Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- Ferrer, Aldo: Aprender a vivir con lo nuestro. Nosotros y la globalización, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.
- García Molina, Galo: La energía como motor de la integración de América Latina, Fescol, Bogotá, 2006 (vorläufige Version).
- Gobierno de la República de Chile: El mercado mundial de las fuentes de energía 2025, 2001.
- Gudynas, Eduardo: »Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas«, in: *Revista Sur* Nr. 160, Montevideo, 2005.
- Kamas, Linda: »Dutch Disease Economics and the Colombian Export Boom«, in: *World Development* vol. 14, Nr. 9, 1986.
- Karl, Terry Lynn: *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1997.

- Larrea, Carlos: *The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador: 1972–1990*, Promotion, York University, Toronto, 1993.
- Larrea, Carlos: Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador, Abya-Yala/ILDIS, Quito, 2004.
- López D'Alessandro, Fernando: »Petróleo: Punto final?« in: *La Insignia*, Madrid, 7.9.2004, (Internetzeitschrift, http://www.lainsignia.org/2004/septiembre/econ_006.htm).
- Polanyi, Karl: *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Campus, Frankfurt am Main 1995 <1944>.
- Reinert, Eric: Diminishing Returns and Economic Sustainability: The Dilemma of Resource-based Economies under Free Trade Regimes, 1996, in: Centre for Development and the Environment, Universität Oslo, (<http://www.othercanon.org/papers>).
- Schuldt, Jürgen: *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Universidad del Pacífico, Lima, 1994a.
- Schuldt, Jürgen: *Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos*, CAAP, Quito, 1994b.
- Schuldt, Jürgen: *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*, Universidad del Pacífico, Lima, 2004.
- Schuldt, Jürgen: Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005.
- Thorp, Rosemary und Jeffrey Bertram: *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Macmillan, London, 1978.
- Tornell, Aaron und Philip Lane: »The Voracity Effect«, in: *The American Economic Review* vol. 89, Nr. 1, 1999.
- Tortosa, José María: *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo global*, Icaria, Barcelona, 2001.
- Watkins, Melville: »A Staple Theory of Economic Growth«, in: *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, Nr. 2, 1963.