

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik

Deutsches Institut für Internationale

Politik und Sicherheit



Friedemann Müller

Der Ressourcenfluch: Rohstoffexporte als Krisenfaktor

Beitrag zur HBS-Konferenz

am 27.-28. Mai 2004 in Berlin

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden.

Kritische Kommentare sind den Autoren in jedem Fall willkommen

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier der FG 8, 2004/01, Oktober 2004
SWP Berlin

Inhalt

Empirische Korrelation zwischen Ressourcenreichtum
und spezifischen Entwicklungsdefiziten 4

***Ressourcenreichtum führt zu schlechter Regierungsführung
(bad governance) 4***

***Ökonomische Lasten: Die holländische Krankheit (Dutch
Disease) 4***

Äußere Einflußnahme 5

Aserbaidshan 5

Makroökonomischer Rahmen 5

Bewertung 6

Der Ressourcenfluch: Rohstoffexporte als Krisenfaktor

HBS-Konferenz am 27.-28. Mai 2004 in Berlin

Länderstudie Kaukasus – Ein Kommentar

Friedemann Müller, SWP
friedemann.mueller@swp-berlin.org

Dieser Beitrag ist in einen Teil allgemeiner Überlegungen zum Ressourcenfluch und einem spezifischen zur Situation in Aserbaidschan unterteilt

Empirische Korrelation zwischen Ressourcenreichtum und spezifischen Entwicklungsdefiziten

Der Zusammenhang zwischen Ressourcenreichtum und Fluch für die gesellschaftliche Entwicklung eines Landes ist theoretisch und empirisch hinreichend nachgewiesen. Dabei geht es natürlich nicht um eine zwingende Korrelation vielmehr um die vielfach festgestellte Schrittfolge, an deren Beginn die Wahrnehmung des Ressourcenreichtums und im Ergebnis eine Gesellschaft steht, die durch den Ressourcenreichtum schwere Deformationen erlitten hat und ohne Ressourcen ihre Entwicklungschancen besser wahrnehmen würde. Im folgenden seien kurz die Gründe für diesen Zusammenhang dargestellt.

Ressourcenreichtum führt zu schlechter Regierungsführung (bad governance)

Vor allem drei Gründe lassen sich bei vielen der ressourcenreiche Staaten für bad governance anführen

- Der Ressourcenreichtum eines Landes fällt in der Regel (fast) ausschließlich derjenigen Gruppe innerhalb der nationalen Gesellschaft in die Hände, welche die Macht dazu hat, diese sich anzueignen. In den Golf-Staaten sind es überwiegend die Königshäuser, in Afrika Militärregierungen, in dem rechtsstaatlichen Chaos der 1990er Jahre in Rußland die Oligarchen. Soweit Machthabe und staatliche Macht zusammenfallen, führt dies dazu, daß die Regierenden von der Mitwirkung der Gesellschaft an den Staatsfinanzen nicht abhängig sind.

In Umkehrung der Bostoner Tea-Party heißt es dann: **no taxation – no participation**

- Renteneinnahmen, also Einnahmen, die nicht auf Grund produktiver Leistung entstehen, sind Grundlage für Korruption. Ihr wird mit der Möglichkeit der Boden bereitet, durch Abtreten eines Teils der Renteneinnahme die Einnahme erst zu ermöglichen, zu legalisieren, oder vor weiterer Besteuerung und anderem Zugriff zu schützen.
- Ressourcenreichtum, wo er einen Umfang erreicht, der das volkswirtschaftliche (pro-Kopf-) Einkommen signifikant über das benachbarter Staaten anhebt, zieht organisierte Kriminalität, Waffenhandel, häufig verbunden mit illegalen Praktiken, die wiederum das staatliche Gewaltmonopol unterminieren, Unterstützung von Terrorismus im Sinne von Schutzgeldzahlungen und War Lords nach sich.

Ökonomische Lasten: Die holländische Krankheit (Dutch Disease)

Anläßlich der Entdeckung der Erdgasfelder in Holland während der 1960er Jahre baute sich ein wirtschaftstheoretisch erklärbares Phänomen auf: Die damals so bezeichnete „holländische Krankheit“. Diese erklärt sich wie folgt: Ein Sektor der Volkswirtschaft weist auf Grund des internationalen Preisniveaus eine extrem hohe Arbeitsproduktivität auf. Traditioneller Weise ist der Rohstoffsektor investitionsintensiv und wenig arbeitsintensiv. Um so höher ist die pro eingesetzter Arbeitskraft erwirtschaftete Produktivität. Die Investitionen müssen dagegen häufig nicht erarbeitet werden, sondern werden von außen geliefert. Dadurch fällt dem Kapitalgeber ein Teil der Gewinne zu. In der Regel sind die Verträge (dies gilt ganz besonders auch im Kaspischen Raum) aber so gestaltet, daß ca. 80% der Gewinne bei dem Ressourcenbesitzer bleiben, wodurch diesem die Möglichkeit gegeben ist, im Ölsektor extrem viel höhere Löhne zu bezahlen als in der übrigen Volkswirtschaft. Dadurch werden die besten Kräfte aus anderen Sektoren in diesen Sektor abgezogen.

Verstärkt wird diese Kluft dadurch, daß durch die Exporte der Rohstoffe der Wechselkurs der eigenen Währung steigt, damit nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit aller anderen Sektoren im Export sinkt, sondern vielmehr auf Grund der hohen Bewertung der eigenen Währung billige Importe den inländischen Markt überschwemmen und dort mit inländischen

Produkten konkurrieren und diese verdrängen. Dies war zum Beispiel in Rußland in den 1990er Jahren selbst bei Gütern des täglichen Bedarfs der Fall. Auf diese Weise entsteht eine Wirtschaftsstruktur, bei der viele traditionelle Sektoren wie Landwirtschaft und verarbeitendes Gewerbe veröden und immer weniger Arbeitsplätze bereitgestellt werden. Einer solchen Struktur kann durch Umlenken der Renteneinnahmen in Bildungs- Infrastrukturprojekte und Zukunftsfonds, die mit den Währungsreserven finanziert werden, aber auch durch Anreize für ausländische und inländische Investitionen in Nichtressourcensektoren entgegengesteuert werden. Norwegen gibt hierfür ein Beispiel (allerdings nicht ohne Mängel) ab. Dies benötigt jedoch einen starken, nicht korrupten Staat, der in der Regel bei den ressourcenreichen Ländern eher die Ausnahme bildet.

Äußere Einflußnahme

Es gibt Grund zur Annahme, daß äußere Mächte – hierbei ist insbesondere auch an westliche Industrieländer zu denken – Beziehungen zu ressourcenreichen Staaten pflegen, die weniger auf die Einhaltung multilateral vereinbarter Spielregeln Wert legen, als auf gute bilaterale Beziehungen. Wie sonst ist zu erklären, daß ein internationales Kartell für den wichtigsten Rohstoff, nämlich die OPEC, nicht nur entgegen jeder Grundregel von Marktwirtschaft geduldet, sondern geradezu hofiert und eingeladen wird, seinen Sitz in einem westlichen Industrieland zu nehmen? Wie sonst ist der milde Umgang mit Menschenrechtsverstößen und mit politischen Gegnern zum Beispiel in Algerien, Europas zweitgrößtem Erdgaslieferanten zu erklären? Die Abhängigkeit der Rohstoffkonsumenten von störungsfreien Lieferungen, aber auch der Wunsch, an dem Reichtum des Landes durch Investitionsaufträge mit der eigenen Volkswirtschaft zu partizipieren, bestimmt zu einem beträchtlichen Teil die Außenpolitik gegenüber ressourcenreichen Staaten. Dies trifft für Europa insbesondere für das Verhalten gegenüber Rußland – Beispiel die regelwidrigen Zugeständnisse des Erhalts monopolistischer Strukturen im Energiesektor im Rahmen des WTO-Beitritts -, den nordafrikanischen Staaten, den Golf-Staaten und auch den neuen Anbietern in der kaspischen Region zu.

Aserbaidshon

Aserbaidshon ist der einzige wichtige Rohstoffexporteur im Kaukasus. Georgien spielt allenfalls als Transitland für Öl- und Erdgas Transporte eine wichtige Rolle, während Armenien selbst nur als Rohstoffkonsument Bedeutung erfährt. Deshalb konzentriert sich dieser Beitrag auf Aserbaidshon.

Makroökonomischer Rahmen

Aserbaidshon entspricht mit Sicherheit nicht ganz dem oben dargestellten Rahmen. Die folgenden Daten geben zur Vermutung Anlaß, daß das Land im Vergleich zu afrikanischen oder mittelöstlichen Ressourcenstaaten eine relativ positive Entwicklung genommen hat. Allerdings steht die wirkliche Probe noch bevor. Denn erst nach Fertigstellung der Pipeline Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) werden die großen Mengen Öl in der Größenordnung von einer Million Faß pro Tag exportiert werden können, die auch dann erst produziert werden.¹

Das Bruttoinlandsprodukt Aserbaidshons betrug im Jahr 2003 6,8 Milliarden Dollar. Das sind ca. 800 \$ pro Kopf, d.h. ca. 65 Dollar pro Kopf und Monat. Wenn davon die Investitionen und solche Staatsausgaben, die weder investiv noch konsumtiv sind, zum Beispiel Schuldentilgungen, abgezogen werden, dann verwundert nicht, daß die Hälfte der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze von 25 Dollar lebt. Das heißt auch die Ressourceneinnahmen sind bisher nicht von einer Größenordnung, daß sie das Armutsproblem lösen könnten. In Aserbaidshon gibt es jedenfalls keine Oligarchen oder andere Formen extremer Einkommenskonzentration.

Seit dem Tiefpunkt, den alle Transformationsländer durchlaufen haben, Aserbaidshon im Jahr 1995, ist die Volkswirtschaft um über 60% gewachsen. Der Ölsektor, der nur 1% der Bevölkerung beschäftigt, hat

¹ Die folgenden Daten entstammen den folgenden Quellen: 1. Michael Knogler, Alexei Sekarev, Wirtschaftsstruktur und Kooperationspotential Aserbaidshons außerhalb der Energieförderung, Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 251, Januar 2004

2. International Crisis Group –New Report: Azerbaijan: Turning Over a New Leaf, icgreport@crisisweb.org, 13. Mai 2004

3. Energy Information Agency, Azerbaijan, Washington D.C., Juni 2003, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/azerbjan.html>

4. Statistiken von Weltbank und EBRD

einen Anteil am Bruttoinlandprodukt (BIP) von 30%, an den Investitionen von 60% und an den Exporten von 90% (2003). Der private Sektor hat seinen Anteil zwischen 1994 und 2001 an der Volkswirtschaft von 24% auf 71% erhöht.

Für das Jahrzehnt zwischen 2001 und 2010 wird ein Wirtschaftswachstum von jährlich 12%, im Nicht-ölsektor von 6,3% erwartet. Dadurch öffnet sich zwar die Schere zwischen Öl- und Nichtölsektor, doch ein jahresdurchschnittliches Wachstum von 6,3% ist auch nicht wenig und nur möglich, weil über den Ölsektor Investitionsmittel ins Land fließen. Der Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze soll, so die Erwartungen westlicher Analysten auf 36% absinken. Das ist immer noch sehr hoch, immerhin aber eine Entwicklung in die richtige Richtung. Diese Entwicklung ist deshalb nicht zu beschleunigen, weil der Anteil der Investitionen am Inlandprodukt wachsen muß, um dieses Wirtschaftswachstum, darunter eine Vervierfachung der Ölproduktion, sicherzustellen. Deshalb wachsen die Konsumausgaben nur um 3% im Jahresdurchschnitt.

Die Inflationsrate liegt seit 1997 unter 2%, eine Leistung, die kaum ein anderes Transformationsland vollbracht hat. Ähnliches trifft für das Haushaltsdefizit vor, das stabil zwischen 1% und 2% Anteil am Inlandprodukt liegt. Auch die Gesamtverschuldung würde mit 1,3 Milliarden Dollar (ca. 20% des Inlandprodukts) vorbildlich die Maastricht-Kriterien erfüllen. Die Schattenwirtschaft hat allerdings mit mehr als 60% Anteil am Inlandprodukt eine wesentlich höhere Quote als die meisten Transformationsländer.

Die Nichtölindustrie verliert weiter an Boden und hat noch 27% Anteil am Inlandprodukt. Insbesondere die verarbeitende Industrie ist nicht wettbewerbsfähig gegenüber Importprodukten. Hier zeigen sich deutliche Symptome der Dutch Disease. Die Landwirtschaft ist unterkapitalisiert und leidet unter einer miserablen Infrastruktur. Dieses Problem ist erkannt. Mit den verfügbaren, nicht in den Ölsektor fließenden Investitionsmittel ist nur langfristig an Abhilfe zu denken. Immerhin wächst auch die Landwirtschaft seit Mitte der 1990er Jahre mit durchschnittlich 7% allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau. Sie trägt derzeit 16% zum BIP bei und beschäftigt dabei 40% der berufstätigen Bevölkerung.

Korruption, Nepotismus, Clanwirtschaft, Ämterkauf, Ämterwillkür und Bestechungsgelder bilden eine ernsthafte Bremse für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Immerhin bestätigt eine Untersuchung der Weltbank und EBRD (2002), daß

hier, wie auch bei der Absenkung der Kriminalität und dem Zugang privater Unternehmen zu Finanzierungsmitteln Fortschritte zum Besseren erzielt wurden. Im übrigen sind Korruption und andere Unterlaufungen rechtsstaatlicher Ordnung nicht eindeutig dem Tatbestand des Ressourcenreichtums zuzuordnen. Die beiden ressourcenarmen Nachbarstaaten Georgien und Armenien weisen hier nicht eindeutig positivere Zahlen auf.

Bewertung

Das Bemühen, die Öleinnahmen mindestens teilweise in Zukunftsinvestitionen zu kanalisieren, manifestiert sich in der Schaffung des State Oil Fund of Azerbaijan (SOFAZ), der im Jahr 2000 gegründet und im Oktober 2003 mit 800 Millionen Dollar, inzwischen wohl mit fast einer Milliarde Dollar ausgestattet ist. Direktor von SOFAZ ist Samir Sharifov, zuvor Vizepräsident der Nationalbank. Die Gefahr, daß dieser Fund korruptiv, bzw. in planwirtschaftlicher Manier zur Subventionierung nicht wettbewerbsfähiger Sektoren genutzt wird ist groß. Man wird erst in ein paar Jahren erkennen können, ob mit diesem Fund eine wirklich zukunftsgerichtete Reformpolitik verbunden ist.

Noch problematischer wäre, wenn der zu erwartende Boom nach Eröffnung der BTC-Pipeline dazu genutzt würde, um den militärischen Sektor aufzurüsten, um gegebenenfalls die nationalen Interessen gegenüber Armenien gewaltsam durchsetzen zu können. Dies wäre zum Schaden der gesamten Region. Allerdings wird das Gewicht Aserbaidschans gegenüber den anderen kaukasischen Staaten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne Gewaltanwendung oder -option wachsen. Schon heute ist das BIP größer als das der beiden Nachbarstaaten zusammen. Diese Schere wird sich aller Voraussicht nach weiter öffnen und Baku wird voraussichtlich das Zentrum der ganzen Region werden, womit nicht nur Erfolge verbunden sind, sondern auch weitere Governance-Probleme entstehen. Die Option ist jedoch noch nicht verschlossen, daß Aserbaidshan aus seinem Ressourcenreichtum mehr Nutzen zieht, als daß es unter der Last des Fluches zusammenbricht.