

Erdöl, Rente und Politik

Vom Ressourcenfluch zur Rentengesellschaft

Stefan Peters

Rohstoffe, Rentierstaat, Entwicklungspolitik

Hohe Weltmarktpreise haben den Rohstoffexport als Entwicklungsstrategie wieder salonfähig gemacht. War der Ressourcenfluch bis vor Kurzem noch wissenschaftlicher Common Sense, wird er gegenwärtig kontrovers diskutiert. Dabei werden die gesellschaftlichen Spezifika von Rentengesellschaften jedoch zu selten konsequent in den Blick genommen.

Erdöl ist trotz intensiver Debatten über eine ökologische Wende und *green economy* weiterhin das zentrale Schmiermittel der globalen Ökonomie. Der Rohstoffhunger des globalen Nordens und der aufstrebenden Schwellenländer hat in den vergangenen Jahren eine neue Rohstoffkonkurrenz ausgelöst und die Weltmarktpreise für Mineralien, Nahrungsmittel und Treibstoffe auf Höchststände katapultiert. Im Fahrwasser dieser Entwicklungen entstand ein neuer Rohstoffoptimismus. Während die Ausrichtung auf den Rohstoffexport lange als entwicklungspolitischer Fluch galt, betrachten Förderländer, internationale Organisationen und vermehrt auch Wissenschaftler den Rohstoffexport gegenwärtig erneut als Entwicklungsmotor, der Wirtschaftswachstum generiert und es dem Staat ermöglicht, Armut zu bekämpfen.

Spätestens seit der Popularisierung der These des Ressourcenfluchs haben Renten, d.h. Einkommen, denen keine eigene Arbeits- oder Investitionsleistung gegenübersteht, in der Entwicklungspolitik einen schlechten Ruf. Renten unterliegen nicht dem kapitalistischen Strukturzwang der Verwertung des Werts durch Arbeit, sondern stehen ihrem Bezieher prinzipiell zur freien Verfügung. Die Entscheidung über die Verwendung von Renteneinkünften folgt deshalb primär politischen und nicht ökonomischen Kriterien. Erdöl ist der rentengenerierende Rohstoff par excellence. Die hohen Einnahmen aus dem Erdölexport übersteigen die notwendigen Arbeits- und Innovationsleistungen deutlich. Hieraus ergeben sich internationale Renten, die in Entwicklungsländern oft 80 bis 90 Prozent der Erdöleinnahmen



Dr. Stefan Peters,
geb. 1982, Mitarbeiter am
Fachgebiet Internationale
und intergesellschaftliche
Beziehungen,
Universität Kassel.
stefan.peters@
uni-kassel.de

ausmachen.¹ Förderung und Export von Erdöl lassen sich zudem vergleichsweise einfach durch den Staat kontrollieren und gestatten ihm dadurch die Aneignung eines großen Anteils der Renten. Der Erdölreichtum weckt nicht nur Assoziationen von Wohlstand und Luxus, sondern sichert dem Staat zudem üppige externe Einnahmequellen, die ihm ermöglichen, als Verteilungsagent aufzutreten. Das schwarze Gold kann aber auch zur Quelle des Ressourcenfluchs werden und Entwicklungserfolge be- oder gar verhindern. Negative Auswirkungen des Erdölreichtums lassen sich auf wirtschaftlicher, politischer, sozialer und ökologischer Ebene finden.² Jüngere Forschungen und aktuelle Kontroversen über die entwicklungspolitischen Konsequenzen hoher Renteneinnahmen mahnen jedoch zur Vorsicht gegenüber einem Rohstoffdeterminismus. Erdölreichtum führt keineswegs zwangsläufig in eine bestimmte entwicklungspolitische Sackgasse, wohl aber auf ein gefährliches Terrain, auf dem die gängigen politischen Navigationssysteme sich allzu häufig als unzureichend herausstellen.

Schwarzes Gold oder Exkrement des Teufels?

Auf *wirtschaftlicher* Ebene zeigen sich zwei zentrale negative Effekte von Erdölreichtum: die mangelnde Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur und die Krisenanfälligkeit der Ökonomie. Die Ökonomien vieler Erdölländer hängen einseitig vom Extraktionssektor ab. Die hohen Deviseneinnahmen aus den Erdölexporten setzen die heimischen Währungen unter Aufwertungsdruck und verschlechtern damit die Konkurrenzfähigkeit von Landwirtschaft und Industrie, während die Bevölkerung zunächst von günstigen Importen profitiert. Als Konsequenz der Gleichzeitigkeit von Deindustrialisierungstendenzen und hoher Kaufkraft der Bevölkerung weisen Erdölstaaten oftmals einen breiten Tertiärsektor auf, der jedoch am Tropf der Extraktionswirtschaft hängt. Der Rohstoffreichtum transformiert sich so in Rohstoffabhängigkeit und erklärt die hohe Krisenanfälligkeit und wirtschaftliche Fragilität von Rentenökonomien. Sie sind in starkem Maße abhängig von der volatilen Preisentwicklung des Hauptexportgutes. In Zeiten hoher Renteneinnahmen nehmen

1 Vgl. Ross, Michael L.: *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press, Princeton 2012.

2 Dabei handelt es sich um eine eklektizistische Problemzusammenstellung. Eine theoretisch kohärente Zusammenführung der unterschiedlichen Ansätze steht weiter aus.

die Staatsausgaben rapide zu, was bei fallenden Exporterlösen zu einer Überschuldung und einer zügigen wirtschaftlichen Abwärtsspirale führt. Die starken Ausschläge der wirtschaftlichen Entwicklung haben zur Konsequenz, dass das langfristige Wirtschaftswachstum von Erdölstaaten trotz des Ressourcenreichtums im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern in der Vergangenheit wenig beeindruckend ausfiel.³

Politisch wird vielen Erdölstaaten sowohl eine hohe Stabilität autoritärer Herrschaftsformen als auch eine erhöhte Gefahr gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte attestiert. Beide Szenarien stehen scheinbar im Widerspruch zueinander – die Unterscheidung zwischen Ressourcenreichtum und Ressourcenabhängigkeit kann diesen jedoch weitgehend auflösen. Hohe Renteneinnahmen entbinden den Staat von der Notwendigkeit der Besteuerung der eigenen Bevölkerung und gewähren ihm scheinbar ein hohes Maß an Autonomie gegenüber der Bevölkerung. Im Gegenzug befreit dies den Staat jedoch (zum Teil) vom Zwang gesellschaftspolitischer Legitimierung, sodass er auf die Einführung demokratischer Institutionen verzichten kann.⁴ In Umkehrung der demokratischen Forderung „No taxation without representation“ gilt für den Rentierstaat: „No taxation, no representation.“ Die Sicherung von Legitimität und Loyalität der Bevölkerung erfolgt über das Versprechen auf Teilhabe am Wohlstand qua Verteilung der Renteneinnahmen. Gesellschaftliche Oppositionsartikulationen werden entweder durch die Steigerung der Staatsausgaben kooptiert oder unter Rückgriff auf den Repressionsapparat niedergeschlagen. Das Zusammenwirken finanziellen Zuckerbrotts und repressiver Peitsche bewirkt eine erstaunliche Stabilität verschiedener Formen autoritärer Herrschaft und eine hohe Resilienz gegenüber Demokratisierungsbemühungen in Rentierstaaten. Nach dieser Lesart behindert Erdöl Demokratisierungserfolge und fördert die Stabilität autoritärer Strukturen.

Die Formel Stabilität durch Verteilung basiert auf der Annahme, dass alle Bevölkerungsschichten vom Erdölreichtum profitieren, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Sind die zu verteilenden Renten im Verhältnis zur Bevölkerungszahl jedoch gering, läuft das Modell Gefahr auseinanderzubrechen und das Risiko

3 Klassisch: Auty, Richard M.: *Sustaining Development in Mineral Rich Economies: The Resource Curse Thesis*. Routledge, London 1993.

4 Herb, Michael: *No Representation without Taxation? Rents, Development, and Democracy*. In: *Comparative Politics* 37 (3), 2005, S. 297–316.

(gewaltsamer) politischer Konflikte um den Zugriff auf die Renteneinnahmen steigt. Während bei Gold oder Diamanten hierfür die Kontrolle der Förderregion ausreicht und dadurch lokale Warlords begünstigt werden, haben die spezifischen Charakteristika der Erdölförderung und des Erdölhandels zur Folge, dass die Strategie der Rentenaneignung in der Regel auf die Eroberung des Staates zielt. Dies kann die Form von Sezessionsbewegungen (Angola, Nigeria, Sudan) annehmen oder auf gewaltsame Umstürze hinauslaufen, zielt aber jeweils auf die Kontrolle der Aneignung der Renten und des Modus ihrer Verteilung.

Als *gesellschaftliche* Folgen des Erdöls wird vor allem auf Klientel- und Patronagesysteme, hohe Korruption sowie die Herausbildung einer sogenannten Rentiermentalität verwiesen. Die Verteilung der Erdölrente nach politischen Kriterien ermöglicht den Aufbau umfangreicher Patronage- und Klientelsysteme nach neopatrimonialem Herrschaftsmuster zur Sicherung der Loyalität der Bevölkerung und zur Stabilisierung der politischen Herrschaft. Ein zentrales Instrument ist hierfür der Ausbau öffentlicher Beschäftigung. In Extremfällen wie Katar, Kuwait oder den Vereinigten Arabischen Emiraten sind ca. 90 Prozent der beschäftigten Bürger des Landes direkt beim Staat oder bei staatseigenen Unternehmen beschäftigt.⁵ Andere Möglichkeiten der klientelistischen Verteilung der Erdölrente sind die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Monopolen, Subventionen oder die direkte Verteilung von Konsumgütern. Solche staatlichen Ausgaben stehen im Widerspruch zur Logik ökonomischer Effizienz, sind jedoch für die politische Stabilität von hoher Bedeutung. Die Abhängigkeit zwischen Staat und Gesellschaft ist also wechselseitig; die Idee einer besonders starken Autonomie des Staates gegenüber der Bevölkerung in Rentengesellschaften eine Illusion.⁶ Eine zweite gesellschaftliche Folge von Erdölreichtum ist die Ausprägung einer Rentiermentalität. Der Begriff wird zwar von vielen Autoren verwendet, ein kohärentes Konzept der Rentiermentalität steht gleichwohl noch aus. Verschiedene Phänomene wie die Verschwendung und intransparente Verwendung öffentlicher Gelder, Korruption, *rent-seeking* etc. werden darunter ebenso wie



Weiterlesen:

S. Peters,
Uruguay 40 Jahre
nach dem Putsch
WeltTrends 92

5 Vgl. Herb, Michael: A Nation of Bureaucrats: Political Participation and Economic Diversification in Kuwait and the United Arab Emirates. In: *International Journal of Middle East Studies* 41 (1), 2009, S. 375–395.

6 Vgl. Hertog, Steffen: Defying the Resource Curse. Explaining Successful State-Owned Enterprises in Rentier States. In: *World Development* 62 (2), 2010, S. 261–301.

die fehlende Verbindung von Arbeit und Einkommen als gesellschaftlich prägende Erfahrung subsumiert.

Schließlich haben die Förderung und der Konsum von Erdöl extrem negative *ökologische* Auswirkungen. Mit dem Anstieg der Erdölpreise auf dem Weltmarkt werden zunehmend Ölfelder in hochsensiblen ökologischen Gebieten ausgebeutet. Die Auswirkungen sind nicht nur für die Natur, sondern auch für die lokale Bevölkerung verheerend. Zahlreiche sozialökologische Konflikte zeigen die politische Bedeutung dieser Konfliktlinien. In der politischen Praxis setzt sich die Hoffnung auf Entwicklungsschritte durch die Ausbeutung der Erdölvorkommen regelmäßig gegen ökologische Bedenken durch, wie jüngst die Entscheidung zur Ausbeutung der Erdölvorkommen im Yasuní-ITT-Naturschutzgebiet in Ecuador dokumentiert.⁷ Als Konsequenz ist nicht nur die hohe Biodiversität, sondern auch die traditionelle Lebensgrundlage der indigenen Bevölkerung in der Region akut gefährdet. Zweifellos ist die Opferung des ökologischen Reichtums für kurzfristige Renteneinnahmen weder nachhaltig noch verspricht die Ausbeutung endlicher Ressourcen langfristige Entwicklungserfolge. Allerdings illustriert das ecuadorianische Beispiel auch die Komplexität des Themas: Die Regierung stützt sich mit ihrem neo-extraktivistischen Entwicklungsprojekt auf eine breite politische Unterstützung, die auch Teile der indigenen Gemeinden umfasst. Zudem gilt es, die Erdölförderung stets in einen globalen Kontext einzuordnen. Schließlich geht die Nachfrage vor allem vom globalen Norden und den aufstrebenden Schwellenländern aus. Eine Kritik der ökologischen Schäden der Erdölförderung muss folglich stets auch die globalen Konsummuster und die „imperiale Lebensweise“⁸ westlicher Gesellschaften reflektieren.

Jenseits des Rohstoffdeterminismus

Die negativen Auswirkungen von Rohstoffbooms waren lange Zeit Kernbestand der wissenschaftlichen und politischen Expertise zum Ressourcenfluch. Seit einigen Jahren mehren sich

7 Zur Yasuní-ITT-Initiative: Acosta, Alberto: Die ecuadorianische Yasuní-ITT-Initiative: Perspektiven und Blockaden jenseits des Neo-Extraktivismus. In: Burchardt, Hans-Jürgen / Dietz, Kristina / Ohlschläger, Rainer (Hrsg.): Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika. Nomos, Baden-Baden 2013, S. 109–120. Vgl. auch den Beitrag von Crncic in diesem Heft.

8 Brand, Ulrich / Wissen, Markus: Global Environmental Politics and the Imperial Mode of Living. Articulations of State-Capital Relations in the Multiple Crisis. In: Globalizations 9(4), 2013, S. 547–560.

jedoch Stimmen, die den Zusammenhang von Erdölförderung und Entwicklungsproblemen relativieren oder gar negieren.⁹ Demnach führt Erdöl nicht (notwendigerweise) zu Autoritarismus, schwacher ökonomischer Performance oder Korruption. Die lebhafte Diskussion fordert lieb gewonnene Erklärungen heraus, erhöht die Komplexität der Debatte und nährt Hoffnungen auf politische Handlungsanweisungen zur Vermeidung negativer Begleiterscheinungen von Rohstoffbooms.

Das populäre Gegenbeispiel Norwegen trifft das Argument des entwicklungspolitischen Ressourcenfluchs allerdings nur zum Teil, schließlich genoss Norwegen bereits vor der Ausbeutung der Erdölvorkommen stabile demokratische Strukturen und relativen Wohlstand. Die zentrale Fragestellung lautet vielmehr: Hätten Saudi-Arabien oder Brunei ähnlichen Wohlstand erreichen können, wären Indonesien oder Venezuela demokratischer oder wären Korruption und Klientelismus in Aserbaidschan oder Indonesien geringer ohne die Förderung von Erdöl in den jeweiligen Ländern? Die Beispiele verdeutlichen, dass viele der genannten negativen Auswirkungen des Erdöls sich nicht auf Petrostaaten beschränken. Ökonomische Krisen haben Argentinien oder Thailand ebenfalls getroffen und die jüngste Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise verdeutlicht schmerzhaft, dass auch die EU-Staaten nicht vor wirtschaftlichen Rückschlägen geschützt sind. Autoritäre Regime lassen sich ebenfalls in Weißrussland oder Zimbabwe finden und Lateinamerika war vor der Demokratisierungswelle der 1980er Jahre berüchtigt für grausame (Militär-)Diktaturen. Korruption und Klientelismus schließlich finden sich ebenso in Bayern wie auch in Benin und Pakistan. Anders ausgedrückt: Auch Staaten, die kein oder wenig Erdöl fördern, sind mit Phänomenen und Problemen konfrontiert, die Rentengesellschaften zugeschrieben werden. Dadurch wird nicht infrage gestellt, dass die Ausrichtung auf den Erdölexport tief greifende wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche und ökologische Konsequenzen hat und sich auf die Strukturen eines Landes in vielfältiger Form prägend auswirkt. Erdölstaaten folgen anderen Entwicklungswegen, entwickeln sich aber nicht notwendig besser oder schlechter als vergleichbare Staaten und weisen zudem auch untereinander beträchtliche Unterschiede auf. Die These des Ressourcenfluchs bedarf

9 Vgl. auch den Beitrag von Heinrich und Pleines in diesem Heft.

also einer Rejustierung und muss insbesondere einige zentrale Schwachpunkte und Leerstellen reflektieren.

Die These des Ressourcenfluchs basiert erstens auf dem zumindest impliziten Vergleich der Erdölstaaten mit dem Ideal der OECD-Staaten. Dabei wird jedoch übersehen, dass in der Regel westliche Konzepte als Leitbild übernommen und jegliche Abweichungen als Defizite konzipiert werden.¹⁰ Solche Ansätze haben nicht nur das Problem, dass sie westliche Gesellschaften tendenziell idealisieren und modernisierungstheoretisch inspiriert als Telos der Entwicklung ansehen, sie sind zudem wenig kontextsensibel und tendieren folglich dazu, das Verständnis von Rentengesellschaften nicht zu fördern, sondern eher zu behindern. In der aktuellen Debatte wird insbesondere das schwache institutionelle *setting* der Erdölstaaten als Entwicklungshindernis identifiziert. Die Lösung – der Aufbau starker demokratischer und effizienter Institutionen – zeichnet sich dann gleichermaßen durch bestechende Einfachheit und mangelnde Umsetzungsmöglichkeit aus. In einem anderen Kontext hat Dani Rodrik institutionalistische Lösungsvorschläge für Entwicklungsprobleme bereits als wenig hilfreich kritisiert: „Wenn man armen Ländern in Afrika oder Lateinamerika den Rat gibt, sich ein Beispiel an den Institutionen der Vereinigten Staaten oder Schwedens zu nehmen, ist das ungefähr so, als würde man ihnen sagen: Um ein entwickeltes Land zu werden, müsst ihr so werden wie die entwickelten Länder.“¹¹

Zweitens haben Lösungsansätze mit Fokus auf den Institutionenaufbau oft einen ökonomischen *bias* und zielen auf Erkenntnisse zur möglichst effizienten Administration der Renteneinnahmen. Damit ignorieren sie aber einen zentralen Mechanismus der Rentierstaaten: Die Verteilung der Erdölrente nach politischen Kriterien. Ökonomische Effizienz und *accountability* sind hierfür weder notwendig noch ratsam. Zwar lassen sich auch in Erdölstaaten wie Saudi-Arabien „Inseln der Effizienz“¹² in der öffentlichen Verwaltung und in staatlichen Unternehmen finden, diese stehen jedoch im Kontrast zum allgemeinen Muster staatlicher Ressourcendistribution.



Weiterlesen:

Was treibt den Ölpreis?
Horizonte 21, Band 1

10 Vgl. Burchardt, Hans-Jürgen: Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik. Campus, Frankfurt a.M. 2009.

11 Rodrik, Dani: Das Globalisierungsparadox: Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft. Beck, München 2011, S. 227.

12 Vgl. Hertog, Steffen: a.a.O.

Arbeiten zum Rentierstaat sind drittens durch eine einseitige Fixierung auf den Staat gekennzeichnet. Zweifellos kommt dem Staat als zentralem Organ der Rentenaneignung und Rentenverteilung eine fundamentale Bedeutung zu, allerdings vernachlässigen diese Ansätze andere gesellschaftliche und internationale Akteure sowie die Auswirkungen der Erdölförderung auf die gesellschaftliche Konfiguration und die politische Kultur. Es mangelt zwar nicht an Hinweisen auf die Spezifika von Rentenstaaten,¹³ eine theoretisch fundierte konzeptionelle Ausarbeitung eines Konzepts „Rentengesellschaft“, welches die ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Dimensionen verknüpft, liegt bisher gleichwohl nicht vor. Die folgenden Reflexionen zu den Spezifika von Rentengesellschaften stellen erste Annäherungen an ein entwicklungspolitisch relevantes Forschungsfeld dar.

Das Konzept der Rentengesellschaft

Rentengesellschaften zeichnen sich erstens durch das Primat der Politik aus. Während in kapitalistischen Gesellschaften die Aufgabe der Politik darin besteht, die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu setzen („the business of politics is business“), gilt für Rentengesellschaften „the business of business is politics“¹⁴. Ökonomischer Erfolg hängt wesentlich vom politischen Zugriff auf die Rente ab. Damit erhöhen sich die Einsätze und das Konfliktpotenzial der politischen Auseinandersetzung, deren Ziel jeweils in der Aneignung von Renteneinnahmen besteht. Die Eroberung des Staates wird zum prioritären Gegenstand des politischen Konfliktes. Der Staat kann diese latente Instabilität jedoch durch die Verteilung der Erdölrenten ausgleichen. Allerdings folgt die Rentendistribution in der Regel keinen transparenten Regeln, sondern einem komplizierten Netz aus Be- und Vergünstigungen, bei dem der Staat keine neutrale Instanz ist, sondern gegenüber verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich auftritt.

Der Modus der Rentenverteilung und die Abhängigkeit vom Extraktionssektor bringen zweitens eine spezifische Sozialstruktur von Rentengesellschaften hervor. Einem hoch

13 Vgl. Beblawi, Hazem / Luciani, Giacomo (Hrsg.): *Nation, State, and Integration in the Arab World*. Croom Helm, London 1987.

14 Coronil, Fernando: *It's the Oil Stupid!!!* In: *ReVista*. Harvard Review of Latin America 8 (1), 2008, S. 3–4.

produktiven Extraktionssektor mit geringem Arbeitskräftebedarf und – gerade in Entwicklungsländern – wenigen Verbindungen zur lokalen Ökonomie steht eine schwache landwirtschaftliche und industrielle Entwicklung gegenüber. Arbeitsplätze finden sich vor allem im Tertiärsektor, insbesondere im öffentlichen Dienst, Handel und Dienstleistungsbereich sowie – in Boomphasen – im Bausektor. All diese Bereiche zeichnen sich durch eine geringe Produktivität aus und hängen maßgeblich von der Rentenverteilung ab.

Die Besonderheiten der Sozialstruktur korrespondieren schließlich mit spezifischen soziokulturellen Charakteristika von Rentengesellschaften.¹⁵ Wenngleich hierzu bisher wenig explizite Forschungen existieren, kann vorläufig eine starke Außen- und Konsumorientierung der Gesellschaft, die kurzfristige Suche nach Zugang zu Renteneinkommen sowie eine ausgeprägte Staatsnähe der Gesellschaft konstatiert werden. Die Gründe hierfür sind vor allem in der politischen Ökonomie von Rentengesellschaften zu suchen. Während sich die Spezifika von Rentengesellschaften in Zeiten hoher externer Ressourcenzuflüsse herausbilden, stimmen Einschätzungen zur Beharrungskraft sozio-kultureller Prägungen skeptisch gegenüber der Möglichkeit eines raschen Wandels. Das regelmäßige Scheitern verschiedener Entwicklungsstrategien zur Umgehung des Ressourcenfluchs ist nicht zuletzt auf die mangelnde Beachtung der politischen Implikationen der spezifischen Charakteristika von Rentengesellschaften zurückzuführen. 🌐



Krieg ohne Heimatfront?

Berliner Debatte Initial 2/2014

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts scheint – zumindest in der westlichen Hemisphäre – der Moment gekommen zu sein, in dem der Krieg seine konstitutive und regulative Funktion für die Entwicklung von Staaten und Gesellschaften endgültig verloren hat. Wie lassen sich die Auswirkungen heutiger Kriege auf die westlichen Gesellschaften analysieren? Sind diese tatsächlich so gar nicht vergleichbar mit früheren Epochen? Und welche Rückkopplungseffekte lassen sich im Hinblick auf kulturelle und institutionelle Normen europäischer Gesellschaften feststellen?