

Diskussion/Discussion

Richard Reichel

Internationaler Handel, Tauschgerechtigkeit und die globale Rohstoffdividende

*Kommentar zu Thomas W. Pogge:
„Eine globale Rohstoffdividende“ (Analyse & Kritik 17, 183–208)*

Abstract: Pogge's proposal of a 'global resource dividend' (GRD) is intended to compensate the poor, commodity-exporting countries of the developing world for terms of trade losses and unequal exchange in trade with the industrialized North. It can be shown that it is unlikely that Pogge's GRD will be successful. On the one side, increased financial flows from the GRD funds may seriously inhibit the structural transformation of an underdeveloped economy, whereas on the other side the internal distribution problem associated with GRD payments is not resolved.

1. Eine globale Rohstoffdividende und ihre Begründung bei Pogge

Gegenstand des Beitrags von Thomas W. Pogge ist der Vorschlag einer sog. 'globalen Rohstoffdividende', die dazu beitragen soll, die im internationalen Maßstab sehr großen Wohlstandsdifferenzen zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern abzubauen. Seine Forderung nach einer solchen 'Dividende' gründet sich auf die zweifellos zutreffende Tatsache einer zunehmend ungleicher gewordenen Wohlstandsverteilung im Weltmaßstab. Eine sich verstärkende globale Divergenz der Pro-Kopf-Einkommen konnte dabei in den vergangenen Jahrzehnten unabhängig von der zugrundeliegenden Berechnungsmethode (Umrechnung der nationalen Einkommen mit Hilfe von Wechselkursen oder zu Kaufkraftparitäten) festgestellt werden.¹ Ausgehend

¹ Pogge bezieht sich wohl auf einen Vergleich, der eine Wechselkursumrechnung zugrundelegt, da die erwähnte Diskrepanz beim Durchschnittseinkommen von 50:1 (Deutschlands Pro-Kopf-Einkommen relativ zu „...manchen (armen, R. R.) Ländern“) bei der Verwendung von Kaufkraftstandards (KKP) kaum repräsentativ ist (Pogge 1995, 184). Im Jahr 1994 gab es ganze drei Länder, die nach der KKP-Umrechnung einen derart großen Abstand zu Deutschland oder den USA verzeichnen mußten (Ruanda, Äthiopien, Mali). Vgl. hier-

von dieser Feststellung läßt sich die Argumentation Pogges, der eine normative Begründung vorangestellt ist, thesenartig wie folgt zusammenfassen:

(a) Arme und reiche Länder koexistieren gegenwärtig unter einem internationalen Institutionensystem, das in einem globalen Netzwerk von Märkten (Weltwirtschaftsordnung) und politischen Einflußbeziehungen besteht.

(b) Dieses Institutionensystem ist ungerecht, da es (an sich vermeidbare) Armut im Süden erzeugt. Die Armut der Entwicklungsländer² wiederum ist mit dem Reichtum der Industrieländer untrennbar verbunden. Aufgrund dieses kausalen Zusammenhangs resultiert eine ‚negative‘ Verantwortung der Bürger und Regierungen der reichen Länder für das Elend der armen Länder.

(c) Ein wesentlicher, vielleicht der wichtigste Verarmungsmechanismus, der die Länder des Südens trifft, besteht in der unzureichenden materiellen Entschädigung für ihre Rohstoffexporte. Diese ungleiche Aneignung der Vorteile der Rohstoffnutzung sorgt dafür, daß die Entwicklungsländer einerseits durch die Fortdauer des Handels unter der bestehenden Weltwirtschaftsordnung weiter verarmen, andererseits die geringen Einnahmen dort nur einer kleinen, reichen Oberschicht zugute kommen. Die Armen hingegen erhalten meist nur ein Einkommen am Existenzminimum.

(d) Konsequenterweise ist das Ziel von Pogges Vorschlag einer globalen Rohstoffdividende (GRD) die Verbesserung der materiellen, aber auch immateriellen Lebensbedingungen für die Armen dieser Welt. Da die Wurzel des Übels in den bisher völlig unzureichenden Partizipationsmöglichkeiten der Armen am Rohstoffreichtum zu suchen ist, muß eine Kompensation hier ansetzen. Pogge stellt sie sich so vor:

(e) Die Regierungen der Förder- und damit der Exportländer von Rohstoffen zahlen ‚ihren Armen‘ eine Rohstoffdividende, die zum Wert der genutzten Rohstoffe proportional sein soll. Verwendet werden sollen die Mittel u. a. für eine Verbesserung der Ernährung, der Bildung, der Gesundheit und der politischen Partizipation.

(f) Diese von den nationalen Regierungen zu zahlende Dividende wird an die Förderfirmen und damit an die Endnachfrager, die sich zur überwiegenden Mehrheit in den Industrieländern befinden, weitergegeben, so daß letztlich die ‚Reichen‘, also die primären Rohstoffnutzer die ‚Last‘ der Dividende tragen.³

zu Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1996, 222. Durch die Wechselkursumrechnung wird die Ungleichheit der Lebensverhältnisse stark überzeichnet. An der Tatsache zunehmender Divergenz ändert dieser Einwand freilich nichts.

² Man sehe mir die Verwendung der simplifizierenden Begriffe „Entwicklungsländer“ und „Industrieländer“ nach. Pogge verwendet diese grobe Einteilung nicht, er spricht vielmehr von armen und reichen Ländern oder – noch allgemeiner – von „den Armen“ oder „den Bessergestellten“. Seine Überlegungen zielen primär auf die Verbesserung der Lebensumstände der Armen. Pogges Ausführungen kann allerdings entnommen werden, daß er dennoch von einer gedanklichen Zweiteilung in arme und reiche Länder ausgeht. Deshalb sollen die oben genannten Begriffe beibehalten werden.

³ Pogges Vorschlag zielt somit auf eine Verbesserung der Situation der Armen, ohne

(g) Erweisen sich die Regierungen der Förderländer als korrupt, ineffizient oder in Bezug auf die Durchführung der Armutsbekämpfung als nicht kooperativ, so sollen die Dividendenmittel reduziert werden. Im Extremfall müssen Länder von der Mittelvergabe ausgeschlossen werden.⁴

(h) Eine solche globale Rohstoffdividende ist der bisher praktizierten ‚klassischen‘ Entwicklungshilfe vorzuziehen, weil sie die Empfänger nicht entmündigt, sondern auf einem moralischen Anspruch basiert. Darüber hinaus reklamiert Pogge für seinen Vorschlag den Vorzug, weniger ‚geberlandorientiert‘ zu sein.

2. Internationaler Handel und Tauschgerechtigkeit in ökonomischer Sicht

Eine Bewertung von Pogges Vorschlag einer GRD kann zum einen aus der Sicht der positiven ökonomischen Theorie in Verbindung mit der empirischen Wirtschaftsforschung, andererseits von einem normativen Standpunkt aus erfolgen. Ich will mich hier auf den ersten Aspekt konzentrieren.

Zunächst ist eine GRD, wie sie Pogge vorschlägt, ökonomisch nichts anderes als eine zweckgebundene Steuer auf Rohstoffexporte. Für den Endverbraucher steigen die Güterpreise je nach Rohstoffgehalt⁵ mehr oder weniger an, während die Steuereinnahmen im Förderland verbraucht werden. Mit der Dividende ist also ein Ressourcentransfer von den Rohstoffimport- an die Exportländer verbunden. Das Realeinkommen der reichen Länder sinkt, während das der armen Länder ansteigt. Dieser Realeinkommenstransfer kommt dadurch zustande, daß sich das internationale Preisverhältnis zwischen Rohstoffen und Industriegütern zu Lasten der letzteren verändert.⁶ Abweichend vom Freihandelergebnis können die Entwicklungsländer, so die Theorie von Pogge, ihre Tauschgewinne erhöhen. Dieser erste Bestandteil des GRD-Vorschlags ist somit ein außenhandelstheoretisches Allokationsproblem. Daran schließt ein primär internes Distributionsproblem an, nämlich die Frage, wie die Regierungen der Rohstoffländer dazu gebracht werden können, die erhöhten Einnahmen zum Wohl der ärmsten Schichten im eigenen Land zu verwenden. Bevor

den Rohstoffhandel und die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung als solche grundlegend umzugestalten.

⁴ Pogge schlägt darüber hinaus vor, daß kooperationswillige Länder die nicht-kooperationswilligen Staaten mit dezentralen Sanktionen belegen (selektive Importzölle). Vgl. Pogge 1995, 196.

⁵ Bei Pogges Idee einer Erdölabgabe verteuern sich die Energiepreise direkt. Eine solche Variante spürt der Endverbraucher im Industrieland unmittelbar. Bei anderen Varianten (Steuer auf Erze oder Metallveredler) kommt es hingegen eher zu mittelbaren Preiseffekten.

⁶ Eine solche Strategie ist nur erfolgversprechend, wenn alle Förderländer eines bestimmten Rohstoffes ein Kartell bilden, so daß kein Land seinen Rohstoffabsatz auf Kosten anderer Länder erhöhen kann.

ich diese beiden Aspekte eingehender diskutiere, sind jedoch einige vorgelagerte grundsätzliche Bemerkungen angebracht.

(1) Pogges Ausführungen implizieren die Vorstellung, daß die reichen Rohstoffimporteure durch die Mechanismen des Freihandels immer reicher würden, während die Rohstoffexporteure im Süden zunehmend verarmten (Thesen (b) und (c)). Obwohl er die Erdölexporteure hier auszunehmen scheint,⁷ ist die Unterstellung einer solchen Polarisierung im Licht der verschiedenen Ländererfahrungen nicht haltbar. Die zunehmende Divergenz der nationalen Pro-Kopf-Einkommen war in der Vergangenheit nicht die Folge des Aufstiegs der reichen Länder auf Kosten des Abstiegs der Staaten der ‚Dritten Welt‘, sondern eine komplexe Mischung von Aufholprozessen (ärmerer und reicherer Länder) und Abstiegsprozessen (ebenfalls ärmerer und reicherer Länder). So haben beispielsweise die Staaten Ostasiens, die am Beginn ihres ökonomischen Entwicklungsprozesses sehr rohstoffabhängig waren, in der internationalen Einkommenshierarchie aufgeholt, während Länder wie Großbritannien, Argentinien oder Neuseeland, die vormalig an der Welteinkommensspitze standen, dramatisch abgefallen sind. Dies steht nicht im Widerspruch zur empirischen Feststellung, daß die heute ärmsten Staaten hauptsächlich (einige wenige) Rohstoffe exportieren. Andere (ehemalige) Rohstoffexporteure hingegen sind in der Zwischenzeit reich geworden und haben sich zunehmend auf die Produktion und den Export von Industriegütern verlegt.⁸

(2) Die Verknüpfung von Realeinkommenstransfers an die Entwicklungsländer mit ihrem Status als Rohstoffexporteure beruht auf der Vorstellung von einem gewissermaßen ‚intrinsischen‘ Wert der Rohstoffe, an dem die Armen besser beteiligt werden sollten. Nur aufgrund einer solchen Vorstellung können normative Aussagen über die Gerechtigkeit eines bestimmten Ressourcenpreises gemacht werden. Pogge empfindet vor diesem Hintergrund die heutigen Rohstoffpreise wohl als zu niedrig und empfindet es als ungerecht, wenn die Bessergestellten „...erhebliche Vorteile hinsichtlich der Nutzung natürlicher Rohstoffe...“ genießen. Diese Sicht vergißt aber völlig, daß erst die Nachfrage und die Technologie der reichen Länder einen ‚Rohstoff‘ überhaupt zum Rohstoff werden läßt. Ohne die Existenz der Industrieländer ließe sich mit

⁷ Sein Hinweis (Pogge 1995, 189) auf „... den Prinzen Saudi-Arabiens ...“ oder die „... nigerianische Kleptokratie ...“ legt nahe, daß er das Hauptproblem in der internen Distribution, weniger in der Höhe der Ölpreise ‚an sich‘ sieht. Den ‚Prinzen Saudi-Arabiens‘ tut er hier allerdings Unrecht. Die Öleinnahmen trugen gerade auf der arabischen Halbinsel zu einer wesentlichen Erhöhung des Lebensstandards der breiten Bevölkerung bei. Dies kann man anhand der Kennziffern zum Gesundheits- oder Bildungswesen im Weltentwicklungsbericht 1996, 232ff. für die Länder Saudi-Arabien, Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate unschwer nachvollziehen.

⁸ Dies gilt auch für die Ölländer der arabischen Halbinsel. So betrug der Anteil der Industriegüter an den Exporten von Saudi-Arabien, Oman und den VAE im Jahr 1980 im Schnitt lediglich 2%. Bis 1994 stieg er auf immerhin durchschnittlich fast 12%. Vgl. hierzu Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1996, 251.

arabischem Rohöl ebensowenig eine Mark verdienen wie mit Bauxit aus Guinea oder chilenischem Kupfer. Was ein ‚Naturschatz der Menschheit‘ ist, läßt sich eben nicht ex ante und ein für allemal festlegen, sondern bestimmt sich im Prozeß des langfristigen wirtschaftlichen Strukturwandels immer wieder neu. Deshalb laufen auch Pogges Anregungen, man solle besonders knappe Rohstoffe stärker besteuern, ins Leere. Als Indikator für die (gegenwärtig empfundene) Knappheit eines Rohstoffs kann einerseits der Marktpreis bzw. dessen Veränderungsrate, andererseits die Relation zwischen nachgewiesenen Reserven und gegenwärtiger jährlicher Förderung dienen (Neumann 1990, 123ff.). Beide Größen ermöglichen allerdings keine zuverlässige Prognose der Vorhaltdauer eines Rohstoffs über sehr lange Zeiträume, da der Zeithorizont des Marktes begrenzt ist und die Umstände der zukünftigen Nutzung der Ressource ungewiß sind.⁹

Doch kehren wir nach diesen Vorbemerkungen zur Analyse der handelsekonomischen Zusammenhänge zurück. Unterstellen wir, die beim internationalen Tausch erzielten Rohstoffpreise determinierten das nationale Wohlfahrtsniveau in den Förderländern so dominant, wie dies Pogge postuliert und versuchen wir zu klären, von welchen Faktoren der zeitliche Verlauf des relativen Rohstoffpreises abhängt. Nur dann kann die Sinnhaftigkeit einer GRD beurteilt werden. Unabhängig von den Determinanten realer Rohstoffpreise stellt sich zusätzlich noch die Frage, ob man eine (absolute) ‚Verarmung‘¹⁰ durch internationalen Handel erklären kann. Sofern man von Freiwilligkeit des Tauschs und einen von interventionistischen Staatseingriffen freien Handel unterstellt, läßt sich eine solche ‚absolute Schlechterstellung‘ durch Außenhandel theoretisch überhaupt nicht begründen. Würde ein Land beim Handel mit einem anderen Land absolute Einbußen, d. h. Tauschverluste erleiden, so würde es sich besserstellen, wenn es den Handel einstellen würde. Beim Handel der Kolonien mit ihren Mutterländern wäre ein solcher Handelsboykott zweifelsohne verhindert worden, heute hingegen gibt es Beispiele, die zeigen, wohin eine solche freiwillige Autarkiepolitik führt. Abgeschotteten Ländern wie Nordkorea, Birma/Myanmar oder bis vor kurzem Albanien geht es durchweg so schlecht, daß die Aufnahme von Außenhandel sicherlich kein Nachteil wäre. Anders liegen die Dinge bei interventionistischem Außenhandel. Eine Kombination aus hohen Zöllen auf Importe, Kontingentierungen, Exportsteuern und grob falschen Wechselkursen kann durchaus zu einer Schlechterstellung eines Landes bis hin zu Verarmungsprozessen führen (Jungfer 1991, 256ff.; 1988b, 98ff.). Allerdings trifft die Welthandelsordnung hieran keine ‚Schuld‘, da das Ausmaß an Interventionismus alleine von der Politik der nationalen Regierungen abhängt. In der Praxis ist der Handel mit Rohstoffen dadurch

⁹ Die Geschichte der Prognosen sogenannter ‚Vorhaltdauern‘ von Rohstoffen ist ein einziges Desaster. Vgl. hierzu Jungfer 1988a, 317ff., sowie Fritsch 1990, 101ff.

¹⁰ Die Termini „verarmt“ und „verhungert“ bei Pogge (1995, 189) implizieren einen solchen absoluten Verarmungsbegriff und nicht einen bloß relativen.

gekennzeichnet, daß auf der Abnehmerseite fast völliger Freihandel herrscht,¹¹ während die Förderländer noch immer verschiedentlich mit dem Instrument der Exportabgabe experimentieren.

Wenn nun aber freier Welthandel keine absolute Verarmung bewirken kann, kommt es vielleicht zumindest doch zu Prozessen relativer Verarmung, mit denen sich ein Kompensationsvorschlag wie die GRD von Pogge rechtfertigen ließe? Diese Frage wird seit nunmehr fast 50 Jahren unter dem Schlagwort ‚Prebisch-Singer-These‘ diskutiert. Die PS-These stellt damit auf die oben angeprochene zeitliche Entwicklung des realen internationalen Preisverhältnisses beim Außenhandel zwischen ‚dem Zentrum‘ und ‚der Peripherie‘ ab und behauptet, es existiere eine säkulare Tendenz zu einem relativen Preisverfall für die Exportgüter des Südens.¹² Eine absolute Verarmung wird von der PS-These damit nicht behauptet, vielmehr steht die ungleiche und zunehmend ungleicher werdende Aneignung der Tauschgewinne aus dem Außenhandel im Mittelpunkt. Die Entwicklungsländer erhalten einen immer kleineren Teil der Handelsgewinne, während der Norden das internationale Preisverhältnis immer mehr zu seinen Gunsten verschieben kann. In den Industrieländern kommt es so zu einer fortwährenden realen Aufwertung ihrer Währung, also zu einem ‚Terms of Trade‘-Gewinn, in der Dritten Welt hingegen zu einem ‚Terms of Trade‘-Verfall.

Inwieweit kann die PS-These als Rechtfertigung einer Preiskompensation beim Rohstoffhandel dienen? Zur Beantwortung dieser Frage ist es zweckmäßig, die Begründung der These einerseits aus theoretischer Sicht zu durchleuchten, andererseits die empirischen Erfahrungen zu Rate zu ziehen. Theoretisch wird die PS-These durch ihre Urheber wie folgt begründet (Reichel 1995a, 1001):

- Die Rohstoffnachfrage der reichen Länder geht langfristig relativ zur Expansion des dortigen Sozialprodukts zurück. Die Folge sind niedrige Einkommenselastizitäten und asymmetrische Preiselastizitäten der dortigen Rohstoffnachfrage.¹³ Eine zurückgehende Nachfrage aber wirkt dämpfend auf die Rohstoffpreise.
- Die Nachfrage der armen Länder nach den Industrieprodukten des Nordens steigt hingegen im Zuge des Industrialisierungsprozesses im Süden überproportional an. Dies zeigt sich in hohen

¹¹ Eine gewisse Ausnahme stellt der Handelsinterventionismus der Europäischen Union bei landwirtschaftlichen Rohstoffen dar, der aber quantitativ keine allzu große Rolle spielt.

¹² Diese wurden in der ursprünglichen PS-These faktisch mit Rohstoffen gleichgesetzt.

¹³ Die Unterstellung asymmetrischer Preiselastizitäten bedeutet folgendes: Vermindern die Rohstoffländer ihre Preise, um ihren Absatz zu erhöhen, so reagieren die Abnehmerländer hierauf nur mit einer minimalen Erhöhung ihrer Nachfrage. Werden hingegen die Preise erhöht, so werden dramatische Einbrüche bei der Nachfrage seitens der Industrieländer unterstellt. Mathematisch ist eine solche Elastizität aber nur schwer zu begründen, denn sie impliziert die Existenz geknickter Nachfragekurven. Für solche anomalen Verläufe gibt es indes keine empirischen Belege.

Einkommenselastizitäten und geringen Preiselastizitäten. Durch ihre Nachfrage fördern die Entwicklungsländer einen Anstieg der Industriegüterpreise und verschlechtern somit ihr relatives Preisverhältnis. Verstärkt wird dieser ‚Terms of Trade‘-Verfall noch durch schnelles, durch starkes Bevölkerungswachstum verursachtes Wirtschaftswachstum in den armen Ländern (Johnson 1954).

- Technischer Fortschritt wirkt im reichen Norden anders als im armen Süden. Während er sich hier aufgrund des Arbeitskräfteüberhangs, schwacher Gewerkschaften und scharfer Konkurrenz im Exportsektor in einer Verbilligung der eigenen Exportgüterpreise niederschlägt, wirken die monopolistischen Wirtschaftsstrukturen und die höhere Gewerkschaftsmacht im Norden eher auf eine Erhöhung der Exportpreise und der Reallöhne hin. Unterstützt wird diese Tendenz durch temporäre Monopolrenten aufgrund der technologischen Überlegenheit des Nordens.

Diese theoretischen Argumente scheinen die These von der relativen Verarmung durch fallende Rohstoffpreise bzw. ‚Terms of Trade‘ eindrucksvoll zu belegen. Allerdings kommt die jüngere Außenwirtschaftstheorie zu anderen Aussagen. Hier schlägt sich ein schnelles Wachstum der armen Länder in einer Verbesserung ihres realen Austauschverhältnisses nieder. Dieses Ergebnis folgt vor allem dann, wenn sie auf den Märkten für Industriegüter als neue Anbieter auftreten (Hymans/Stafford 1995). Angesichts dieser Ambivalenz ist es erforderlich, die empirischen Forschungsergebnisse zu Rate zu ziehen. Diese lauten zusammengefaßt wie folgt:

(a) Für das relative Preisverhältnis ‚Rohstoffe zu Industriegütern‘ läßt sich tatsächlich ein säkularer Abfall feststellen, der je nach Studie mit etwa 0,3–1% pro Jahr angegeben wird (Boughton 1991; Reinhart/Wickham 1994). Problematischer als der negative Trend als solcher jedoch sind die starken Schwankungen um den Trend. Dieses Ergebnis scheint die These einer zumindest relativen Verarmung der Entwicklungsländer zu stützen. Allerdings ist der langfristige jährliche Abfall relativ gering, so daß genügend Zeit zu wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen bleibt. Grundsätzlich jedoch deutet dieser Befund auf eine gewisse Berechtigung des Poggeschen Vorschlags hin.

(b) Auf einzelne Länder bezogen, ergeben sich sehr unterschiedliche Trends (vgl. hierzu die Beispiele bei Reichel 1994, 85ff.), die zwar in den meisten Fällen leicht fallende, oft aber auch konstante oder steigende ‚Terms of Trade‘ zeigen. Eine unterschiedliche Zusammensetzung und strukturelle Veränderungen des Exportgütersortiments sind hierfür verantwortlich. Aufgrund der differierenden Ländererfahrungen erscheint somit eine globale Rohstoffdividende als Kompensation kaum gerechtfertigt. Exportdiversifizierung, Produktionsumstellung hin zu Industriegütern und flexible Reaktionen auf strukturel-

le Nachfrageverschiebungen nach Rohstoffen, die von den einzelnen Förderländern in unterschiedlicher Weise bewältigt wurden, würden so im nachhinein obsolet.

(c) Völlig unterschiedlich entwickelt haben sich auch die realen Werte der Rohstoffexporte (ohne Erdöl) der verschiedenen Entwicklungsländergruppen. Während sich bei den lateinamerikanischen Ländern von 1970–1990 eine relative Konstanz zeigte, stiegen die realen Rohstoffexportwerte der Länder Ostasiens und des Mittleren Ostens um ca. 40% bzw. ca. 60% an. Nur in Schwarzafrika kann ein Preisverfall diagnostiziert werden. Hier lagen die Exportpreise der Rohstoffe 1990 real nur noch bei der Hälfte des Niveaus von 1970 (Borensztein/Khan/Reinhart/Wickham 1994, 2). Folgt man Pogge, wären dann vorwiegend die Länder südlich der Sahara Nutznießer einer GRD.¹⁴

(d) Zwischen den realen Preisverhältnissen im Außenhandel und der nationalen Wohlfahrt besteht zwar, wie Pogge richtigerweise unterstellt, ein positiver Zusammenhang, doch sind die ‚Terms of Trade‘ nicht die entscheidende Determinante wirtschaftlichen Erfolgs. Die nationalen Institutionen und die von ihnen verfolgte Wirtschaftspolitik, die Pogge zwar erwähnt, aber in seinen weiteren Ausführungen nicht mehr berücksichtigt, sind hingegen von essentieller Wichtigkeit. Nur so ist es zu erklären, daß angesichts eines gleichermaßen widrigen weltwirtschaftlichen Umfelds die ostasiatischen Tigerstaaten der ersten (Südkorea, Taiwan, Singapur, Hongkong) und nunmehr zweiten (Malaysia, Indonesien, Thailand) Generation erfolgreich sein konnten. Ähnliches gilt für Lateinamerika, wo sich die wirtschaftliche Lage in den 90er Jahren dank drastischer wirtschaftspolitischer Reformen erheblich gebessert hat. Diese Beispiele zeigen, daß die generelle These einer Verarmung des rohstoffexportierenden Südens durch die ‚ungerechtfertigte Aneignung‘ der Tauschgewinne durch den Norden nicht haltbar ist.

Geht man vom globalen Ergebnis unter (a) aus und addiert ‚alle Rohstoffländer‘, so könnte dennoch eine gewisse Berechtigung von Pogges GRD abgeleitet werden. Dieses Ergebnis wird wiederum stark von der afrikanischen Entwicklung (siehe (c)) beeinflusst. Man muß sich allerdings vergegenwärtigen, daß der relative Preisverfall für Rohstoffe nichts anderes als eine Marktreaktion auf die zurückgegangene Nachfrage (oder ein zu stark ausgeweitetes Angebot) darstellt. Diese Marktreaktion ist ethisch nicht als ‚gut‘ oder ‚schlecht‘ bewertbar, zumindest solange nicht, wie man nicht von einem ‚intrinsischen‘ Wert der Rohstoffvorräte ausgeht. Dem deutschen Kohlebergbau, der seine Produktionspreise der günstigeren internationalen Konkurrenz nicht anpassen kann oder will, widerfährt seit Jahrzehnten nichts anderes. Niemand käme auf die Idee, die Existenz günstigerer überseeischer Anbieter per se als

¹⁴ Es muß hier darauf hingewiesen werden, daß gestiegene Exportwerte nicht nur durch erhöhte Preise, sondern auch durch erhöhte Exportmengen erklärt werden können. In letzterem Fall haben sich dann nicht die ‚Commodity Terms of Trade‘, sondern die ‚Income Terms of Trade‘, die die Importkapazität messen, erhöht.

„ungerecht“ zu bezeichnen. Die Subventionierung des Bergbaus geschieht denn auch aus primär wahl- und sozialpolitischen Gründen (Abfederung des Strukturwandels), nicht jedoch, weil die Bergleute einen moralischen Anspruch auf gerechte Teilhabe am Naturschatz „Kohle“ hätten.

Halten wir also als Zwischenergebnis fest: *Aus der Sicht der internationalen Tauschtheorie sowie im Licht der empirischen Erfahrungen lassen sich für den Vorschlag Pogges kaum unterstützende Argumente ableiten.*

3. Lösung des internen Distributionsproblems?

Der zweite Bestandteil der GRD zielt auf die Lösung eines internen Distributionsproblems in den Rohstoffförderländern ab. Hier geht es darum, die Armen an den Exporterlösen gerecht zu beteiligen. Pogges GRD beinhaltet hier tatsächlich einen neuen Aspekt, wenn er etwa die GRD-Zahlungen an die Kooperationswilligkeit der Rohstoffförderländer binden will. Entscheidend für die Verbesserung der Lebensumstände der Armen wird freilich sein, welche Sanktionsmöglichkeiten die globale Dachorganisation hätte, die mit der Mittelverteilung beauftragt würde. Da man sich hier auf spekulativem Boden bewegt, gebe ich drei Punkte zu bedenken:

(1) Die Annahme, Regierungen handelten im allgemeinen „zum Wohle ihrer Völker“ und ein unkooperatives Verhalten im Sinne der GRD-Mittelverwendung sei eher die Ausnahme, ist naiv und unrealistisch.¹⁵ Vielmehr müssen wir davon ausgehen, daß Regierungen – auch demokratisch gewählte – eigennützige Motive verfolgen. In vielen, darunter auch sehr armen Ländern, scheinen die Regierungen dem Los der Ärmsten ziemlich gleichgültig gegenüberzustehen.¹⁶ Insofern müßten wirksame internationale Kontroll- und Sanktionsmechanismen implementiert werden. Ob die Notlösung der GRD-Mittelkürzung oder -streichung, die Pogge vorschlägt, ein scharfes Sanktionsinstrument ist, muß bezweifelt werden.

(2) Pogge spezifiziert den anzustrebenden Status einer „globalen Dachorganisation“ nicht weiter. Seinen Ausführungen kann man aber entnehmen, daß er an eine Organisation nach Art der Vereinten Nationen oder deren Unterorganisationen denkt. Sie soll zwar „... von den machtpolitischen und wirtschaftlichen Interessen aller Regierungen möglichst isoliert sein ...“ (Pogge 1995, 194), wie das erreicht werden kann, verrät der Autor aber nicht. Anzustreben wäre sicherlich ein Status nach Art der von der Politik unabhängigen

¹⁵ Pogge unterstellt ein solches Verhalten zwar nicht direkt, vielmehr spricht er die Möglichkeit von Korruption, Ineffizienz und Kooperationsunwilligkeit durchaus an, er geht aber wohl davon aus, daß ein solches Verhalten nicht für die Mehrzahl der Länder zutrifft.

¹⁶ Man denke beispielsweise an die finanziellen Aufwendungen für Militär-, Weltraum- und Atomforschung in Indien, die den Ärmsten bestimmt nichts nützen und die überdies durch westliche Entwicklungshilfe mittelbar alimentiert werden.

deutschen Bundesbank, ich bezweifle aber, ob sich ein solcher Status politisch durchsetzen ließe. Eher wäre es zu erwarten, daß sich eine solche globale Organisation zu einer Spielwiese für internationale Interessenkonflikte entwickeln würde.¹⁷ Letztlich säßen Vertreter jener Länder in den Entscheidungsgremien, über deren ‚GRD-Quoten‘ entschieden werden müßte.

(3) GRD-Mittel müssen, unabhängig davon, wer über die Vergabemodalitäten entscheidet, letztlich doch an Regierungen der Rohstoffländer ausbezahlt werden. Eine Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen ist zwar prinzipiell auch möglich, aber angesichts des hochgesteckten Anspruchs einer globalen Armutsausrottung wenig praktikabel. An den nationalen Regierungen vorbei wird sich die GRD-Mittelverteilung nicht organisieren lassen, und Pogge scheint dies auch gar nicht anzustreben (Pogge 1995, 194f.). Es würde aber an ein Wunder grenzen, wenn sich die Vergabe der GRD-Mittel, die ja auch nichts anderes als eine Art Transfereinkommen sind, so organisieren ließe, daß die negativen ökonomischen Wirkungen der ‚klassischen‘ Entwicklungshilfe fortfielen (vgl. hierzu Reichel 1995b; Hancock 1989). Die empirischen Ergebnisse zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe in der vergangenen Dekade zeigen deutlich, daß staatliche Entwicklungshilfe im Vergleich zur Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf Nichtregierungsorganisationen wie beispielsweise die Kirchen stützt, deutlich weniger effizient ist (Harbrecht 1992).

Unabhängig von der Frage, ob sich durch ein GRD-Regime in den Förderländern die interne Verteilung der Finanzmittel zugunsten der Armen verbessern ließe, sprechen folgende Argumente gegen den Vorschlag von Pogge:

(1) Eine künstliche Preisstützung für Rohstoffexporte mindert den Druck zu strukturellen Reformen und verzögert die Anpassung und Diversifizierung des Exportgütersortiments der Entwicklungsländer. Der kurzfristig positiv wirkende Einkommensrealtransfer verkehrt sich so langfristig in sein Gegenteil. Künstlich erhöhte Rohstoffpreise machen es schwerer, einen Industrialisierungsprozeß in Gang zu setzen. Dies resultiert aus der GRD-bedingten realen Aufwertung der Währungen der Rohstoffländer, die zwar kurzfristig positive Wohlfahrtseffekte mit sich bringt, die aber die Exportfähigkeit des Nicht-Rohstoffsektors beeinträchtigt.

(2) Wenn das wirtschaftliche Wachstum in den reichen Ländern mit einem abnehmenden spezifischen Ressourcenverbrauch einhergeht, so folgt hieraus eine Tendenz zu einem säkularen Preisverfall für Rohstoffe.¹⁸ Diese Güter werden ‚als Ganzes‘ dann weniger knapp. Um den Exporteuren dieser Rohstoffe dennoch zumindest gleichbleibende Einnahmen zur Elendsbekämpfung zu sichern, müßte der Steuersatz laufend erhöht werden. Dies hätte in den End-

¹⁷ Ob eine Beratung durch unabhängige Experten von großem Nutzen wäre, bezweifle ich. Ökonomischer Sachverstand hat gegenüber politischen Opportunitäten meist den kürzeren gezogen.

¹⁸ Das ist das empirische Ergebnis der Überprüfung der globalen PS-These.

verbraucherländern nur erhöhte Substitutionsanstrengungen zur Folge. Auch verträgt sich diese Folgerung nicht mit Pogges Vorstellung, nach der besonders knappe, d. h. bereits gegenwärtig relativ teure Rohstoffe überdurchschnittlich besteuert werden sollten (Pogge 1995, 196).

(3) Im Gegensatz zur Situation in den 50er Jahren, die durch ein absolutes Übergewicht der Rohstoffe an den Exporten der armen Länder gekennzeichnet war, stellt sich die Lage der Entwicklungsländer heute sehr viel differenzierter dar. Einer großen Zahl von Ländern ist es vor allem in den vergangenen 15 Jahren gelungen, die Rohstofflastigkeit ihrer Exporte abzubauen, während der Anteil der Industrieprodukte stark stieg. Ein Blick in den Weltentwicklungsbericht 1996 der Weltbank zeigt dies für den Zeitraum 1980 bis 1994. Von den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, für die Daten sowohl für 1980 als auch für 1994 ausgewiesen werden (insgesamt 71 Länder), verzeichneten 59 Länder einen Anstieg der Industriegüterexportanteile, während dieser Anteil nur bei 12 Ländern sank. Im (ungewichteten) Durchschnitt aller 71 Länder betrug 1980 der Anteil der Industriegüterexporte an den Gesamtexporten lediglich 21,4%, während er 1994 bereits 36,6% erreichte und weiter im Steigen begriffen ist (Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1996, 250f.). Die Zahl derjenigen Länder, die von Pogges GRD überhaupt profitieren würden, geht ständig zurück.

(4) Die Fixierung des GRD-Vorschlags auf die Ressourcenpreise, bzw. die ‚Terms of Trade‘ läßt die Rolle nationaler Institutionen fast völlig unter den Tisch fallen. Pogge gesteht diesen zwar eine gewisse, wohl aber keine entscheidende Bedeutung zu (Pogge 1995, 188). Empirisch läßt sich das Gegenteil feststellen. Für den Aufstieg oder Abstieg eines Landes und damit die Lebensbedingungen der Armen sind nicht Rohstoffpreise, sondern vielmehr die Qualität der nationalen Wirtschaftspolitik entscheidend. Es dürfte schwerfallen, ein Beispiel für ein armes Land zu finden, das trotz marktwirtschaftlicher Ordnung und guter Wirtschaftspolitik dauerhaft arm geblieben ist. Umgekehrt findet man unter den ärmsten Ländern dieser Erde kein einziges, dem man eine konsequente Marktorientierung attestieren könnte. Vielmehr dominiert trotz einzelner Reformen noch immer Staatsinterventionismus und wirtschaftspolitisches Chaos (Gwartney/Lawson/Block 1996, xx-xxii). Bei schlechter Wirtschaftspolitik helfen selbst die höchsten Rohstoffpreise nichts, wie die Analyse der bolivianischen Erfahrungen durch Jungfer eindrucksvoll zeigt.¹⁹

¹⁹ Jungfer 1990. Zur Entwicklung der Exportpreise sowie der ‚Terms of Trade‘ vgl. 233.

4. Zusammenfassung

(1) Pogges Vorschlag geht von einer unzutreffenden Diagnose der Ursachen von Armut und Elend aus. Entscheidend für ökonomischen Erfolg sind nicht die im Export erzielten Rohstoffpreise, sondern die Entwicklungsstrategie, die Wirtschaftsordnung und die praktizierte Wirtschaftspolitik. Einen Beweis für die Behauptung, das gegenwärtige internationale Institutionensystem ‚verarme die Armen‘, bleibt Pogge schuldig. Allein aus der Existenz eines solchen Systems, verbunden mit der Existenz von verbreiteter Armut, kann ein solcher Beweis auch nicht konstruiert werden.

(2) Handelstheoretisch stehen kurzfristig positiven Einkommenswirkungen einer GRD langfristig negative Effekte auf Strukturwandel und dynamische komparative Kostenvorteile gegenüber, die die Einführung einer solchen Ressourcensteuer als nicht ratsam erscheinen lassen.

(3) Hinsichtlich der praktischen Umsetzbarkeit der GRD sind Zweifel angebracht. Versuche, Wohlstand durch politische Interventionen zu fördern, sind in der Vergangenheit regelmäßig gescheitert. Politische Probleme entstehen auch bei der Etablierung von Rohstoffkartellen, wie sie für das reibungslose Funktionieren einer GRD unabdingbar wären. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß solche Kartelle nicht von langfristigem Bestand waren.

Bibliographie

- Borensztein, E./M. S. Khan/C. M. Reinhart/P. Wickham (1994), *The Behavior of Non-Oil Commodity Prices*, International Monetary Fund Occasional Paper No. 112, Washington, August
- Boughton, J. M. (1991), *Commodity and Manufactures Prices in the Long Run*, IMF Working Paper WP/91/47
- Fritsch, B. (1990), *Mensch-Umwelt-Wissen: Evolutionsgeschichtliche Aspekte des Umweltproblems*, Stuttgart-Zürich
- Gwartney, J./R. Lawson/W. Block (1996), *Economic Freedom of the World 1975–1995*, Vancouver
- Hancock, G. (1989), *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the international Aid Business*, New York
- Harbrecht, W. (1992), Die Entwicklungsarbeit der Kirchen aus ökonomischer Sicht – eine kritische Würdigung, in: E. Görgens/E. Tuchteldt (Hrsg.), *Die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung – Probleme und Perspektiven*, Bern-Stuttgart, 277–298
- Hymans, S. H./F. P. Stafford (1995), Divergence, Convergence and Gains from Trade, in: *Review of International Economics* 3, 118–123
- Johnson, H. G. (1954), Increasing Productivity, Income-Price Trends and the Trade Balance, in: *The Economic Journal* 64, 462–485

- Jungfer, J. (1988a), Wachstumsbegrenzung und Verteilungskämpfe wegen nichtregenerierbarer mineralischer Ressourcen, in: E. Dürr/H. Sieber (Hrsg.), *Weltwirtschaft im Wandel*, Bern-Stuttgart, 317–335
- (1988b), Wohlstand im Norden durch Armut im Süden – ein Mythos?, in: G. Alt/A. Wrobel-Leipold (Hrsg.), *Armut im Süden durch Wohlstand im Norden? Nachträge und Schlaglichter zur Dependenz-Theorie*, Vilsbiburg, 95–123
- (1990), Auswirkungen des Koka- und Kokaingeschäftes in Bolivien – volkswirtschaftliche Aspekte, in: R. Ruppert (Hrsg.), *Das Koka- und Kokaingeschäft in Bolivien: Organisation, räumliche Struktur, wirtschaftliche und soziale Effekte*, Nürnberg, 102–152
- (1991), *Grundbedürfnisstrategie oder Ordnungspolitik als Wege zur Überwindung wirtschaftlicher Unterentwicklung*, Bern-Stuttgart
- Neumann, M. (1990), *Zukunftsperspektiven im Wandel*, Tübingen, 1990
- Pogge, T. W. (1995), Eine globale Rohstoffdividende, in: *Analyse & Kritik* 17, 183–208
- Reichel, R. (1994), *Markt oder Moral? Entwicklungspolitik auf die ökonomischen Füße gestellt*, Frankfurt
- (1995a), Prebisch-Singer- und Sarkar-Singer-These, in: *Das Wirtschaftsstudium, Heft 12*, 1001–1003
- (1995b), Development Aid, Savings and Growth in the 1980s: A Cross-Section Analysis, in: *Savings and Development XIX, No. 3*, 279–296
- Reinhart, C. M./P. Wickham (1994), Commodity Prices: Cyclical Weakness or Secular Decline?, in: *IMF Staff Papers* 41, 175–213
- Weltbank (1996), *Weltentwicklungsbericht 1996*, Washington