

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

vol. XXX 3–2014

ROHSTOFFPOLITIK UND ENTWICKLUNG

Schwerpunktredaktion: Melanie Pichler,
Johannes Knierzinger

Herausgegeben von:
Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
österreichischen Universitäten

Redaktion: Gerald Faschingeder, Karin Fischer, Margit Franz,
Daniel Görgl, Inge Grau, Markus Hafner-Auinger, Karen Imhof,
Johannes Jäger, Johannes Knierzinger, Bettina Köhler, René Kuppe,
Bernhard Leubolt (verantwortlich), Jasmin Malekpour-Augustin,
Andreas Novy, Clemens Pfeffer, Stefan Pimmer, Petra Purkharthofer,
Kunibert Raffer, Lukas Schmidt, Anselm Skuhra, Koen Smet

Board of Editors: Henry Bernstein (London), Dieter Boris (Marburg),
John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques Forster
(Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Wien), Franz
Kolland (Wien), Helmut Konrad (Graz), Uma Kothari (Manchester),
Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter
Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten
(Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Bettina Köhler

Umschlaggestaltung: Bettina Köhler

Titelbild: Johannes Knierzinger (betente Arbeiter neben Kipplastwägen,
Sangaredi, Guinea, Februar 2012)

Inhaltsverzeichnis

- 4 MELANIE PICHLER, JOHANNES KNIERZINGER
Globale Rohstoffpolitik am Scheideweg?
- 9 JOHANNES JÄGER, BERNHARD LEUBOLT, LUKAS SCHMIDT
Alles Extraktivismus in Südamerika? Rohstoffrenten und Politik
in Brasilien, Chile und Venezuela
- 27 MELANIE PICHLER
Einmal Industrialisierung und zurück:
Die Palmölproduktion in Indonesien als Teil eines
extraktivistischen Entwicklungsmodells?
- 48 ANNE DIETRICH
Zwischen solidarischem Handel und ungleichem Tausch:
Zum Südhandel der DDR am Beispiel des Imports
kubanischen Zuckers und äthiopischen Kaffees
- 68 JOHANNES KNIERZINGER
Überlegungen zu Steuerung und ungleichem Tausch in Rohstoff-
güterketten mit Beispielen aus Guineas Bauxitbergbau
- 89 KARIN KÜBLBÖCK
Can ‘Undistorted Access’ Lead to Inclusive Development?
The EU Raw Materials Initiative and Possible Effects upon
Resource-Based Development in Africa
- 106 SchwerpunktredakteurInnen und AutorInnen
109 Impressum

MELANIE PICHLER, JOHANNES KNIERZINGER
Globale Rohstoffpolitik am Scheideweg?

Ab der Jahrtausendwende kam es weltweit zu großen Preissteigerungen bei fast allen Rohstoffen, die mit der Rohstoffkrise der 1970er Jahre vergleichbar waren (vgl. Hönke 2009: 278; Husband et al. 2009: 51; Jäger/Leubolt 2011) und zu einem beträchtlichen Zugewinn an Handlungsspielraum für ressourcenreiche Staaten führten. Rund um den Globus verabschiedeten Regierungen des globalen Südens neue Bergbaugesetze, verhandelten Minenverträge neu, schmiedeten Allianzen, beschränkten ihre Rohstoffexporte, drohten mit Nationalisierungen und investierten die neu gewonnenen Steuereinnahmen in einigen Fällen auch nachhaltig in Bildung und Sozialsysteme (Jäger et al. in diesem Heft; Lee et al. 2012: 97f). Die Weltwirtschaftskrise 2008 dämpfte jedoch auch die Wachstumserwartungen in den neuen Industriestaaten. Die Rohstoffpreise brachen wieder ein und haben in vielen Fällen das Vorkrisenniveau bis heute nicht wieder erreicht (Huy 2013: 7).

Rohstoffkrisen sind ein historisch wiederkehrendes Phänomen. Nach dem Zweiten Weltkrieg führten die Entkolonisierungen in Afrika, Asien und einigen Ländern Lateinamerikas zu einer Ressourcenkrise im globalen Norden, die durch die Drosselung der Erdölförderung der OPEC-Staaten im Zuge des Jom-Kippur-Krieges zusätzlich verstärkt wurde. Zuletzt waren es vor allem Chinas starkes Wirtschaftswachstum und die Entscheidung des chinesischen Zentralkomitees, Chinas Exporte einzuschränken, die zu einem neuerlichen globalen Tauziehen um den Zugang zu Rohstoffen und damit zu einer Infragestellung der internationalen Arbeitsteilung führten (vgl. Southall/Melber 2009: ix). Gemeinsam mit anderen Staaten löste China damit eine Entwicklung aus, die unter anderem als *kriegsspiel* (République française 2008: 293), Zweiter Kalter Krieg (Grillo 2007) oder auf afrikanische Verhältnisse umgemünzt als ein neuerliches *Scramble for*

Africa (Southall/Melber 2009) bezeichnet wurde. Chinas zentraler Platz in diesem geopolitischen „Gerangel“ kann am besten an seinem Ressourcenverbrauch abgelesen werden: Lag beispielsweise Chinas Anteil an der weltweiten Aluminiumproduktion im Jahr 2000 bei etwas mehr als 10 Prozent, so produzieren und verbauen Konzerne in China heute mehr als die Hälfte des weltweiten Aluminiums (Deripaska 2014: 3). Vergleichbar gestaltet sich die Situation bei Stahl, Nickel, Kupfer, Zink, Blei, Zinn und Steinkohle (Huy 2013: 9). Ähnlich konzentriert war die Kontrolle globaler Rohstoffe zuletzt am Ende des Zweiten Weltkriegs in den USA oder vor dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland (vgl. United States Geological Survey 2014).

Die gegenwärtige Krise wird vor allem als der geopolitische Aufstieg von bestimmten Schwellenländern (insbesondere von China und Indien) präsentiert. Dass eine solche Krise jedoch nicht zwangsläufig zum nachhaltigen Aufstieg (semi-)peripherer Staaten führt, zeigt ein Blick in die Vergangenheit. Mit Giovanni Arrighi (2002: 21ff) etwa lässt sich die Reaktion der Konzerne und Regierungen der damaligen Industrieländer auf das Aufbegehren des globalen Südens in den 1970er Jahren als Hauptursache für das „verlorene Jahrzehnt“ der 1980er Jahre interpretieren. Arrighi betont in diesem Zusammenhang unter anderem die Geldpolitik der USA: War das Land in den 1950er und 1960er Jahren noch die Hauptquelle von Liquidität und Direktinvestitionen, so wurde es in den 1980er Jahren zur größten Schuldnation und zum bei weitem größten Empfänger ausländischen Kapitals und konnte diese Politik aufgrund des Dollars als einziger Weltwährung bis heute fortführen. In vielen (semi-)peripheren Staaten führte diese unilaterale Hochzinspolitik hingegen zu Schuldenkrisen und Strukturanpassungsprogrammen.

Auch die europäischen Staaten reagierten auf die Krise der 1970er Jahre mit umfassenden Maßnahmen, wie etwa die Instrumentalisierung der Entwicklungspolitik zur Förderung von Bergbauprojekten außerhalb der OECD-Staaten (siehe dazu Ravenhill 1985: 129ff). Aufgrund seiner starken Rohstoffabhängigkeit nahm Deutschland in beiden Krisenperioden eine Schlüsselrolle innerhalb Europas ein, zuletzt bei der Etablierung der sogenannten Europäischen Rohstoffinitiative (Custers/Matthysen 2009; Küblböck in diesem Heft; Ravenhill 1985: 138f). Deutschland importiert gegenwärtig alle seine Metallerze aus dem Ausland (Huy 2013: 22) und

exportiert gleichzeitig 80 Prozent aller importierten Rohstoffe wieder als veredelte Endprodukte (BDI 2007: 6).

Angesichts der anhaltenden Aktualität der Rohstoffproblematik wollen wir in diesem Heft grundlegende Zusammenhänge zwischen Rohstoffpolitik, Entwicklung und Ungleichheit diskutieren und aus verschiedenen theoretischen Perspektiven und mit einem Blick auf unterschiedliche Weltregionen beleuchten. Einen ersten Schwerpunkt des Hefts bildet die neuere Debatte um die Rückkehr eines Entwicklungsmodells, das auf der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen für den Export beruht, in Länder des globalen Südens. In Lateinamerika wird diese Debatte unter dem Schlagwort des (Neo-)Extraktivismus geführt (vgl. Gudynas 2013). Die sowohl sozialwissenschaftliche als auch politische Diskussion analysiert die zunehmend aktiv verfolgte Reprimarisierung der lateinamerikanischen Ökonomien im Zusammenhang mit steigenden Weltmarktpreisen und den damit verbundenen sozial-ökologischen Konflikten und Abhängigkeiten. Ein Fokus liegt dabei auf der Unterscheidung zwischen einem „klassischen“ Extraktivismus, der auf einer liberalisierten Wirtschaft und einer entscheidenden Rolle von transnationalen Konzernen beruht, und einem Neo-Extraktivismus, der mit dem Aufstieg der sogenannten progressiven Regierungen in Lateinamerika verbunden ist und mit partiellen Nationalisierungen und Umverteilungsmaßnahmen einhergeht (Gudynas 2013). Lukas Schmidt, Bernhard Leubolt und Johannes Jäger setzen sich in ihrem Beitrag kritisch mit dieser Debatte auseinander und plädieren für eine differenzierte Analyse unterschiedlicher lateinamerikanischer Länder und der jeweiligen Rolle der Ressourcenextraktion für die Ökonomie. Dies wird an den Fallbeispielen Brasilien, Chile und Venezuela und mit Rückgriff auf regulationstheoretische Überlegungen illustriert. Melanie Pichler geht der Frage nach, inwiefern auch im südostasiatischen Kontext von extraktivistischen Entwicklungsmodellen gesprochen werden kann. Diese Frage wird am Beispiel Indonesiens und mit besonderem Fokus auf die Expansion der Palmölindustrie analysiert.

Ein weiterer Schwerpunkt des Heftes liegt auf dem Zusammenhang zwischen ungleichem Tausch und Güterketten im Rohstoffhandel. Anne Dietrich analysiert die Bemühungen des ehemaligen Ostblocks, der kapitalistischen Produktionsweise des Westens alternative Praxen solidarischen Handels entgegenzustellen. Dies wird anhand der Handelspolitik der

DDR mit Kuba (am Beispiel Zucker) und Äthiopien (am Beispiel Kaffee) veranschaulicht. Johannes Knierzinger bringt im darauffolgenden Beitrag die Idee des ungleichen Tauschs mit dem Konzept der Güterkettensteuerung in Verbindung und veranschaulicht diese theoretischen Überlegungen an Beispielen aus dem guineischen Bauxitbergbau. Schließlich diskutiert Karin Küblböck in einem praxisbezogenen Beitrag die Rohstoffinitiative der Europäischen Union und deren Konsequenzen für den afrikanischen Rohstoffsektor.

Literatur

- Arrighi, Giovanni (2002): The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects. In: *New Left Review* 15, 5-36.
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2007): Rohstoffsicherheit – Anforderungen an Industrie und Politik. <http://www.braunkohle-forum.de/files/bdi-rohstoffbericht.pdf>, 2.7.2014.
- Custers, Raf/Matthysen, Ken (2009): Africa's natural resources in a global context. http://www.ipisresearch.be/att/20090812_Natural_Resources.pdf, 23.7.2014.
- Deripaska, Oleg (2014): Quand la discipline s'impose à la métallurgie. In: *La voix de Rusal* 76 Janvier/2014, 3.
- Grillo, Ulrich (2007): Die Erwartungen der Industrie an eine strategische Rohstoffpolitik. Berlin: BDI. http://www.braunkohle-forum.de/files/rede_bdi-rohstoffkongress_2007.pdf, 16.9.2014.
- Gudynas, Eduardo (2013): Die neue alte Entwicklungsstrategie Lateinamerikas: Der Extraktivismus und seine Folgen. In: Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina/Öhlschläger, Rainer (Hg.): *Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika*. Baden-Baden: Nomos, 33-46.
- Hönke, Jana (2009): Extractive Orders: Transnational Mining Companies in the Nineteenth and Twenty-First Centuries in the Central African Copperbelt. In: Southall, Roger/Henning, Melber (Hg.): *A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development*. Scottsville, Kwazulu-Natal: University of KwaZulu-Natal Press, 274-298.
- Husband, Charles/McMahon, Gary/Van der Veen, Peter (2009): *The Aluminum Industry in West and Central Africa: Lessons Learned and Prospects for the Future*. Washington, D.C: World Bank.
- Huy, Dieter (2013): *Deutschland – Rohstoffsituation 2012*. Hannover: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe.
- Jäger, Johannes/Leubolt, Bernhard (2011): Reprimarisierung als neue Entwicklungsstrategie in Lateinamerika. In: *Kurswechsel* 3/2011, 59-69.

- Lee, Bernice/Preston, Felix/Kooroshy, Jaakko/Bailey, Rob/Lahn, Glada (2012):
Resources Futures: A Chatham House Report. London.
- Ravenhill, John (1985): Collective clientelism: The Lomé Conventions and North-South relations. New York: Columbia University Press.
- République française (2008) : Défense et Sécurité nationale. Livre blanc. Les Débats.
Paris: Odile Jacob.
- Southall, Roger/Melber, Henning (Hg., 2009): A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development. Scottsville/Kwazulu-Natal: University of KwaZulu-Natal Press.
- United States Geological Survey (2014): Minerals Information. <http://minerals.usgs.gov/minerals/index.html>, 23.7.2014.

Melanie Pichler
Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
melanie.pichler@univie.ac.at

Johannes Knierzinger
Universität Leipzig / Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
johannes.knierzinger@univie.ac.at

JOHANNES JÄGER, BERNHARD LEUBOLT, LUKAS SCHMIDT
Alles Extraktivismus in Südamerika?
Rohstoffrenten und Politik in Brasilien, Chile und Venezuela¹

1. Einleitung

Die vergangene Dekade war für den lateinamerikanischen Kontinent von einem enormen ökonomischen Aufschwung geprägt, der nicht zuletzt den konstant hohen Rohstoffpreisen zu verdanken war. Mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2,9 Prozent zwischen 2009 und 2012 scheinen Lateinamerika und die Karibik auch gegenwärtig nicht nur glimpflicher durch die aktuelle Wirtschaftskrise zu kommen als etwa die Industriestaaten, sondern sogar ein relativ stabiles Wachstum zu gewährleisten (für eine detaillierte Darstellung vgl. CEPAL 2013: 85; Lesay/Leubolt 2012). Mit dieser Entwicklung wird nicht nur der in den akademischen Auseinandersetzungen zum Thema anzutreffende Pessimismus gegenüber einer einseitigen Rohstofforientierung infrage gestellt, auch die seit den 1980er und 1990er Jahren vorherrschende neoliberale Ausrichtung des Kontinents wird zunehmend herausgefordert. In einigen lateinamerikanischen Ländern konnten sich alternative Staatsprojekte etablieren, während der primäre Sektor der Ökonomie (Landwirtschaft und Abbau natürlicher Ressourcen) an Bedeutung gewann. Vornehmlich linke Regierungen nutzen in diesem Zusammenhang die Einnahmen aus dem Exportgeschäft für die Umsetzung progressiver sozialpolitischer Maßnahmen. In unterschiedlichem Ausmaß wird dabei mit neoliberalen Politikmustern gebrochen und ein gesellschaftlicher Transformationsprozess in Gang gesetzt, der vor der Herausforderung steht, die Auswirkungen eines neoliberalen Projektes zu bearbeiten, das Lateinamerika über Jahrzehnte hinweg zu einer der Regionen mit der höchsten gesellschaftlichen Ungleichheit gemacht hat (vgl. Boris et al. 2005; Pimmer 2010).

Während konstantes wirtschaftliches Wachstum, progressive sozialpolitische Maßnahmen gepaart mit beachtlichen sozialen Fortschritten sowie eine verstärkte Süd-Süd-Kooperation für die Erfolge und das Selbstbewusstsein der Regierungen sprechen, werden zunehmend auch Widersprüchlichkeiten der neuen Entwicklungsmodelle kritisiert. Zum einen wird die Frage aufgeworfen, inwieweit die Abhängigkeit von hohen Weltmarktpreisen für Rohstoffe die Wachstumsstrategien gefährden könnte, zum anderen verursachen die durch die Ausbeutung natürlicher Ressourcen hervorgerufenen ökologischen Schäden verstärkt Kritik an den jeweiligen Regierungen, deren Kurs als „neo-extraktivistisch“ bzw. als „neuer progressiver Extraktivismus“ kritisiert wird (Gudynas 2012; Svampa 2012). Während die Rohstoffrenten beim traditionellen „Extraktivismus“ vor allem einer kleinen Gruppe gesellschaftlicher „Eliten“ zugute kämen, würden sie beim „Neo-Extraktivismus“ vordergründig für soziale Programme genutzt. Diesem progressiven Zug stünden allerdings die zuvor genannten Kritikpunkte externe Abhängigkeit und Zerstörung der Natur sowie mangelhafte Berücksichtigung der lokalen sozialen Bewegungen und Interessen gegenüber. Aufbauend auf diesen Argumenten wird die extraktivistische Neuausrichtung meist für den gesamten Subkontinent Lateinamerika diagnostiziert und kritisiert (vgl. Brand/Dietz 2013; FDCL/RLS 2012; Lang/Mokrani 2012). Ein wichtiger empirischer Indikator ist dabei häufig der steigende Anteil von Rohstoffen an den Exporterlösen.

Vor dem Hintergrund regulationstheoretischer und gramscianisch inspirierter Überlegungen (vgl. Becker et al. 2013; Bieling 2013) soll hier eine integrative Betrachtung von ökonomischen Prozessen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen erfolgen. Dafür wollen wir drei exemplarische Fallbeispiele diskutieren, um die doch sehr unterschiedliche Bedeutung und den sehr verschiedenen Umgang mit extraktivistischen Elementen in Entwicklungsstrategien darzulegen. Während Brasilien und Venezuela oftmals als neo-extraktivistisch bezeichnet werden, kann Chile eher als traditionell extraktivistisch beschrieben werden. Für Chile und Venezuela ist besonders die Ausfuhr von metallischen bzw. mineralischen Rohstoffen zentral. Während Chile über eine der weltweit größten Kupferreserven verfügt, gilt Venezuela als das Land mit den weltweit höchsten Reserven an Erdöl. Obwohl beide Staaten damit vor allem extensive Rohstoffextraktionsstrategien verfolgen, unterscheiden sie sich grund-

legend hinsichtlich der Verteilung der Rohstoffrenten. In Brasilien gilt der landwirtschaftliche Sektor als treibende Kraft der extraktivistischen Tätigkeiten. Außerdem wurde ein enormes Erdölfeld unter einer Salzschiefer im Meer (*Pré-Sal*) gefunden, für das aber noch keine Fördertechnologie existiert. Dennoch basiert die Akkumulationsdynamik vordergründig auf intensivem industriellen Wachstum. Die Strategie ist daher nur schwerlich als dominant neo-extraktivistisch zu charakterisieren (vgl. Burchardt/Dietz 2013: 183; Schmalz 2013: 54f; Jäger/Leubolt 2014).

2. Theoretischer Zugang

Um die unterschiedlichen (nationalen) Ausprägungen gesellschaftlicher Kämpfe um die Verteilung von Rohstoffrenten analytisch fassen zu können, greifen wir auf die Regulationstheorie zurück. Auf die Brauchbarkeit der Theorie in Zusammenhang mit der Analyse der Akkumulationsmodelle Lateinamerikas wurde bereits an anderer Stelle hingewiesen (vgl. Jäger/Leubolt 2014). Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal der vornehmlich rohstofforientierten Akkumulationsmuster konnte die jeweils dominante Verteilung der Renteneinkommen herausgearbeitet werden. Zur Spezifizierung der Analyse der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in unterschiedlichen Staaten Lateinamerikas werden wir daher im Folgenden die bereits gewonnenen Erkenntnisse aufseiten der Akkumulation mittels einer genaueren Betrachtung der jeweiligen Formen von Regulation kombinieren. In Anlehnung an bereits ausgearbeitete Typisierungsachsen der Regulationstheorie – (1) Lohnverhältnis, (2) Konkurrenzverhältnis, (3) monetäre Restriktion und (4) ökologische Restriktion – sowie ihrer Staatlichkeit und Räumlichkeit (Aglietta 2000; Becker 2007; Brand/Raza 2003) lassen sich unterschiedliche nationalstaatliche Entwicklungsprozesse herausarbeiten.

Die regulationstheoretischen Überlegungen werden mit hegemonietheoretischen Überlegungen bezüglich der Wechselwirkung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und Staatlichkeit ergänzt. Als zentrale Referenz wird hier die Theorie des erweiterten Staates von Antonio Gramsci (1991ff: 783, 1267, 1947) herangezogen. Zentral ist hierbei die Frage nach Hegemonie als historisch konkretes Moment der Übereinkunft unterschied-

licher gesellschaftlicher Interessen. In einer hegemonialen Konstellation gelingt es der herrschenden bzw. führenden Gruppe, mittels politischer, ideologischer und materieller Zugeständnisse andere Akteure konsensual in ihr Herrschaftsprojekt zu integrieren. Hegemoniale Beherrschung beinhaltet auch immer Elemente des Zwangs, die sich sowohl in den Staatsapparaten als auch der Alltagskultur einschreiben (Scherrer 2007: 73). Für Regionen der globalen Peripherie und Semi-Peripherie wie Lateinamerika wird argumentiert, dass vordergründig auf Konsens beruhende hegemoniale Konstellationen aufgrund des hohen Grades an Marginalisierung kaum denkbar sind (O'Donnell 1996). Die Marginalisierten werden zwar in untergeordneter Position in die Ökonomie eingebunden, bleiben aber aus Gesellschaft und Politik weitgehend ausgeschlossen (Quijano 1974). Schon die weite Verbreitung von Militärdiktaturen in Lateinamerika bis in die 1980er Jahre weist auf die größere Bedeutung von Gewalt hin. In liberal-demokratischen Gesellschaften werden Auseinandersetzungen um die Unterstützung von Regierungen seitens der unterschiedlichen Gruppen wichtiger, da meist die Elemente des Zwangs abgeschwächt werden müssen. Der vorliegende Beitrag geht diesen Auseinandersetzungen kursorisch nach.

3. Die Wiederentdeckung des „Entwicklungsstaates“ in Brasilien

Brasilien wird seit Anfang 2003 von einer Mitte-Links-Regierung unter den PräsidentInnen Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) und Dilma Rousseff (seit 2011) regiert. Unter ihrer Ägide wurde der neoliberale wirtschaftspolitische Kurs erst abgeschwächt und später weitgehend verlassen (näher dazu: Leubolt 2014). Das Staatsprojekt unterscheidet sich dabei deutlich vom „Petrosozialismus“ Venezuelas, Boliviens und Ecuadors, da die ökonomische Prosperität nicht gleichermaßen von Rohstoffexporten abhängt. Brasiliens Ökonomie ist im lateinamerikanischen Vergleich am stärksten industrialisiert und differenziert. Dadurch ist das Land einerseits nicht gleichermaßen abhängig vom Außenhandel: der Koeffizient für den Anteil importierter Waren variierte in den letzten fünf Jahren zwischen 15,9 % (2010) und 22,3 % (2013), während der Exportkoeffizient zwischen

16,2 % (2010) und 20,5 % (2009) lag (IPEA 2014). Trotz leicht steigender Bedeutung des Energiesektors, dessen Anteil am BIP zwischen 2002 und 2006 von 4,1 % auf 5,6 % stieg (eigene Berechnungen nach MME 2014²), waren staatlichen Einflussmöglichkeiten über dessen Regulierung sowohl politisch als auch ökonomisch stärker eingeschränkt als beispielsweise in Venezuela. Diese Rahmenbedingungen führen zu einer höheren Abhängigkeit der Regierung vom „guten Gang der Geschäfte“ und legten ein Bündnis der Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores* – PT) mit wichtigen Kapitalfraktionen nahe, um ökonomische Stabilität gewährleisten zu können. Auch die politischen Institutionen erlaubten keine Alleinregierung der PT, die mit anderen progressiven Parteien keine parlamentarischen Mehrheiten bilden konnte und auf politische Bündnisse mit Parteien des politischen Zentrums angewiesen war. Unter einem stark personenbezogenen Wahlrecht setzt sich die Mehrheit der brasilianischen ParlamentarierInnen aus UnternehmerInnen (unter ihnen eine starke Fraktion des Agrobusiness) und freiberuflich Tätigen zusammen (Rodrigues 2006). Auch auf dieser Ebene mussten daher Bündnisse geschmiedet werden, die 2006 in eine Koalitionsregierung der PT mit der großen Zentrumspartei PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*) mündeten. Die brasilianische Regierung ist daher als Mitte-Links-Regierung zu begreifen, die einen sozial-reformistischen Kurs verfolgt. Wichtigster Referenzpunkt ist der „Entwicklungsstaat“, dessen Konzeption darauf abzielt, ein Bündnis zwischen Marginalisierten, Proletariat und brasilianischem Kapital zu organisieren: Durch Armutsbekämpfung, eine deutliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns und erleichtertem Zugang zu Konsumkrediten soll dafür gesorgt werden, dass Marginalisierte und Proletariat in den Binnenmarkt integriert werden. Die dadurch entstehende Konsumbasis sorgt für Wachstumsimpulse der Ökonomie, die auch dem brasilianischen Kapital zugutekommen (Leubolt 2014; Novy 2012).

Konzeptionell sollten sich die skizzierten Veränderungen des Lohnverhältnisses zulasten des Auslandskapitals auf das Konkurrenzverhältnis auswirken. Der Fokus auf den Binnenmarkt zeigte anfänglich Erfolge, die sich besonders an relativ hohen Wachstumsraten des BIP ab 2005 zeigten. Auch die globale Finanzkrise wirkte sich anfänglich relativ schwach auf Brasilien aus (Becker et al. 2013). Ökonomisch profitierte das Land zwar von den relativ hohen Rohstoffpreisen und konnte dadurch die Export-

einnahmen deutlich erhöhen. Wichtigste Triebkraft der wirtschaftlichen Dynamik war aber der Binnenmarkt, der durch die Regulation des Lohnverhältnisses bis etwa 2010 prosperierte, was auch durch politische Einwirkung auf das Konkurrenzverhältnis weiter vorangetrieben wurde: Das groß angelegte „Programm für Wirtschaftliches Wachstum“ (*Programa de Aceleração do Crescimento* – PAC) initiierte staatliche Investitionen in Infrastruktur und begünstigte damit die brasilianische Industrie, aber auch (mittels Investitionen in soziale Infrastruktur) die Bevölkerung. Danach wirkte sich die Kombination aus Nachfragerückgang der chinesischen Industrie (vor allem Stahl, Soja und Agrotreibstoffe) und steigenden Importen der nun in den Binnenmarkt integrierten gesellschaftlichen Gruppen (vordergründig Konsumprodukte aus China und Südostasien) negativ auf die brasilianische Wirtschaft aus. Dazu trug auch die monetäre Regulation bei, da sich die relativ überbewertete Währung negativ auf Exporte und positiv auf Importe auswirkte (Leubolt 2014).

2011 brach das Wirtschaftswachstum nach kurzer aber deutlicher Erholung 2010 wieder ein und stagniert seither. Die brasilianische Regierung versuchte, mittels Eingriffen in das Konkurrenzverhältnis über Programme zur Förderung der nationalen Industrie die Entwicklung des Binnenmarktes wieder dynamischer zu gestalten. Diese Interventionen zeigten nur bedingt Wirkung. Die Regulation des Geldes bevorzugt eher Finanz- als industrielles Kapital. Die Leistungsbilanz als wichtigste Kennzahl des Außenhandels saldiert seit 2008 negativ, die brasilianische Industrie ist leidtragend und kann sich nur schwer gegen die ausländische Konkurrenz behaupten. Der Anteil der Industrie am BIP sank zwischen 2004 und 2009 von 25,2 % auf 22,1 %. Danach gab es leichte Zuwächse in der Extraktionsindustrie, deren Anteil am BIP (ohne Energiesektor) von 0,7 % (2009) auf 0,8 % (2012) des BIP stieg, während der Energiesektor mit einem BIP-Anteil von 4,7 % im Jahr 2012 wieder an Bedeutung einbüßte. Der BIP-Anteil der Landwirtschaft sank von 7,4 % (2003) auf 5,5 % im Jahr 2012 (eigene Berechnungen nach MME 2014).

Die entwicklungsstaatliche Strategie wirkte sich dennoch zentral auf das Naturverhältnis aus: Die Infrastrukturinvestitionen im Rahmen des PAC betrafen auch Großprojekte wie zum Beispiel Staudämme oder die Umleitung des großen Flusses *São Francisco*. Solche Großprojekte verfolgten oftmals unter anderem die Zielsetzung der ökonomischen

Entwicklung des Hinterlandes, die mit der intensiveren Nutzung natürlicher Ressourcen einhergeht. Außerdem wird die „Agrargrenze“ laufend ausgedehnt: Vor allem im westlich gelegenen Bundesstaat Mato Grosso werden tropische Regenwälder zur Gewinnung von agrarischen Anbauflächen vor allem für Soja abgeholzt (Coy/Klingler 2014). Dahinterstehende Fraktionen des Agrobusiness kooperieren weitgehend als BündnispartnerInnen mit der Regierung. Abseits der Landwirtschaft zeigen sich die Auswirkungen der „entwicklungsstaatlichen“ Strategie aber auch in den urbanen Räumen: Die Anhebung der unteren Einkommen führte dazu, dass nun mehr BrasilianerInnen über private PKWs verfügen. Trotz verstärkter Investitionen in die öffentliche Transportinfrastruktur kommt es also zu einer Art „nachholendem Fordismus“, der mit einer Zunahme von Luftverschmutzung einhergeht (Novy 2012).

Das brasilianische Modell des Entwicklungsstaates setzt auf viele Elemente sozialdemokratischer Politik des 20. Jahrhunderts: Umverteilung zugunsten der Armen soll zu einer Förderung des Binnenmarktes und damit in weiterer Folge der brasilianischen Industrie beitragen. Diese Strategie zeigte anfänglich Erfolge: Die brasilianische Industrie konnte von der Dynamisierung des Binnenmarktes profitieren, während sich die internationale Erhöhung der Rohstoffpreise und die steigende chinesische Nachfrage positiv auf neo-extraktivistische Sektoren wie Mineralienextraktion und Agrobusiness auswirkten. Die eben skizzierten Dynamiken weisen darauf hin, dass das brasilianische Modell nur schwerlich als dominant neo-extraktivistisch charakterisiert werden kann: Umverteilung wird vordergründig über Mindestlohngesetze und nicht über eine Neuverteilung der Renteneinnahmen organisiert. Dennoch offenbarte die Analyse Widersprüche sowohl ökonomischer als auch ökologischer Natur, die innerhalb der bestehenden politischen Allianzen als schwierig bearbeitbar erscheinen.

4. Grenzen neoliberaler Extraktionsstrategien in Chile

Chile galt lange als neoliberaler Musterschüler: Im Zuge von Liberalisierung und Exportorientierung konnte über längere Zeiträume relativ hohes und stabiles Wachstum erreicht werden. Was in der Diskussion

jedoch häufig weitgehend ausgeblendet blieb, war die Tatsache, dass Chiles wirtschaftliche Entwicklung primär auf dem außerordentlichen Ressourcenreichtum des Landes beruhte. Die strategische wirtschaftliche Umorientierung erfolgte im Zuge einer neoliberalen Konterrevolution unter der Diktatur Pinochets ab Mitte der 1970er Jahre. Diese hatte das Ziel, den chilenischen Weg zum Sozialismus zu stoppen und nachhaltig die Lohnabhängigen zu schwächen. Im Anschluss an die durch die Außenöffnung ermöglichte tiefe Finanzkrise zu Beginn/Mitte der 1980er Jahre lässt sich eine relativ dynamische Entwicklung ausmachen. Diese fußte vor allem auf der Ausweitung der Exporte. Neben traditionellen Ressourcen (Kupfer, Fischmehl) wurden auch neue Ressourcen bzw. ressourcenintensive Produkte (Zellulose, Lachs, Obst) exportiert. Das Akkumulationsregime ist damit als rohstoffbasiert und außenorientiert zu bezeichnen. Trotz der Versuche, die Exportstruktur zu diversifizieren, ist der Anteil der Kupfer/Metallexporte an den gesamten Exporten nach wie vor bei ca. 70 Prozent (Jäger/Leubolt 2014). Gestützt wurden die rohstoffbasierten Strategien durch eine entsprechende Ausgestaltung der ökologischen Restriktion, die die relativ ungehinderte Extraktion von Rohstoffen ermöglichte, weitgehend ohne die mit lokalen traditionellen Produktionsweisen verbundenen Interessen und sozialen oder ökologischen Aspekte berücksichtigen zu müssen. Finanzialisierungstendenzen konnten aufgrund einer entsprechenden Ausgestaltung des Geldverhältnisses bislang weitgehend hintangehalten werden (Görgl et al. 2011). Das kompetitive Lohnverhältnis ging jedoch erstens mit einer sehr verhaltenen und zweitens mit einer sehr ausdifferenzierten Lohnentwicklung einher. Das Ergebnis ist ein ausgesprochen hohes Maß an Ungleichheit, das sich in den letzten Jahren nur sehr wenig verringert hat. Der Gini-Koeffizient liegt noch immer knapp unter 0,5 (CEPAL 2012: 91). Im Konkurrenzverhältnis zeigte sich im Zuge der Außenöffnung eine deutliche Zunahme des Auslandskapitals, insbesondere in den extraktiven Bereichen, aber auch im Dienstleistungs- und Finanzsektor (Fazio 2010). Insgesamt kann damit eine tendenzielle Transnationalisierung des Kapitals konstatiert werden (Fischer 2011). Damit einher geht auch ein hoher struktureller Kapitalabfluss, der sich zum Teil auf bis zu 10 Prozent des BIP belief. Eine wesentliche Rolle spielte dafür der Kupferabbau. Durch die Privatisierung der Schürfrechte wurde der staatliche Anteil (des unter Allende Anfang der 1970er Jahre verstaatlichten

Kupfersektors) kleiner und der Anteil des privaten Kapitals und eine entsprechende Repatriierung der Gewinne immer bedeutender (Riesco 2008). Mit Ausnahme der Einnahmen aus der noch verbleibenden staatlichen Kupfermine CODELCO, die Dank der Pinochet-Verfassung zu einem bestimmten Anteil fix an das Militär gehen, wird die Rente aus der Ressourcenextraktion jedoch im Kontext sehr geringer effektiver Besteuerung in der Regel von privatem Inlands- und Auslandskapital angeeignet (Ramos 2011). Staatliche Einnahmen speisen sich damit nur zu einem geringen Teil aus den Renten und basieren vor allem auf Massensteuern. Wie in Anlehnung an Gudynas (2012) festzuhalten ist, kann daher schwerlich von einem Neo-Extraktivismus gesprochen werden, weil dieser an umverteilende Maßnahmen gekoppelt sein müsste. Vielmehr handelt es sich um einen traditionellen oder neo-liberalen Extraktivismus.

In der aktuellen Krise kam es nur zu einem leichten Einbruch der Wirtschaftsleistung. Unter anderem konnte jedoch auf Mittel aus einem staatlichen Stabilisierungsfonds zurückgegriffen werden, um den Wirtschaftsabschwung zu dämpfen. Im Kontext sich rasch erholender Rohstoffpreise sprang auch das Wachstum wieder an. Dennoch scheint das neoliberale Extraktionsmodell zunehmend von verschiedenen Seiten unter Druck zu geraten. Es ist offensichtlich, dass das neoliberale System mit seiner liberalen Sozialstaatlichkeit seine Versprechungen für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung nicht einlösen konnte (Fischer/Leubolt 2012). Die Angst vor der Wiederkehr einer die kapitalistischen Klasseninteressen verteidigenden Militärdiktatur hat deutlich abgenommen. An der Oberfläche zeigt sich dies durch immer wieder aufflackernde Arbeitskämpfe, aber auch in nach wie vor stattfindenden regelmäßigen Protesten und Streiks von Studierenden. Die politische Klasse, die sich in einem von der Pinochet Diktatur 1981 durchgesetzten liberalen Verfassungsrahmen bewegt, ist weithin delegitimiert. Dies drückt sich beispielsweise darin aus, dass nur knapp mehr als die Hälfte der Bevölkerung an den letzten Präsidentschaftswahlen teilnahmen. Die seit beinahe einem Jahr im Amt befindliche Mitte-Links-Regierung beginnt zwar, einige progressive Akzente in der Steuer- und Sozialpolitik zu setzen, am rohstoffbasierten Wirtschaftsmodell wird jedoch weiterhin festgehalten. Ebenso ist vor dem Hintergrund der nach wie vor gegebenen Kräfteverhältnisse eine substanzielle staatliche Umverteilung der Rohstoffrenten mittelfristig

nicht zu erwarten, auch wenn diese zunehmend von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zum Teil lautstark gefordert wird. Die Achillesferse des extraktiven Modells sind jedoch die Preisentwicklungen, allen voran für Kupfer. Seit 2013 wird in der breiteren Öffentlichkeit diskutiert, inwieweit das Ende eines „Superzyklus“ des Kupfers (und anderer Metalle) bereits absehbar sei (Palma 2013). Eine deutliche Reduktion der Rohstoffpreise würde mit Sicherheit eine ökonomische Krise nach sich ziehen und das neoliberale Akkumulationsmodell noch stärker delegitimieren. Dies könnte möglicherweise dazu führen, dass es zu verstärkten sozialen Auseinandersetzungen um die geringer werdende Rohstoffrente und bestenfalls zu stärker neo-extraktivistischen Entwicklungsstrategien kommt. Ein alternatives, stärker binnenorientiertes Entwicklungsmodell scheint jedoch auch mittelfristig nicht in Sicht.

5. Soziale Kämpfe um die Erdölrente in Venezuela

Mit dem Stichwort „Petrosozialismus“ (Azzelini 2008) lässt sich ein Staatsprojekt umschreiben, das auf dem lateinamerikanischen Kontinent für eine der radikalsten Formen der Umverteilung von Einnahmen aus dem rohstoffexportierenden Sektor steht: In Venezuela wird seit der Übernahme des Präsidentenamts durch Hugo Chávez im Jahr 1999 mittels progressiver sozial- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen für eine drastische Reduktion der gesellschaftlichen Ungleichheit gesorgt. Während diese in den Krisenjahrzehnten der 1980er und 1990er Jahre noch eine der höchsten des Kontinents darstellte, erreicht Venezuela voraussichtlich annähernd alle von den Vereinten Nationen für das Jahr 2015 gesteckten Millennium-Entwicklungsziele (vgl. CEPAL 2014). Gelungen ist dies vor allem mittels der Kontrolle des staatlichen Erdölunternehmens PdVSA (*Petróleos de Venezuela S.A.*) durch die Regierung und die Umverteilung der im Erdölsektor generierten Renten.

Das Lohnverhältnis hat sich in dieser Hinsicht in den vergangenen Jahren zugunsten der Lohnabhängigen verschoben. Während sich die Reallöhne in der bisherigen Regierungszeit der PSUV (*Partido Socialista Unido de Venezuela*) zwar nur wenig dynamisch entwickelt haben, tragen vor allem staatlich initiierte Sozialprogramme (*misiones*) sowie der

Ausbau des Gesundheitswesens und die Produktion staatlich subventionierter Lebensmittel im Rahmen von Kooperativen dazu bei, den Haushaltskonsum und den Lebensstandard der ArbeiterInnenklasse dennoch substanziell zu erhöhen. Reformen des Arbeitsrechtes und die zunehmende Formalisierung des Arbeitsmarktes sind zudem Ausdruck des gestiegenen politischen Gewichts der Interessen jener ArbeiterInnenfraktionen abseits der Mittelschicht, die noch vor wenigen Jahren von gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen waren (INE 2014; Jäger/Leubolt 2014: 173; Weisbrot/Sandoval 2009: 9ff; Wilpert 2007).

Im Geldverhältnis zeigt sich allerdings ein weitaus differenzierteres Bild: Die Regierung versucht seit Jahren, mittels Devisenkontrollen einerseits die anhaltende Kapitalflucht einzudämmen und andererseits mittels fixer Wechselkurse die Importe zu gewährleisten, die aufgrund der kaum konkurrenzfähigen nationalen Industrie und Landwirtschaft notwendig sind. Paradoxerweise gelingt es der venezolanischen Bourgeoisie gerade durch dieses System, einen Teil der Renten selbst abzuschöpfen.

Einerseits sind die güterimportierenden Kapitalfraktionen zwar von den staatlich kontrollierten Deviseneinnahmen abhängig: Die Einnahmen der PdVSA sind für den überwiegenden Teil der im Land befindlichen Devisen verantwortlich. Die nötigen Dollars für den Import von Lebensmitteln, Konsum- und Luxusgütern werden von staatlicher Seite subventioniert. Daher werden Erdölrenten verwendet, um die inländische Nachfrage decken zu können. Andererseits haben diese Kapitalfraktionen Wege gefunden, die Kontrollmechanismen zu umgehen und durch die Überfakturierung der Importgeschäfte die importierten Waren – entgegen der von der Regierung vorgesehenen Weitergabe der Subvention über die Ladenpreise – für ein Vielfaches des in Dollar bezahlten Preises zu verkaufen. Der daraus resultierende, oftmals enorme Gewinn wird wiederum im Ausland, im Immobiliensektor oder auf den Finanzmärkten angelegt und ist damit Teil der anhaltenden Kapitalflucht (Barredo 2014; Sutherland 2014; Wilpert 2013). Die in diesem Kontext jüngst stark gestiegene Inflation nützt in letzter Instanz vor allem der Bourgeoisie. Die negativen Effekte für die Kaufkraft der Lohnabhängigen werden für die ArbeiterInnenklasse zum Teil über die Sozialpolitik abgefedert, führen aber auf lange Sicht dazu, dass eine dynamische Entwicklung der Löhne eingeschränkt wird. Der Arbeitsmarkt basiert weiterhin auf extensiven Akkumulationslo-

giken, da Investitionen in produktive Sektoren, die eine Intensivierung wie etwa in Brasilien vorantreiben könnten, aufgrund der profitablen Importgeschäfte weiterhin nicht getätigt werden. Damit ist auch eine Dimension des Konkurrenzverhältnisses angesprochen, da der Charakter rohstoffbasierter Akkumulation in Venezuela momentan zu einer weiteren Stärkung von (in- und ausländischen) Kapitalfraktionen führt, die im Handels-, Finanz- und Dienstleistungssektor tätig sind (vgl. Sutherland 2012).

Als Reaktion forcierte die Regierung zuletzt zwar die Regulierung des Schwarzmarktkurses in Form eines zusätzlichen marktkonformen Wechselkurses (*SICAD II*), die Auswirkungen der letzten Jahre haben die gespannte politische Situation allerdings weiter verschärft. Vor allem die Mittelklasse, die die Devisenkontrollen nicht im selben Maß wie die Bourgeoisie nutzen kann und vor allem von den Teuerungen und (aufgrund von Preisspekulationen künstlich erzeugten) Warenverknappungen ihren Lebensstandard bedroht sieht, protestiert seit Anfang 2014 (teilweise gewaltsam) gegen die Regierung. Trotz des bei den jüngsten Kommunalwahlen eingefahrenen Wahlerfolges der PSUV weist diese verschärfte Instabilität auf die fragile gesellschaftliche Basis des Hegemonieprojekts der Regierung von Nicolas Maduro, dem Nachfolger des in seiner dritten Amtszeit verstorbenen Hugo Chávez, hin. Die Unzufriedenheit der Mittelklasse stärkt dabei jene Kapitalfraktionen, die im Rahmen des bürgerlichen Parteibündnisses MUD (*Mesa de la Unidad Democrática*) für eine Rückkehr zu neoliberalen Politikmustern eintreten, um die Renteneinnahmen wieder direkt in private Kanäle zu leiten. Eine wahrscheinliche Folge wäre unter anderem die Privatisierung der bereits gesellschaftlich etablierten Sozialprogramme (vgl. Cannon 2014). Die extrem niedrige Steuerbelastung (vgl. OECD et al. 2014) bzw. die in der monetären Restriktion angesprochenen Widersprüche der venezolanischen Geldpolitik können als direkte und indirekte Zugeständnisse an die Bourgeoisie im Rahmen des „bolivarischen Projekts“ betrachtet werden. Dennoch kämpfen die bürgerlichen Eliten weiterhin gegen den politischen Machtverlust in den Staatsapparaten und wollen die Renteneinnahmen direkt kontrollieren.

Neben dem Spannungsfeld aus sozialem Fortschritt und politischer und ökonomischer Instabilität zeigen sich auch Widersprüche im Hinblick auf die ökologische Restriktion: Venezuela verfügt zwar über eine der größten Erdölreserven der Welt, benötigt aber einen enormen energeti-

schen und finanziellen Input, um das besonders zähflüssige Ölvorkommen des Orinoco-Gebiets zu fördern. Zu den damit verbundenen Nachteilen hinsichtlich der Produktionskosten gegenüber konventionellem Öl kommt damit eine noch stärkere Belastung der Umwelt. Dies könnte in Zukunft dazu führen, dass sich gesellschaftliche Konflikte zunehmend um die Zerstörung der natürlichen Umwelt und die Verteilung der dadurch entstehenden Kosten drehen.

6. Schlussfolgerungen

Die gewählte regulationstheoretische Perspektive sowie die drei lateinamerikanischen Fallbeispiele zeigen die Notwendigkeit einer differenzierten Diskussion der Entwicklungsstrategien in Lateinamerika auf. Venezuela kann eindeutig als neo-extraktivistisch bezeichnet werden. Dort sind entsprechende Strategien und eine Umverteilung der Rohstoffrente vor allem für Sozialprojekte am stärksten ausgeprägt. Erheblich anders ist der Fall in Chile. Auch wenn dort ein rohstoffbasiertes Entwicklungsmodell vorliegt, so werden die Renten im Kontext liberaler Strukturen primär von inländischem und ausländischem Kapital privat angeeignet. Daher scheint uns die Bezeichnung neoliberaler Extraktivismus treffend. Brasilien ist jedoch nur schwerlich als „exemplarisch für [...] [den] Extraktivismus [...] linksliberale[r] Regierungen“ zu charakterisieren, wie Brand und Dietz (2013: 76) diagnostizieren, da rohstoffbasierte Entwicklungsmuster eine eher untergeordnete Rolle spielen. Das brasilianische Modell des Entwicklungsstaates weist zwar extraktivistische Züge auf, hat seine Dynamik aber in der Intensivierung der Produktionsweise, gestützt auf eine verstärkte Integration der bislang marginalisierten Gruppen. Zudem ist die Entwicklungsdynamik sehr wesentlich auf binnenorientierte und weniger auf exportorientierte Strategien zurückzuführen.

In den drei Fallbeispielen äußern sich die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Entwicklungsstrategien und die Verteilung der Rohstoffrente auf unterschiedliche Art und Weise: Die persistent neoliberale Politik Chiles sorgt dafür, dass vor allem in- und ausländische Kapitalgruppen an den Gewinnen aus dem Rohstoffsektor partizipieren und der Rückgang gesellschaftlicher Ungleichheiten im Vergleich zu Brasilien

und Venezuela kaum nennenswert ist. In Brasilien und Venezuela spielt dagegen Umverteilung eine wichtige Rolle in den Entwicklungsstrategien. Die Mitte-Links-Regierung Brasiliens verfolgt die Strategie, mittels einer Stärkung der Binnennachfrage die soziale Kluft zu schließen und gleichzeitig die nationale Bourgeoisie in das Wachstumsprojekt einzubeziehen. Das in Brasilien als *neo-desenvolvimentismo* diskutierte Modell hatte in jüngster Zeit vordergründig urbane Konflikte zur Folge (und nicht rurale, gemäß der These des „Neoextraktivismus“). In Venezuela sind soziale Kämpfe um Verteilungsfragen intensiver. Hier ist der Erdölsektor von so außergewöhnlich großer Bedeutung für die Ökonomie, dass das Ringen um die politische Kontrolle über die dort generierten Einnahmen einem offenen Klassenkampf gleichkommt. In beiden Fällen sind die sozialen Errungenschaften indirekt mit offenen Unmutsbekundungen der Mittelschicht verbunden. In allen Fällen generieren die verschiedenen Modelle jeweils spezifische neue Widersprüche im Umgang mit der ökologischen Restriktion wie auch unterschiedliche Potenziale für emanzipatorisches Handeln.

- 1 Besonderer Dank gilt den wertvollen Hinweisen von Melanie Pichler und den anonymen GutachterInnen.
- 2 Für diese Daten wurde auf die Aufbereitung des Bundesministeriums für Minen und Energie zurückgegriffen, da diese den Energiesektor besonders berücksichtigen. Außerdem beziehen sie sich im Gegensatz zu den Daten des IPEA (2014) für die Jahre ab 2010 nicht auf Schätzungen. Letztgenannte Daten weisen einen ungewöhnlich starken proportionalen Anstieg der extraktiven Industrie aus, der von 1,83 % des BIP im Krisenjahr 2009 auf 4,11 % im Jahr 2013 gestiegen wäre. Gemäß dieser Schätzungen wäre der Anteil gegenüber den Jahren bis 2008 (um 3 %) um mehr als 1 % gestiegen.

Literatur

- Aglietta, Michel (2000 [1976]): A theory of capitalist regulation. The US experience. London: Verso.
- Azzellini, Dario (2008): Lateinamerikanischer Petro-Sozialismus. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2008, 25-28.
- Barredo, Juan (2014): Fuga de capitales y reapropiación de la renta en Venezuela. In: Rebelión, 18.2.2014. <http://rebellion.org/noticia.php?id=180918>, 25.5.2014.
- Becker, Joachim (2007): Akkumulation, Regulation, Territorium. Zur kritischen Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie. Marburg: Metropolis.
- Becker, Joachim/Jäger, Johannes/Leubolt, Bernhard (2013): Die Weltfinanzkrise in Lateinamerika: Fragile Stabilität? In: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 6 (Supplement 1), 141-160.
- Bieling, Hans-Jürgen (2013): Vergleichende Kapitalismusanalyse aus der Perspektive einer neo-gramscianisch erweiterten Regulationstheorie. In: Bruff, Ian/Ebenau, Matthias/May, Christian/Nölke, Andreas (Hg.): Vergleichende Kapitalismusforschung: Stand, Perspektiven, Kritik. Münster: Westfälisches Dampfboot, 178-193.
- Boris, Dieter/Schmalz, Stefan/Tittor, Anne (Hg., 2005): Lateinamerika. Verfall neoliberaler Hegemonie? Hamburg: VSA.
- Brand, Ulrich/Dietz, Kristina (2013): Dialektik der Ausbeutung. Der neue Rohstoffboom in Lateinamerika. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2013, 75-84.
- Brand, Ulrich/Raza, Werner (2003): Der Regulationsansatz als Fordismus- oder Kapitalismustheorie? In: Brand, Ulrich/Raza, Werner (Hg.): Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes. Münster: Westfälisches Dampfboot, 7-16.
- Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina (2013): Extraktivismus in Lateinamerika – der Versuch einer Fundierung. In: Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina/Öhlschläger, Rainer (Hg.): Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika. Baden-Baden: Nomos, 181-200.
- Cannon, Barry (2014): Opposition in Bolivarian Venezuela: Caught Between Conflict and Compromise. In: E-International Relations, 8.4.2014. <http://www.e-ir.info/2014/04/08/opposition-in-bolivarian-venezuela-caught-between-conflict-and-compromise/>, 25.5.2014.
- CEPAL (2012): Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2013): Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2014): Programa Estadística ODM. <http://www.eclac.cl/mdg/>, 25.5.2014.
- Coy, Martin/Klingler, Michael (2014): Die sozial-ökologischen Kosten des Wachstums: Ein Bericht von der Pionierfront. In: Drekonja-Kornat, Gerhard/Prutsch, Ursula (Hg.): Brasilien 2014: Aufbruch und Aufruhr. Wien: LIT, 85-108.

- Fazio, Hugo (2010): *La Crisis Económica modifica el mapa de la Extrema Riqueza*. Santiago de Chile: LOM.
- FDCL/RLS (Hg., 2012): *Der Neue Extraktivismus: Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika*. Berlin: FDCL.
- Fischer, Karin (2011): *Eine Klasse für sich. Besitz, Herrschaft und ungleiche Entwicklung in Chile 1830-2010*. Baden Baden: Nomos.
- Fischer, Karin/Leubolt, Bernhard (2012): *Auf dem Weg zu mehr Gleichheit? Sozialpolitik in Brasilien und Chile nach dem „Linksruck“*. In: *Momentum Quarterly* 1 (1), 45-56.
- Görgl, Daniel/Imhof, Karen/Jäger, Johannes/Leubolt, Bernhard (2011): *Transformation monetärer Restriktion: Nationale Strategien und regionale Kooperation in Lateinamerika*. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 27 (2), 67-91.
- Gramsci, Antonio (1991ff): *Gefängnishefte*. Hamburg: Argument.
- Gudynas, Eduardo (2012): *Der neue progressive Extraktivismus in Südamerika*. In: *Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika/Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hg.): Der neue Extraktivismus. Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika*. Berlin: FDCL, 46-65.
- INE – Instituto Nacional de Estadística Venezuela (2014): *Información estadística sobre la fuerza de trabajo*. http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=103&Itemid=40, 25.5.2014.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014): *Online-Datenbank „ipeadata“*. <http://www.ipeadata.gov.br/>, 7.5.2014.
- Jäger, Johannes/Leubolt, Bernhard (2014): *Rohstoffe und Entwicklungsstrategien in Lateinamerika*. In: *Nölke, Andreas/May, Christian/Claar, Simone (Hg.): Die großen Schwellenländer. Ursachen und Folgen ihres Aufstiegs in der Weltwirtschaft*. Wiesbaden: Springer, 163-179.
- Lang, Miriam/Mokrani, Dunia (Hg., 2013): *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam.
- Lesay, Ivan/Leubolt, Bernhard (Hg., 2012): *Lateinamerika nach der Krise: Entwicklungsmodelle und Verteilungsfragen*. Wien: LIT.
- Leubolt, Bernhard (2014): *Transformation von Ungleichheitsregimes: Gleichheitsorientierte Politik in Brasilien und Südafrika*. Wiesbaden: VS Springer (im Erscheinen).
- MME – Ministério de Minas e Energia (2014): *Séries Históricas por Tabela (XLS) 4.7.1 – Energia e Socioeconomia – Produto Interno Bruto por Setor (tab 7.4)*. http://www.mme.gov.br/mme/menu/todas_publicacoes.html, 5.8.2014.
- Novy, Andreas (2012): *Widersprüche des brasilianischen Entwicklungsstaats*. In: *Lesay, Ivan/Leubolt, Bernhard (Hg.): Lateinamerika nach der Krise: Entwicklungsmodelle und Verteilungsfragen*. Wien: LIT, 117-130.
- O’Donnell, Guillermo (1996): *El estado burocrático autoritario: Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- OECD/CEPAL/CIAT (2014): *Estadísticas tributarias en América Latina*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr>, 25.5.2014.

- Palma, Gabriel (2013): La economía chilena, como el elefante, se balancea sobre la tela de una araña. CIPER. <http://ciperchile.cl/2013/03/25/la-economia-chilena-como-el-elefante-se-balancea-sobre-la-tela-de-una-arana/>, 29.8.2014.
- Pimmer, Stefan (2010): Lateinamerikanische Kräfteverhältnisse im Wandel. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 26 (1), 4-11.
- Quijano, Aníbal (1974): Marginaler Pol der Wirtschaft und marginalisierte Arbeitskraft. In: Senghaas, Dieter (Hg.): *Peripherer Kapitalismus*. Frankfurt: Suhrkamp, 298-341.
- Ramos, Marcela (2011): Royalty: Los millones de dólares que Chile regala a las empresas mineras. CIPER. <http://ciperchile.cl/2011/07/20/royalty-los-millones-de-dolares-que-chile-regala/>, 29.8.2014.
- Riesco, Manuel (2008): *Acerca de "Rentas Mineras y Desarrollo Social en Chile"*. Santiago de Chile: CENDA.
- Rodrigues, Leôncio Martins (2006): *Mudanças na Classe Política Brasileira*. São Paulo: PubliFolha.
- Scherrer, Christoph (2007): Hegemonie: empirisch fassbar? In: Merkens, Andreas/Rego Diaz, Victor (Hg.): *Mit Gramsci arbeiten. Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis*. Hamburg: Argument, 71-84.
- Schmalz, Stefan (2013): Neo-Extraktivismus in Lateinamerika? In: Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina/Öhlschläger, Rainer (Hg.): *Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika*. Baden-Baden: Nomos, 47-60
- Sutherland, Manuel (2012): Especulación, poca industria y escasas empresas en manos del Estado. In: *Rebelión*, 13.9.2012. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=155986>, 25.5.2014.
- Sutherland, Manuel (2014): Fraudes en la importación y los problemas que acarrearán. In: *Rebelión*, 30.6.2014. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=186670>, 15.7.2014.
- Svampa, Maristella (2012): Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 28 (3), 43-73.
- Weisbrot, Mark/Sandoval, Luis (2009): *The Chávez Administration at 10 Years: The Economy and Social Indicators*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research. <http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela-2009-02.pdf>, 25.5.2014.
- Wilpert, Gregory (2007): *Changing Venezuela by taking power. The history and policies of the Chávez government*. London: Verso.
- Wilpert, Gregory (2013): Venezuelas Öl und der Klassenkampf. In: *Le Monde Diplomatique*, 13.12.2013.

Abstracts

Der Artikel geht der Frage nach, inwieweit aktuelle Entwicklungen in Lateinamerika mit dem Begriff des Neo-Extraktivismus beschrieben werden können. Basierend auf einer regulationstheoretischen Perspektive werden unterschiedliche Entwicklungsweisen analysiert. Anhand der Fallbeispiele Brasilien, Chile und Venezuela wird gezeigt, dass nicht in allen Fällen Neo-Extraktivismus als die entscheidende Determinante für politökonomische Entwicklungen ausgemacht werden kann. Vielmehr spielen, etwa im Falle von Brasilien, binnenorientierte Industrialisierungsstrategien eine zentrale Rolle. Abschließend wird argumentiert, dass eine entsprechend differenzierte Debatte der Entwicklungen in Lateinamerika wünschenswert ist.

This paper deals with the question of to what extent recent developments in Latin America can be described by using the concept of neo-extractivism. Based on a regulationist perspective, different modes of development are distinguished. Comparative case studies for Brazil, Chile and Venezuela show clearly that neo-extractivism is not, in all cases, the key-element with which to understand the processes of development. On the contrary, in the case of Brazil it is mainly strategies of industrialisation which play a key role. In a nutshell, the authors argue for a more differentiated understanding of Latin American developments.

Johannes Jäger
Fachhochschule des BFI Wien
johannes.jaeger@fh-vie.ac.at

Bernhard Leubolt
Wirtschaftsuniversität Wien
bernhard.leubolt@wu.ac.at

Lukas Schmidt
Universität Wien
lukas.schmidt@univie.ac.at

MELANIE PICHLER

**Einmal Industrialisierung und zurück:
Die Palmölproduktion in Indonesien als Teil eines
extraktivistischen Entwicklungsmodells?**

I. Einleitung

Seit Beginn des Entwicklungsdiskurses in der Nachkriegszeit spielen natürliche Ressourcen eine zentrale Rolle in den Entwicklungsperspektiven von Ländern des globalen Südens. Insbesondere volkswirtschaftliche Ansätze wie die dependenztheoretische These einer säkularen Verschlechterung der *Terms of Trade* (Prebisch-Singer-These; vgl. Raffer/Singer 2004) in den 1950er Jahren, die Debatten um die sogenannte Holländische Krankheit in den 1960er Jahren (vgl. Krugman 1987) oder die Beobachtung eines Ressourcenfluchs in den 1990er Jahren (vgl. Sachs/Warner 2001) haben den Zusammenhang zwischen der Konzentration auf die Rohstoffextraktion und dem Wohlstand eines Landes thematisiert.

Realpolitisch bauten seit der Mitte des 20. Jahrhunderts Prozesse der nachholenden Entwicklung und importsubstituierenden Industrialisierung in Lateinamerika und später in Asien auf diesen Erkenntnissen auf. Selektive Industrialisierung und Exportdiversifizierung galten als wesentliche Prämissen einer nachholenden Entwicklung, wobei die Rolle des Staates als Entwicklungsmotor hervorgehoben wurde. Mit den zeitlich ungleich verlaufenden Schuldenkrisen in vielen Ländern des globalen Südens und der durch die sogenannten Strukturanpassungsprogramme erzwungenen Liberalisierung, Öffnung der nationalen Märkte und mitunter starken Deindustrialisierung verlagerte sich die Exportorientierung vieler Länder wieder zunehmend auf den Primärsektor (Burchardt/Dietz 2013; Gellert 2005). Insbesondere seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts führen steigende Weltmarktpreise für natürliche Ressourcen dazu,

dass Länder des globalen Südens Ressourcenextraktion und -export wieder als aktive Entwicklungsperspektive verfolgen.

In Lateinamerika wird diese Entwicklungsperspektive unter dem Begriff des *(Neo-)Extraktivismus* diskutiert (Brand/Dietz 2014; Gudynas 2013; Svampa 2012). Die sozialwissenschaftlich geprägte Debatte analysiert neben den makroökonomischen Faktoren einer zunehmenden Reprimarisierung auch die Rolle des Staates bei der Konstitution extraktiver Ökonomien sowie deren sozial-ökologische Kosten und Konflikte. Aufbauend auf dieser Debatte gehe ich im vorliegenden Artikel der Frage nach, inwiefern auch das Entwicklungsmodell in Indonesien als extraktivistisch bezeichnet werden kann. Konkret fokussiere ich auf die Expansion der Palmölindustrie, die insbesondere seit dem globalen Agrartreibstoffboom weltweite Aufmerksamkeit erfährt, stelle die ökonomischen Indikatoren dieser Expansion dar und analysiere die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und Konflikte, die sich dadurch ergeben.

Indonesien kontrolliert gemeinsam mit Malaysia etwa 90 Prozent des weltweit gehandelten Palmöls. 2013 produzierte der Inselstaat 26 Millionen Tonnen Palmöl auf 9 Millionen Hektar Land, einer Fläche, die in etwa der Größe Österreichs entspricht. Der globale Agrartreibstoffboom sowie die steigende Nachfrage nach Palmöl in bevölkerungsreichen asiatischen Schwellenländern wie China, Indien oder Pakistan begünstigen steigende Weltmarktpreise und heizen die Expansion weiter an; bis 2020 will Indonesien die Produktion auf 40 Millionen Tonnen erhöhen (The Jakarta Post 2014).

Im folgenden Abschnitt werden Begrifflichkeiten und Merkmale eines extraktivistischen Entwicklungsmodells geklärt und mit politökologischen, staats- und hegemonietheoretischen Annahmen verknüpft. Der dritte Abschnitt gibt einen historischen Überblick über die Ressourcenextraktion in Indonesien seit der Kolonialzeit und zeigt die Bedeutung der Palmölproduktion seit Ende der 1990er Jahre. Schließlich analysiert der vierte Abschnitt die staatliche Legitimierung der Ressourcenextraktion durch Strategien der Universalisierung von Interessen und der Inkorporation von Widerstand sowie die sozial-ökologischen Konflikte, die mit diesen Strategien verbunden sind.

2. Extraktivismus, Inwertsetzung von Natur und die Rolle des Staates

Die lateinamerikanische Extraktivismus-Debatte ist eng mit dem Aufstieg sogenannter progressiver Regierungen (zum Beispiel in Bolivien oder Ecuador) seit Beginn des 21. Jahrhunderts und einer daraus folgenden Umverteilungspolitik in diesen Ländern verbunden. Gudynas (2013: 35f) unterscheidet zwischen einem „klassischen“ Extraktivismus (zum Beispiel in Peru oder Kolumbien) mit geringen wirtschaftspolitischen Regulierungen und einer aktiven Rolle transnationaler Konzerne sowie einem Neo-Extraktivismus, der durch eine „teilweise Abkehr von neoliberalen Politiken, partielle Nationalisierungen, eine stärkere politische Kontrolle der Ressourcenaneignung und -gewinne sowie eine Ausweitung sozialpolitischer Programme“ (Brand/Dietz 2014: 91f) geprägt ist. Trotz dieser Umverteilungspolitik lassen sich starke Kontinuitäten erkennen, indem der Neo-Extraktivismus „die Strukturen und Funktionsregeln der Produktionsinteressen des Weltmarktes reproduziert, die sich auf die Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz, Einkommensmaximierung und Externalisierung der sozialen und umweltbezogenen Folgen beziehen“ (Gudynas 2013: 36).

Diese Kontinuitäten sind eng mit der spezifischen Aneignung von Natur und natürlichen Ressourcen unter kapitalistischen Verhältnissen verbunden. Mit Rückgriff auf die theoretische Perspektive der Politischen Ökologie, die im Gegensatz zu apolitischen und naturalistischen Vorstellungen von Natur und Umwelt ein wechselseitiges Verhältnis zwischen Natur und Gesellschaft konzipiert (vgl. Peet/Watts 2004), können natürliche Ressourcen nicht als eine der Gesellschaft externe Sphäre verstanden werden. Ihre Aneignung, Kontrolle und Nutzung müssen vielmehr im Verhältnis zu sozio-ökonomischen und politisch-institutionellen Strukturen und Prozessen analysiert werden. Unter kapitalistischen Verhältnissen ist diese Aneignung und Nutzung von Natur wesentlich durch Prozesse der *Inwertsetzung* und damit durch ihre Funktion für die Kapitalakkumulation bestimmt (Altvater/Mahnkopf 2007: 128ff). Inwertsetzung beschreibt die „Verselbständigung von Wert und Kapital gegenüber dem Gebrauchswert“ (Görg 2004: 1502) und bezeichnet den Prozess der Einhegung von gemeinschaftlich oder staatlich genutzten Ressourcen für die Kapitalakkumulation, der in unterschiedlichen Kontexten auch

als ursprüngliche Akkumulation (Marx 2008: 742) oder Akkumulation durch Enteignung (Harvey 2005: 87ff) bezeichnet wird. Dieser Prozess der Inwertsetzung inkludiert die Identifizierung und Definition der inwertzusetzenden Ressource, die Vergabe von Eigentumsrechten (Umwandlung von gemeinschaftlichen Nutzungsrechten in exklusive Eigentumsrechte) – die meist mit der Vertreibung konkurrierender NutzerInnen verbunden ist –, die tatsächliche Extraktion der Ressource, die Kommodifizierung, das heißt die Produktion für den Markt, sowie die Monetarisierung durch Tausch (Altvater/Mahnkopf 2007: 131). In einer globalisierten Ökonomie sind der Weltmarkt und dort realisierbare Devisen eine bedeutende Antriebskraft für die nationale und lokale Inwertsetzung von Ressourcen.

Aufbauend auf diesen theoretischen Annahmen beschreiben Brand und Dietz (2014: 96) ein Entwicklungsmodell als extraktivistisch, „wenn in konkreten Gesellschaften die gesellschaftlichen Verhältnisse und dominanten Strategien zwar nicht ausschließlich, aber wesentlich von der Inwertsetzung von Naturelementen geprägt sind. Diese sind wiederum über den kapitalistischen Weltmarkt und imperiale Politik vermittelt.“ Die Definition beschreibt die Inwertsetzung natürlicher Ressourcen als zentrale Dynamik des klassischen *und* des neuen Extraktivismus, während die jeweils konkrete Ausformung extraktivistischer Entwicklungsmodelle anhand historisch-konkreter sozio-ökonomischer und politisch-institutioneller Strukturen und Prozesse analysiert werden muss (Brand/Dietz 2014: 97).

Unter Rückgriff auf Erkenntnisse der materialistischen Staatstheorie und (neo-)gramscianischen Hegemonietheorie ist diese konkrete Ausformung allerdings nicht beliebig möglich. Zwar wird im Neo-Extraktivismus die Verteilung der Renten neu politisiert, sozial-ökologische Kosten werden jedoch weiter externalisiert, und die Ressourcenextraktion bleibt abhängig von geopolitischen Konstellationen und Weltmarktpreisen. Das hat nicht zuletzt mit dem Staat und dessen Funktion für die Rohstoffausbeutung zu tun. In vielen Ländern des globalen Südens sind Aufbau und Struktur des Staates historisch eng mit Einnahmen aus der Rohstoffausbeutung verbunden und demnach funktional für deren Reproduktion: „Macht, Status und Reichtum hängen primär vom Zugang zu Rohstoffen und Extraktionsrenten – und, wenn diese staatlich kontrolliert werden, vom Zugang zum Staat – ab [...]. Aus dieser Perspektive kann der Staat aus

dem Extraktivismus kaum Entwicklungsalternativen schaffen, vielmehr ist er der erste Garant dafür, dass das Extraktionsmodell selbst sozial und institutionell abgesichert wird“ (Burchardt/Dietz 2013: 194).

Das heißt, um überhaupt Möglichkeiten der Verteilung zu schaffen, muss ein solches Entwicklungsmodell die Inwertsetzung natürlicher Ressourcen ständig ausweiten. Diese Argumentation soll in keinem Fall die positive Bedeutung sozialpolitischer Maßnahmen oder staatlicher Regulierungen in Frage stellen, sondern lediglich auf die möglichen Grenzen eines staatlich gelenkten Extraktionsmodells hinweisen.

Demnach nimmt der Staat eine entscheidende Funktion in der Legitimierung und Absicherung eines extraktivistischen Akkumulationsregimes ein. Diese Legitimierung gelingt im Wesentlichen durch den Aufbau hegemonialer Projekte, das heißt, dass die Interessen der herrschenden Gruppen über Zugeständnisse und Kompromisse mit der breiten Bevölkerung verallgemeinert werden (Jessop 1990: 268). Für den Aufbau hegemonialer Projekte sind sowohl materielle Kompromisse und Zugeständnisse (Umverteilungsprogramme, Infrastrukturprojekte etc.) als auch diskursive Elemente der Legitimation zentral, auch wenn Zwangselemente für die Sicherung politischer und ökonomischer Stabilität wichtig bleiben (Opratko 2012: 189f). Die Analyse staatlicher Strategien zur Absicherung von Inwertsetzungsprozessen soll allerdings nicht vernachlässigen, dass der Staat kein homogener Akteur, sondern von Widersprüchen, Kämpfen und Konflikten geprägt ist (vgl. Jessop 1990; Tapia Mealla 2013), durch die die Inwertsetzung von Natur ständig herausgefordert und in denen um alternative hegemoniale Projekte gerungen wird.

3. Historische Entwicklung eines extraktivistischen Entwicklungsmodells am Beispiel der Palmölindustrie in Indonesien

Zentraler Aspekt für die Analyse eines extraktivistischen Entwicklungsmodells ist auf Basis der obigen Ausführungen die Inwertsetzung von Natur und damit die Extraktion von nicht oder kaum weiterverarbeiteten Rohstoffen, die zum Aufbau einer Enklavenökonomie führt. Die Rohstoffextraktion ist auf den Export ausgerichtet, das heißt, sie ist

wesentlich vom Weltmarkt und den dort realisierten Preisen bestimmt. Die Kontrolle von Territorium und gesicherte Eigentumsverhältnisse sind zentral, und der Staat nimmt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle in der Absicherung und Institutionalisierung dieses Modells ein, das durch den Aufbau von hegemonialen Projekten legitimiert wird. Vor dem Hintergrund dieser Elemente werden im Folgenden die Entwicklung der Ressourcenextraktion und die Expansion der Palmölproduktion in Indonesien analysiert.

3.1 Selektiver Extraktivismus während des Kolonialismus 1800 bis 1945

Die Geschichte des staatlich institutionalisierten Extraktivismus beginnt in Indonesien um 1800 mit der Übernahme der Niederländischen Ostindien-Kompanie durch den holländischen Kolonialstaat. Das 1830 eingeführte System der erzwungenen Bewirtschaftung (*cultuurstelsel*), bei dem BäuerInnen einen bestimmten Anteil an individuellen oder kollektiven Landflächen für Exportprodukte zur Verfügung stellen mussten, wurde 1870 von einem neuen Landwirtschaftsgesetz (*agrarische wet*) abgelöst, das eine kapitalistische Inwertsetzung von Land ermöglichte (Knight 1992). Die Kolonialregierung führte eine Unterscheidung in nichtfreies und freies Land ein und kategorisierte unter Ersterem bebautes und bewohntes Land und unter Letzterem jenes Territorium, das nicht permanent genutzt und demnach dem Staat zugesprochen wurde (Fitzpatrick 2007: 133). Gleichzeitig wurde eine rassistische Unterscheidung in Bezug auf Landbesitzverhältnisse eingeführt. EuropäerInnen konnten freies Land für den Aufbau einer Plantagenindustrie leasen, während Einheimischen in permanent besiedelten Gebieten kollektiver Landbesitz zugesprochen wurde, jedoch ohne die Möglichkeit einer Ausweitung der Landwirtschaft zu gewährleisten (Li 2010: 392ff). Damit wurde der Grundstein für eine noch heute vorherrschende strukturelle Heterogenität und die Herausbildung einer Enklavenökonomie für exportorientierte und extraktivistische Sektoren gelegt. Die Plantagenindustrie war auf Java konzentriert, während die restlichen Inseln des heutigen Indonesiens wenig bis gar nicht in den kapitalistischen Weltmarkt integriert waren.

3.2 Nachholender Extraktivismus während der „Neuen Ordnung“ 1965 bis 1998

Der Aufstieg eines extraktivistischen Entwicklungsmodells wurde nach der Unabhängigkeit Indonesiens 1945 und insbesondere nach dem Militärputsch Suhartos 1965 in verallgemeinerter Form institutionalisiert. Während unter dem linksgerichteten Präsidenten Sukarno mit dem Landwirtschaftsgesetz von 1960 eine weitreichende Agrarreform verabschiedet und koloniale Plantagen nationalisiert wurden, leitete Suharto mit seiner Regierungspolitik der Neuen Ordnung (*orde baru*) eine Konterrevolution ein. Auf Basis einer großangelegten Extraktion natürlicher Ressourcen – insbesondere von Holz, Erdöl und Mineralien – verfolgte Suharto mit Hilfe des Militärs eine nachholende Entwicklung (Barr et al. 2006: 18ff; Peluso et al. 2008: 380ff). Die Institutionalisierung des extraktivistischen Entwicklungsmodells wurde nicht nur durch eine faktische Aufhebung der Agrarreform und die Zerschlagung ihrer populären Basis (beispielsweise durch das Verbot aller unabhängigen Gewerkschaften) ermöglicht, sondern auch durch die Verabschiedung des Forstgesetzes im Jahr 1967. Der Zentralstaat deklarierte 143 Millionen Hektar Land als staatliche Waldflächen und brachte damit den Zugang zu etwa 70 Prozent des indonesischen Territoriums unter staatliche Kontrolle (Barr et al. 2006: 22f). Zeitgleich mit dem Aufbau einer großflächigen und exportorientierten Holzindustrie investierte Indonesien als einziges südostasiatisches Mitglied der OPEC mit dem staatlichen Unternehmen Pertamina auch in die groß angelegte Förderung der nationalen Erdölreserven. Im Jahr 1980 beliefen sich die extraktiven Sektoren Erdöl, Erdgas und Holz auf 80 Prozent der Exporteinnahmen (siehe Tabelle 1). Konzessionen für diese Sektoren wurden an große staatliche und private Unternehmen sowie an das Militär vergeben und führten zu einer enormen Zentralisierung der Staatsmacht (Barr et al. 2006: 25f). Der Aufbau des postkolonialen Staates in Indonesien basierte demnach in entscheidender Weise auf dem expansiven extraktivistischen Entwicklungsmodell. Macht und Einfluss waren von der Kontrolle über natürliche Ressourcen abhängig (Gellert 2010: 33f).

In Zusammenhang mit niedrigen Ölpreisen, Problemen in der Holzindustrie aufgrund von enormen Abholzungsraten sowie einem regionalen Industrialisierungstrend durch den Aufstieg der asiatischen Tigerstaaten setzte die indonesische Regierung ab den 1980er Jahren Industrialisie-

rungsprozesse in Gang. Erste diesbezügliche Schritte wurden Anfang der 1980er Jahre durch die Weiterverarbeitung von Holz gemacht (Barr et al. 2006: 26ff; Gellert 2005: 1351), in den 1990er Jahren kam es schließlich zu einer selektiven Industrialisierung in der Textil- und Schuhindustrie (siehe Tabelle 1). Zwischen 1980 und 1992 verzeichnete der Industriesektor jährliche Wachstumsraten von 20 bis 30 Prozent (Gellert 2010: 40). Gleichzeitig damit begann auch die großflächige Expansion der privatwirtschaftlichen Palmölindustrie, die in vielen Fällen auf der Abholzung übernutzter Holzkonzessionen auf den Inseln Sumatra und Kalimantan aufbaute (Casson 2000: 4f; McCarthy/Cramb 2009: 115f). Die staatliche Integration peripherer Räume in die kapitalistische Produktionsweise durch das Forstwirtschaftsgesetz war eine entscheidende Vorbedingung für diese Expansion und wurde seit den 1970er Jahren auch durch Vertragslandwirtschaftsprogramme zwischen Unternehmen und KleinbäuerInnen sowie eine groß angelegte Umsiedlungspolitik (*transmigrasi*) vorangetrieben (vgl. Casson 2000: 4f; McCarthy/Cramb 2009: 115f; Pichler 2014: 150ff).

3.3 Reprimarisierung im Zuge der neoliberalen Globalisierung 1998 bis heute

Nach einer selektiven Industrialisierung in den 1990er Jahren – wenn auch auf ressourcenintensiver Basis – traf die Asienkrise 1997/98 die indonesische Wirtschaft schwer. Die Strukturanpassungsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen verlangten eine umfassende Liberalisierung und Exportorientierung der Ökonomie, eine Ausrichtung, die bereits vor der Krise im Zuge eines weltweiten Trends in Richtung neoliberaler Globalisierung begonnen und mit den Kreditbedingungen des IWF abgesichert wurde (Li 2001: 655). Anders als in den 1980er und 1990er Jahren fokussierte die Exportorientierung allerdings nicht auf die weiterverarbeitende Industrie, sondern auf eine Reprimarisierung der Ökonomie (Gellert 2010: 28f). Tabelle 1 zeigt insbesondere für die Sektoren Kohle, Palmöl und metallische Erze enorme Wachstumsraten, während der Anteil von Erdöl und Holz an den Exporten aufgrund erschöpfender Ressourcen deutlich zurückging.

Code	Exportgut	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
32	Kohle	0,0	0,2	0,7	2,3	2,1	5,1	11,8	13,9
34	Erdgas	13,1	19,6	14,4	8,9	10,7	10,7	8,7	10,9
1511	Palmöl			0,8	1,6	1,8	4,4	8,6	9,4
33	Erdöl	58,7	46,8	29,0	14,2	12,5	11,8	9,2	8,8
72	elektronische Geräte	0,4	0,4	0,8	3,9	8,0	7,1	5,3	5,1
23	Kautschuk	5,4	3,9	3,3	4,3	1,5	3,1	4,7	4,2
28	metallische Erze (v.a. Kupfer & Zinn)	2,0	1,4	2,4	4,2	3,2	5,3	6,3	3,7
65	Textilien	0,2	1,3	4,9	6,0	5,6	4,0	2,7	2,4
85	Schuhe	0,0	0,0	2,2	4,4	2,6	1,6	1,6	1,8
63	Holz (verarbeitet)	0,3	5,1	12,0	10,3	5,2	3,1	1,4	1,5
24	Holz	8,3	1,3	1,0	0,8	0,6	0,4	0,4	0,4

Tabelle 1: Führende Exportgüter aus Indonesien in Prozent des Exportvolumens
in US\$ 1980–2012

Quelle: UN 2014, eigene Darstellung

Anmerkung: Für die ausgewählten Exportgüter wurde die zweistellige SITC-Klassifizierung herangezogen. Für Palmöl wurde die vierstellige HS-Klassifizierung verwendet, weil die betreffende SITC-Nummer neben Palmöl auch andere pflanzliche Öle und tierische Fette enthält.

Neben der Expansion des Kohlebergbaus nimmt die Palmölindustrie seit der Jahrtausendwende neue Ausmaße an. Abbildung 1 zeigt, dass die Produktion zwischen 2000 und 2013 von 6,8 auf 26 Millionen Tonnen beinahe vervierfacht wurde.

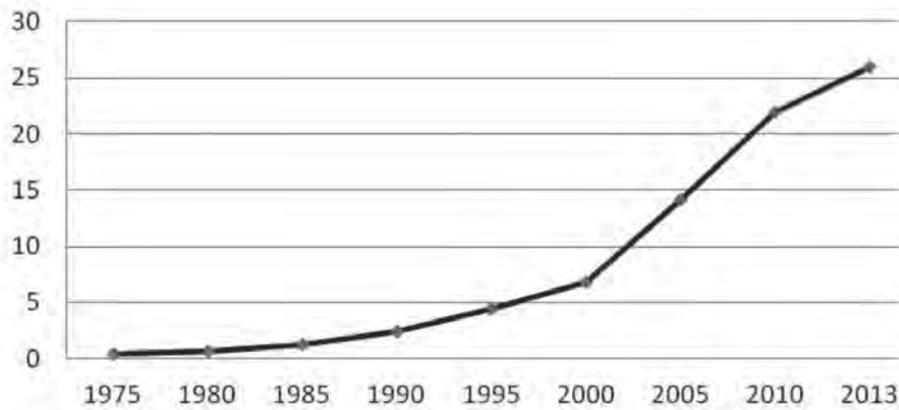


Abbildung 1: Palmölproduktion in Indonesien 1975–2013 (in Millionen Tonnen)

Quelle: FAO 2014, eigene Darstellung

Nach der Asienkrise expandierten vor allem private Palmölkonglomerate in einem solchen Umfang, dass Indonesien 2005/06 zum größten Palmölproduzenten der Welt aufstieg (Hirawan 2011: 217f). Malaysische Unternehmen hatten daran einen entscheidenden Anteil, weil in Malaysia Land knapp wurde und Arbeit wesentlich teurer als im Nachbarland war (Casson 2000: 7). Seit der Liberalisierung verlagerten zudem viele Unternehmen ihren Hauptsitz nach Singapur, weil sie dort von günstigen Steuerkonditionen profitieren (vgl. Pichler 2014: 97ff, 113ff). In Indonesien zeigen sich in Bezug auf die Akteure Kontinuitäten zur Neuen Ordnung. Die wichtigsten Palmölkonglomerate des Landes gingen aus horizontaler Differenzierung von Holz-, Erdöl- und anderen Extraktionsunternehmen hervor (beispielsweise Sinar Mas, Salim Group, Asian Agri) und wurden von den heute reichsten Männern Indonesiens (Eka Tjipta Widjaja, Liem Sie Liong, Sukanto Tanoto) mit engen Beziehungen zum Suharto-Regime gegründet (Pichler 2014: 87).

Diese Expansionsraten in Kombination mit einer enormen Landkonzentration im Plantagenbereich – das größte Palmölunternehmen Sinar Mas verfügt beispielsweise über eine Plantagenfläche von über 450.000 Hektar – führen zu umfassenden sozial-ökologischen Transformationsprozessen, die in einem wechselseitigen Verhältnis von Widerstand und politisch-institutioneller Absicherung und Legitimierung verhandelt werden.

4. Staatliche Strategien der Legitimation und sozial-ökologische Konflikte

Die bisherigen Debatten um Extraktivismus in Lateinamerika fokussier(t)en hauptsächlich auf den Bergbau sowie Erdöl und Erdgas. Doch auch der exportorientierte Plantagensektor und insbesondere die Materialität der Ölpalme entsprechen den Merkmalen eines extraktiven Sektors. Die Ölpalme ist eine mehrjährige Pflanze, die ähnlich wie Bergbauaktivitäten Kapital für mehrere Jahrzehnte bindet. Weil die Früchte der Ölpalme nach der Ernte innerhalb von 24 Stunden gepresst werden müssen, werden Ölpalmen in Plantagen von 5.000 bis 10.000 Hektar Land um eine Ölmühle gruppiert, die wiederum jeweils mit Raffinerien verknüpft ist, in denen das Rohpalmöl zu Speiseöl oder Biodiesel weiterverarbeitet und danach exportiert wird. Diese spezifischen Anforderungen an eine profitable Nutzung der Ölpalme setzen eine selektive Industrialisierung des ländlichen Raumes voraus (zum Beispiel Straßen, Hafenanlagen), wodurch die auf den „äußeren“ Inseln Indonesiens (Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Papua) konzentrierten Plantagen und Mühlen zum einen mit Raffinerien und regionalen Hafenstädten und zum anderen über transnationale Wertschöpfungsketten mit Handelskonzernen, Supermärkten, Finanzzentren und KonsumentInnen in Asien und Europa verbunden werden (Pye 2013: 470ff). Diese Materialität der Palmölplantagen führt zu einer umfassenden Umwandlung des Territoriums, das heißt, „die territoriale Expansion kann nicht kleinflächig und angepasst in bestehende Landschaften integriert werden, sondern muss diese totalitär umwandeln“ (Pye 2013: 472).

Die Transformation des Raumes hat umfassende sozial-ökologische Implikationen. Für den Großteil der Plantagen müssen Regenwälder gerodet werden, wobei insbesondere die Trockenlegung von Torfböden in diesem Zusammenhang aufgrund der Freisetzung enormer Mengen an CO₂ problematisch ist (Wetlands International 2006). Dazu kommen die Umweltauswirkungen der monokulturellen Produktion selbst, vor allem durch den hohen Einsatz von Pestiziden sowie die voranschreitende Bodenerosion. Gleichzeitig muss der staatlich propagierte Beitrag der Palmölproduktion zu Armutsbekämpfung und Arbeitsplatzbeschaffung (Kementerian Pertanian 2005) kritisch hinterfragt werden. Feld-

forschungen zeigen, dass die in den Regierungsprogrammen dargelegten Zahlen einer empirischen Analyse nicht standhalten und im Vergleich zu kleinbäuerlicher Landwirtschaft deutlich weniger Arbeitsplätze geschaffen werden (vgl. Li 2011: 283f). Außerdem schaffen Extraktionsökonomien in der Regel wenig formale Arbeitsplätze (Burchardt/Dietz 2013: 189), eine Tendenz, die in der Palmölindustrie besonders deutlich wird. Laut dem indonesischen NGO-Netzwerk Sawit Watch sind 70 Prozent der Arbeitsplätze in den Plantagen Saison- und Gelegenheitsarbeiten (Interview Sawit Watch, 20.7.2011, Bogor, Indonesien) ohne regelmäßige Löhne, Gesundheitsversorgung oder angemessene Arbeitsbekleidung. Die TagelöhnerInnen sind in der Regel landlose BäuerInnen, die durch die großflächige Inwertsetzung ihren Zugang zu Land verloren haben (Li 2011: 290f). Die Akkumulation durch Enteignung lokaler Bevölkerungsgruppen stellt ein enormes Konfliktpotenzial dar, ist aber für die großflächige und exportorientierte Palmölproduktion entscheidend. Diese verlangt die Kontrolle über Land und damit exklusive und kodifizierte Eigentumsverhältnisse, die gegenüber anderen Produktionsweisen und in den meisten Fällen gegen Widerstände durchgesetzt und legitimiert werden müssen.

Für die Inwertsetzung von Land im Zuge eines extraktivistischen Entwicklungsmodells spielt im postkolonialen Staat das Narrativ eines *nationalen Interesses* eine zentrale Rolle, das seit der Neuen Ordnung in den Land- und Forstwirtschaftsgesetzen institutionalisiert wurde und zur Aneignung von gewohnheitsrechtlichen Landansprüchen herangezogen wird. Zentral ist in diesem Zusammenhang das Landwirtschaftsgesetz von 1960, das bis heute den wichtigsten Referenzrahmen für die Plantagenwirtschaft darstellt. Auch wenn das Gesetz unter der progressiven Regierung Sukarnos verabschiedet wurde und eine grundsätzliche Anerkennung gewohnheitsrechtlicher Landansprüche (*hak ulayat* oder *adat*) ebenso wie eine umfassende Agrarreform inkludiert, wird der Hinweis auf das nationale Interesse als Grundlage für die Enteignung von BäuerInnen herangezogen: „Das landwirtschaftliche Recht, das auf das Land, das Wasser und den Raum angewendet wird, ist *adat*, vorausgesetzt es widerspricht *nicht dem nationalen Interesse und dem Interesse des Staates*“ (Republik Indonesia 1960: Artikel 5, Übersetzung und Hervorhebung MP). Noch deutlicher wird diese Auslegung in der Erklärung zum oben angeführten Artikel: „It

is also not acceptable for customary law communities to use their ulayat rights to oppose development projects, for example opposing forest clearing for generating local income or resettlement programs. [...]. The interests of customary law communities should be subordinated to national and State interests and the exercise of ulayat rights should also conform to the wider interest“ (Erklärung zu Artikel 5 des Landwirtschaftsgesetzes, zit. n. Colchester et al. 2006: 50).

Im Rahmen der Neuen Ordnung wurde das Landwirtschaftsgesetz demnach selektiv implementiert, indem gewohnheitsrechtliche Landansprüche ignoriert, die Agrarreform gestoppt und das staatliche Recht zur Aneignung von Land im „nationalen Interesse“ hervorgehoben wurden (Peluso et al. 2008: 387). Während das Landwirtschaftsgesetz gewohnheitsrechtliche Landansprüche grundsätzlich anerkennt, ist die Privilegierung staatlicher Eigentumsrechte im Forstgesetz, das 1999 aktualisiert wurde, noch deutlicher. Demnach gelten Waldflächen ausnahmslos als Eigentum des Staates, das ohne die Konsultation der dort lebenden Menschen in Plantagen umgewandelt werden kann (Republik Indonesia 1999: Artikel 1, 4). Diese Regelung ist für die Expansion von Palmölplantagen besonders entscheidend, weil diese in den meisten Fällen aus der Umwandlung von forstwirtschaftlichen in landwirtschaftliche Flächen hervorgehen.

Der Aufbau eines hegemonialen Entwicklungsmodells, das auf der großflächigen Extraktion von Land und anderer natürlicher Ressourcen sowie auf deren Legitimierung im Interesse der Nation beruht, geht – wie bereits oben ausgeführt – auf die Neue Ordnung seit Ende der 1960er Jahre zurück. Die Entscheidungen für diese Entwicklungsstrategie wurden im politischen Zentrum, also auf der bevölkerungsreichen Insel Java, getroffen und auf den ressourcenreichen Inseln Sumatra, Kalimantan, Sulawesi und später Papua implementiert. Dort, wo diese nationale Entwicklung als Allgemeininteresse in Frage gestellt wurde, sicherten das Militär und lokale Bürokraten die Stabilität und integrierten die Menschen, wenn nötig, durch staatliche Zwangsmaßnahmen (zum Beispiel durch Zwangsumsiedlungen) in die nationale Ökonomie. Dies betraf erstens die Integration indigener Gruppen, die sich der nationalen Entwicklung verweigerten. Sie wurden als „geografisch isoliert lebende Gruppen“ (*masyarakat terasing*) identifiziert und damit als „socially and culturally alienated and/

or still underdeveloped compared to other Indonesian communities in general“ definiert (zit. n. Safitri/Bosko 2002: 4). Die Fremdbeschreibung durch die Regierung als geografisch isoliert und unterentwickelt diente dazu, die politische, bürokratische und wirtschaftliche Assimilation dieser Gemeinschaften zu legitimieren und war Ausgangspunkt für großangelegte Umsiedlungen. Zweitens wurde eine aktive Depolitisierung der bäuerlichen Bevölkerung vorangetrieben. Unabhängige Bauernorganisationen – beispielsweise BTI (*Barisan Tani Indonesia* – Indonesische Bauernfront) – wurden verboten und durch die staatlich kontrollierte HKTI (*Himpunan Kerukunan Tani Indonesia* – Indonesische Assoziation bäuerlicher Harmonie) ersetzt. Widerstand und landwirtschaftliche Organisation wurden dadurch eliminiert oder in den Untergrund gedrängt (Peluso et al. 2008: 382).

Mit dem Sturz Suhartos im Zuge der Asienkrise 1997/98 und der sich anschließenden Liberalisierung des Landes wurde einerseits die Expansion von Palmölplantagen intensiviert, andererseits auch eine erneute Politisierung ermöglicht (Li 2001: 655). Landwirtschaftliche Kämpfe gegen ein extraktivistisches Entwicklungsmodell wurden aufgrund internationaler Konjunkturen mit Indigenenrechten verknüpft, wodurch den Landkonflikten die verteilungspolitische Sprengkraft genommen werden sollte. Beispiele dafür sind WALHI (*Wahana Lingkungan Hidup Indonesia* – Indonesisches Forum für Umwelt), bereits 1980 gegründet und heute das größte nationale Netzwerk für sozial-ökologische Fragen, sowie AMAN (*Aliansi Masyarakat Adat Nusantara* – Allianz Indigener Völker Indonesiens), gegründet im Jahr 1999.

Diese Politisierung von Landfragen und die Intensivierung sozial-ökologischer Konflikte stellen das extraktivistische Entwicklungsmodell, das seit Mitte der 1990er Jahre durch die Expansion der Palmölproduktion regeneriert wurde, zunehmend in Frage. 2013 ist AMAN beispielsweise ein Teilerfolg gelungen, indem der indonesische Verfassungsgerichtshof in einer wegweisenden Entscheidung die Unterordnung von gewohnheitsrechtlichen Waldflächen unter staatlichen Wald als verfassungswidrig erklärte, wodurch die ungehinderte Expansion von Palmölplantagen erschwert werden könnte. Derzeit ist allerdings noch völlig unklar, wann und wie diese Entscheidung tatsächlich implementiert wird (Rachman/Siscawati 2013: 7f). Dennoch zeigt die Entscheidung die zunehmende

Notwendigkeit staatlicher Zugeständnisse. Die Integration von KleinbäuerInnen im Rahmen von Vertragslandwirtschaftsprogrammen ist in diesem Zusammenhang eine zentrale staatliche Strategie, um Widerständen gegen die großflächige Expansion von Plantagenunternehmen entgegenzutreten und Legitimation zu schaffen. Die Vertragslandschaft hat in Indonesien eine lange Tradition, die sich seit der Unabhängigkeit allerdings stark verändert hat. Ab Ende der 1960er Jahre forcierte die Regierung unter Suharto mit Unterstützung der Weltbank die Kooperation zwischen Unternehmen und BäuerInnen. Staatliche Palmölunternehmen bepflanzten dafür staatliche oder gewohnheitsrechtliche Ländereien mit Ölpalmen und gaben anschließend 60 bis 80 Prozent der Plantagenfläche in Form von Plots an lokale oder umgesiedelte KleinbäuerInnen aus, von denen etwa zwei Hektar für Palmöl sowie ein Hektar für Wohnraum und Subsistenzwirtschaft vorgesehen waren. Die restliche Fläche von 20 bis 40 Prozent wurde von dem Unternehmen selbst bewirtschaftet (McCarthy/Cramb 2009: 116). Der Staat unterstützte die Integration von KleinbäuerInnen durch billige Kredite (Li 2011: 289). Ab dem Ende der 1990er Jahre wurde dieses Modell durch eine neue Form der „Partnerschaft“ zwischen KleinbäuerInnen und privaten Palmölunternehmen abgelöst, indem sich der Staat aus der direkten finanziellen Unterstützung zurückzog. Ohne diese war die Vertragslandwirtschaft für die Unternehmen allerdings wenig lukrativ, weshalb das Landwirtschaftsministerium Mitte der 2000er Jahre die staatliche Unterstützung unter neuen Vorzeichen wieder aufnahm, um die Expansion der Palmölproduktion trotz vermehrtem Widerstand voranzutreiben. Auch in dem heute gültigen Modell bringen lokale LandbesitzerInnen Flächen ein, die von einem Palmölunternehmen in einer zusammenhängenden Plantage bepflanzt werden. Anschließend werden allerdings nur noch 20 Prozent der beplanten Fläche an KleinbäuerInnen ausgegeben (Ministry of Agriculture 2007: Artikel 11) und ihnen stattdessen Gewinnanteile für ihre eingebrachten Flächen in Aussicht gestellt. Anders als in früheren Systemen haben diese nun keine Subsistenzflächen mehr und wenig Kontrolle über den tatsächlichen Produktionsprozess. Aufgrund fehlender Informationen und einer schwachen Verhandlungsposition werden nur selten Gewinnanteile in angemessener Höhe ausbezahlt (Li 2011: 291). Zudem fällt auch in diesem Modell das Land nach dem Ablauf der Plantagenkonzession nicht an die Bäue-

rInnen, sondern an den Staat zurück. Demnach sichert der Staat durch die Zusicherung von Kompensationszahlungen die Expansion eines extraktivistischen Entwicklungsmodells durch privatwirtschaftliche Palmölunternehmen ab und befördert die langfristige Enteignung von landwirtschaftlichen ProduzentInnen, die als Saison- und GelegenheitsarbeiterInnen in das Plantagensystem reintegriert werden.

5. Conclusio

Mit Rückgriff auf das Konzept des Extraktivismus hat dieser Artikel gezeigt, dass das Entwicklungsmodell Indonesiens – nach selektiven Industrialisierungstendenzen in den 1980er und 1990er Jahren – seit der Asienkrise wesentlich von der Fortführung einer ressourcenintensiven und exportorientierten Akkumulation geprägt ist. Die Verallgemeinerung eines extraktivistischen Entwicklungsmodells beginnt mit einem Fokus auf Erdöl- und Holzextraktion unter Präsident Suharto in den 1960er Jahren. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die Verstaatlichung der Waldflächen durch das Forstgesetz und deren Inwertsetzung durch Konzessionen an staatliche und private Unternehmen. Nach einer selektiven Industrialisierung ab dem Ende der 1980er Jahre durch die Weiterverarbeitung von Holz und den Aufbau einer Textilindustrie leiten die Strukturanpassungsprogramme im Zuge der Asienkrise eine erneute Reprimarisierung der Ökonomie ein, die neben Kohle insbesondere auf der Expansion von Palmöl basiert. Zwischen 2000 und 2013 wird die Palmölproduktion fast vervierfacht und lukriert mittlerweile etwa 10 Prozent der Exporteinnahmen.

Den ökonomischen Kennzahlen liegt eine umfassende sozial-ökologische Transformation zugrunde, die politisch-institutionell abgesichert und legitimiert wird, die gleichzeitig aber auch von Widerständen und Konflikten geprägt ist. Zentrale Legitimationsgrundlage ist das Postulat eines „nationalen Interesses“, das im Land- und Forstwirtschaftsgesetz die Grundlage für die Enteignung von Menschen und die staatliche Kontrolle über Land darstellt. Wichtig ist dies insbesondere in Bezug auf indigene Gruppen, die, als unterentwickelt und rückschrittlich definiert, in die nationale Ökonomie integriert werden sollen, sowie in Bezug auf

bäuerliche Gemeinschaften, deren unabhängige Organisierung durch den Aufbau einer einheitlichen und nationalen Gewerkschaft gebrochen und kriminalisiert wurde.

Seit dem Sturz Suhartos trägt die stärkere Liberalisierung des Landes zu einer enormen Expansion und Exportorientierung der Palmölindustrie bei, ermöglicht allerdings auch neue Formen der Politisierung, die sich beispielsweise in der Vernetzung von Indigenen und UmweltaktivistInnen in Bezug auf Landkonflikte zeigen. Vor dem Hintergrund der lateinamerikanischen Extraktivismus-Debatte folgt das indonesische Entwicklungsmodell allerdings eher einer klassischen als einer neo-extraktivistischen Ausrichtung. Zwar haben Konflikte in den letzten Jahren zugenommen und insbesondere die Indigenenbewegung Teilerfolge bezüglich der Rückgewinnung ihrer Ländereien erzielt; diese führten bisher allerdings nicht zu einem deutlichen Bruch mit den neoliberalen Politiken. Transnationale Konzerne – zunehmend aus Malaysia und Singapur – kontrollieren die Palmölindustrie, der unzureichende Beitrag der Palmölindustrie zur Arbeitsplatzbeschaffung wird nicht über Umverteilungsprogramme aufgefangen, und es gab bisher keine umfassenden Nationalisierungen von Palmölunternehmen, wie dies in vielen lateinamerikanischen Ländern zu beobachten ist.

Aufgrund der steigenden Widerstände gegen Inwertsetzungsprozesse und Landnahmen stellt die Integration von KleinbäuerInnen eine wichtige staatliche Strategie dar, um Widerstand gegen Plantagenprojekte zu entschärfen, ohne die monokulturelle Plantagenwirtschaft als solche in Frage zu stellen. Weil die Integration zwar mit Versprechen über materielle Zugeständnisse (Gewinnbeteiligungen, Kompensationszahlungen etc.) erreicht wird, diese allerdings oftmals nicht eingehalten werden, könnten Konflikte in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Ob diese auch zu einer tatsächlichen Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse im Staat führen, ist derzeit allerdings noch nicht abzusehen.

Literatur

- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2007 [1999]): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Barr, Christopher/Resosudarmo, Ida/Dermawan, Ahmad/McCarthy, John (Hg., 2006): Decentralization of forest administration in Indonesia. Implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods. Bogor: CIFOR.
- Brand, Ulrich/Dietz, Kristina (2014): (Neo-)Extraktivismus als Entwicklungsoption? Zu den aktuellen Dynamiken und Widersprüchen rohstoffbasierter Entwicklung in Lateinamerika. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 48 zu Entwicklungstheorien, 88-125.
- Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina (2013): Extraktivismus in Lateinamerika – der Versuch einer Fundierung. In: Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina/Öhlschläger, Rainer (Hg.): Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika. Baden-Baden: Nomos, 181-200.
- Casson, Anne (2000): The hesitant boom. Indonesia's oil palm sub-sector in an era of economic crisis and political change. Occasional Paper 29. Bogor: CIFOR.
- Colchester, Marcus/Jiwan, Norman/Sirait, Martua/Andiko/Firdaus, Asep/Surambo, A./Pane, Herbert (2006): Promised land. Palm oil and land acquisition in Indonesia. Implications for local communities and indigenous peoples. Bogor: Forest Peoples Programme/Sawit Watch.
- FAO (2014): FAOSTAT Database. Rome: FAO.
- Fitzpatrick, Daniel (2007): Land, custom, and the state in post-Suharto Indonesia. A foreign lawyer's perspective. In: Henly, David/Davidson, Jamie (Hg.): The revival of tradition in Indonesian politics. The development of adat from colonialism to indigenism. New York: Routledge, 130-148.
- Gellert, Paul (2005): The Shifting Natures of „Development“: Growth, Crisis, and Recovery in Indonesia's Forests. In: World Development 33 (8), 1345-1364.
- Gellert, Paul (2010): Extractive regimes. Toward a better understanding of Indonesian development. In: Rural Sociology 75 (1), 28-57.
- Görg, Christoph (2004): Inwertsetzung. In: Haug, Wolfgang (Hg.): Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus. Imperium bis Justiz. Band 6/II. Hamburg: Argument, 1501-1506.
- Gudynas, Eduardo (2013): Die neue alte Entwicklungsstrategie Lateinamerikas: Der Extraktivismus und seine Folgen. In: Burchardt, Hans-Jürgen/Dietz, Kristina/Öhlschläger, Rainer (Hg.): Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika. Baden-Baden: Nomos, 33-46.
- Harvey, David (2005). The new imperialism. New York: Oxford University Press.
- Hirawan, Fajar (2011): The impact of palm oil plantations on Indonesia's rural economy. In: Intal, Ponciano/Oum, Sothea/Simorangkir, Mercy (Hg.): Agri-

- cultural development, trade and regional cooperation in developing East Asia. Jakarta: ERIA, 221-266.
- Jessop, Bob (1990): *State theory. Putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.
- Kementerian Pertanian (2005): *Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan 2005–2025*. <http://www.litbang.deptan.go.id/special/rppk/efile>, 21.2.2014.
- Knight, G. Roger (1992): The Java sugar industry as a capitalist plantation. A reappraisal. In: *Journal of Peasant Studies* 19 (3-4), 68-86.
- Krugman, Paul (1987): The narrow moving band, the Dutch disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher: Notes on trade in the presence of dynamic scale economies. In: *Journal of Development Economics* 27 (1-2), 41-55.
- Li, Tania (2001): Masyarakat Adat, Difference, and the Limits of Recognition in Indonesia's Forest Zone. In: *Modern Asian Studies* 35 (3), 645-676.
- Li, Tania (2010): Indigeneity, Capitalism, and the Management of Dispossession. In: *Current Anthropology* 51 (3), 385-414.
- Li, Tania (2011): Centering Labor in the Land Grab Debate. In: *Journal of Peasant Studies* 38 (2), 281-298.
- Marx, Karl (2008 [1890]): *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band*. Berlin: Dietz.
- McCarthy, John/Cramb, Rob (2009): Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers. In: *The Geographical Journal* 175 (2), 112-123.
- Ministry of Agriculture (2007): Regulation number 26/Permentan/OT.140/2/2007 regarding plantation business permit guidelines. Jakarta: Ministry of Agriculture.
- Opratko, Benjamin (2012): *Hegemonie. Politische Theorie nach Antonio Gramsci*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Peet, Richard/Watts, Michael (2004): Liberating political ecology. In: Peet, Richard/Watts, Michael (Hg.): *Liberation ecologies. Environment, development, social movements*. London: Routledge, 3-47.
- Peluso, Nancy/Afiff, Suraya/Rachmann, Noer Fauzi (2008): Claiming the grounds for reform. Agrarian and environmental movements in Indonesia. In: *Journal of Agrarian Change* 8 (2-3), 377-407.
- Pichler, Melanie (2014): *Umkämpfte Natur. Politische Ökologie der Palmöl- und Agrartreibstoffproduktion in Südostasien*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Pye, Oliver (2013): Migration, Netzwerke und Alltagswiderstand: Die umkämpften Räume der Palmölindustrie. In: *Peripherie* 132, 466-493.
- Rachman, Noer Fauzi/Siscawati, Mia (2013): A new landmark in the trajectory of Indonesian agrarian-forestry politics. The status of masyarakat adat as rights-bearing subjects after the Indonesian Constitutional Court ruling of case number 35/PUU-X/2012. Bogor/Washington, DC: The Samdhana Institute/RRI.

- Raffer, Kunibert/Singer, H.W. (2004): *The Economic North-South Divide. Six Decades of Unequal Development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Republik Indonesia (1960): *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Jakarta.
- Republik Indonesia (1999): *Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan*. Jakarta: Republik Indonesia.
- Sachs, Jeffrey/Warner, Andrew (2001): *The Curse of Natural Resources*. In: *European Economic Review* 45 (4-6), 827-838.
- Safitri, Myrna/Bosko, Rafael (2002): *Indigenous peoples/ethnic minorities and poverty reduction Indonesia*. Manila: Asian Development Bank.
- Svampa, Maristella (2012): *Bergbau und Neo-Extraktivismus in Lateinamerika*. In: *FDCL/RLS (Hg.): Der Neue Extraktivismus. Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika*. Berlin: FDCL, 14-23.
- Tapia Mealla, Luis (2013): *Der Staat unter den Bedingungen gesellschaftlicher Überlagerungen. Post-koloniale Anregungen für die politische Theorie*. In: Brand, Ulrich/Radhuber, Isabella/Schilling-Vacaflor, Almut (Hg.): *Plurinationale Demokratie in Bolivien. Gesellschaftliche und staatliche Transformationen*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 282-305.
- The Jakarta Post (2014): *Regulation may dash palm oil industry's hopes for higher output*. 28.1.2014. <http://www.thejakartapost.com/news/2014/01/28/regulation-may-dash-palm-oil-industry-s-hopes-higher-output.html>, 6.2.2014.
- UN (2014): *United Nations Commodity Trade Statistics Database*. New York: United Nations Publications Board.
- Wetlands International (2006): *Peatland degradation fuels climate change*. Wageningen: Wetlands International.

Abstracts

Vor dem Hintergrund der lateinamerikanischen Extraktivismus-Debatte geht dieser Artikel der Frage nach, ob das indonesische Entwicklungsmodell als extraktivistisch bezeichnet werden kann, wie die Extraktion von natürlichen Ressourcen legitimiert wird und welche sozial-ökologischen Konflikte sich dadurch ergeben. Nach einer historischen Darstellung unterschiedlicher Phasen der Ressourcenextraktion seit der Kolonialisierung fokussiert der Artikel auf die Expansion der Palmölindustrie als wichtigen Teil einer Reprimarisierung der indonesischen Ökonomie. Die Analyse zeigt, dass trotz einer zunehmenden Politisierung von Landkonflikten seit dem Sturz von Suharto die Palmölplantagen ungehindert ausgedehnt wurden und bisher kein alternatives staatliches Projekt aufgebaut werden konnte, weshalb von einem klassischen Extraktivismus ohne deutlichen Bruch mit neoliberalen Politiken gesprochen werden kann.

Based on the debate on extractivism in Latin America, this article analyses the Indonesian development model, the legitimation of resource extraction, and the emerging conflicts accompanying this extraction. After a historical sketch of different phases of resource extraction from the colonial period onwards, the article focusses on the expansion of oil palm plantations as an important part of the reprimarisation of the Indonesian economy, as well as on the state strategies that legitimate this expansion. The analysis shows the expansion of the oil palm area despite an increasing politicisation of land conflicts since the fall of Suharto, with no alternative state project on the horizon. Therefore, the article defines Indonesia as a classical form of extractivism, without a clear break with neoliberal policies.

Melanie Pichler

Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien

melanie.pichler@univie.ac.at

ANNE DIETRICH

**Zwischen solidarischem Handel und ungleichem Tausch:
Zum Südhandel der DDR am Beispiel des Imports
kubanischen Zuckers und äthiopischen Kaffees**

I. Einleitung

Im Zentrum des entwicklungstheoretischen Diskurses der 1960er und 1970er Jahre stand häufig die Suche nach allgemeingültigen Zusammenhängen, um ungleiche Entwicklung zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden zu erklären (Mandel 1973; Prebisch 1968; Wallerstein 1979). Dabei lag das Hauptaugenmerk auf der Abhängigkeit der Länder der „Dritten Welt“ von Akteuren in der „Ersten Welt“ und deren jeweiliger Einbindung in die kapitalistische Weltwirtschaft. Dass auch Länder des sozialistischen Lagers in diesem Gefüge eine Rolle spielten, sollte außer Frage stehen. Mit welchen alternativen Praktiken Akteure in der „Zweiten Welt“ der kapitalistischen Weltwirtschaft begegneten und wie sie ihren Handel mit dem globalen Süden deuteten und legitimierten, sind auch aus heutiger Perspektive interessante Fragestellungen, die einer kritischen Auseinandersetzung bedürfen. Die Analyse von Fallstudien zum Südhandel ausgewählter Länder des Ostblocks ist ein erster Schritt, um bestehende Forschungslücken zu schließen und Schlussfolgerungen zur spezifischen Struktur dieser sozialistischen Handelsbeziehungen zu treffen.

Im Zentrum dieses Beitrages steht der Handel der DDR mit Kuba und Äthiopien, wobei der Import von kubanischem Zucker ab 1960 und von äthiopischem Kaffee ab 1977 untersucht werden soll. Rohrzucker bzw. Kaffee stellten die wichtigsten Exportgüter Kubas und Äthiopiens dar und waren für die Volkswirtschaft und Konsumgesellschaft der DDR von entscheidender Relevanz. Meine Grundannahme ist, dass aufgrund der unterschiedlichen Position der DDR und Kubas bzw. Äthiopiens in

der Internationalen Arbeitsteilung zum Zeitpunkt der Aufnahme der Handelsbeziehungen Asymmetrien in den jeweiligen Außenhandelsstrukturen vorherrschten. Diese Asymmetrien konnten nun entweder die Form solidarischer¹, wie im Falle des Zuckerhandels mit Kuba im Kontext der Zusammenarbeit im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)², oder ungleicher Tauschbeziehungen³, wie im Falle des bilateralen Kaffeehandels mit Äthiopien, annehmen.

Ausgehend von der These, dass Ende der 1970er Jahre eine Interessenverschiebung im Südhandel der DDR stattfand – weg von einer Utopie der „internationalen Solidarität“ hin zu einer pragmatischeren Außenhandelspolitik, deren Primärziel die Einsparung von Devisen war – soll untersucht werden, welcher Handelspartner tatsächlich vom jeweiligen Warenaustausch stärker profitierte: die DDR oder Kuba bzw. Äthiopien.

Meine Ausführungen zu den Handelsbeziehungen zwischen der DDR und Kuba bzw. Äthiopien befassen sich mit drei zentralen Fragen:

- (1) Welche Stellung nahmen die DDR, Kuba und Äthiopien in der Internationalen Arbeitsteilung ein? In einem ersten Schritt soll deshalb mit Bezugnahme auf VertreterInnen der Weltsystemtheorie und der Güterkettenforschung eine Verortung der genannten Länder innerhalb der Weltwirtschaft der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erfolgen.
- (2) Welche Bedeutung hatten Zucker bzw. Kaffee für die jeweilige Nationalökonomie? Diese Frage ist grundlegend, weil sie die Motive der kubanischen bzw. äthiopischen Regierung für die Aufnahme, aber auch den Abbruch von Handelsbeziehungen zu kapitalistischen und sozialistischen Ländern zum Vorschein bringt. Daran schließt die Frage nach dem Abhängigkeitsverhältnis des jeweiligen Landes von ausländischen Märkten an.
- (3) Wie sahen einzelne Prozesse der Gewinnung und Verarbeitung von kubanischem Zucker und äthiopischem Kaffee aus? Auf welchen Wegen gelangten die Agrarprodukte in den Export? Wer kontrollierte die jeweiligen Handelsbeziehungen mit der DDR?

Zur Beantwortung dieser Fragen habe ich Behördenquellen, Zeitungen und andere Publikationen aus deutschen, äthiopischen und kubanischen Archiven und Fachbibliotheken herangezogen und Experten der äthiopischen Kaffee- und kubanischen Zuckerwirtschaft interviewt. Aufbauend auf den Ergebnissen meiner vergleichenden Untersuchung soll im dritten

Teil des Beitrages konstatiert werden, welche Aspekte ein modifiziertes Analysemodell berücksichtigen muss, um den Anforderungen sozialistischer Produktionsverhältnisse und Handelsprozesse gerecht zu werden.

2. Die DDR, Kuba und Äthiopien in der Internationalen Arbeitsteilung

Um die Ausgangsbedingungen für den Handel der DDR mit ausgewählten Ländern des globalen Südens zu analysieren, ist es zunächst erforderlich, deren jeweilige Stellung in der Internationalen Arbeitsteilung zu verorten. Hopkins und Wallerstein (1986: 157) charakterisierten die kapitalistische Weltwirtschaft als „a historical system marked by a world-scale division of labor“. Gemäß dieser Internationalen Arbeitsteilung unterscheiden die Weltsystemtheoretiker zwischen Ländern des Zentrums (*core countries*), der Semiperipherie (*semiperipheral countries*) und der Peripherie (*peripheral countries*). Diese Kategorisierung wurde später von Gereffi und anderen GüterkettenforscherInnen aufgegriffen. Während im Zentrum zu einem großen Anteil mit *core activities* Gewinne erzielt werden, werden in der Peripherie vor allem weniger wirtschaftlich profitable Tätigkeiten ausgeübt. In der Semiperipherie findet eine mehr oder weniger ausgewogene Mischung aus beidem statt (Arrighi/Drangel 1986: 11f; Gereffi/Korzeniewicz 1990: 47f).

Auf den ersten Blick erscheint die beiden Ansätzen gemeinsame starke Fokussierung auf die kapitalistische Weltwirtschaft problematisch bei der Analyse von Handelsbeziehungen zwischen Ländern der „Zweiten“ und der „Dritten Welt“. Die Frage, ob und inwiefern diese Sonderfälle innerhalb des kapitalistischen Systems darstellten oder doch eher einer alternativen nichtkapitalistischen Wirtschaftsordnung zuzuordnen seien, ist zu Zeiten des Kalten Krieges kontrovers diskutiert worden. Wallerstein (1979: 42) selbst argumentierte gegen die von sowjetischen Wissenschaftlern postulierte „Existenz zweier Weltsysteme mit zwei nebeneinander bestehenden Arbeitsteilungen“, da seiner Logik nach in der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts nur Raum für ein einziges Weltsystem war, nämlich das der kapitalistischen Weltwirtschaft, und dessen Struktur der Interdependenz nur auf eine einzige Arbeitsteilung hinauslaufen konnte (ebd.: ff).

Auch wenn Wirtschaftsexperten der RGW-Mitgliedsländer die Vorzüge einer alternativen „internationalen sozialistischen Arbeitsteilung“ priesen, die mittels der Schaffung gleichberechtigter Partnerschaftsverhältnisse im internationalen Handel „dem nichtäquivalenten Warenaustausch entgegen“ wirke (Rymalow 1964: 49), ließ sich eine Einbindung der sozialistischen Länder in ein Wirtschaftssystem jenseits von RGW und blockfreier Welt nicht leugnen. Brüche in der kapitalistischen Weltwirtschaft hatten ebenfalls Auswirkungen auf Ostblockländer. Dies zeigte sich beispielsweise besonders deutlich in den 1970er Jahren, als Ölkrise, Strukturwandel und Veränderungen auf den globalen Finanzmärkten auch und sogar in einem besonderen Maße die Nationalökonomien der osteuropäischen Ländern vor große Herausforderungen stellten (vgl. Kotkin 2010: 80ff; Steiner 2008: 39ff). Darüber hinaus nahmen auch die Austauschbeziehungen der Länder des sozialistischen Lagers untereinander bzw. die zwischen ihnen und den blockfreien Staaten aufgrund der allgemeinen Devisenknappheit häufig kapitalistische Züge an. Da die Handelsbeziehungen zwischen Ländern der „Zweiten“ und der „Dritten Welt“ allerdings entscheidend durch sozialistische Diskurse geprägt wurden, muss eine nachträgliche Analyse damalige Konzepte wie das der „internationalen sozialistischen Arbeitsteilung“ einbeziehen.

Zur Positionsbestimmung innerhalb der Internationalen Arbeitsteilung soll auf eine Klassifizierung von Korzeniewicz und Martin aus dem Jahr 1994 verwiesen werden. Sie ordnen sowohl die DDR als auch Kuba der Kategorie Semiperipherie, Äthiopien hingegen der Kategorie Peripherie zu (Korzeniewicz/Martin 1994: 88). Ihr Untersuchungszeitraum umfasst aber nur die Jahre 1970 bis 1987. Somit werden hier keine Aussagen über die Situation in den 1960er Jahren getroffen. Die semiperiphere Zuordnung Kubas ist demzufolge im Kontext seiner zu diesem Zeitpunkt bereits erfolgten Integration ins System der „internationalen sozialistischen Arbeitsteilung“ zu verstehen. In diesem standen sich die DDR und Kuba seit 1972 als gleichberechtigte Handelspartner innerhalb des RGW gegenüber. Zum Zeitpunkt der Aufnahme der Handelsbeziehungen zwischen den Ostblockländern und Kuba 1960/61 muss aber von einem starken Gefälle zwischen deren Wirtschaftspotenzialen ausgegangen werden. Zur „Angleichung des ökonomischen Entwicklungsniveaus“ (Leuchter 1988: 108) wurde Kuba innerhalb der „internationalen

sozialistischen Arbeitsteilung“ von Seiten der RGW-Mitgliedsstaaten bei der Modernisierung seiner Industrie und der Ausbildung von Fachkräften unterstützt. Darüber hinaus wurden Kredite zu Vorzugsbedingungen und ein Absatzmarkt, auf dem Kuba sein Hauptexportgut Zucker zu stabilen Preisen verkaufen konnte, gewährt. Ein Großteil der RGW-Maßnahmen bezog sich allerdings auf die Förderung der Produktion von Rohstoffen wie Zucker, Zitrusfrüchten oder Nickel und verstärkte damit Kubas Problem der Rohstoffabhängigkeit. Auch das postrevolutionäre Äthiopien wurde von den sozialistischen Ländern, Kuba eingeschlossen, unterstützt. Allerdings hatte hier militärische Unterstützung klaren Vorrang vor wirtschaftlichen Transferleistungen.

3. Rohstoffabhängigkeiten, Weltmarktpreise und Handelsmotive

Mit dem Verweis auf die Relevanz bestimmter Rohstoffe für die Nationalökonomie eines Landes im globalen Süden soll im Folgenden gezeigt werden, welche unterschiedlichen Strategien (zum Beispiel Diversifizierung des Exportangebots oder der Handelspartner) von Kuba und Äthiopien verfolgt wurden, um ihrem spezifischen Abhängigkeitsverhältnis zu begegnen. Diese lassen auch Rückschlüsse auf die Motive für den Handel mit der DDR zu. Mit Blick auf die globalen Rohstoffmärkte ist von entscheidender Bedeutung, dass aus Rohstoffabhängigkeiten immer auch Abhängigkeiten von Weltmarktpreisentwicklungen erwachsen. Diese interpretiere ich aber nicht als eine alleinige Herausforderung für Länder des globalen Südens, vielmehr erwachsen daraus komplexe multilaterale Nord-Süd-Abhängigkeitsverhältnisse.

Als die DDR Anfang der 1960er Jahre Handelsbeziehungen zum postrevolutionären Kuba aufnahm, bewegte sie sich auf einem von der Sowjetunion eingeschlagenen Pfad, den auch andere osteuropäische Länder verfolgen sollten. Nachdem die USA, bisher die größten Zuckerabnehmer Kubas, als Reaktion auf die weitreichenden Enteignungsmaßnahmen, die mit der ersten Agrarreform von 1959 einhergingen und auch viele US-amerikanische Großgrundbesitzer auf der Insel betrafen, 1960 den Import kubanischen Zuckers komplett eingestellt hatten, benötigte die

revolutionäre Regierung dringend einen neuen Großabnehmer. Die Sowjetunion und andere sozialistische Länder füllten diese Lücke. Bemerkenswert ist, dass sowohl die UdSSR als auch die DDR, die ČSSR und Polen klassische Zuckerexportländer waren und deswegen auf die kubanischen Zuckerlieferungen, sieht man von Zeiten wenig ertragreicher Rübenzuckerernten ab, nicht angewiesen waren.

Das erste Handelsabkommen zwischen Kuba und der DDR wurde am 17. Dezember 1960 „auf der Grundlage der Gleichberechtigung und des gegenseitigen Vorteils“ abgeschlossen, nachdem eine Handelsdelegation unter Außenhandelsminister Heinrich Rau Kuba besucht hatte (SAPMO-BArch DL2/4244, unpag.). Die DDR lieferte größtenteils Maschinen und Werkzeuge, Industrieanlagen und -ausrüstungen. Im Gegenzug erhielt sie von Kuba Zucker, Tabak, Obst, Kaffee, Honig und andere agrarische Produkte. Ähnliche Handelsvereinbarungen existierten mit der Sowjetunion und den anderen Ländern des sozialistischen Lagers. 80 Prozent der Zuckerexporte in die sozialistischen Länder wurden in Form von Tauschgeschäften kompensiert, sodass die kubanische Regierung weiterhin auf den Verkauf von Zucker auf dem freien Markt angewiesen war, um Devisen zu erwirtschaften. Die Sowjetunion und andere Ostblockländer verzichteten deswegen wiederholt auf einen großen Teil der ihnen zugesicherten Liefermengen, damit Kuba noch genügend Zucker zur Freisetzung auf dem Weltmarkt verblieb (Beer 1963: 765). Gemäß dem Zahlungsabkommen von 1960 erfolgte der Handel mit der DDR allerdings anfänglich auf Basis der Sofortbezahlung (SAPMO-BArch DE1/21971, Bl. II). Es ist jedoch davon auszugehen, dass spätestens mit der Aufnahme Kubas in den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe im Jahr 1972 auch der DDR-kubanische Handel auf RGW-Tauschbasis umgestellt wurde.

Für Kuba erwuchs ein entscheidender wirtschaftlicher Vorteil aus den Zuckerverkäufen in die sozialistischen Länder, nämlich stabile und im Vergleich zum Weltmarkt höhere Preise. Im Zusammenhang mit dem Problem fallender Weltmarktpreise für Zucker, mit dem sich in den 1960er Jahren auch die UNCTAD befasste, war dies ein nicht zu unterschätzendes Motiv für die Vertiefung der Handelsbeziehungen zwischen der kubanischen Regierung und den Ländern des Ostblocks. Im Laufe der 1970er Jahre entwickelte sich die sozialistische Preispolitik deutlich zugunsten Kubas. Zwischen 1976 und 1980 beispielsweise zahlte die

UdSSR Kuba Zuckerpreise, die mindestens dreimal so hoch waren wie jene auf dem Weltmarkt.

Die sozialistische Preispolitik forcierte dadurch eine erneute Hinwendung Kubas zum Hauptexportgut Zucker. Nach 1959 hatten sich die kubanischen Wirtschaftsfunktionäre ursprünglich eine Reduzierung der Zuckerproduktion auf ihre Fahnen geschrieben. Aufgrund der aus der traditionellen kubanischen Zuckerwirtschaft resultierenden monokulturellen Produktionsweise, der Abhängigkeit von Weltmarktpreisschwankungen und ausländischem Kapital wurde eine anhaltende Konzentration auf Zucker als fortschrittshemmend für die Nationalökonomie erachtet (vgl. Cepero Bonilla 1959: 5f; Hoffmann 2009: 91ff). Am Zucker ließ sich demzufolge im kubanischen Kontext die besonders stark ausgeprägte wirtschaftliche Abhängigkeit des Inselstaates ablesen. Die USA hatten bis 1959 einen Großteil der kubanischen Zuckerexporte absorbiert, aber vor allem auch die Mehrheit der kubanischen Importwaren gestellt. Nachdem diese Verbindung 1960 gekappt worden war, bestand die Gefahr, bei einer Fortführung der bisherigen Außenhandelspolitik mit den sozialistischen Ländern als neuen Handelspartnern ein Abhängigkeitsverhältnis, das dem zwischen Entwicklungsländern und westlichen Industrienationen entsprach, beizubehalten (LeoGrande 1973: 1).

Der RGW-Beitritt 1972 ebnete Kuba endlich den Weg für eine Diversifizierung seines Exportangebots. Aber auch die Kooperationen im Rahmen des RGW-Komplexprogrammes fokussierten mit ihrer Förderung des An- und Abbaus von Zucker, Zitrusfrüchten und Nickel erneut auf Agrarprodukte und Rohstoffe. Weitere RGW-finanzierte Projekte vor Ort ermöglichten unter anderem die Modernisierung der kubanischen Hafenlogistik und den Bau von Elektrizitätswerken, Zementfabriken und diversen anderen Anlagen. In diese Projekte waren zu einem beträchtlichen Anteil auch Kapital und ExpertInnen aus der DDR involviert.

Während der Außenhandel zwischen Kuba und der DDR ab den 1970er Jahren im größeren Kontext der Zusammenarbeit zwischen RGW-Mitgliedsstaaten zu interpretieren ist, zeichneten sich die Handelsbeziehungen, die die DDR 1977 zu Äthiopien aufnahm, durch ihren vorwiegend bilateralen Charakter aus. Ein weiterer wesentlicher Unterschied lag außerdem in den Handelsmotiven der DDR begründet. Die DDR konnte ihren Bedarf an Kaffee eben nicht, wie im Falle des Zucker, durch eine

eigene agrarische Produktion decken, sondern war vollends auf Kaffeeimporte aus dem globalen Süden angewiesen. Deswegen ist der Kaffeeimport aus Äthiopien auch weniger als solidarische Hilfsleistung, sondern vielmehr als Maßnahme zur eigenen Bedarfsdeckung zu deuten.

Als es Ende der 1970er Jahre aufgrund diverser Missernten in Brasilien zu einer Angebotsverknappung von Kaffee auf dem Weltmarkt und zu Preissteigerungen von zum Teil 400 Prozent (Döring 1999: 115) kam, wurde der Rohstoff nahezu unerschwinglich für die devisenschwache DDR. 1977 zahlte sie die Rekordsumme von 667,2 Mio. VM für den Import von 53.307 Tonnen Rohkaffee (vgl. Döring 1999: 115; Staadt 1996: 41).⁴ Diese nicht eingeplanten Mehraufwendungen für Kaffee waren ein ernstzunehmendes Problem für die zu diesem Zeitpunkt bereits hochverschuldete Volkswirtschaft der DDR. Um einer weiteren Verschuldung vorzubeugen, beschloss das Politbüro den devisensparenden Import von Rohkaffee aus Äthiopien, Angola und den Philippinen auf Basis von Tauschgeschäften mit Fertigprodukten. Die äthiopische Führung unter Diktator Mengistu Haile Mariam lieferte besonders große Mengen an Kaffee und war im Gegenzug vorrangig an militärischen Gütern interessiert, die zur Bekämpfung somalischer Invasoren im Osten des Landes benötigt wurden. Zu den vereinbarten und gelieferten militärischen Gütern gehörten vor allem leichte Waffen, Fahrzeuge und Dauerbrot zur Truppenversorgung (vgl. Döring, 1999: 119).

Der Tauschhandel zwischen Äthiopien und der DDR währte nur wenige Jahre. Dafür waren neben Unstimmigkeiten auf bilateraler Ebene (vgl. Dagne 2004: 73ff) vor allem die Entwicklungen auf den globalen Rohstoffmärkten Ende der 1970er Jahre verantwortlich. Der von der DDR gewünschte Rohkaffee war das bedeutendste Exportgut Äthiopiens, da er hohe Summen an Devisen ins Land brachte. Die brasilianischen Ernteausfälle und die daraus resultierende Angebotsverknappung Ende der 1970er Jahre stellten einen Segen für die afrikanischen Anbauländer dar, die nun ihren Kaffee äußerst gewinnbringend auf dem Weltmarkt verkaufen konnten (Interview mit Abdirashid Ali am 21.11.2013). Bereits im Jahr 1976 hatte Äthiopien über 300 Mio. Birr mit dem Export von ca. 70.000 Tonnen Kaffee ins Devisenland erzielt (Ethiopian Herald 19.1.1977: 1, 21.1.1977: 1).⁵ Im Folgejahr brachte der Verkauf von ca. 50.000 Tonnen 540 Mio. Birr ein (Ethiopian Herald 1.1.1978: 1). Wiederholt wurde in Artikeln

des Ethiopian Herald auf die Bedeutung von Kaffee als „nation’s number one cash earner“ und „backbone of the economy“ hingewiesen (Ethiopian Herald 1.1.1978: 1, 14.1.1978: 1, 1.2.1978: 3, 9.8.1978: 2.).

Es ist davon auszugehen, dass die Wirtschaftsfunktionäre der DDR sich durchaus bewusst waren, welche volkswirtschaftliche Bedeutung Kaffee im sozialistischen Äthiopien zukam, welche Rolle andere Handelspartner spielten und welche Gefahren für die Aufrechterhaltung des DDR-äthiopischen Tauschhandels daraus erwachsen konnten. Äthiopien war handelspolitisch nicht so isoliert wie Kuba und orientierte sich deswegen auch stark an anderen Absatzmärkten. Ein Interessenkonflikt zwischen Äthiopien und der DDR schien vor diesem Hintergrund unausweichlich. So erklärt sich auch, dass der Tauschhandel zwischen Äthiopien und der DDR bereits 1979 ein jähes Ende fand, und die DDR für ihre zukünftigen Kaffeeexporte aus Äthiopien in Devisen zahlen musste.

4. Ketten- und Netzwerkmodelle in sozialistischen Handelsbeziehungen – Überlegungen zur Darstellung der DDR-Zucker- und Kaffeeimporte aus Kuba und Äthiopien

In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich vermehrt produktzentrierte Ansätze durchgesetzt, die die Befunde dependenz- und welt-systemtheoretischer Publikationen aufgreifen, um spezifische Abhängigkeitsverhältnisse in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden zu erklären. Die räumliche Dimension von Prozessen rund um die Gewinnung und Weiterverarbeitung von Rohstoffen und Agrargütern und die Produktion von Industriewaren wurde in Ketten-, Kreislauf- oder Netzwerkmodellen veranschaulicht (Bair 2009; Du Gay et al. 1997; Fine/Leopold 1993; Gereffi/Korzeniewicz/Korzeniewicz 1994; Henderson et al. 2002; Raikes et al. 2000). Trotz unterschiedlicher Perspektiven und Analyseweisen eint diese verschiedenen Ansätze eine grundlegende Gemeinsamkeit, nämlich der Anspruch, die konkreten Verbindungen zwischen Produktion und Konsumtion sichtbar zu machen und Fragen nach den Akteurs- und Machtverhältnissen innerhalb von Warenketten, Güterkreisläufen oder Produktionsnetzwerken zu beantworten.

Im Falle der Güter- bzw. Wertschöpfungskettenforschung wird der Weg einzelner Waren von der Produktion bis zur Konsumtion Glied für Glied nachvollzogen, um so feststellen zu können, welche Akteure diese Ketten zu einer gegebenen Zeit steuern und damit vom jeweiligen Output profitieren. Die Frage nach der Steuerung der Güterketten ist bei bestimmten Produkten nicht einfach zu beantworten. Gereffis Unterscheidung in produzentengesteuerte und käufergesteuerte Güterketten ist beispielsweise nicht ausreichend, um agrarische Güterketten zu beschreiben, in denen traditionell zu einem hohen Grad staatliche Akteure involviert sind (vgl. Gibbon 2001; Reynolds 2004; Talbot 2009). Alternativ zu Güterkettenmodellen wird deshalb bei der Beschreibung von Agrarproduktbiografien häufig auf frühere Methoden wie William Friedlands (1984) *commodity system analysis* oder den französischen *filière*-Ansatz zurückgegriffen (Raikes et al. 2000). Diese berücksichtigen zwar die Bedeutung staatlicher Regulierungsmechanismen, nicht aber die nicht- bzw. überstaatlicher Organisationen. Auf den internationalen Zucker- und Kaffeemärkten des 20. Jahrhunderts wirkten beispielsweise internationale Interessenverbände, wie der *International Sugar Council* oder die *International Coffee Organization*, die Export- und Importquoten bestimmten, über regionale Angebots- und Nachfragesituationen und globale Preistrends berichteten, im Konfliktfall zwischen Mitgliedsländern vermittelten und so die Entwicklung auf den Weltmärkten beeinflussten. Eine produktzentrierte Analyse mit entsprechendem Untersuchungszeitraum muss die Rolle dieser Akteure verdeutlichen. Der jüngere Ansatz der *global production networks (GPN)* der „Manchester School“ bezieht neben inner- und interbetrieblichen Akteuren auch den Einfluss solch außenstehender Institutionen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene ein (Henderson et al. 2002). Er hat deswegen das Potenzial, neue Erkenntnisse zu den wirtschaftlichen Nord-Süd-Beziehungen zu generieren.

Mit Blick auf die Handelsbeziehungen zwischen Ländern der „Zweiten“ und der „Dritten Welt“ verbleiben dennoch weiße Flecken. Demnach müssen bestehende Modelle weiter modifiziert werden, um Warenketten, Güterkreisläufe oder Produktionsnetzwerke, in die jene Länder involviert waren, in ihrer Gänze analysieren zu können. Drei Aspekte müssen dabei besonders berücksichtigt werden: die Spezifika sozialistischer Eigentums- und Produktionsverhältnisse, die staatliche Regulie-

zung der grenzüberschreitenden Warenströme und der geldlose Zahlungsverkehr im Außenhandel. Im Folgenden werde ich diese drei Punkte näher erläutern und mit Ergebnissen meiner Untersuchungen zum Zuckerhandel der DDR mit Kuba und dem Kaffeehandel mit Äthiopien illustrieren.

Die oben genannten produktzentrierten Ansätze sind *erstens* sämtlich auf das kapitalistische Wirtschaftssystem zugeschnitten und lassen die Besonderheiten sozialistischer Eigentums- und Produktionsverhältnisse außer Acht. Auf der nationalen Ebene spielten staatliche Eigentumsformen in der Produktion, im Transport und in der Distribution eine entscheidende Rolle.

Eine grundlegende Eigenschaft der kubanischen Zuckerproduktionsverhältnisse in der postrevolutionären Ära war beispielsweise der hohe Anteil an Staatseigentum an Land und Produktionsmitteln. Durch die erste Landreform von 1959, die eine Obergrenze von 400 Hektar für privaten Grundbesitz festlegte, gingen die großen Zuckeranbauflächen, die vorher mehrheitlich US-amerikanischen Konzernen gehört hatten, in Staatsbesitz über. Sie wurden von dem 1960 gegründeten Nationalen Agrarreform-Institut (INRA) in Genossenschaften und größere Staatsbetriebe überführt oder an Kleinbauern und -bäuerinnen verpachtet, die die vollen Bodennutzungsrechte erhielten und ihre Pachtbeträge häufig in Form von agrarischen Erzeugnissen bezahlten (vgl. Hoffmann 2009: 92; Leuchter 1988: 84; Zeuske 2007: 186f; Interview mit René Caparros Aguiar am 17.3.2014). Die zweite Agrarreform von 1963 beschränkte die für privaten Grundbesitz zulässige Fläche dann auf 67 Hektar und führte zu weiteren Enteignungen. Diese neuerliche Verstaatlichungswelle schloss neben Boden auch landwirtschaftliche Maschinen und Ausrüstungen, Gebäude und finanzielle Mittel ein (vgl. Hoffmann 2009: 92; Leuchter 1988: 88; Zeuske 2007: 194).

Auch die über die gesamte Insel verteilten *Centrales* befanden sich in staatlichem Besitz. In diesen Zuckeranbau- und Verarbeitungskomplexen spielten sich von der Pflanzung bis zum Transport zum nächstgelegenen Ausfuhrhafen sämtliche dem Export vorgelagerten Arbeitsschritte ab. Der für die DDR vorgesehene Zucker erreichte das Land über den Seeweg mit dem staatlichen Transportunternehmen Deutrans, wurde im Hafen Rostock gelöscht und von dort in Waggons der Reichsbahn in die Zuckerfabriken der Republik transportiert (Kaufmann 1996: 112f). Von den ca. 70 mehrheit-

lich volkseigenen Zuckerbetrieben in der DDR (Hahn 1963: 141ff) verfügten nur acht über die notwendigen Kapazitäten zur Weiterverarbeitung des kubanischen Rohrzuckers (Kaufmann 1996: 114). Die übrigen Zuckerfabriken verarbeiteten lediglich Rübenzucker ostdeutscher bzw. osteuropäischer Herkunft. Der fertig raffinierte Zucker wurde in den Verkaufsstellen der DDR zu staatlich festgelegten Preisen verkauft. Er gehörte per definitionem zu den Mitteln des staatlich subventionierten Grundbedarfs und kostete in den 1960er Jahren 1,50 DDR-Mark pro Kilogramm, in den 1980er Jahren dann sogar nur noch 0,55 DDR-Mark pro Kilogramm.⁶

Nach 1974 änderten sich auch in Äthiopien die Besitz- und damit die Produktionsverhältnisse grundlegend. Vor der Revolution 1974 war der äthiopische Kaffeesektor durch ausländische Investitionen geprägt und unterlag nur geringfügig staatlichen Regulierungsmaßnahmen. Private, oft multinationale Kaffeegroßunternehmen durften ihren Kaffee direkt exportieren (Daviron/Ponte 2005: 102). Unter dem neuen Regime der Derg wurde der Sektor nicht nur umfassend kontrolliert, die Regierung nahm nun auch aktiv am Kaffeehandel teil (Interview mit Abdirashid Ali am 21.11.2013). Durch die Agrarreform von 1975 wurden die ländlichen Besitzverhältnisse umstrukturiert. Die zum Kaffeeanbau verwendeten Flächen befanden sich nun mehrheitlich in den Händen von Kleinbauern und -bäuerinnen, dabei handelte es sich meist um Flächen von 0,8 bis 1,4 Hektar (Love 2001: 227). Daneben existierten seit Mitte der 1970er Jahre staatliche Farmen, die den Anbau von Kaffee auf größeren Flächen ermöglichten (Hassen 1994: 75f).

Hard-Arabica-Kaffee (ungewaschener Kaffee) wurde von den Bauern und Bäuerinnen an ZwischenhändlerInnen und von diesen nach einer Vorsortierung auf den Auktionen in Addis Abeba oder Dire Dawa zu staatlich festgelegten Preisen weiterverkauft (Daviron/Ponte 2005: 102f). Mild-Arabica-Kaffee hingegen wurde von den Bauern und Bäuerinnen direkt nach der Ernte zu Reinigungsstationen gebracht, die entweder im Besitz von Bauernvereinigungen oder der staatlichen *Coffee Production and Processing Organization* waren (Daviron/Ponte 2005: 102). Nach der Waschung konnten die Bauern und Bäuerinnen ihren Kaffee in Ankaufzentren an KaffeehändlerInnen verkaufen. Von dort gelangte er dann über das Auktionssystem in den Export. Im Falle des Kaffeehandels mit der DDR war die äthiopische Regierung direkt involviert. Im Handelsprotokoll vom 16. Juni

1977 verpflichtete sie sich zu einer jährlichen Lieferung von 5000 Tonnen Rohkaffee in den Jahren 1977 bis 1982, ausgeführt durch ihr staatliches Unternehmen *Coffee Marketing Corporation* (MoFA/GDR-DMG-6/15, unpag.). Aus den vergleichsweise hohen Verkaufspreisen für Röstkaffee – ein Kilogramm Kaffee aus ostdeutscher Produktion kostete im Einzelhandel zwischen 80 („Mona“) und 48 („Kaffee-Mix“) DDR-Mark – kann geschlussfolgert werden, dass die Verwendung des preiswerten äthiopischen Kaffees im Gegensatz zu der des kubanischen Zuckers für die DDR-Regierung lukrativ war. Allerdings lässt sich keine absolute Aussage zur daraus resultierenden Gewinnerwirtschaftung treffen, da in den Kaffeemischungen der DDR Kaffees unterschiedlichen Ursprungs vermengt wurden.

Ein *zweites* Spezifikum sozialistischer Staaten ist das staatliche Außenhandelsmonopol, das deren grenzüberschreitende Warenströme regulierte. Demzufolge kontrollierten der Staat und seine Institutionen sämtliche Import- und Exportaktivitäten und bestimmten, welche Waren auf welchen Wegen gehandelt wurden sowie welchen rechtlichen Rahmenbedingungen der jeweilige Warenaustausch unterlag. Im Falle des Handels zwischen der DDR und sozialistisch orientierten Ländern im globalen Süden ergibt sich so ein differenziertes Bild, da häufig kein beidseitiges Außenhandelsmonopol vorlag, wodurch asymmetrische Kontrollstrukturen erwachsen. Für die beiden Fallbeispiele bedeutet das, dass sowohl der Außenhandel der DDR als auch der Kubas staatlich monopolisiert waren, der Äthiopiens hingegen zwar starken staatlichen Regulierungsmaßnahmen, jedoch nicht einem staatlichen Außenhandelsmonopol unterlag. Im postrevolutionären Äthiopien waren neben dem staatlichen Kaffeunternehmen, das auch den Handel mit der DDR abwickelte, weiterhin einige private Kaffeexporteure zugelassen (Interview mit Abdirashid Ali am 21.11.2013). Allerdings waren die Rechte der noch verbliebenen Privatfirmen stark beschnitten worden, ein direkter Export von Kaffee war beispielsweise nicht mehr gestattet. Außerdem hatte die staatliche *Coffee Marketing Corporation* ein eindeutiges Verkaufsvorrecht in der Auktion. Erst nachdem diese ihre Quoten erfüllt hatte, durften die privaten Verkäufer ihren Kaffee feilbieten. Von Seiten der DDR war sowohl für die Abwicklung der Kaffee- als auch der Zuckergeschäfte der Außenhandelsbetrieb Deutsche Genußmittel GmbH zuständig. Äquivalente Außenhandelsunternehmen existierten in sämtlichen RGW-Ländern. In Kuba war

Cubazucar für die Zuckerausfuhren sowohl ins sozialistische als auch ins nichtsozialistische Ausland verantwortlich.

Drittens berücksichtigen weder Güterketten und -kreisläufe noch Produktionsnetzwerke bisher geldlose Zahlungsarten im bilateralen Handel. Da aber sowohl der Handel mit Kuba als auch der mit Äthiopien über einen bestimmten Zeitraum in Form eines Tauschhandels abgewickelt wurde, bedarf es einer dementsprechenden Erweiterung, um die Handelsbeziehungen zwischen RGW-Mitgliedsstaaten und zwischen ausgewählten Ländern der „Zweiten“ und der „Dritten Welt“ darstellen zu können. Die DDR wählte unterschiedliche Methoden des Barterings für ihren Warenaustausch mit Ländern des globalen Südens. Tauschhandel auf Basis eines geldlosen Verrechnungssystems für Waren und Leistungen wurde vor allem im Falle von Devisenknappheit angewendet und war deswegen auch relevant für den Kompensationshandel innerhalb des RGW. Da die Währungen der RGW-Mitgliedsländer auf dem Weltmarkt nicht konvertibel waren, ersparten sie sich durch multilaterale Verrechnungsabkommen, die über die Internationale Bank für wirtschaftliche Zusammenarbeit abgewickelt wurden, den Einsatz von Devisen (vgl. Winter 1976: 115ff). Als Grundlage zur Preisfestsetzung dienten durchschnittliche Weltmarktpreise, als Verrechnungseinheit der Transferrubel. Der Handel zwischen der DDR und Kuba wurde spätestens seit 1972 in dieser Form gehandhabt. Was den Kaffeetauschhandel mit Äthiopien betraf, so erfolgte dieser auf Grundlage des sogenannten Clearing-Systems, das heißt ausgewählte Waren wurden in festgelegten Mengen zu fixen Preisen „ausgetauscht“. Zuvor waren diese von beiden Seiten in Warenlisten bestimmt worden. Im Gegensatz zum RGW-Tauschhandel diente hier nicht der Transferrubel, sondern der Dollar als Verrechnungseinheit. Auch hier erwies es sich aber als Vorteil, dass keine zusätzlichen Kosten für den Einsatz von Devisen anfielen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass beide der hier untersuchten Handelsbeziehungen von staatlichen Akteuren kontrolliert wurden, die von den Verkaufserlösen profitierten. Allerdings zeigt sich für das Beispiel des kubanischen Zuckers, dass hier das Exportland den größeren Gewinn erzielen konnte, indem es aus politisch motivierten Außenhandelspreisen einen Nutzen zog. Im Falle der äthiopischen Kaffeexporte gestaltet sich die Bewertung schwieriger, da die äthiopische Regierung zweifelsohne

einen Nutzen im Warenaustausch mit der DDR sah, letztlich aber aufgrund globaler Kaffeetrends höhere Preise auf dem Weltmarkt erzielen konnte. Darüber hinaus kalkulierte die DDR-Regierung mit einem beträchtlichen Gewinnaufschlag bezüglich der Verkaufspreise ihrer Kaffeesorten und sicherte sich so mittels der Röstung des äthiopischen Rohkaffees in ihren eigenen Betrieben den Mehrerlös am bilateralen Kaffeegeschäft.

Ein vollständig die oben genannten Aspekte umfassendes Modell zur Analyse von Handelsbeziehungen zwischen Ländern der „Zweiten“ und der „Dritten Welt“ existiert derzeit noch nicht. Die Asymmetrien, die im sozialistischen Nord-Süd-Handel vorlagen, unterscheiden sich von denen des kapitalistischen Handels mit dem globalen Süden und erfordern Modifizierungen bisheriger Ketten-, Kreislauf- oder Netzwerkansätze. Durch die hier zusammengefassten Ergebnisse und Schlussfolgerungen lassen sich aber bereits Aussagen zu Kontrollstrukturen innerhalb derartiger Verknüpfungen treffen, die auch für zukünftige Arbeiten relevant sein können.

5. Conclusio

Die hier präsentierten Ergebnisse zeigen, dass auch der Handel zwischen Ländern der „Zweiten“ und der „Dritten Welt“ asymmetrische Züge trug. Aufgrund struktureller Disparitäten zwischen den sozialistischen Ländern im globalen Norden und ihren sozialistisch orientierten Handelspartnern im globalen Süden konnte der ideologische Anspruch eines gleichberechtigten Partnerschaftsverhältnisses nicht erfüllt werden. Für Länder des globalen Südens, die von Deviseneinnahmen abhängig waren, um die Entwicklung ihrer Nationalökonomie voranzutreiben, war ein Handel mit den sozialistischen Staaten auf Tauschbasis nur bedingt attraktiv. Im konkreten Fall wurden Äthiopien sogar Ressourcen zur Erwirtschaftung von Devisen entzogen. Die DDR versuchte zwar, diese Verluste im Rahmen ihrer Mittel durch die Lieferung von Industriewaren zu mindern. Dies gelang ihr allerdings nicht, da die Kaffeepreise auf dem Weltmarkt weiter anstiegen, nicht aber die Menge und Qualität der Güter aus dem Osten. Darüber hinaus wurden die Erlöse, die in der DDR mit dem Verkauf von äthiopischen Kaffee erzielt wurden, auch nicht ans Produktionsland weitergegeben, sondern verblieben im Konsumtionsland, um dortige Defizite auszugleichen.

Während der Außenhandel der DDR mit Ländern der „Dritten Welt“ in den 1960er Jahren noch stark von ideologischen Motiven im Sinne einer „internationalen Solidarität“ geprägt war, verfolgte man spätestens ab 1977 pragmatischere Ziele. Der DDR-Südhandel wurde ab Ende der 1970er Jahre zwar immer noch entwicklungspolitisch legitimiert, lässt aber eine klare Fokussierung auf eigene nationalökonomische Interessen erkennen. Die Rohstoffkrise der 1970er Jahre stellte die DDR vor umfassendere Probleme als die westlichen Regierungen. Während exportierende Länder des globalen Südens vom Preisboom profitierten und zum Teil sogar „upgraden“ konnten, kompensierten importierende Länder des globalen Nordens ihre Verluste durch eine Umstrukturierung ihrer Nationalökonomien. Die Möglichkeit einer Umstrukturierung ihrer Binnenökonomie bestand für Ostblockländer aufgrund ihrer wirtschafts- und konsumpolitischen Vorgaben kaum. „Nach innen“ konnte also nicht gespart werden, demzufolge musste versucht werden, „nach außen“ zu sparen, indem beim Handel mit rohstoffexportierenden Ländern durch den Umstieg auf Tauschgeschäfte auf den Einsatz von Devisen verzichtet wurde. Der Kaffeehandel der DDR mit Äthiopien zwischen 1977 und 1979 stellt ein konkretes Beispiel für dieses Vorgehen dar.

Aber selbst aus solidarischen Handelsbeziehungen, also jenen, die durch die Gewährung dauerhafter Vorteile der Verschlechterung der Terms of Trade entgegenwirken sollten, erwachsen langfristig Nachteile für die Handelspartner im globalen Süden. Das Beispiel Kuba mit seiner Mitgliedschaft im RGW zeigt, dass die Folgen einer Abhängigkeit vom sozialistischen Wirtschaftssystem verheerend sein konnten. Als der Ostblock sich auflöste und damit Anfang der 1990er Jahre auch dessen wirtschaftliche Hilfe wegbrach, wurde Kuba mit einer der schlimmsten Versorgungskrisen seiner Geschichte konfrontiert (*Periodo Especial*). Die jahrzehntelange Unterstützung der Länder des sozialistischen Lagers hatte nicht den Aufbau einer eigenständigen kubanischen Wirtschaft befördert, sondern vielmehr zu neuen Abhängigkeitsverhältnissen geführt.

1 Damit sind solidarische Verhältnisse im Sinne einer Solidarität „nach außen“ oder „outreach solidarity“ gemeint (vgl. Kössler 2012: 29ff). Dies entsprach dem ideologischen Selbstverständnis der DDR-Regierung, die Handelsbeziehungen zu sozialistisch orientierten Ländern des globalen Südens gegenüber ihrer Bevölkerung als sozialistische Form der Entwicklungshilfe legitimierte.

- 2 Obwohl Kuba selbst erst 1972 in den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe aufgenommen wurde, profitierte es aufgrund der sowjetischen Entscheidungsgewalt bereits vorher von der wirtschaftlichen Kooperation zwischen der UdSSR und den anderen Mitgliedsländern.
- 3 Hier beziehe ich mich auf den nichtäquivalenten Warenaustausch. Der Tausch von peripheren Rohstoffen gegen Fertigwaren aus dem Zentrum bei ungleichen Austauschraten sollte in sozialistischen Handelsbeziehungen ausgeschlossen werden.
- 4 Eine ostdeutsche Valutamark (VM) entsprach dem Wert einer Deutschen Mark (DEM). Das waren zum damaligen Zeitpunkt etwa USD 0,42. Ein US-Dollar hatte im Juni 1977 den Wert, den heute vier US-Dollar haben.
- 5 Ein Birr entsprach zum damaligen Zeitpunkt etwa USD 0.48.
- 6 In Anbetracht eines Durchschnittseinkommens zwischen 500 (1960) und 1000 (1980) DDR-Mark bestätigt die gegenläufige Preisentwicklung bei Zucker in der DDR seinen Status als Massenkonsumgut. Kaffee hingegen galt als Ware des Luxuskonsums, was durch seinen hohen Preis unterstrichen wurde.

Literatur

- Arrighi, Giovanni/Drangel, Jessica (1986): The stratification of the world-economy. In: Review 10 (1), 9-74.
- Bair, Jennifer (2009): Global Commodity Chains: Genealogy and Review. In: Bair, Jennifer (Hg.): Frontiers of Commodity Chain Research. Stanford: Stanford University Press, 1-34.
- Beer, Alfred (1963): Der Weltzuckermarkt. In: Hahn, Hans (Hg.): Zucker-Jahrbuch 1963/64. Hamburg: Alfred Röper.
- Cepero Bonilla, Raul (1959): The Cuban Revolution and the Sugar Markets. Havanna: Editorial Echevarría.
- Dagne, Haile Gabriel (2004): Das entwicklungspolitische Engagement der DDR in Äthiopien. Eine Studie auf der Basis äthiopischer Quellen. Münster: LIT.
- Daviron, Benoit/Ponte, Stefano (2005): The Coffee Paradox: Global Markets, Commodity Trade and the Elusive Promise of Development: London/New York: ZED Books.
- Döring, Hans-Joachim (1999): „Es geht um unsere Existenz“. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien. Berlin: Christoph Links.
- Du Gay, Paul/Hall, Stuart/Janes, Linda/Mackay, Hugh/Negus, Keith (1997): Doing Cultural Studies: the Story of the Sony Walkman. London: Sage.
- Fine, Ben/Leopold, Ellen (1993): The World of Consumption. London: Routledge.
- Friedland, William H. (1984): Commodity Systems Analysis: an Approach to the Sociology of Agriculture. In: Schwarzweller, Harry K. (Hg.): Research in Rural Sociology and Development. London: JAI Press, 221-235.

- Gereffi, Gary/Korzeniewicz, Miguel (1990): Commodity chains and footwear exports in the semiperiphery. In: Martin, William (Hg.): Semiperipheral states in the world-economy. New York: Greenwood Press, 45-68.
- Gereffi, Gary/Korzeniewicz, Miguel/Korzeniewicz, Roberto P. (1994): Introduction: Global Commodity Chains. In: Gereffi, Gary/Korzeniewicz, Miguel (Hg.): Commodity Chains and Global Capitalism. Westport, CT: Praeger, 1-14.
- Gibbon, Peter (2001): Agro-commodity chains: An introduction. In: IDS Bulletin 32 (3), 60-68.
- Hahn, Hans (Hg., 1963): Zucker-Jahrbuch 1963/64. Hamburg: Alfred Röper.
- Hassen, Mohammed (1994): Äthiopien und die EG: Geschichte, Entwicklung, Probleme und Perspektiven der gegenwärtigen Beziehungen. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Henderson, Jeffrey/Dicken, Peter/Hess, Martin/Coe, Neil/Wai-Chung Yeung, Henry (2002): Global production networks and the analysis of economic development. In: Review of International Political Economy 9 (3), 436-464.
- Hoffmann, Bert (2009): Kuba. München: C.H. Beck.
- Hopkins, Terence K./Wallerstein, Immanuel (1986): Commodity chains in the world-economy prior to 1800. In: Review 10 (1), 157-170.
- Kaufmann, Hans-Jürgen (1996): Die Zuckerindustrie der DDR: Ein Zeitporträt der Jahre 1945 bis 1990. Berlin: Bartens.
- Korzeniewicz, Roberto P./Martin, William (1994): The Global Distribution of Commodity Chains. In: Gereffi, Gary/Korzeniewicz, Miguel (Hg.): Commodity Chains and Global Capitalism. Westport, CT: Praeger, 67-91.
- Kössler, Reinhart (2012): Development and Solidarity. Conceptual Perspectives, In: Unfried, Berthold/Himmelstoss, Eva (Hg.): Die eine Welt schaffen. Praktiken von „Internationaler Solidarität“ und „Internationaler Entwicklung“. Create One World: Practices of „International Development“. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, 19-37.
- Kotkin, Stephen (2010): The Kiss of Debt: The East Bloc Goes Borrowing. In: Ferguson, Niall/Maier, Charles S./Manela, Erez/Sargent, Daniel J. (Hg.): The Shock of the Global. The 1970s in Perspective. Cambridge/London: Harvard University Press, 80-93.
- LeoGrande, William M. (1978): Cuban Dependency. A Comparison of Pre-Revolutionary and Post-Revolutionary Cuban International Economic Relations. Amherst, NY: State University of New York at Buffalo.
- Leuchter, Wolfgang (1988): Der Aufbau der materiell-technischen Basis des Sozialismus. In: Pade, Werner (Hg.): Sozialismus in Kuba. Voraussetzungen, Resultate, Erfahrungen. Berlin: Dietz, 80-120.
- Love, Roy (2001): The Ethiopian coffee filiere & its institutions: cui bono? In: Review of African Political Economy 28 (88), 225-240.
- Mandel, Ernest (1973): Der Spätkapitalismus. Versuch einer marxistischen Erklärung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Prebisch, Raúl (1968): Für eine bessere Zukunft der Entwicklungsländer. Ausgewählte ökonomische Studien. Berlin: Verlag Die Wirtschaft.

- Raikes, Philip/Friis Jensen, Michael/Ponte, Stefano (2000): Global commodity chain analysis and the French filière approach: comparison and critique. In: *Economy and Society* 29 (3), 390-417.
- Raynolds, Laura (2004): The globalization of agro-food networks. In: *World Development* 32 (5), 725-743.
- Rymalov, Viktor V. (1964): Die UdSSR und die wirtschaftlich schwach entwickelten Länder. Berlin: Dietz.
- Staad, Jochen (1996): Eingaben. Die institutionalisierte Meckerkultur in der DDR. Goldbrokat, Kaffee-Mix, Büttreden und andere Schwierigkeiten mit den Untertanen. Berlin: Arbeitspapiere des Forschungsverbundes SED-Staat.
- Steiner, André (2008): Die siebziger Jahre als Kristallisationspunkt des wirtschaftlichen Strukturwandels in West und Ost? In: Jaraus, Konrad (Hg.): *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 29-48.
- Talbot, John M. (2009): The Comparative Advantages of Tropical Commodity Chain Analysis. In: Bair, Jennifer (Hg.): *Frontiers of Commodity Chain Research*. Stanford: Stanford University Press, 93-109.
- Wallerstein, Immanuel (1979): Aufstieg und künftiger Niedergang des kapitalistischen Weltsystems. Zur Grundlegung vergleichender Analyse. In: Senghaas, Dieter (Hg.): *Kapitalistische Weltökonomie. Kontroversen über ihren Ursprung und ihre Entwicklungsdynamik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 31-67.
- Winter, Helmut (1976): *Institutionalisierung, Methoden und Umfang der Integration im RGW*. Stuttgart: Gustav Fischer.
- Zeuske, Michael (2007): *Kleine Geschichte Kubas*. München: C.H. Beck.

Archive

- Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv:
 SAPMO-BArch, DE1/21971
 SAPMO-BArch, DL2/4244
- Ministry of Foreign Affairs Archive (Addis Abeba, Äthiopien):
 MoFA/GDR – DMG – 6/15

Zeitungen

- (Ethiopian National Archives and Library Agency, Addis Abeba, Äthiopien)
 Ethiopian Herald, Addis Abeba, Jahrgänge 1977/1978

Interviews

- Interview mit Abdirashid Ali, Nine Brothers Trading PLC, Dire Dawa (Äthiopien),
 21.11.2013.
- Interview mit René Caparros Aguiar, Cátedra Humboldt, Havanna (Kuba),
 17.3.2014.

Abstracts

Der Artikel analysiert am Beispiel des Südhandels der DDR mit Kuba und Äthiopien alternative Tauschbeziehungen in der kapitalistischen Weltwirtschaft. Davon ausgehend, dass sozialistische Länder des globalen Nordens und sozialistisch orientierte Länder des globalen Südens bei Aufnahme ihrer Handelsbeziehungen unterschiedliche Positionen in der Internationalen Arbeitsteilung einnahmen, hinterfragt er kritisch die Möglichkeiten einer gleichberechtigten Handelspartnerschaft. Daran anschließend wird mit Fokus auf die Agrarprodukte kubanischer Zucker und äthiopischer Kaffee dargelegt, wie die Abhängigkeit von bestimmten Rohstoffen das handelspolitische Agieren von Akteuren in der „Zweiten“ und der „Dritten Welt“ beeinflusste. Der Artikel schließt mit der Darlegung ausgewählter Aspekte sozialistischer Produktionsverhältnisse und Außenhandelspezifika, die bei der Entwicklung eines modifizierten Analysemodells zur Untersuchung des sozialistischen Nord-Süd-Handels berücksichtigt werden müssen.

Looking at the case of trade between the GDR, Cuba and Ethiopia, this article analyses alternative exchange relations in the global capitalist economy. Based on the assumption that socialist countries in the global North and countries with a socialist orientation in the global South occupied different positions within the international division of labour, the paper questions whether an equal trade relationship was possible at all. Focusing on Cuban sugar and Ethiopian coffee, it points out how the dependence on specific commodities influenced the trade policies of actors in the “Second” and “Third Worlds”. The article concludes by highlighting aspects of socialist relations of production and foreign trade that need to be taken into account when elaborating a modified model for the analysis of Socialist North-South-trade relations.

Anne Dietrich

DFG-Graduiertenkolleg „Bruchzonen der Globalisierung“

Centre for Area Studies, Universität Leipzig

anne.dietrich@uni-leipzig.de

JOHANNES KNIERZINGER

Überlegungen zu Steuerung und ungleichem Tausch in Rohstoffgüterketten mit Beispielen aus Guineas Bauxitbergbau

1. Einleitung

Die Etablierung der Güterkettenforschung in den 1990er Jahren gründete überwiegend auf der Beschreibung von käufergesteuerten Güterketten in der Bekleidungs- und Elektronikindustrie, wo die Markenfirmen große Teile ihrer Produktion an *subcontractors* abgegeben haben, ohne jedoch ihre Steuerungsfunktion aufzugeben (vgl. Gereffi/Korzeniewicz 1994). Die Zulieferer der typischen käufergesteuerten Ketten, etwa der Kontraktfertiger Foxconn in der Computerindustrie, verfügen zum Teil über enorme Marktmacht, erhalten aber weiterhin wesentliche Impulse von den Markenkonzernen, meist aus den alten Industrieländern (vgl. Plank/Staritz 2010). Der Erfolg der Unterscheidung dieser käufergesteuerten von produzentengesteuerten Güterketten, wie etwa der Autoindustrie (vgl. Gereffi 1997: 116f), spiegelt die Veränderung kapitalistischer Produktion ab den 1970er Jahren wider. Während die klassisch-marxistische Theorie Ausbeutung aus der Unterscheidung zwischen den EigentümerInnen an den Produktionsmitteln und jenen, die nur ihre Arbeitskraft zu verkaufen haben, erklärt, wird seit den 1970er Jahren die finanzielle Seite kapitalistischer Ausbeutung stärker in den Vordergrund gerückt. Agliettas (2000) Begriff des finanzgetriebenen Akkumulationsregimes etwa verweist unter anderem auf die Rolle der von Rücklagen der ArbeiterInnen gespeisten Pensionsfonds als *Global Players*.

Die Betonung dieser Marktmacht abseits der direkten Kontrolle der Produktionsmittel trifft aufgrund der globalen Finanzialisierungstendenzen der letzten Jahrzehnte auch auf den Aluminiumsektor zu. So galt etwa Oleg Deripaska, der Mehrheitseigentümer des Aluminiumkonzerns Rusal,

bis zur Subprime-Krise als der reichste Russe, musste aber dann aufgrund seiner spekulativen Veranlagungen große Verluste hinnehmen. Auch wuchs in Guinea, wo Rusal einen großen Teil seines Bauxits beschafft, seit Mitte der 1980er Jahre die Zahl der Minenkonzessionen stark an, was aber bisher zu keiner Erweiterung der Produktion geführt hat. Obwohl also Gereffi mit dem Gegensatzpaar der käufer- und produzentengesteuerten Güterketten ebenfalls von einer zunehmenden Entfernung der Steuerungscentren von den Produktionscentren ausgeht, lassen sich diese Überlegungen dennoch nur mit Einschränkungen auf den Rohstoffsektor anwenden. Aluminiumkonzerne sind zwar auch überwiegend Zulieferer, vor allem der Transport-, der Bau- und der Verpackungsindustrie, scheinen aber Entwicklungen in diesen Sektoren fast ebenso stark mitzubestimmen wie die jeweiligen *lead firms*, die sie beliefern. Ein Beispiel dafür wäre der Siegeszug der Aluminiumverpackung nach dem Aufbau immenser Aluminiumkapazitäten der USA im zweiten Weltkrieg (vgl. Wiederstein 1994) oder die Entscheidung Chinas, den Export vieler seiner Rohstoffe (unter anderem Bauxit) zu besteuern (Knauder et al. 2011: 2). Während in den meisten anderen Güterketten überwiegend gegen den Strom der Warenproduktion gesteuert wird, steuern Aluminiumkonzerne also bis zu einem gewissen Grad auch Entwicklungen in der Weiterverarbeitung mit. Hinzukommt eine starke Verschränkung mit Staatsapparaten – aufgrund von Staatsbeteiligungen, aber auch aufgrund des zum Teil sehr hohen Anteils des Aluminiumsektors an Regierungsbudgets – und eine umfassende vertikale Integration der Produktion, von der Bauxitmine bis zu Anteilen in der Endfertigung. Im Anschluss an Raikes et al. (2000: 7) muss die Aluminiumgüterkette also multipolar gedacht werden. Weitere Kritikpunkte an zu schablonenhaften Anwendungen der Konzepte der Güterkettenforschung finden sich in den Diskussionen über globale Produktionsnetzwerke (vgl. Dicken et al. 2001: 97ff).

In diesem Beitrag soll aber kein weiterer neuer Güterkettentyp vorgeschlagen werden (vgl. Sturgeon 2009: 118f), sondern vielmehr mit der Diskussion des Konzepts des ungleichen Tauschs *ein* wesentliches Element der Kettensteuerung herausgearbeitet werden, das bei der Analyse des Rohstoffsektors von Nutzen sein könnte. Dies soll auf Basis von Jennifer Bairs (2014) Konzeption einer Güterkettenforschung der zweiten Generation geschehen, die polit-ökonomischen Aspekten mehr

Aufmerksamkeit schenkt und sich an der ursprünglichen Version der Güterketten von Hopkins und Wallerstein (1986) orientiert. Ungleicher Tausch wird in diesem Zusammenhang verstanden als der ungleiche Austausch von Anrechten auf die Arbeitszeit anderer und damit als ungleiche gegenseitige Kontrolle (vgl. den Begriff des Kontrollverhältnisses bei Burns 1977: 240). Eine empirische Untersuchung dieser gegenseitigen Kontrolle kann unter anderem mit einer Analyse der Entwicklung von Lohnspreizungen innerhalb von Produktionsketten erfolgen. Damit könnte über die übliche Darstellung der „Wertschöpfung“ pro Produktionsstufe hinausgegangen werden. Die Analyse der Lohnentwicklung wird auf diese Weise zu einem Bindeglied zwischen Güterkettenanalyse und dem Konzept des ungleichen Tauschs. Der Hauptteil der Arbeit besteht demgemäß in einer Darstellung der Überschneidungen zwischen ungleichem Tausch und der Idee der Kettensteuerung. Im letzten Abschnitt werden mögliche Anwendungsbereiche einer solchen Perspektive bei der Analyse von Rohstoffgüterketten präsentiert.

Es handelt sich in diesem Beitrag um theoretische Überlegungen. Weder wirtschaftspolitische Entwicklungen in Guinea noch die globale Struktur der Aluminiumproduktion können umfassend behandelt werden (vgl. Campbell 2009; Knierzinger 2014). Die empirischen Beispiele entstammen einer laufenden Arbeit im Rahmen eines Dissertationsprojekts und sollen demnach als Anschauungsbeispiele und nicht als Ergebnisse eines abgeschlossenen Projekts verstanden werden.

2. Die globale Aluminiumgüterkette: Wie steuert man eine *black box*?

Die globale Aluminiumindustrie ist (a) stark konzentriert, (b) in großem Umfang mit schwachen und starken Staatsapparaten verschränkt, (c) in einem hohen Grad in der Form von Joint Ventures verflochten und (d) zu einem großen Teil vertikal integriert. Letzteres bedeutet, dass ein Konzern die weltumspannende Aluminiumproduktion vom Bauxitabbau bis zur Belieferung der Endfertiger kontrolliert. Primäraluminium wird durch den sehr energieintensiven Prozess der Schmelzflusselektrolyse aus Tonerde gewonnen, welches wiederum aus Bauxit raffiniert wird. Bauxit

selbst wird überwiegend im Tagebau mit großem maschinellen Aufwand und sehr geringem Arbeitsbedarf gewonnen.

Guinea ist seit seiner Unabhängigkeit 1958 in hohem Maße von der Produktion von Bauxit und Tonerde abhängig. In den 1970ern erwirtschaftete eine einzige Bauxitmine, betrieben von einem Konsortium US-amerikanischer und europäischer Konzerne und dem guineischen Staat, fast das gesamte Regierungsbudget (Campbell/Clapp 1995: 427-430). 2013 zählte dieses Konsortium namens Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG) nur 2.300 direkt beschäftigte ArbeiterInnen (République de Guinée 2013). Mit dem Rohstoffboom der Jahrtausendwende gewann neben dem Bauxit- auch der Goldbergbau an Gewicht. Heute werden fast die gesamten Devisen Guineas (95%) zu ungefähr gleichen Teilen durch den Export von Bauxit und Gold erwirtschaftet (EITI 2014). Guinea besitzt weltweit die größten Bauxitreserven und die größten zusammenhängenden – und unausgebeuteten – Eisenerzvorkommen. Aufgrund seiner vielen Flüsse existieren seit der Kolonialzeit Pläne für große Staudämme, meist im Zusammenhang mit der Errichtung von Aluminiumschmelzen. Die zahlreichen Diversifizierungs- und Industrialisierungsprogramme seit der Unabhängigkeit fruchteten aber bisher nicht bzw. wurden durch eine wirtschaftsliberale Wende in den 1980er Jahren wieder rückgängig gemacht (Campbell 1986). Im *Human Development Index* rangierte Guinea 2012 unter den letzten zehn angeführten Staaten.

Die drei in Guinea dominierenden Konzerne und zugleich die größten Aluminiumproduzenten der Welt sind Alcoa mit Sitz in Pittsburgh, Pennsylvania, Rusal mit Sitz in Moskau und Rio Tinto mit Sitz in London und Melbourne (für eine detaillierte Darstellung der Firmenanteile in Guinea siehe Campbell 2009). Die drei Konzerne kontrollieren einen großen Teil der Produktionskette und beliefern alle wichtigen Endfertiger, von Rüstungskonzernen über Autohersteller und Verpackungsunternehmen bis zur Bauwirtschaft, und sind meist auch an diesen beteiligt. Der Mehrheitseigentümer von Rusal etwa, der russische Oligarch Oleg Deripaska, besitzt ein Viertel der österreichischen Strabag und verkaufte 2008 aufgrund der Finanzkrise einen siebzehnprozentigen Anteil an Frank Stronachs Magna International (Hillebrand 2014).

Bei den drei Aluminiumkonzernen handelt es sich in vielerlei Hinsicht um *black boxes*: Weder ist klar, wann wo wie viel Gewinn gemacht wird

(zu Transferpreismanipulation siehe Bauer/Maissen 1989: 92ff), noch, wer wen kontrolliert oder welche Rolle staatliche AkteurInnen spielen (vgl. Carmody 2011: 8). Dieses Problem der Intransparenz wird neuerdings durch Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) angegangen, allerdings auch hier mit einem klaren Fokus auf die Bekämpfung politischer Korruption im Gegensatz zu Forderungen nach genereller wirtschaftspolitischer Transparenz als Voraussetzung für die Demokratisierung der Wirtschaft. In diesem Beitrag möchte ich einige Gedanken zur Steuerung von Güterketten präsentieren, die dazu beitragen sollen, diese Undurchsichtigkeit multipolarer Rohstoffgüterketten zu reduzieren.

3. Güterketten und Kommandoketten

Etwas detaillierter könnte Gereffis Idee der Steuerung von Güterketten durch die Verwendung des Begriffs der Kommandokette dargestellt werden. Dieser Begriff geht auf Henry Fayol (1929), einen Begründer der Managementtheorie zurück, der seine Lehre Anfang des 20. Jahrhunderts aus seiner Praxis als Betriebsleiter der Compagnie de Commentry-Fourchambeau-Decazeville, einem der größten Eisen- und Stahlproduzenten Frankreichs mit über 10.000 Beschäftigten, entwickelte. Er definiert eine Kommandokette einfach als die Kette von Vorgesetzten von der Betriebsleitung bis zum niedrigsten Rang. Die Idee der käufergesteuerten Güterkette setzt nun eine Verbindung und Verlängerung dieser innerbetrieblichen Kommandoketten über ganze Güterketten bzw. Produktionsnetzwerke voraus. Diese Verbindung zwischen den Unternehmen kann marktwirtschaftlicher Natur sein oder über andere institutionelle Mechanismen, zum Beispiel über bürokratische oder familiäre Zusammenhänge, vermittelt werden. Solcherart verlängerte Kommandoketten könnten beispielsweise bei Oleg Deripaska und zu einem gewissen Grad auch bei KäuferInnen einer Getränkedose beginnen und bei der unbezahlten Reproduktionsarbeit für eine Reinigungskraft in einer guineischen Mine enden. Hopkins und Wallerstein (1986: 161) unterstreichen Reproduktionsarbeit in ihrer ursprünglichen Konzeption von Güterketten nicht zu Unrecht: Einer werttheoretischen BIP-Berechnung der Ökonomie

Mascha Madörin (2007: 144) zufolge besteht beispielsweise fast ein Drittel des Schweizer BIPs aus Kochen. Diese sich immer weiter verästelnde Kette verläuft damit sowohl innerhalb als auch zwischen Unternehmen, Organisationen und anderen Institutionen. In den meisten empirischen Arbeiten der Güterkettenforschung wird dargestellt, wie Kommandoketten innerhalb von Unternehmen immer wieder durch „Kommandobrücken“ über marktwirtschaftliche Verhältnisse (beispielsweise zwischen Kontraktfertiger und Markenkonzern) miteinander verbunden werden. Im Fall der Aluminiumindustrie sind die innerbetrieblichen Kommandoketten besonders lang, die Logik von Kommandoketten und Kommandobrücken ist jedoch ähnlich: Sowohl innerhalb als auch außerhalb des Betriebes steigen die Freiheitspotenziale mit der Position in der Hierarchie. Je höher desto mehr „Überschuss“-Befehlsgewalt steht zur Verfügung, die nicht direkt der Ausführung des Auftrags von oben entspricht. Jede Befehlsausführende ist somit immer auch zugleich *power broker*. In marktwirtschaftlichen Beziehungen lässt sich diese Kette sogar bis zu einem gewissen Grad in Zahlen ausdrücken: Je höher das Gesamteinkommen und der Besitz der TeilnehmerInnen einer Marktwirtschaft, desto größer ihr Vermögen, anderen TeilnehmerInnen zu sagen, was sie für sie tun sollen, und desto geringer der Zwang, Dinge für andere TeilnehmerInnen zu tun, zum Beispiel einen Job anzunehmen.

Dieser Gedanke basiert auf dem marxistischen Verständnis von Kapital als sozialem Verhältnis und wird klarer mit einem Blick auf die Verhältnisse in Guinea. Dort ergibt sich nicht nur ein großer Teil des Regierungseinkommens aus den beiden Bauxitminen in Sangaredi und Kindia (vgl. Moore Stephens et al. 2013),¹ auch große Teile der Infrastruktur und der sozialen Dienstleistungen – von Straßen, über Elektrizität, Wasser, Krankenhäusern bis hin zu Bildungseinrichtungen – in diesen und drei weiteren Städten werden von den drei genannten Konzernen kontrolliert. Was den Konzernen nicht gehört, ist in vielen Fällen in der Hand der wenigen und im Vergleich zur restlichen Bevölkerung gut bezahlten ArbeiterInnen bzw. vor allem des mittleren und höheren Managements. Dazu gehören unter anderem landwirtschaftliche Betriebe, Privatschulen, Hotels und Geschäfte. Vormals in diesen Gebieten existierende Herrschaftsverhältnisse, basierend auf neotraditionellen und politischen Institutionen, Religion, Gender, Alter, etc. wurden auf Basis der durch die Gehälter der

ArbeiterInnen ausgelösten Kommodifizierung völlig neu geordnet. Neben der betrieblichen wird also mit dem Aufbau einer Minenstadt gleichzeitig eine auf Kapital bzw. Einkommen basierende Hierarchie etabliert. In den meisten Fällen handelte es sich bei den heutigen Minenstädten um abgelegene Dörfer, die mit Beginn der Bauarbeiten ein starkes Bevölkerungswachstum erfuhren (vgl. Knierzinger 2014).

Einerseits haben sich nun die in solchen Bergbaustädten existierenden Herrschaftskonstellationen seit über 200 Jahren überraschend wenig geändert. Die heutige Situation in den Bauxitstädten Guineas etwa weist große Ähnlichkeiten mit Bergbaustädten in den USA im 19. Jahrhundert auf (vgl. Borges/Torres 2012: 5f). Durch das Aufeinandertreffen von hochbezahlten IngenieurInnen aus dem Ausland und Landlosen bzw. Subsistenzbauern und -bäuerinnen entstanden in Guinea aber bereits ab den 1950er Jahren Miniaturversionen der gegenwärtigen Globalisierung im Sinne einer verstärkten Spreizung der Einkommen, die in dieser extremen Ausprägung innerhalb der alten Industrieländer nicht stattgefunden hat. Der weltumspannende Charakter der Kommandoketten bewirkt also vor allem dort eine verstärkte Polarisierung sozialer Verhältnisse, wo er unterschiedlich gut organisierte Arbeitsmärkte und unterschiedlich entwickelte Sozialsysteme miteinander verbindet (vgl. Kaplinsky/Morris 2000: 43). In Kamsar und Sangaredi findet in den Betrieben der CBG nur ungefähr ein Fünftel der Bevölkerung tatsächlich eine formale Beschäftigung.² Angestellte aus dem OECD-Ausland verdienen Soumah (2008: 212) zufolge hingegen 6.000 bis 20.000 US-Dollar pro Monat und damit das 150 bis 500-fache des guineischen Durchschnittseinkommens von zirka 40 US-Dollar pro Monat, das viele StraßenhändlerInnen beziehen, bei denen sie Güter des täglichen Bedarfs kaufen. Auch viele Angestellte der zahlreichen ausgelagerten Firmen, etwa in den Bereichen Sicherheit und Instandhaltung, verdienen nicht mehr als einen Euro pro Tag und damit weniger als den guineischen Mindestlohn von zirka 50 Euro pro Monat.

Dieser ungleiche Tausch vor Ort kann unter bestimmten Annahmen auf die internationale Ebene übertragen werden. Würden alle Inputs eines einzigen Konsumartikels in alle Richtungen verfolgt werden, könnte auf diese Weise ein, wenn nicht *der*, zentrale direkte Herrschaftsmechanismus³ der kapitalistischen Produktionsweise nachgezeichnet werden: Es entsteht ein weltweites Netz von gegenseitigen und ungleich verteilten Kontrollan-

sprüchen auf Arbeitszeit, das eng mit dem Verlauf der globalen Güterketten in Verbindung steht bzw. diese Warenströme steuert. Die durch den Kauf eines Erfrischungsgetränks oder die Investition in einen Getränkehersteller aktivierte Kommandokette verläuft, wie bereits erwähnt, zu einem Gutteil innerhalb eines einzigen Konzerns. Die im Preis einer Getränkedose inbegriffene globale Wertschöpfung beinhaltet unter anderem die Einkommen der Angestellten des Supermarkts, des Getränkemarkenkonzerns, der Getränkedosenfabrik (viele dieser Fabriken befinden sich im Besitz der großen Aluminiumkonzerne; vgl. Novelis 2014), des Aluminiumwalzbetriebs, der Aluminiumschmelze, der Tonerderaffinerie, der Bauxitmine und in weiterer Folge (und wieder *formell* außerhalb des globalen Aluminiumkonzerns) auch der Reinigungs- und Sicherheitsfirmen, der StraßenhändlerInnen, die den MinenarbeiterInnen Verpflegung verkaufen, der unbezahlt arbeitenden Familienmitglieder dieser StraßenhändlerInnen usw. Durch ihren Kauf senden die KonsumentInnen nun an alle Beteiligten gewissermaßen einen Produktionsauftrag und tauschen damit ihre Arbeitszeit (die in Österreich zum Beispiel mit zehn Euro pro Stunde belohnt werden könnte) in ungleicher Weise mit allen Beteiligten an der Wertschöpfungskette: Der große Anteil der wenigen EigentümerInnen der global integrierten Firmen (zum Beispiel Oleg Deripaskas) am Erlös des Endprodukts führt zu einer Ausbeutung österreichischer KonsumentInnen (zum Beispiel von 1:1000 wenn der Eigentümer 10000 Euro pro Stunde verdient). Der viel kleinere Anteil des guineischen Wachmanns an der Wertschöpfung der Getränkedose wiederum ermöglicht es den KonsumentInnen, ihre Arbeitszeit mitunter in einem Verhältnis von 1:100 zu tauschen (so verdienen die guineischen Sicherheitskräfte von Rusal zum Teil weniger als 10 Cent pro Stunde). Müssen die KonsumentInnen in dem ersten Fall also tausendmal so lange arbeiten, um eine Zeiteinheit der InvestorInnen/KapitalistInnen zu erwerben, so können sie im zweiten Fall mit einer Stunde Arbeit hundert Stunden Arbeit in Guinea kontrollieren.⁴ Allein durch die Ermittlung der an einer Güterkette beteiligten physischen AktionärInnen ließen sich schon Aussagen über die hierarchische Ordnung innerhalb dieser Kette treffen. In Guinea gab die Organisation *Publish What You Pay* kürzlich eine diesbezügliche Studie in Auftrag.⁵

Der in Guinea allgegenwärtige Begriff der Korruption erhält durch diesen Kontrollblick eine neue Dimension: Statt die Beziehung zwischen

materiellem Reichtum und politischem Einfluss primär als unrechtmäßige Einflussnahme wirtschaftlicher AkteurInnen auf politische Prozesse zu sehen, ist Reichtum aus dieser Sicht immer und „rechtmäßig“ Kommandogewalt. Über sein Vermögen sagt Oleg Deripaska Hunderttausenden, wenn nicht Millionen Männern und Frauen, wie sie den Großteil ihrer Arbeits- und Lebenszeit gestalten sollen. Entscheidet sich Deripaska, eine Mine in Guinea zu schließen, wie kürzlich in Fria geschehen, kommt es zu Massenarmut und Verelendung (vgl. Knierzinger 2014). Politische Korruption ist im Gegensatz zu dieser legalen Kontrollmacht vernachlässigbar.

4. Kommandoketten und ungleicher Tausch

Dadurch, dass die Impulse bzw. Befehle, die zur Entstehung eines bestimmten Produkts führen, auch über den Markt vermittelt werden, ergeben sich Überschneidungen zwischen der Diskussion über Kettensteuerung und ungleichen Tausch. Der Kettensteuerung, wie ich sie bisher vorgestellt habe, liegt ein mechanistisches Verständnis von Macht zugrunde, das zweifellos um andere, zum Teil wesentlichere Aspekte erweitert werden muss – beispielsweise um das, was der Soziologe Tom Burns (1977: 219) Meta-Macht nennt. Auf dieser Basis kann die Kettensteuerung jedoch mit ungleichem Tausch gleichgesetzt werden. Ungleichem Tausch umfasst in dieser Interpretation das Kapitalverhältnis an sich, d.h. jenes soziale Verhältnis, das durch Eigentum (an Produktionsmitteln) und Einkommen hergestellt wird. Geld als Symbol für Eigentum und Einkommen hat aus dieser Sicht zwei Funktionen: Erstens können damit knappe Güter erworben und damit andere von deren Genuss ausgeschlossen werden und zweitens – und das ist der wesentliche Aspekt – kann damit über die Arbeitszeit anderer verfügt werden. Der Wert jeder Ware, die (über Grenzen hinweg) ausgetauscht wird, besteht so gesehen aus menschlicher Arbeitszeit zuzüglich einer „Prämie“ für den Erwerb knapper Güter. Die einzig wertbildende Ware ist so gesehen die menschliche Arbeitskraft.⁶ Im Gegensatz zu den Debatten über die „Entwicklung der Unterentwicklung“ handelt es sich bei diesem – soziologisch⁷ gedachten – ungleichen Tausch also tatsächlich um ein Nullsummenspiel: Wenn ich Kommandogewalt über die Arbeitszeit anderer hinzugewinne,

muss ein anderer Kommandogewalt verlieren oder die Gesamtarbeitszeit verlängert werden. Wallersteins Vorstellung des Nullsummenspiels des kapitalistischen Weltsystems auf Basis des ungleichen Tauschs gründet im Gegensatz dazu auf der Vorstellung eines Nullsummenspiels in Bezug auf materielle Entwicklung und negiert damit technische Neuerungen bzw. Wissenstransfer – die zentralen Begriffe der letzten Generation der Güterkettenforschung, der *Global-Value-Chain-Analyse* (vgl. Bair 2009). Von der Energiegewinnung aus Erdöl beispielsweise haben Staaten ohne alternative Energiequellen und Fortbewegungsmittel (zum Beispiel entwickelte Eisenbahnwege) stärker profitiert als andere (und sind deshalb auch abhängiger von Erdöl). Auch die Ausbreitung der Mobiltelefone hat in Gegenden mit geringer Infrastruktur viel mehr bewirkt als in solchen, wo bereits Festnetzverbindungen vorhanden waren. Das bedeutet, dass auch von außen gesteuerte Entwicklung zu relativen Wohlstandsgewinnen führen kann. Macht- und Wohlstandsdifferenziale entwickeln sich nicht immer parallel. Der wichtigste Faktor für eine materielle Angleichung ist wohl der Umstand, dass sich der (immer subjektive) Nutzen materiellen Wohlstands nach oben hin abschwächt.

Wallerstein bezieht sich in seinen kurzen Ausführungen zum eigentlichen Mechanismus des ungleichen Tauschs auf Arghiri Emmanuel, der sich wiederum auf Lenins Weiterentwicklung des Marxschen Konzepts des „Superprofits“ bezieht: ArbeiterInnen im globalen Süden werden von ImperialistInnen im globalen Norden „über“-ausgebeutet. Diese Profite werden zum Teil an die nördliche Arbeiterschaft weitergegeben, um sie zu kooptieren. Es entsteht damit eine Arbeiteraristokratie. Ähnliche Gedanken finden sich bereits bei Luxemburg und werden gegenwärtig unter dem Titel „Landnahme“ auch auf den globalen Norden selbst angewandt, etwa bei der Beschreibung der Ausbeutung von Harz-IV-EmpfängerInnen in Deutschland. Dörre (2010) unterscheidet hier zwischen „klassischer“ kapitalistischer Ausbeutung und Übervorteilung (vgl. Harvey 2006).

Emmanuels Verdienst und Sakrileg bestand also in der Hervorhebung eines Gedankens, den ich mit eigenen Worten als horizontale Ausbeutung beschreiben würde: ArbeiterInnen (im globalen Süden), die nicht organisiert sind und auf keinen Sozialstaat zurückgreifen können, werden *auch* von organisierten ArbeiterInnen (im globalen Norden) „ausgebeutet“.⁸ Das

bedeutet selbstverständlich nicht, dass die organisierten ArbeiterInnen ihre Privilegien aufgeben sollen, sondern umgekehrt, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad auch im globalen Süden erhöht werden muss. Die einfach nachvollziehbaren Rechnungen von Emmanuel zeigen aber, dass ein gerechter internationaler Arbeitsmarkt – im Sinne gleicher Löhne für gleiche Arbeit bei unveränderter Produktionsstruktur – unweigerlich zu Wohlstandsverlusten im globalen Norden führen würde. Würden sich also heute die ProletarierInnen aller Länder vereinigen, dann verlören die Bessergestellten. Schon in den 1970er Jahren unterfütterte Emmanuel (1975: 62ff) diese Berechnungen zu globaler Entlohnung mit anderen, die die Begrenztheit von Ressourcen begreiflich machten. Zweiteres ist mittlerweile common sense: Die gesamte Menschheit kann nicht so viel konsumieren wie derzeit die OECD-Länder.

Dieses Faktum, dass ArbeiterInnen auch auf Kosten anderer ArbeiterInnen leben, ist schwer in ein klassisch marxistisches Weltbild zu integrieren und sorgte dadurch für Verwerfungen in der Theoriebildung. Emmanuel etwa versucht – wie viele seiner KollegInnen – auf der Basis der Arbeitswerttheorie zu argumentieren, die jedoch ausschließlich auf einen Interessenskonflikt zwischen Arbeit und Kapital abzielt. Marx hat die gegenwärtige Klassenlage mit einem mächtigen Mittelstand nicht vorausgesehen und beschäftigte sich deshalb auch nicht mit ungleichen Austauschbeziehungen zwischen ArbeiterInnen in Nord und Süd. UNDP-Schätzungen zufolge lag der Einkommensunterschied zwischen dem reichsten und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung nach Staatszugehörigkeit gemessen 1820 bei 1:3. Dieses Verhältnis stieg bis 1960 auf 1:30 und bis 1997 auf 1:74 (UNDP 1999: 3; vgl. Milanovic 2010). Einer revolutionär-marxistischen Position zufolge ist die Vorstellung einer gerechten Entlohnung gemäß der Arbeitszeit innerhalb kapitalistischer Verhältnisse zudem eine Illusion und innerhalb postkapitalistischer Verhältnisse überflüssig. Engels formulierte diese Position sehr prägnant: „Die kapitalistische Produktionsform abschaffen wollen durch Herstellung des ‚wahren Werts‘, heißt daher den Katholizismus abschaffen wollen durch die Herstellung des ‚wahren‘ Papstes“ (Engels 1988: 470). Die realsozialistischen Verhältnisse einige Jahrzehnte später führten jedoch unweigerlich zu solchen Versuchen, zum Beispiel anlässlich von Handelsbeziehungen innerhalb des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (vgl. Dietrich in diesem Heft).

5. Ungleicher Tausch als Machtverhältnis

Auch wenn das Konzept des ungleichen Tauschs von den Arbeitswertdebatten befreit wird, lassen sich damit noch grundlegende Aussagen über kapitalistische Akkumulation machen: Wenn ich doppelt so viel verdiene wie du, muss ich bei dem gleichen Preisniveau nur halb so viel arbeiten, um dasselbe Quantum an Gütern konsumieren zu können. Wie geht das jedoch bei Kontrollverhältnissen von 1:74 wie weiter oben beschrieben? Theoretisch könnten durchschnittliche ÖsterreicherInnen dann ja einen Tag arbeiten, um danach 73 Tage Urlaub in Guinea zu machen. In der Realität führt mehr Kommandogewalt jedoch selten zu kürzeren Arbeitszeiten und ein ebenfalls relativ kleiner Teil dieses Anrechts auf die Arbeit anderer wird konsumiert. Der Rest wird „angespart“, das heißt aus dem Anrecht auf die Arbeit anderer wird noch mehr Anrecht auf die Arbeit anderer gemacht. Dieser fundamentale kapitalistische Mechanismus führte in den letzten zwei Jahrhunderten zu einem starken Anwachsen globaler Ungleichheit und zu regelmäßigen Krisen. Vor allem AkteurInnen mit sehr günstigen Tauschverhältnissen können diese Ansprüche nicht konsumieren: Häuser, die von ihren EigentümerInnen nicht bewohnt werden, sind Investitionen. Was bleibt, sind gewissermaßen reine Kommandobefugnisse, bzw. in einfachen Worten, die Möglichkeit, anderen Leuten zu sagen, was sie für wiederum andere Leute tun sollen – immer mit dem einzigen Ziel, diese Kommandobefugnisse noch weiter zu vergrößern. Das wachsende Potenzial, über andere zu bestimmen, geht nicht mehr mit einer Verbesserung des eigenen Lebensstandards einher, sondern schränkt lediglich die Handlungsfreiheit der „kontrollierten“ AkteurInnen ein. Schlussendlich ist es diese Spirale der Kapitalakkumulation, die Entwicklung in Guinea verhindert, solange nicht genug technisches und organisatorisches Wissen entstanden ist, das eigenständige Entwicklungen zumindest theoretisch – etwa durch die Androhung von Dissoziation im Sinne von Senghaas (1977) – möglich machen würde. In Guinea sind diese Gedanken übrigens sehr nah an der Praxis. Erst vor vier Jahren wurde ein populäres Militärregime gestürzt, dessen Anführer Moussa Dadis Camara als der neue Thomas Sankara Guineas bezeichnet wurde (vgl. Yacine 2009).

Die Fäden dieses sehr verkürzt dargestellten kapitalistischen Puppenspiels – „Wer produziert was wann wo?“ – sind formal in der Hand der

InvestorInnen und, bis zu einem gewissen Grad, der KonsumentInnen. Beide können auch staatliche AkteurInnen sein. Sie bestimmen auf der Basis politischer Rahmenbedingungen, was produziert werden soll. Zunächst könnten in einem abgegrenzten Wirtschaftsraum alle, die mehr als der Durchschnitt verdienen, von der Mehrarbeit anderer leben. Wenn aber davon ausgegangen wird, dass alle gleich viel arbeiten, können die BesserverdienerInnen mehr Befehle an andere erteilen als umgekehrt.

Die beiden Machtpole der Aluminiumgüterkette in Guinea sind aus dieser Perspektive auf der einen Seite die (zum Teil staatlichen) InvestorInnen der global integrierten Aluminiumkonzerne und auf der anderen Seite die wenigen ArbeiterInnen in den Minen. Beide Seiten agieren auf der Basis rechtlicher und geopolitischer Grundlagen, die großteils von den Regierungen der alten und neuen Industrieländer geschaffen werden. Das Kontrollpotenzial der guineischen Regierung, und generell der afrikanischen Regierungen, wird meiner Ansicht nach gegenwärtig überschätzt. Das beste Beispiel dafür ist die Ohnmacht der guineischen Regierung gegenüber dem Konzern Rusal, der vor über zwei Jahren eine Tonerderaffinerie in Fria geschlossen, aber den Status der ArbeiterInnen bis heute nicht geklärt hat. Das dadurch entstandene Massenelend könnte bald zu einem Regierungsumsturz führen, bewegt die Regierung aber bisher trotzdem nicht dazu, dem Konzern mit dem Rauswurf zu drohen – zu groß scheinen die wirtschaftlichen und politischen Einsätze. Auch Sékou Touré, der erste Präsident Guineas, der als charismatischer Revolutionär in die Geschichtsbücher eingegangen ist, ging bei genauem Hinsehen sehr pragmatisch vor und war bei aller revolutionären Rhetorik immer darauf bedacht, das Bauxit weiter fließen zu lassen – und das sowohl nach Frankreich, mit dem Guinea nach der Unabhängigkeit alle anderen Beziehungen für Jahrzehnte abgebrochen hatte, als auch in die USA, die die hegemoniale Position Frankreichs zu übernehmen trachteten. Tourés tatsächliche sozialistische Politik entstand zu einem Großteil auf Druck der relativ kleinen Arbeiterschaft, aus der er selbst hervorgegangen war. Ein ähnlicher Personenkult scheint sich in Guinea gerade um den Kurzzeitpräsidenten Moussa Dadis Camara zu entwickeln. Auch in diesem Fall scheint die zentrale Rolle der Arbeiterschaft für die Entwicklungen der letzten zehn Jahre in Vergessenheit zu geraten (vgl. Jeunejean 2011). Stehen die Räder der Kipplastwagen still, kommt es zu lokalen Katastrophensituationen und in weiterer Folge zu nationalen Krisen.

6. Conclusio

Aufgrund der geschichtlich gewachsenen (Über-)Komplexität der theoretischen Debatten über ungleichen Tausch schlage ich einen soziologischen Blick auf ungleichen Tausch vor, der diesen als ungleiche Kontrollverhältnisse, und zwar sowohl zwischen unterschiedlich privilegierten Lohnabhängigen als auch zwischen Arbeit und Kapital begreift. Diese Kontrollverhältnisse basieren zu einem Gutteil auf ungleich verteiltem Wissen und damit auf Produktivitätsunterschieden. Da sich diese Produktivitätsunterschiede jedoch nur in Marktpreisen angeben lassen, die in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Verausgabung von Arbeitskraft stehen, ist es wichtig zu betonen, dass es sich bei ungleichem Tausch grundsätzlich um einen politisch erzeugten Zustand oder, in anderen Worten, um das Ergebnis von heterogen verlaufenden, historischen Arbeitskämpfen handelt. Mithilfe dieser Interpretation kann ungleicher Tausch auch als Kontrollverhältnis begriffen werden, das einen wesentlichen Anteil an der Steuerung von Güterketten hat. Diese Kontrolle ließe sich in Bezug auf Guinea durch drei Maßnahmen veranschaulichen:

Erstens könnten die Minenstädte als „Miniaturversionen“ globaler Kontrollverhältnisse und als Knotenpunkte globaler Kommandoketten analysiert werden. Viele Aspekte globaler Produktion vereinigen sich in einem einigermaßen überschaubaren, geographisch und wirtschaftlich abgrenzbaren Raum. Der Verkauf von ausländischen Waren konzentriert sich auf einige wenige Geschäfte. Die sehr hohen Lohnspreizungen treffen dadurch auf eine relativ begrenzte Verfügbarkeit von Konsumgütern und auch die Reproduktion der Arbeitskraft durch nicht bezahlte Arbeit kann hier direkt analysiert werden. Vor allem die sich dadurch verändernden Herrschaftsverhältnisse können auf diese Weise anschaulich dargestellt werden (vgl. Knierzinger 2014).

Zweitens, könnten Flaschenhälse der Kettensteuerung identifiziert werden. Aufgrund der zentralen Bedeutung von Bauxit für Guineas Deviseneinnahmen und damit den Staatshaushalt (Moore Stephens et al. 2013) macht es Sinn, die von den Minenstädten ausgehenden Kommandoketten weiterzuverfolgen. Hier ist die zentrale Rolle der kleinen Industriearbeiterschaft für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung zu unterstreichen: Beschließen etwa die 2.300 direkt Beschäftigten der Compagnie des

Bauxites de Guinée einen Streik, so fehlt der Regierung plötzlich ein großer Teil ihrer Einnahmen. Die historisch große Bedeutung von Gewerkschaften in Guinea hat also einen einfachen Grund: Etwa drei Promille der Bevölkerung „erwirtschaften“ seit den 1970er Jahren fast die gesamten Deviseneinnahmen. In gewisser Weise handelt es sich hier also um einen Flaschenhals der Kettensteuerung bzw. der Kommandoketten zwischen den InvestorInnen und der Bevölkerung Guineas. Die Belegschaft eines einzigen Betriebes verfügt über ein immenses Drohpotenzial gegenüber der Regierung und in geringerem Maße auch gegenüber den Rohstoffkonzernen.

Drittens könnten ähnliche Tätigkeiten innerhalb eines Firmennetzwerks oder sogar innerhalb einer Firma punktuell und über längere Zeiträume verglichen werden. Dafür können einerseits ganze parallele Güterketten herangezogen werden: beispielsweise die Entlohnung in Bauxitminen in Australien und Guinea, betrieben von derselben Firma (Rio Tinto) und möglicherweise für dieselben KonsumentInnen. Ein anderer Ansatzpunkt wären Verladetätigkeiten, die überall auf der Welt ähnlich ablaufen, oder Angestellte im Sicherheitsbereich, die innerhalb eines global agierenden Unternehmens (auch in Kaufkraftparität ausgedrückt) sehr unterschiedlich entlohnt werden. Während etwa europäisches Wachpersonal von der generell höheren gewerkschaftlichen Organisation und der geringeren Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern profitiert, verdienen guineische Sicherheitsbedienstete nicht einmal den guineischen Mindestlohn von zirka 45 Euro pro Monat.

Die bisher übliche Darstellung von Güterketten durch die Aufschlüsselung von Wertschöpfung macht durchaus auch für die Analyse von Guineas Position in der globalen Güterkette Sinn. Der Abbau von Bauxit macht etwa 1 bis 2 % der gesamten Wertschöpfung einer Aluminiumgüterkette aus (Girvan 1971; Graham 1982: 78; vgl. Forster 1976: 133; Habig 1983: 85). Es handelt sich dabei um Schätzungen, weil die Preise meist in langfristigen Kaufverträgen festgelegt sind und nicht veröffentlicht werden (Brown et al. 2010: 2). Bauxit ist die Basis für die weitere Produktion und muss daher beständig zu Verfügung gestellt werden, die Produktionskosten sind aber für die Unternehmen eher vernachlässigbar. Daraus ergeben sich in den Minenstädten Handlungslogiken, die mehr mit Planwirtschaften zu tun haben als mit dem Ideal marktwirtschaftlicher Produktion. Mit einer Einbeziehung der Kontrollverhältnisse – im Sinne

der Aufteilung von Löhnen und Profiten, der großen Lohnunterschiede entlang der Kette sowie der von außen induzierten Machtverschiebungen innerhalb Guineas, gewinnt der Begriff der Wertschöpfung jedoch zusätzlich an Tiefenschärfe.

Konkrete Ansatzpunkte für Interventionen sind auf dieser Basis (a) die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit innerhalb von Güterketten und (b) die generelle Infragestellung der hohen Lohnspreizungen innerhalb von Güterketten oder innerhalb transnationaler Unternehmen (siehe dazu die aktuelle Debatte über Managergehälter, *Süddeutsche Zeitung* 2013). Die in den letzten Jahren immer stärker vorangetriebene Forderung nach einer Haftbarmachung von transnationalen Konzernen für ihre Zulieferer in arbeitsrechtlichen und ökologischen Belangen könnte so um die Forderung einer Angleichung der Löhne innerhalb ihrer Produktionsnetzwerke erweitert werden (vgl. *Asian-Floor-Wage-Campaign*).

Ein Ausgleich des ebenfalls sehr großen Reichtumsgefälles zwischen den wenigen MinenarbeiterInnen in Guinea und dem Rest der Bevölkerung könnte durch die Weiterverarbeitung von Bauxit zu Aluminium und in weiterer Folge zu einfachen Aluminiumprodukten geschehen. Angesichts des extremen Machtgefälles entlang der transnationalen Aluminiumgüterkette erscheint es aber unwahrscheinlich, dass eine solche integrierte Produktion innerhalb der guineischen Grenzen in den kommenden Jahren stattfinden wird. Guinea gilt bis heute als Hochrisikoland für InvestorInnen und die involvierten transnationalen Konzerne haben ähnliche Projekte auch in Ghana und Kamerun seit den 1950er Jahren verhindert. Integrierte Produktionsstandorte stärken die Verhandlungsposition von Regierungen und erhöhen dadurch das Investitionsrisiko zusätzlich. Der nachhaltigste Weg einer Verbesserung der Lebenssituation in Guinea ist sicherlich die seit der Unabhängigkeit von praktisch allen AkteurInnen eingeforderte und angekündigte Diversifizierung seiner Wirtschaftsstruktur. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob dies ohne eine Verringerung des Einflusses der transnationalen Bergbaukonzerne – und damit einer Verkürzung der transnationalen Kommandoketten – möglich sein wird.

1 Dieser EITI-Bericht enthält die erste detaillierte Aufstellung der Regierungseinnahmen aus dem Bergbau und überrascht vor allem mit dem hohen Anteil des Goldbergbaus am Budget. In bisherigen Schätzungen wurde den Einnahmen aus

- Bauxit und Tonerde ein noch größeres Gewicht beigemessen. Der Bedeutungsgewinn von Gold ergibt sich mit großer Wahrscheinlichkeit aus einer Kombination aus steigenden Preisen und einer geringeren Veruntreuung der Steuergelder.
- 2 Die letzte Volkszählung in Guinea fand 1996 statt. Unveröffentlichte Schätzungen des nationalen Statistikinstituts von Guinea (INS) aus dem Jahr 2012 weisen für Kamsar eine Bevölkerung von 136.322 und für Sangaredi von 64.913 Personen aus. Zur gleichen Zeit waren in den CBG-Betrieben von Kamsar etwa 2.200 und in Sangaredi 1.300 Menschen direkt und indirekt beschäftigt. Beide Städte waren Ende der 1960er Jahre – vor Beginn der Bauarbeiten für die Mine – Dörfer mit wenigen hundert EinwohnerInnen (vgl. CBG 2012; Pauther 2002: 27; Soumah 2008: 138, 141, 214).
 - 3 Im Sinne von Ansprüchen, die von einer konkreten Person oder Gruppe gegenüber einer anderen konkreten Person oder Gruppe geltend gemacht werden. Demgegenüber stehen indirekte Herrschaftsmechanismen wie Diskurse, die mit dem Aufstieg des Poststrukturalismus mehr Aufmerksamkeit erhielten (vgl. den Begriff der Meta-Macht bei Burns 1977: 219).
 - 4 Währungsschwankungen verschärfen diese direkten Kontrollverhältnisse in den meisten Fällen. Die profitierende AkteurIn agiert außerdem meist innerhalb des stärkeren Währungsraums.
 - 5 Ironischerweise wird diese Organisation selbst von einer Reihe von Superreichen wie etwa dem Finanzinvestor George Soros getragen (Publish What You Pay 2014).
 - 6 Anstelle der Preise können also auch die damit verbundenen Löhne und Profite verglichen werden, um zu zeigen, dass ungleich getauscht wird.
 - 7 Die prominentesten soziologischen Zugänge zu ungleichem Tausch bzw. Ausbeutung stammen aus den 1960er Jahren und finden sich bei Peter Blau (vgl. Adloff 2005: 29f) und Alvin Gouldner (1960), allerdings – ganz in der funktionalistischen Tradition – oftmals in einer unkritischen Verwendung. Die hier präsentierten Ideen sind nahe am Machtbegriff von Tom Burns (1977).
 - 8 Eine mögliche analytische Abgrenzung zwischen vertikaler und horizontaler Ausbeutung ergäbe sich durch Konsum. Wenn ich mein Anrecht auf die Arbeit anderer nicht verkonsumiere wird mehr daraus: Die beschriebene Wohlstandskomponente fällt weg und es bleibt gewissermaßen „blanke“ Machtvermehrung übrig.

Literatur

- Adloff, Frank (Hg., 2005): Vom Geben und Nehmen: Zur Soziologie der Reziprozität. *Theorie und Gesellschaft* 55. Frankfurt am Main: Campus.
- Aglietta, Michel (2000): Ein neues Akkumulationsregime. Die Regulationstheorie auf dem Prüfstand. Hamburg: VSA.
- Bair, Jennifer (Hg., 2009): *Frontiers of commodity chain research*. Stanford: Stanford University Press.
- Bair, Jennifer (2014): Editor's Introduction: Commodity Chains in and of the World-System. In: *Journal of World-Systems Research* 20 (1), 1-10.
- Bauer, Tobias/Maissen, Toya (1989): *Silbersonne am Horizont: ALUSUISSE – eine Schweizer Kolonialgeschichte*. Zürich: Limmat-Verlag.
- Borges, Marcelo J./Torres, Susana B. (2012): *Company towns. Labor, space, and power relations across time and continents*. New York: Palgrave Macmillan.
- Burns, Tom R. (1977): Unequal Exchange and Uneven Development in Social Life: Continuities in a Structural Theory of Social Exchange. In: *Acta Sociologica* 20 (3), 217-245.
- Brown, T.J. et al. (2010): *World Minerals Production 2005-2009*. Keyworth; Nottingham: British Geological Survey.
- Campbell, Bonnie/Clapp, Jennifer (1995): Guinea's Economic Performance under Structural Adjustment. In: *The Journal of Modern African Studies* 33 (3), 425-449.
- Campbell, Bonnie K. (1986): *Bauxite Bargaining: The consequences for a bauxite-producing country of the renegotiation of the bauxite levy: The example of Guinea*. Wien: United Nations Industrial Development Organization.
- Campbell, Bonnie K. (2009): *Guinea and Bauxite-Aluminium: the Challenges of Development and Poverty*. In: Campbell, Bonnie K. (Hg.): *Mining in Africa. Regulation & Development*. Ottawa: International Development Research Centre, 66-119.
- CBG (2012): *Welcome at Sangaredi. A reference bauxite mine since 1973*. Powerpoint presentation of CBG for visitors. Sangaredi: CBG.
- Carmody, Pádraig (2011): *The new scramble for Africa*. Cambridge/Malden: Polity.
- Dicken, Peter/Kelly, Philip F./Olds, Kris/Wai-Chung Yeung, Henry (2001): Chains and networks, territories and scales: towards a relational framework for analysing the global economy. In: *Global Networks* 1 (2), 89-112.
- Dörre, Klaus (2010): Social Classes in the Process of Capitalist Landnahme. In: *Socialist Studies/ Études socialistes* 6 (2), 43-74.
- EITI (2014): *Guinea*. <http://eiti.org/Guinea>, 17.7.2014.
- Emmanuel, Arghiri (1975): *Unequal Exchange Revisited*. IDS Discussion Paper no. 77. Brighton: University of Sussex.
- Engels, Friedrich (1988): *Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft: MEGA Abt I, 27*. Berlin: Dietz.

- Fayol, Henri (1929): *Allgemeine und industrielle Verwaltung*. München: Oldenbourg.
- Forster, Meinhard (1976): *Struktur und Risiken der deutschen Nichteisen-Metallversorgung, dargestellt am Beispiel Kupfer, Aluminium, Nickel, Zink, Blei und Zinn*. Hamburg: Weltarchiv.
- Gereffi, Gary (1997): *Global Production Systems and third world development*. In: Stallings, Barbara (Hg.): *Global change, regional response: the new international context of development*. Cambridge: Cambridge University Press, 100-143.
- Gereffi, Gary/Korzeniewicz, Miguel (Hg., 1994): *Commodity chains and global capitalism*. Westport Conn: Greenwood Press.
- Girvan, Norman (1971): *Foreign capital and economic underdevelopment in Jamaica*. Kingston: Institute of Social and Economic Research.
- Gouldner, Alvin W. (1960): *The norm of reciprocity: A preliminary statement*. In: *American Sociological Review* 25, 161-178.
- Graham, Ronald (1982): *The aluminium industry and the Third World. Multinational corporations and underdevelopment*. London: Zed Press.
- Habig, Gutmann (1983): *Möglichkeiten und Grenzen einer Kontrolle internationaler Rohstoffmärkte durch Entwicklungsländer. Das Beispiel des Kupfer- und Aluminiummarktes*. Hamburg: Weltarchiv.
- Harvey, David (2006): *The limits to capital*. London/New York: Verso.
- Hillebrand, Elmar (2014): *Oleg Deripaska geht bei Strabag wieder auf 25 Prozent und eine Aktie*. In: *Wirtschaftsblatt.at*, 15.07.2014. <http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/newsletter/3838955/Oleg-Deripaska-geht-bei-Strabag-wieder-auf-25-Prozent-und-eine-Aktie>, 2.9.2014.
- Hopkins, Terence K./Wallerstein, Immanuel (1986): *Commodity Chains in the World-Economy Prior to 1800*. In: *Review (Fernand Braudel Center)* X (1), 157-170.
- Jeunejean, Thérèse (2011): *Guinée. Avec les syndicats, pour la démocratie*. Bruxelles: Couleur livres.
- Kaplinsky, Raphael/Morris, Mike (2000): *A Handbook of Value Chain Research: IDRC*. <http://www.prism.uct.ac.za/Papers/VchNov01.pdf>, 12.12.2013.
- Knauder, Volker/Hasselfeldt, Gerda/Brüderle, Rainer (2011): *Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Wirtschafts- und Außenpolitik für eine sichere Rohstoffversorgung – Wachstum und Arbeitsplätze in Deutschland Europa und den Partnerländern*. Drucksache17/7353. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Knierzinger, Johannes (2014): *The socio-political implications of bauxite mining in Guinea: A commodity chain perspective*. In: *The Extractive Industries and Society* 1 (1), 20-27.
- Madörin, Mascha (2007): *Neoliberalismus und die Reorganisation der Care-Ökonomie. Eine Forschungsskizze*. In: *Denknetz (Hg.): Denknetz – Jahrbuch 2007*. Zürich: edition 8, 141-162.
- Milanovic, Branko (2010): *The Haves and the Have-Nots*. New York: Basic Books.

- Moore Stephens/République de Guinée/ITIE Guinée (2013): Rapport de conciliation des flux des paiements et des recettes du secteur extractif au titre de l'année 2012. Décembre 2013. Conakry: République de Guinée.
- Novelis (2014): Our History. <http://www.novelis.com>, 17.6.2014.
- Pauther, Céline (2002): Fria: Une ville-usine en Guinée. Des dernières années de la colonisation à la République Populaire 1956-73. Mémoire de maîtrise. Paris: Université Denis Diderot Paris VII.
- Plank, Leonhard/Staritz, Cornelia (2010): Globale Produktionsnetzwerke und „prekäres Upgrading“ in der Elektronikindustrie in Mittel- und Osteuropa. In: Fischer, Karin/Reiner, Christian/Staritz, Cornelia (Hg.): Global Güterketten – Weltweite Arbeitsteilung und ungleiche Entwicklung. Wien: Promedia, 179-201.
- Publish What You Pay (2014): Practice What You Preach: financial transparency. www.publishwhatyoupay.org, 17.6.2014.
- Raikes, Philip/Jensen, Michael Friis/Ponte, Stefano (2000): Global Commodity Chain Analysis and the French Filière Approach: Comparison and Critique. Copenhagen: CDR Working Paper.
- République de Guinée (2013): Compagnie des Bauxites de Guinée: Historique en bref. Conakry.
- Senghaas, Dieter (1977): Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Soumah, Ibrahima (2008): The Future of Mining Industry in Guinea. Paris: L'Harmattan.
- Sturgeon, Timothy J. (2009): From Commodity Chains to Value Chains. Interdisciplinary Theory Building in an Age of Globalization. In: Bair, Jennifer (Hg.): Frontiers of commodity chain research. Stanford, CA: Stanford University Press, 110-135.
- Süddeutsche Zeitung (2013): Nach Abzocker-Initiative in der Schweiz: EU-Kommission will Managergehälter begrenzen. In: Süddeutsche Zeitung, 4.3.2013. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/nach-abzocker-initiative-in-der-schweiz-eu-kommission-will-managergehaelter-begrenzen-1.161542>, 4.7.2014.
- UNDP (1999): Human Development Report 1999. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Wiederstein, Alexis (1994): Alu-Wende. Eine weltweite ökologische und soziale Bestandsaufnahme der österreichischen Aluminiumwirtschaft und Aspekte zur Neuorientierung. Wien: Ökologie-Institut.
- Yacine, Oumar Kateb (2009): Le capitaine Dadis Camara sur les traces de Sankara? <http://www.thomassankara.net/spip.php?article741&date=2015-07&lang=fr>, 16.9.2014.

Abstracts

In diesem Beitrag wird vorgeschlagen, die Idee des ungleichen Tauschs in die Analyse globaler Rohstoffgüterketten einzubeziehen. Ungleicher Tausch wird in diesem Zusammenhang verstanden als der ungleiche Austausch von Anrechten auf die Arbeitszeit anderer und damit als ungleiche gegenseitige Kontrolle. Eine empirische Untersuchung dieser gegenseitigen Kontrolle kann durch (1) die detaillierte Darstellung von Minenstädten als Miniaturversionen globaler Kontrollverhältnisse, (2) die Identifizierung von „Flaschenhälsen“ der Kettensteuerung oder (3) die Darstellung der Entwicklung von Lohnspreizungen innerhalb von globalen Güter- oder Produktionsketten erfolgen. Damit kann über die übliche Darstellung der „Wertschöpfung“ pro Produktionsstufe hinausgegangen werden. Zur Veranschaulichung dieser Gedanken dient der Bauxitbergbau in Guinea und seine Verflechtungen mit der globalen Aluminiumgüterkette.

This article suggests to incorporate the idea of unequal exchange into the analysis of global raw material chains. For this purpose, unequal exchange is defined as the exchange of claims on the working time of others, and thereby as an unequal relation of control. Empirically, this unequal control relation can be analysed (1) by describing company towns as microcosms of global control relations, (2) by identifying ‘bottlenecks’ of chain governance and (3) by showing the development of gaps in salaries within global commodity chains. This framework can enrich and deepen the commonly applied analysis of ‘value added’ per node. Bauxite mining in Guinea and its entanglements with the global aluminum commodity chain serve as illustrative examples.

Johannes Knierzinger

Universität Leipzig / Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

johannes.knierzinger@univie.ac.at

KARIN KÜBLBÖCK

**Can ‘Undistorted Access’ Lead to Inclusive Development?
The EU Raw Materials Initiative and Possible Effects upon
Resource-Based Development in Africa¹**

1. Introduction

The last decade has witnessed a global surge in demand for commodities, leading to increasing competition and rising commodity prices. Between 2000 and 2011, the prices of metals and fuels more than tripled (ADB et al. 2013). While securing access to, and control of, raw materials plays an increasingly important role in growth strategies of industrialised and emerging economies, there is an intensifying debate in resource-rich developing countries regarding the insufficient benefits from these resources and on the necessarily greater contribution of the extractive sector to economic development. Possible tensions emanating from these conflicting endeavours can be illustrated by two initiatives – the EU Raw Materials Initiative (RMI) and the African Mining Vision (AMV). The RMI was formulated in 2008 by the European Commission and updated in 2011 (EC 2008; EC 2011), and aims at securing the sustainable and undistorted supply of non-energy raw materials for the EU economy. Through Article 208 of the Lisbon Treaty, the EU, however, also has a legal obligation to account for the interests of developing countries in all its policies. The AMV was adopted in 2009 by African Heads of State (AU 2009) and proposes a shift from extractive resource exploitation towards broad-based and inclusive development. This article illustrates the main objectives of the RMI and asks about the possible impacts of the initiative on resource-rich developing countries in Africa. The paper argues that, even if the RMI claims to address development concerns, the main objectives of the initiative contradict the AMV and its broader development vision. In doing so,

the article first gives a brief overview of global mineral resource use. The second part analyses the RMI and its different modes of implementation. The third part discusses the AMV as one component of a new debate on the role of the extractive sector in Africa, before a conclusion with policy recommendations is given.

2. Mineral resources – EU dependence and African potential

Global extraction, trade, and consumption of natural resources have increased steadily over the past 30 years. Since the beginning of the 1980s, resource extraction has grown by almost 80 % (Dittrich et al. 2012). Likewise, the value of world exports of natural resources increased more than six fold between 1998 and 2008, also due to rising prices which boosted the share of natural resources in world merchandise trade from 12 % in 1998 to 24 % in 2008 (WTO 2010). While fossil fuels still comprise the most important category of traded natural resources, the share of metals increased from 16 % in 1980 to 20 % in 2008 (WTO 2010).

The EU is the biggest net importer of natural resources, and with few exceptions, all European countries rely on net imports of *all* types of natural resources (Dittrich et al. 2012). However, there are important variations between different types of resources. Mineral resources can be divided into four main groups: (i) energy minerals, (ii) metals (iii), construction minerals, and (vi) industrial minerals (BGS 2013). The EU is self-sufficient in construction minerals and is one of the world's largest producers of certain industrial minerals, even though it remains a net importer of most of them. In contrast, the EU is highly dependent on imports of energy minerals, metals, mineral-based high tech inputs and on secondary (i.e. re-usable) raw materials (EC 2008).

Even though Asia, Latin America, and Australia are currently the most important global suppliers of natural resources, Africa is known to host about 30 % of world reserves of extractive resources and produces over 60 different types of metals, ores, and minerals (Dittrich et al. 2012). In recent years, the volume of foreign direct investment (FDI) in the extractive sector has grown significantly. The US Geological Survey estimates that Africa will expand its production of 15 important metals by 78 % between

2010 and 2017 (ADB et al. 2013). In 2008, Africa's oil, gas, and mineral exports were worth roughly nine times the value of international aid to the continent (USD 393 billion vs. USD 44 billion).

3. The EU Raw Materials Initiative (RMI)

Securing access to raw materials is an important foreign policy interest of the EU. In November 2008, the European Commission (EC) launched its so-called Raw Materials Initiative (RMI), focusing on non-energy and non-agricultural raw materials. The Initiative, entitled *The Raw Materials Initiative – Meeting our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe* (EC 2008), was formulated as a Communication to the European Parliament and the Council, and was further developed in February 2011 by a Communication entitled *Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials* (EC 2011). The RMI is based on the assessment that access to and affordability of non-energy minerals are crucial for the EU economy, and that those materials have not yet received sufficient attention (EC 2008).

3.1 Content and development of the RMI

The RMI is part of the EU trade strategies *Global Europe* (EC 2006) and *Trade, Growth and World Affairs* (EC 2010a), which affirm that “sustainable and undistorted supply of raw materials is of strategic importance for the competitiveness of the EU economy” and that the EU will “use current trade rules to the maximum” to pursue this goal (ibid.: 8).

To achieve this goal, the RMI builds on three pillars. The first pillar consists of strategies to secure access to non-energy minerals on the world market as they are “increasingly affected by market distortions” (EC 2008: 2). The second pillar comprises measures to improve the supply of raw materials from sources within the EU, which face “increased competition for different land uses”, a “highly regulated environment” and technological limitations (EC 2008: 2). The third pillar refers to the reduction of the consumption of raw materials in the EU by improving resource efficiency and recycling, an area where “big opportunities” (EC 2008: 4) are seen.

The emphasis of the first Communication (EC 2008) lies on the first pillar. It includes various policy areas that should contribute to securing access to raw materials, such as raw materials diplomacy and international cooperation, trade and regulatory policy, as well as development policy. Trade and regulatory policy measures cover bilateral and multilateral trade negotiations such as free trade agreements (FTA), WTO accession negotiations, and the enforcement of WTO rules via dispute settlement or anti-dumping policies. The EU development policy should contribute to securing access to raw materials by creating “win-win situations” through strengthening states and helping partner countries to improve their management of raw materials (EC 2008: 8).

Some NGOs have characterised the policy document as a result of concerted lobby efforts by the European, and in particular the German, metal industry. In 2003, the European metal lobby Eurometaux developed a two-year advocacy plan on raw materials, and in 2005 a Raw Materials Task Force was established within the Federation of German Industries (BDI). This task force pursued a clear vision to use the 2007 German EU presidency to put the issue high on the agenda (CEO 2011). In 2008, the RMI was presented by the then German Industry Commissioner Verheugen. Its focus on securing access to resources from other parts of the world triggered broad criticism from environmental and development organisations. NGOs warned that the strategy would prevent the sustainable use of natural resources and reinforce the EU’s reliance on raw materials (see e.g. Aitec et al. 2010; CEO 2011; FoEE 2008).

The second Communication (EC 2011) has a wider scope and contains considerations on energy markets, agriculture, and financial markets. As such, it addresses, for example, the stability of commodity prices and the need for coherence between the supply of raw materials and development policy. Stronger emphasis is put on enhancing governance to achieve inclusive growth and sustainable development, for example, via improving taxation regimes and enhancing state capacity for using revenues to support development objectives. Furthermore, transparency issues feature prominently in the Communication, for example, through the support of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) or the adoption of country-by-country reporting. This means that multinational corporations have to report their financial performance (sales, purchases, labour costs,

pre-tax profits etc.) separately for each country (TJN n/y). Although the RMI is still focused on securing access of EU companies to raw materials, the second Communication employs slightly more careful language than the original document on trade instruments such as export restrictions, stating that the EC will “carry out further studies to provide a better understanding of the impact of export restrictions on raw materials markets and foster a dialogue about their use as a policy tool” (EC 2011: 16).

In 2010, the EC established a methodology for the identification of “critical” raw materials. 41 materials of strategic importance were examined on this basis, out of which 14 (Antimony, Beryllium, Graphite, Tantalum, Germanium, Tungsten, Cobalt, Niobium, Magnesium, Fluorspar, Indium, Rare Earths, Gallium, Platinum Group Metals) were defined as “critical” as meriting receiving special attention (EC 2010b). The definition is based on three criteria, namely (i) economic importance for the EU, (ii) supply risks in producer countries, and (iii) environmental country risks, i.e. risk of protective measures in producer countries.

3.2 Implementation of the RMI

The RMI is a policy document – not a legal document. Different policies and strategies at various levels are therefore used in order to pursue its objectives. Apart from trade and investment policies, the responsibility for most other policy areas related to extractive industries remains at the national level. In these areas, the EC acts mainly as a facilitator for the exchange of best practice and recommendations. Besides these national policies, the first pillar of the RMI is implemented primarily via EU trade and investment policy as well as through the use of development policy instruments, for instance via projects financed by the European Investment Bank (EIB). Other European policies that reflect the EU’s interest in raw materials abroad are, for example, the Transparency and the Accounting Directives, the Markets for Financial Instruments Directive and Regulation (MiFID/MiFIR), the Common Agricultural Policy (CAP), and the Renewable Energy Directive. This section analyses the implementation of the RMI via EU trade and investment policy, EU development policy, and the formulation of transparency initiatives.

Implementation of RMI via the EU trade and investment policy

In its trade and investment policy, the EU seeks to implement the RMI by including the commitment to eliminate export restrictions (e.g. bans, quotas, duties) in bilateral and multilateral negotiations such as in FTAs, including the Economic Partnership Agreements (EPAs), Investment Treaties (e.g. in rules for pre- and post-establishments for FDI), and WTO access negotiations. It further tries to tackle trade barriers through dialogue and “resource diplomacy” (e.g. the search for new raw materials partnerships) and by using tools such as WTO dispute settlements. It also proposes to “promote the debate” and support “awareness-raising” in international fora such as the G8, G20, OECD, and UNCTAD (EC 2011: 12).

Two reports (EC 2012, 2013b) show that the EU has put considerable efforts into the implementation of the RMI via its trade and investment policy. In recent years, a broad range of trade policy instruments available for monitoring and enforcement were pursued to remove trade barriers. Measures include:

- “peer group pressure” that was exerted via WTO Trade Policy Reviews, e.g. in the case of China, India, and Turkey;
- a WTO complaint by the EU and the US against export restrictions on rare earths applied by China in 2012²;
- the prohibition of duties, taxes, and other fees on exports in the EU-Korea and the EU-Singapore FTA;
- “a horizontal ban” (EC 2013a: 6) on existing and future export duties or taxes in FTAs with Colombia, Peru and Ukraine, as well as in the Association Agreement with Central America;
- provisions on investment protection which are particularly “relevant to the extractive industry” (EC 2013a: 6) in bilateral negotiations with Canada, India, Malaysia, Mercosur, and Singapore;
- addressing of raw materials through trade provisions in the negotiations of Partnership and Co-operation Agreements with Mongolia (concluded in 2010) and with Australia, Kazakhstan, Russia, and Greenland (EC 2013a: 9);
- ongoing policy dialogues, outreach, and transparency work with the OECD to third non-OECD countries.

Implementation of RMI via the EU development policy in Africa

The EU uses different instruments of its development policy in order to promote access to raw materials, to support the use of natural resources for sustainable development in its partner countries, and to build win-win situations in the area of raw materials (EC 2013a). In doing so, the EU concentrates on good governance (e.g. transparency or adequate taxation) as well as the promotion of a sound investment climate and a sustainable raw material management, including the organisation of geological knowledge. With regard to Africa, the Joint Africa-EU Strategy Action Plan 2011-2013 (AU/EC 2011) is an example of these efforts. Furthermore, the EC intends to promote EU-African cooperation in these areas through the new Pan-African Program, as proposed in the Multiannual Financial Framework 2014-2020 (EC 2013a). Finally, the EIB serves as an important player in the implementation of the RMI by being a large lender to extractive industries.

With regard to good governance, the 10th European Development Fund has allocated EUR 2.7 billion for good governance programs in Africa (EC 2008). In his statement at the Conference of the EU-Africa Partnership on Raw Materials, EU Industry Commissioner Antonio Tajani stated that the EU envisages using financial instruments of the European Development Fund to reduce risks for mining operators (EU-Africa Partnership on Raw Materials 2012). In 2010, the EC Communication on Taxation and Development (EC 2010c) highlighted the importance of good governance in the field of taxation. It states that the EU will encourage partner governments to elaborate reform programmes aimed at improving fiscal regimes, as well as revenue and contract transparency.

The EC has also expressed the intention of assisting partner countries to increase their geological knowledge and consequently better assess their raw material reserves, to draft budgets based on expected revenues, and to increase their bargaining power in the negotiation of exploration and exploitation licenses. The EU is financing projects from its research budget to increase the level and quality of geological data on available resources in Africa (EC 2011).

With regard to funding, the EIB acts as an important public lender for the African mining industry. Between 2000 and 2012, out of USD 1 billion of EIB loans extended to the industrial sector in ACP countries (African,

Caribbean, and Pacific Group of States), more than USD 700 million was spent on mining projects (EIB n/y). In his also above mentioned statement at the Conference of the EU-Africa Partnership on Raw Materials, EU-Industry Commissioner Antonio Tajani stated that the EU plans to augment the number of loans extended to mining and refinery projects as well as to post-extractive industries (EU-Africa Partnership on Raw Materials 2012). However, the EC implementation report states that, due to the recent downturn in the mining cycle for some minerals and the pressure from NGOs, EIB has become more selective in decisions on project finance, placing more emphasis on environmental and social aspects (EC 2013a: 10).

EU-Transparency Initiatives on Raw Materials

Another important area that relates to EU policies in raw materials is transparency legislation. The issue of transparency in the extractive sector has received increased attention in the last decade, also due to the pressure of international civil society groups such as *Publish What You Pay* or *Global Witness*. In this context, a complex body of norms, standards, and voluntary initiatives has emerged. However, there is still no international binding standard on the traceability and transparency of raw materials.

In order to live up to its international commitments at G8 level to promote more disclosure of financial information in the extractive industry and following similar legislative initiatives in the US, the EU revised its Transparency Directive and formulated a new Accounting Directive (EC 2011)³. The final text of the directive stipulates that all listed and large⁴ non-listed oil, gas, mining, and logging companies have to disclose all payments above EUR 100,000 on a country and project basis, therefore going beyond the US legislation, which only includes listed companies and does not include timber. The Accounting Directive also contains a clause that obliges the EC to explore the possibility of including additional sectors and disclosure provisions (EU 2013). Member states have to transpose the directive into national legislation by July 2015.

Another legislative proposal relates to the area of so called “conflict minerals”. In spring 2013, the EC started the process for an EU initiative on the responsible sourcing of minerals from conflict-affected and high-risk areas, also reflecting US-legislation on that topic⁵. The legislative

proposal published in March 2014 proposes the introduction of a “system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum, tungsten and gold originating in conflict-affected and high-risk areas” (EC 2014). Therefore, contrary to the US regulation, which contains mandatory measures, the EC text proposes *voluntary* measures for self-assessment. While the text of the proposal was welcomed by industry representatives, it was heavily criticised by numerous NGOs. Principal critics refer to the voluntary nature of the certification, the fact that only importers of raw ores and metals were included (and not manufacturers and importers of finished products), and that the initiative would only be applied to only four minerals (AK Rohstoffe et al. 2014). The EP and the Council will take up the proposal in Autumn 2014.

4. Resource extraction and development in Africa

While the EU steps up its efforts for increased “undistorted” access to raw materials, resource-rich countries intensify the debate on the questionable benefits of the mining sector for inclusive development. In a report, the UN Commission for Africa states that – while Africa had traditionally not gained the best possible benefits from resource exploitation – the situation was further exacerbated in the 1990s (UNECA/AU 2011).

In the 1980s and 1990s, African mineral policies were mainly focused on a withdrawal of the state from productive activities and the promotion of foreign direct investments (FDI) in the mining sector. Main policy measures included (a) a reduction or elimination of state participation in mining enterprises; (b) the provision of a wide range of incentives for foreign investors, such as the elimination of restrictions on foreign ownership, reduced corporate taxes and tax holidays; (c) the liberalisation of exchange controls and exchange rate policy; and (d) the introduction of wide-ranging investment protection measures (e.g. as part of Bilateral Investment Treaties), such as the stability of the fiscal regime, profit repatriation, and non-expropriation (Besada/Martin 2013).

These measures substantially weakened state authority and institutionalised asymmetrical power relations in favour of private actors – notably transnational mining companies – with significant consequences

for local political processes, participation, and community welfare. While numerous actors have been involved in this reform process, the Bretton Woods institutions took the lead in determining the orientation of the policy measures introduced (Campbell 2010; UNECA/AU 2011). As a result, the extractive industry in most countries has weak links with the rest of the national economy, the mines' ownership and operation are mostly in the hands of foreign companies, most of the minerals are exported in raw form, and the industry imports the majority of its inputs from abroad (UNECA/AU 2011). For these reasons, the contribution of FDI in the mining sector to public revenues, local employment, and diversification has often been disappointing (Campbell 2010), restricting necessary policy space "to organize a more dynamic long term growth path" (UNCTAD 2005. 6).

Another consequence of the liberalisation of the African mining sector has been an increasing delegation of public functions to private enterprises, including service delivery, rule setting, and implementation. This "retreat of the state from the mediation of socio-economic relations" (Szablowski 2007, cit. in Campbell 2010: 19) is closely linked to a further weakening of state legitimacy and has "left private enterprises increasingly subject to social claims" (ibid.: 19). In this context, the increasing voluntary or imposed engagement of mining companies in the investment in clinics, roads, and infrastructure makes it more difficult to hold governments accountable for providing public services (Campbell 2010).

One response to this weak state regulatory authority has been the emergence of a complex body of norms and standards. These "alternative accountability mechanisms" (Coumans 2010, cit. in Besada/Martin 2013: 14) mostly originate from multilateral initiatives, such as different safeguard mechanisms⁶ established by the World Bank Group, the EITI, the Equator Principles, or the Kimberly Process (Besada/Martin 2013). The often technocratic rather than political procedures, the segmented nature of those mechanisms, the question of coherence with national policies, and the lacking capacities of states to monitor and enforce them may further increase problems of legitimacy in the future (Campbell 2010). Correspondingly, many proposals from international donors to introduce "governance indicators" and to improve resource governance in developing countries miss the key point that past reform measures have severely weakened the

political and institutional capacity of local governments and that current policies, such as International Investment Agreements, continue to do so.

The price boom and the increasing demand for natural resources from emerging countries such as China have intensified the debate on the necessity for a greater contribution from the mining sector to economic transformation and development. In this context, several resource-rich countries (e.g. Argentina, Tanzania, South Africa, Ukraine or China) have adopted measures aimed at using their resource base for broader economic development and at reaping higher income from raw material exploitation and exports (Campbell 2010; Ramdoo 2011; Tull 2013). The example of countries like Bolivia and Venezuela has also added momentum to the debate on the potential of raising higher income from the extractive industry.

In this context, the African Heads of State adopted the “African Mining Vision” (AMV) in 2009 (AU 2009). The vision proposes a shift from a model of extractive resource exploitation towards broad based and inclusive development. Therefore, it aims at fostering economic diversification and industrialisation through the creation of linkages, skills, and technological development and mutually beneficial partnerships between stakeholders. It envisages “a sustainable and well-governed mining sector that effectively garners and deploys resource rents and that is safe, healthy, gender and ethnically inclusive, environmentally friendly, socially responsible and appreciated by surrounding communities” (AU 2009: v). In December 2011, the AMV Implementation Plan was adopted, breaking down the AMV into concrete policy proposals divided into nine clusters such as mining revenues, linkages and diversification, governance, as well as environmental and social issues (AU et al. 2011).

Hence, in addition to the endeavour to optimise public revenue from resource production and to ensure compliance with environmental and social standards, the question increasingly arises about how the mining sector can contribute to economic transformation and structural change, thus reallocating economic activity from lower to higher productive sectors and in particular to industrial sectors⁷.

Even if the AMV is increasingly becoming a reference point for a broad range of actors (TWN 2013), the above described weakening of state authority in Africa in the past decades has resulted in a severe lack of capacity and power to implement the envisaged policy measures (Campbell

2010). Nevertheless, the new context has helped several African countries (e.g. Angola, Tanzania, Guinea, Mozambique, and Zambia) to improve their bargaining position with foreign investors and to introduce new legislation and higher taxes, or to renegotiate old mining contracts (De Backer 2012; UNECA/AU 2013). Furthermore, governments increasingly have to respond to pressure from civil society groups and communities for improved revenue management and for improving environmental protection and the compensation offered to affected communities (Darimani 2010; Kimani 2009), as well as for broader economic benefits, in particular job creation.

5. Conclusion and policy recommendation

This article has shown that the main content of the EU RMI contradicts the ambitious objectives formulated in the AMV. In order to reach these objectives, wide ranging and decisive policy measures are needed to ensure that extractive industries become a foundation for local economic development. This requires both political and technical capabilities and policy space in resource-rich countries, as well as a shift in international policies related to natural resources. However, the RMI's objective of securing "undistorted" access to raw materials, resolutely pursued by the EU via its trade and investment policies, is in contradiction with the demand for increased policy space in order to achieve structural transformation and broader development outcomes, and thus contradicts its obligation (through Article 208 of the Lisbon Treaty) to take into account the interests of developing countries in all its policies. "If countries are denied the possibility to utilize domestic policy measures, including export taxes, as part of efforts to increase value addition, then you are compromising some of the fundamentals of resource-based industrialisation" (Antonio Pedro, former head of the UNECA Natural Resources division, cited in Van Teffelen 2012: 47).

Some progress can be registered with regard to transparency. However, the effect of transparency reforms will largely depend on the capacities of governments and civil society to monitor implementation and to enforce taxation. As for the coming EU regulation for conflict minerals, considerable efforts would be required in order to transform the EC proposal into

an effective instrument for due diligence. Moreover, in order for developing countries to fully benefit from improved transparency rules, increased international efforts are needed to eliminate the practice of transfer pricing, to close tax havens, as well as to establish compulsory international minimum standards regarding social and environmental impacts to stop the race to the bottom in producer countries when trying to attract FDI. Another challenge for resource-dependent countries is the high price volatility coming from international commodity derivative markets. Agreements to regulate these markets in order to reduce speculation and volatility, as well as global facilities to support countries in coping with the remaining price volatility and related income shocks would be important.

Last but not least, there is a legitimate concern that the main focus of the RMI on securing access to resources contributes to postponing or distracting from the necessity for urgently decarbonising the economy and transforming the EU economic model towards low resource use.

- 1 The author would like to thank Melanie Pichler, Johannes Knierzinger and two anonymous reviewers for their helpful comments on an earlier version of this article. The article is based on and updates Küblböck 2013a and 2013b.
- 2 China lost the case in March 2014, but appealed against the decision in April 2014 (WTO 2014).
- 3 The Accounting Directive regulates the information provided in the financial statements of all limited liability companies, which are registered in the European Economic Area (EEA). The Transparency Directive refers to all companies which are listed on EU regulated markets even if they are not registered in the EEA and incorporated in a third country (EC 2013b; PWYP 2013). The proposal followed the introduction of disclosure requirements in the Dodd-Frank Act (Section 1504/Cardin-Lugar amendment), applicable to all companies in the oil, gas and mining sector listed with the SEC.
- 4 They have to exceed two of three criteria: (a) balance sheet total EUR 20 million; (b) net turnover EUR 40 million; (c) average number of employees during financial year 250.
- 5 Provision 1502 of the US Dodd-Frank Act obliges listed companies whose products contain minerals from DR Congo and neighbour countries, to provide a certificate guaranteeing that the income generated is not used to finance the conflict in the region (Mildner/Howald 2013).
- 6 For instance, Environmental Impact Assessments or Involuntary Resettlement processes – which are conducted and therefore influenced by the project sponsor with regard to participation etc. (Campbell 2010).

- 7 A recent UNCTAD Investment Policy Review for Mozambique showed, for example, that natural resource based investments have not led to inclusive outcomes, and that the regulatory bias towards mega-projects in this sector has crowded out small and mid-sized investments in other sectors that could contribute more meaningfully to achieve social objectives (UNCTAD 2012).

References

- Aitec/Comhlámh/Oxfam Germany/Traidcraft/WEED (2010): The New Resource Grab. How EU Trade Policy on Raw Materials is Undermining Development. <http://www.oxfam.org.nz/sites/default/files/reports/The%20new%20resource%20grab.pdf>, 2.8.2014.
- ADB/OECD Development Centre/UNDP/UNECA (2013): African Economic Outlook 2013: Structural Transformation and Natural Resources. <http://www.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/African%20Economic%20Outlook%202013%20En.pdf>, 2.8.2014.
- AK Rohstoffe et al. (2014): Proposed EU law will not keep conflict resources out of Europe, campaigners warn. Mimeo.
- AU – African Union (2009): Africa Mining Vision. http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa%20Mining%20Vision%20english.pdf, 12.9.2013.
- AU/EC (2011): Joint Africa-EU Strategy Action Plan 2011-2013. http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/doc_jaes_action_plan_2011_13_en_1.pdf, 2.9.2013.
- AU/ADB/UNECA (2011): Action Plan for Implementing the AMV. <http://www.africaminingvision.org/reports.html>
- Besada, Hany/Martin, Philip (2013): Mining Codes in Africa: Emergence of a “Fourth” Generation? NSI Research Report. Ottawa: NSI.
- BGS – British Geological Survey (2013): European Mineral Statistics 2007–2011. <http://www.bgs.ac.uk/mineralsuk/statistics/europeanStatistics.html>, 12.9.2013.
- Campbell, Bonnie (2010): Mining Sector Policy-Making and the Donor Community in and for Africa: Lessons and Future Options. In: TWN (2010): Enclaves of Wealth and Hinterlands of Discontent: Foreign Mining Companies in Africa’s Development. Ghana, 1-37.
- CEO – Corporate Europe Observatory (2011): Europe’s Resource Grab. Vested interests at work in the European Parliament. Brussels: CEO.
- Darimani, Abdulai (2010): Mining Boom and Enclave Economy: Development Impact and Challenges in Mining Areas in Africa. In: TWN (ed.): Enclaves of Wealth and Hinterlands of Discontent, Foreign Mining Companies in Africa’s Development. Ghana, 52-63.

- De Backer, Steven (2012): Mining Investment and Financing in Africa: Recent Trends and Key Challenges. <http://www.mineafrica.com/documents/2%20-%20Steve%20De%20Backer.pdf>, 15.10.2013.
- Dittrich, Monika/Giljum, Stefan/Lutter, Stephan/Polzin, Christine (2012) Green economies around the world ? Implications of resource use for development and the environment. Vienna: SERI.
- EU-Africa Partnership on Raw Materials (2012): Translating Mineral Resource Wealth into Real Development for Africa, Conference report. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/africa-conf-report_en.pdf, 12.9.2013.
- EC – European Commission (2006): Global Europe competing in the World. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/130376.htm>, 12.9.2013.
- EC – European Commission (2008): The Raw Materials Initiative – meeting our critical needs for growth and jobs in Europe, COM(2008) 699 final. Brussels: EC.
- EC – European Commission (2010a): Trade, Growth and World Affairs. Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy. Brussels: EC.
- EC – European Commission (2010b): Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf, 2.8.2014.
- EC – European Commission (2010c) Communication on Tax and Development: Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters, COM (2010) 163 final. Brussels: EC.
- EC – European Commission (2011): Tackling the challenges in commodity markets and on raw materials, COM(2011) 25 final. Brussels: EC.
- EC – European Commission (2012): EU Trade Policy for Raw Materials, Second Activity Report. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc_149515.pdf, 12.9.2013.
- EC – European Commission (2013a): On the implementation of the Raw Materials Initiative, COM (2013) 442 final. Brussels: EC.
- EC – European Commission (2013c): Memo: Revised Directive on transparency requirements for listed companies – Frequently Asked Questions. MEMO/13/544. Brussels: EC.
- EC – European Commission (2014): Proposal for a Regulation of the EP and of the Council for setting up a Union system for supply chain due diligence self-certification of responsible importers of tin, tantalum and tungsten. COM 2014/0059 (COD). Brussels: EC.
- EIB – European Investment Bank (n/y) Project data base. <http://www.eib.org/projects/loans/list/index.htm?start=2000&end=2013®ion=acp&country=§or=>, 2.8.2014.
- European Union (2013): Directive on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings (2013/34/EU) (Accounting Directive)

- FoEE – Friends of the Earth Europe (2008): EU raw materials initiative: industry interests undermine sustainable resource use. http://www.foeeurope.org/press/2008/Nov05_EU_raw_materials_initiative_industry_interests_undermine_sustainable_resource_use.html, 12.9.2013.
- Kimani, Mary (2009): Mining to profit Africa's people – Governments bargain for „fair deals“ that enhance development. In: *Africa Renewal* 23 (1), 4-5.
- Küblböck, Karin (2013a): The EU Raw Materials Initiative – Scope and Critical Assessment, ÖFSE-Briefing Paper 8, Vienna: ÖFSE
- Küblböck, Karin (2013b): The EU Raw Materials Initiative and Effects upon Resource-Based Development: lessons from Africa. ÖFSE Policy Note 8. Vienna: ÖFSE.
- Mildner, Stormy-Annika/Howald, Julia (2013): Die Vereinigten Staaten von Amerika. In: Stormy-Annika, Mildner/Hilpert Hanns Günther (Hg.): *Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten*, Berlin: SWP, 172-180.
- PWYP – Publish What You Pay (2013): EU rules for disclosure of payments to governments by oil, gas and mining (extractive industry) and logging companies, Fact Sheet. <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/fact-sheet-%E2%80%93-eu-rules-disclosure-payments-governments-extractive-companies>, 2.8.2014.
- Ramdoe, Isabelle (2011): Shopping for raw materials. Should Africa be worried about EU Raw Materials Initiative? ECDPM Discussion Paper 105. <http://www.ecdpm.org/dp105>, 2.8.2014.
- TJN – Tax Justice Network (n/y) Country by Country reporting http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=144, 12.9.2013.
- Tull, Denis M. (2013): Südafrika. In: SWP: *Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20 Staaten*, SWP-Studien 2013/01, 143-149.
- TWN (2013): 14th Aimes Review and Strategy Meeting Accra 2013. Accra: TWN.
- UNECA/AU (2013): *Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation*. Economic Report on Africa. Addis Ababa: UNECA.
- UNECA/AU (2011): *Minerals and Africa's Development: The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes*. Addis Ababa: UNECA.
- UNCTAD (2005): *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, TD/B/52/5. Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD (2012): *Investment Policy Review Mozambique*. Geneva: UNCTAD.
- Van Tefelen, Jasper (2012) *The EU Raw Materials Policy and Mining in Rwanda*. Amsterdam: Evert Vermeer Foundation.
- WTO (2010): *World Trade Report 2010*. Geneva: WTO.
- WTO (2014): *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, Dispute Settlement DS431. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm, 27.4.2014.

Abstracts

The last decade has witnessed a global surge in demand for commodities, leading to increasing competition and rising commodity prices. While securing undistorted access to, and control of, raw materials plays an increasingly important role for industrialised and emerging economies, there is an intensifying debate in resource-rich developing countries regarding the insufficient benefits from these resources and on the necessarily greater contribution of this sector to economic development. This article illustrates this debate by using the example of two current initiatives: the European Raw Materials Initiative (RMI) and the African Mining Vision (AMV). The article finds that, although the RMI claims to address development concerns, the main objectives of the initiative contradict the broader vision of the AMV and instead aim to secure undistorted access to raw materials in resource-rich developing countries.

Die global steigende Rohstoffnachfrage führte im letzten Jahrzehnt zu einer zunehmenden Konkurrenz und steigenden Weltmarktpreisen für Ressourcen. Während die Sicherung des ungestörten Zugangs zu und die Kontrolle von Ressourcen eine immer wichtigere Rolle für industrialisierte und aufsteigende Ökonomien spielt, entwickelt sich in ressourcenreichen Entwicklungsländern eine intensive Debatte über den bislang unzureichenden und künftig auszubauenden Beitrag des Rohstoffsektors für die wirtschaftliche Entwicklung. Der Artikel illustriert diese Debatte durch zwei aktuelle Beispiele: die European Raw Materials Initiative (RMI) und die African Mining Vision (AMV). Es wird gezeigt, dass die RMI zwar angibt, Entwicklungsanliegen zu berücksichtigen, die Hauptziele der Initiative jedoch der breiteren Vision der AMV widersprechen und letztlich hauptsächlich auf den ungestörten Zugang zu Rohstoffen in ressourcenreichen Entwicklungsländern abzielen.

Karin Küblböck

Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
(ÖFSE)

k.kueblboeck@oefse.at

SchwerpunktreakteurInnen und AutorInnen

Anne Dietrich ist Doktorandin am Institut für Kulturwissenschaften der Universität Leipzig und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre for Area Studies (DFG-Graduiertenkolleg „Bruchzonen der Globalisierung“). Zu ihren aktuellen Forschungsschwerpunkten zählen der Importhandel der DDR mit Kuba und Äthiopien sowie die Konsumgeschichte der DDR.

Johannes Jäger ist Fachhochschulprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule des BFI Wien. Er forscht zu Politischer Ökonomie mit Schwerpunkt auf Europa und Lateinamerika.

Johannes Knierzinger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Leipzig und Doktorand an der Université Paris 1. Er ist Soziologe und forscht zu globalen Güterketten mit Fokus auf Westafrika.

Karin Küblböck ist Ökonomin und wissenschaftliche Mitarbeiterin der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) im Bereich internationale Wirtschaftspolitik und Entwicklung.

Bernhard Leubolt ist Universitätsassistent (Postdoc) am Department Sozioökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind soziale Ungleichheit, Staatstheorie sowie Stadt- und Regionalentwicklung.

Melanie Pichler ist Universitätsassistentin (Postdoc) am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien und arbeitet zu internationalen Umwelt- und Ressourcenkonflikten sowie Staats- und Hegemonietheorien mit einem Schwerpunkt auf Südostasien.

Lukas Schmidt ist Lehrbeauftragter am Institut für Internationale Entwicklung der Universität Wien sowie an der Fachhochschule des BFI Wien. Sein Forschungsschwerpunkt ist die Politische Ökonomie Lateinamerikas.

Die letzten Ausgaben

- 4/09 25 Jahre Journal für Entwicklungspolitik / 25 Years Journal of Development Studies
- 1/10 Lateinamerikanische Kräfteverhältnisse im Wandel / Changing Power Relations in Latin America
- 2/10 Think-Tanks und Entwicklung / Think-Tanks and Development
- 3/10 EntwicklungsexpertInnen / Development Experts
- 4/10 The Nature of Development Studies / Natur und Entwicklungsforschung
- 1/11 Giovanni Arrighi: A Global Perspective / Giovanni Arrighi: Eine globale Perspektive
- 2/11 Entwicklungsfinanzierung / Development Finance
- 3/11 Beyond Transitional Justice / Übergangsjustiz
- 4/11 Internet und Demokratie / Internet and Democracy
- 1/12 Welfare Regimes in the Global South / Sozialstaaten im Globalen Süden
- 2/12 Tiefe Integration in den Nord-Süd-Beziehungen / Deep Integration
- 3/12 Socioecological Transformations / Sozialökologische Transformationen
- 4/12 Post-Development: Empirische Befunden / Post-Development: Empirical Aspects
- 1/13 Sexualitäten und Körperpolitik / Sexuality and body politics
- 2/13 Trading Knowledge in a Global Information Society: The Southern Dimension of TRIPS and GATS / Die Kommodifizierung des Wissens in der globalen Informationsgesellschaft
- 3/13 Gutes Leben für alle: Ein europäisches Entwicklungsmodell / Good Life for All: A European Development Model
- 4/13 Southern Africa: 20 Years Post-Apartheid / Südliches Afrika: 20 Jahre Post-Apartheid
- 1/14 Rethinking Resistance in Development Studies / Widerstand und Entwicklungsforschung
- 2/14 Financialisation of Food, Land, and Nature

Die kommenden Hefte

- 4/14 Precarity and Precarization: European and Latin American Perspectives on Changes in the Regulation of Labour and Labour Markets
- 1/15 Civil Society, Cooperation and Development / Zivilgesellschaft und Entwicklung

Informationen für AutorInnen

Das Journal für Entwicklungspolitik (JEP) ist eine der führenden wissenschaftlichen Zeitschriften für Fragen von Entwicklungstheorie und -politik im deutschsprachigen Raum. Alle Beiträge werden anonym begutachtet (double-blind, peer-reviewed). Die Publikation erfolgt in Englisch oder Deutsch. Die Zielsetzung des JEP ist es, ein Forum für eine breite kritische Diskussion und Reflexion für verschiedene Dimensionen gesellschaftlicher Entwicklungen in Süd und Nord zu bieten. Dabei wird auch das Verhältnis zwischen theoretischen Weiterentwicklungen im Bereich von Entwicklungsforschung und konkreten entwicklungspolitischen Prozessen ausgelotet. Gesellschaftlich relevantes Wissen über Entwicklungsprobleme und Entwicklungspolitik wird in einer interdisziplinären Herangehensweise aufbereitet und zugänglich gemacht.

Manuskriptvorschläge können
eingesendet werden an:
office@mattersburgerkreis.at
Weitere Hinweise unter:
www.mattersburgerkreis.at/jep

Siehe auch: [www.facebook.com/
journal fuer entwicklungspolitik](http://www.facebook.com/journal fuer entwicklungspolitik)

Information for Contributors

The Austrian Journal of Development Studies is one of the leading journals in its field in the German speaking area. Articles are reviewed anonymously (double-blind, peer-reviewed) and published in German or English. The journal provides a forum for a broad critical debate and reflection on different dimensions of societal transformation and on North-South relations. Specifically, the relationship between cutting edge theoretical advances in the field of development studies and actual development policies is addressed. Politically relevant knowledge about issues of development is provided in an accessible, interdisciplinary way.

Article proposals can be sent to:
office@mattersburgerkreis.at
Further information:
www.mattersburgerkreis.at/jep

See also: [www.facebook.com/
journal fuer entwicklungspolitik](http://www.facebook.com/journal fuer entwicklungspolitik)

gefördert durch die

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich

Heft XXX, 3-2014, ISBN 978-3-902996-02-2

Preis des Einzelhefts: Euro 11,90

Preis des Jahresabonnements: Euro 42,00 (Österreich);

Euro 52,00 (Europa); 62,00 (Welt). Weitere Informationen:

www.mattersburgerkreis.at/jep/bestellen.php

Abonnementbezug über die Redaktion:

Journal für Entwicklungspolitik, Sensengasse 3, A-1090 Wien,

office@mattersburgerkreis.at, www.mattersburgerkreis.at/jep

Das Abonnement kann unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist zum Jahresende gekündigt werden.

1. Auflage 2014

© Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Satz: Weiderand Kommunikationsdesign, www.weiderand.net, Wien

Druck: Interpress, Budapest

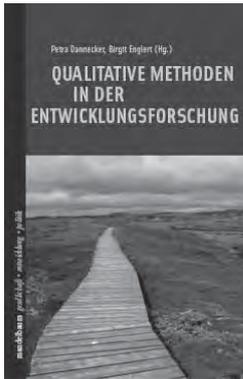
Offenlegung nach § 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten, Sensengasse 3, A-1090 Wien

Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die AutorInnen bzw. die Redaktion.

Reihe GEP: Gesellschaft - Entwicklung - Politik

Hg.: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik. www.mattersburgerkreis.at/gep



P.Dannecker, B.Englert (Hg.)

QUALITATIVE METHODEN IN DER ENTWICKLUNGSFORSCHUNG

mandelbaum verlag, 2014, 272 Seiten, Euro 19.80

Der Band bietet einen Einblick in Methodologien und Methoden der empirischen Forschung im Kontext der Entwicklungsforschung.



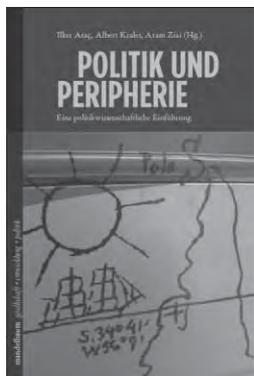
J.Jäger, E.Springler

ÖKONOMIE DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNG

Eine kritische Einführung in die Volkswirtschaftslehre

mandelbaum verlag, 2012, 384 Seiten, Euro 19.80

Der Band präsentiert eine „multi-paradigmatische“ Einführung in ökonomische Fragen, auch für „Nicht-ÖkonomInnen“.



I. Ataç, A. Kraler, A. Ziai (Hg.)

POLITIK UND PERIPHERIE

Eine politikwissenschaftliche Einführung

mandelbaum verlag, 2011, 348 Seiten, Euro 19.80

Der Band bietet eine Einführung in die Politikwissenschaft aus einer globalen und peripheriezentrierten Perspektive.



F. Kolland, P. Dannecker, A. Gächter, C. Suter (Hg.)

SOZIOLOGIE DER GLOBALEN GESELLSCHAFT

Eine Einführung

mandelbaum verlag, 2010, 385 Seiten, Euro 16.80

Dieser Band führt in zentrale Dimensionen einer transnationalen Sozialstrukturanalyse und Ungleichheitsforschung ein.

PROKLA 176

Politische Ökonomie des Mülls

2014 - 156 Seiten - € 14,00

ISBN: 978-3-89691-376-0

Alles Müll in der neuen PROKLA?
In der Nummer 176 geht es u.a. um die
grundlegenden Zusammenhänge zwischen
Müll, Globalisierung, Verarmung, Staat
und Kapital.

**PROKLA -
günstiger im Abonnement!**

dampfboot-verlag.de/zeitschriften.html



Widersprüche 133

**Inklusion - Versprechungen
vom Ende der Ausgrenzung**

2014 - 141 Seiten - € 15,00

ISBN: 978-3-89691-993-9

Um *wen* und um *was* geht es in *welchen*
Debatten genau, wenn von Inklusion die
Rede ist? Was steht hinter Versprechungen
vom Ende der Ausgrenzung?
Diese Fragen werden in der neuen Wider-
sprüche-Ausgabe bearbeitet.

**Widersprüche -
günstiger im Abonnement!**

dampfboot-verlag.de/zeitschriften.html



weiderand.net

kommunikationsdesign
print/web

