

Wenn Wachstum zum Streitpunkt wird

Neo-Extraktivismus als Entwicklungsmodell?

Zeljko Crcic

Rohstoffe, Weltwirtschaft, Rentierstaat, Süd- und Mittelamerika

In Süd- und Mittelamerika regt sich aktuell trotz hoher Wachstumsraten und ausgeweiteter Sozialprogramme Kritik am Entwicklungsmodell, das durch die exzessive Ausbeutung und den Export von Ressourcen finanziert wird. In der wissenschaftlichen Debatte wird versucht, diesen Entwicklungsweg unter dem Begriff „Extraktivismus“ zu fassen. Inwieweit es sich hierbei nur um eine moderne Spielart von Rentenökonomie(n) handelt, tatsächlich ein Pfad in Richtung nachhaltiger Entwicklung oder das Zeitalter des Postwachstums eingeläutet wird, sind offene Fragen.

Süd- und Mittelamerika hat in den vergangenen Jahren seinen ökonomischen Boom erlebt, der auf den Ressourcenexport zurückzuführen ist. Allerdings ist die Region auch immer wieder zum Schauplatz sozialer Konflikte um den Abbau von Rohstoffen und deren Folgen geworden. Menschen mobilisieren genauso gegen Großprojekte in Brasilien und Bolivien wie gegen die Erdölförderung in Ecuador. Das Phänomen betrifft Länder mit linken und rechten Regierungen gleichermaßen. Zugleich ist in den vergangenen Jahren auch eine akademische Diskussion über das Phänomen des verstärkten Rohstoffabbaus und seiner Folgen zu beobachten, die unter dem Begriff des Neo-Extraktivismus zusammengefasst werden kann. Diese hat das Potenzial, weit über die Region hinauszudeuten. Schließlich sind Länder wie Nigeria mit ähnlichen sozialökologischen Problemen des Rohstoffabbaus konfrontiert.

Die ökonomische Lage in Südamerika ist seit mehreren Jahren recht positiv. Vor allem Länder wie Brasilien, Argentinien oder Bolivien profitierten von dieser Entwicklung, die selbst durch die weltweite Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 nicht nachhaltig gestört wurde. Einige Beobachter sprechen für die Phase von 2003 bis 2007 sogar vom höchsten regionalen Wirtschaftswachstum seit 40 Jahren. Die weltweite



Dr. Zeljko Crcic, geb. 1979, Mitarbeiter und Koordinator des Promotionskollegs Global Social Policies & Governance, Universität Kassel. crsic@uni-kassel.de

Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Länder der Region relativ zügig und unbeschadet überstanden. So lag ihre durchschnittliche Zuwachsrate 2010 bei sechs Prozent, während sie in den OECD-Ländern im Durchschnitt 2,3 Prozent betrug. Die hohe Nachfrage nach Naturressourcen – einem Exportschlager der Region – und die Verbesserung der *terms of trade* für Erdöl, Erdgas, Kohle, Edelmetalle und Soja scheinen hier eine entscheidende Rolle zu spielen.¹

Einige der Regierungen nutzten die günstige Konjunktur, um Sozialprogramme aufzulegen, die insbesondere den ärmsten Bevölkerungsschichten zugutekommen sollten. Tatsächlich lassen sich für die Region in den vergangenen ca. zehn Jahren auch ein deutlicher Rückgang von Armut und eine moderate Verringerung der sozialen Ungleichheiten beobachten. Dennoch hat sich in letzter Zeit die Kritik an dem augenscheinlich so erfolgreichen ökonomischen Modell verstärkt. Im Folgenden sollen Definitionsversuche des (Neo-)Extraktivismus, einige wichtige Entwicklungen auf politischer, ökonomischer und sozialer Ebene sowie Kontinuitäten und Neuerungen bei der Ressourcenentnahme dargestellt werden.

Was ist Extraktivismus?

Bei der Beschäftigung mit Wirtschaftsanalysen der Region wird deutlich, dass sich die Problematisierung des Ressourcenabbaus und die Betonung negativer Effekte desselben gegenwärtig auf einen kleinen Kreis von Autorinnen und Autoren beschränken. In den Analysen internationaler Organisationen und der Mainstream-Wissenschaft werden ihre skeptischen Thesen meist nicht berücksichtigt. Trotz oder gerade aus diesem Grund erscheint es lohnenswert, die kritischen Stimmen zum (Neo-)Extraktivismus darzustellen und zu systematisieren.

Im Mittelpunkt der lateinamerikanischen Kontroverse um den Exportboom von Naturressourcen und der Re-Regulierung

1 Kacef, Osvaldo / Jiménez, Juan Pablo (Hrsg.): Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas. CEPAL Projektpapier 275. Santiago de Chile, CEPAL 2009; Sinnott, Emily / Nash, John / de la Torre, Augusto: Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?: 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2482> (abgerufen am 22.05.2014); Sangmeister, Hartmut: Der Wirtschaftsraum Lateinamerika. Positive Aussichten für 2011: 2011. <http://www.giga-hamburg.de/giga-focus> (abgerufen am 20.11.2012); Schmalz, Stefan: Der Neo-Extraktivismus in Lateinamerika. In: Burchardt, Hans-Jürgen / Dietz, Kristina / Öhlschläger, Rainer (Hrsg.): Umwelt und Entwicklung im 21. Jahrhundert. Impulse und Analysen aus Lateinamerika. Nomos, Baden-Baden 2013, S. 47–60.

seiner Ausfuhr durch verschiedene Staaten stehen die sozialen und ökologischen Auswirkungen des Ressourcenabbaus, die unter dem Begriff des Extraktivismus diskutiert werden.

Der Subkontinent blickt auf eine lange Geschichte der Rohstoffextraktion zurück. Seine soziale und ökonomische Entwicklung ist oft als eine Kette des Ressourcenabbaus verstanden worden. Bereits in den 1970er Jahren wurde diese starke Abhängigkeit vom Rohstoffexport kritisiert, beispielsweise in dem einflussreichen Werk „Die offenen Adern Lateinamerikas“ von Eduardo Galeano. Andererseits war die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts unter dem Stichwort der Import substituierenden Industrialisierung auch vom Versuch geprägt, dieses Exportmodell zu überwinden. Aktuell schicken sich Regierungen verschiedener politischer Couleur an, den Rohstoffabbau erneut verstärkt zur Einnahmenmaximierung zu nutzen.² Der Extraktivismus ist zum vorherrschenden Entwicklungsmodell der Region geworden.

Die Bestimmung des Extraktivismus ist weitgehend unscharf und die deskriptive und analytische Ebene können nicht immer sauber getrennt werden. Auch steht die Diskussion des Phänomens am Anfang, sodass sich klar abgrenzbare Strömungen sowie eine breite Debatte der Argumente erst in Ansätzen erkennen lassen. Die Definition des Begriffs ist zunächst sehr kurz und allgemein gehalten. Sie lautet nach Gudynas: „Extraktivismus ist eine Aktivität, die große Mengen von Naturressourcen bewegt, die nicht oder begrenzt verarbeitet werden und für den Export bestimmt sind.“³ Im Anschluss an diese Definition wurden seitens des ecuadorianischen Ökonomen und Exministers für Energie und Bergbau, Alberto Acosta, einige Ergänzungen vorgenommen. Der wichtigste Punkt bei der Analyse des Phänomens sei die Frage nach dem Umfang des Ressourcenabbaus, der Nutzung der Ressourcen sowie nach der Verteilung der aus ihr resultierenden Gewinne.⁴ Acosta kritisiert, dass



Weiterlesen:
L.E. González,
Instabile Demokratien
in Lateinamerika
WeltTrends 82

- 2 Vgl. Bebbington, Anthony: The New Extraction. Rewriting the Political Ecology of the Andes? In: NACLA Report on the Americas: 2009. http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/papers/Bebbington_NACLAReport.pdf (abgerufen am 22.05.2014).
- 3 Gudynas, Eduardo: Diez tesis urgentes sobre el nuevo Extractivismo. Contextos y Demandas bajo el Progresismo. In: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo Mas alla del Desarrollo. Quito 2009, S. 188.
- 4 Acosta, Alberto: Hindernisse der Yasuni-ITT-Initiative. Eine Interpretation aus der Perspektive der politischen Ökonomie. In: FDCL e.V. / Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.): Der neue Extraktivismus. Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika. Berlin 2012, S. 98–116.

der Profit für die heimische Ökonomie sehr begrenzt ist, weil Güter und Dienstleistungen, die die Extraktion aufrechterhalten, in den seltensten Fällen aus heimischer Produktion stammen. Der Extraktionssektor nehme demnach die Form einer Enklavenökonomie an. Das heißt, es entsteht eine Wirtschaftsform, die abgekoppelt vom Rest der Gesellschaft und Ökonomie den Schwankungen auf den Weltmärkten ausgesetzt ist. Die Entstehung einer Enklavenökonomie hat zur Folge, dass in ressourcenreichen Gebieten der Extraktionsländer oft eine hohe Arbeitslosigkeit zu beobachten ist und keine nennenswerten Effekte auf den Binnenmarkt existieren. Darüber hinaus gibt es keinen politischen Druck, der eine Erhöhung der Produktivität erzwingen könnte. Auf politischer Ebene werden die Extraktionsländer durch eine Rentenlogik, Autoritarismus sowie eine ungehemmte Ausgabenpolitik geprägt.

Der Rentismus⁵ bestimmt die Produktionsverhältnisse, aber auch die sozialen Verhältnisse werden von ihm dominiert. Hierbei spielt vor allem der Klientelismus eine große Rolle, der die transnationalen Konzerne begünstigt. Auch wäre das Interesse an der Frage, wie die Einkünfte aus dem Abbau von Ressourcen genutzt werden sollten, in den exportierenden Ländern in der Vergangenheit gering gewesen.⁶

Ein weiterer Definitionsversuch nimmt neben den genannten Aspekten die räumliche Dimension stärker in den Blick. Maristella Svampa definiert den Extraktivismus als Überausbeutung von zumeist nicht erneuerbaren Ressourcen.⁷ Das heißt, die ausgebeuteten Ressourcen können sich gar nicht oder nicht angemessen regenerieren. Dabei kommt es zu einer Expansion in bis dahin „unproduktive“ Gebiete, die vorher als ökonomisch wertlos angesehen wurden. Sie können für die neuen Aktivitäten „geopfert“ werden. Der Ausbau von Häfen und Kommunikationswegen zum Abtransport der Ressourcen passt in diese räumliche Erweiterung des Extraktivismusbegriffs. Schließlich sind für Svampa neben den traditionellen Ressourcen auch der Fischfang, die Produktion von Biotreibstoffen sowie der Holzeinschlag Teil dieses Phänomens.

5 Vgl. zum Rentismus auch den Beitrag von Peters in diesem Heft.

6 Vgl. Acosta, Alberto a. a. O.

7 Vgl. Svampa, Maristella: Neo-Developmentalist Extractivism and Movements. An Eco-Territorial Spin to New Alternatives? Paper for the Seminar „Societal Transformation and Political Steering in Latin America and Europe“, Brüssel 2011.

Ressourcenabbau und seine Konsequenzen

Die Kritiker des Extraktivismus beschreiben dessen Effekte auf Ökonomie, Staat und Gesellschaft. Vereinfacht können diese Effekte in Kontinuitäten, bekannt aus früheren Phasen des Rohstoffabbaus, sowie Neuerungen auf politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Ebene, die mit der „Linkswende“ in vielen Staaten der Region zusammenhängen, eingeteilt werden.

Zunächst steht nach wie vor das ökonomische Wachstum im Vordergrund der Politik sowohl konservativer als auch linksorientierter Regierungen. Dabei basiert das Wachstumsmodell auf der Ausfuhr von Primärgütern. Der Anteil an den Einnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft an den Gesamtexporteinnahmen beträgt in Ecuador beispielsweise konstant 50 Prozent und dazu kommt eine hohe Investitionsrate im Bergbau. Auch in Venezuela stieg der Anteil des Erdöls von 86 Prozent im Jahre 2000 auf 96 Prozent im Jahre 2009. In Bolivien ist der Anteil der Einnahmen aus dem Sektor am Gesamtexport von 13 Prozent 2000 auf 40 Prozent 2009 gestiegen. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass Bolivien im Jahr 2000 0,8 Mrd. US-Dollar aus dem Rohstoffexport erhielt, während es 2009 bereits 2,1 Mrd. US-Dollar waren. In Ecuador stiegen die Einnahmen aus dem Ölexport im selben Zeitraum von 2,4 auf 6,9 Mrd. US-Dollar und in Venezuela von 26,6 auf 54 Mrd. US-Dollar.⁸

Eine zweite Kontinuität besteht darin, dass die linken Regierungen das Ziel verfolgen, ausländische Geldgeber zu Investitionen in ihren Ländern zu bewegen. Die Regeln des Handels, internationaler Kapitalflüsse sowie der Eigentumsrechte werden deshalb auch von den linksgerichteten Regierungen anerkannt.⁹

Das Hauptargument der Kritik lautet folglich, dass sich die linken Regierungen, jenseits progressiver Diskurse, auf die Logik komparativer Wettbewerbsvorteile einließen und damit die Rolle des Rohstofflieferanten fortschrieben. Kurz gesagt, das Entwicklungsmodell verfestigt die schicksalhafte

8 Vgl. Mähler, Annegret / Neußer, Gabriele / Schilling-Vacaflor, Almut: Schwarzes Gold und grüne Ambitionen. Ressourcenpolitik in den Andenländern. GIGA, Hamburg 2011, http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_lateinamerika_1105.pdf (abgerufen am 22.05.2014).

9 Vgl. Gudyñas, Eduardo: Der neue progressive Extraktivismus in Südamerika. In: FDCL e.V. / Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.): Der neue Extraktivismus. Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika. Berlin 2012, S. 46–66.

Unterordnung Lateinamerikas als Rohstofflieferant für die Ökonomien des Nordens. Der Ressourcenexport unter den bekannten Bedingungen diene somit zur untergeordneten und funktionalen Einbindung in die ökonomische und finanzielle Globalisierung.¹⁰

Jenseits der Kontinuitäten wird konstatiert, dass in den vergangenen Jahren unter den linksgerichteten Regierungen Lateinamerikas eine neue Spielart des Extraktivismus entstanden ist: der Neo-Extraktivismus. Der Staat nimmt eine aktive Rolle bei der Rohstoffausbeutung ein, erhöht seine Rohstoffentnahmen und nutzt den gestiegenen Verteilungsspielraum zum Ausbau der Sozialpolitik. Somit entsteht eine veränderte Form der Ressourcenabschöpfung, der sogenannte Neo-Extraktivismus, dessen sozialpolitische Komponente eine Neuerung darstellt. Die Kritiker des extraktivistischen Entwicklungsmodells nehmen gegenüber den progressiven Regierungen und ihren Sozialprogrammen, die in vielen Ländern der Region ausgebaut wurden, keine grundsätzlich ablehnende Haltung ein. Bestimmte Entwicklungen der vergangenen Jahre, etwa der Bruch mit neoliberalen Politikmustern der 1990er Jahre oder der Ausbau von Sozialprogrammen zugunsten der ärmsten Sektoren, werden durchaus positiv hervorgehoben.

Auch schöpfen die linken Regierungen viel aktiver die Renten aus der Rohstoffförderung ab. Sie erheben Steuern und Abgaben oder engagieren sich gar durch eigene Betriebe, was die größte Neuerung dem alten Modell gegenüber darstellt. Die progressiven Regierungen werden vom bloßen Zuschauer bei der Rohstoffgewinnung zum Schlüsselakteur derselben. Darüber hinaus bauen sie die Ressourcenförderung aus. Beispiele hierfür sind Staaten wie Uruguay, das neu in den Bergbau großen Stils eingestiegen ist, oder Bolivien, wo mit Lithium eine neue Ressource erschlossen wurde. Bis jetzt unerschlossene Gebiete werden von linken Regierungen der Logik des Ressourcenabbaus unterworfen, so die Kritik.

Eine weitere Neuerung liegt darin, dass der Staat der Privatwirtschaft gegenüber eine neue Rolle einnimmt. Staatliche Betriebe werden gestärkt oder revitalisiert und es entstehen kooperative, private und gemischte Eigentumsformen. Die



Weiterlesen:

J. Winzer,

Nach den Wahlen in Ecuador

WeltTrends 91

¹⁰ Vgl. Svampa, Maristella: Bergbau und Neo-Extraktivismus in Lateinamerika. In: FDCL e.V. / Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.): Der neue Extraktivismus. Eine Debatte über die Grenzen des Rohstoffmodells in Lateinamerika. Berlin 2012, S. 14–24.

staatlichen Unternehmen zielen jedoch ebenfalls auf Konkurrenzfähigkeit, Kostenreduktion und Rentabilität ab und ähneln damit zunehmend multinationalen Konzernen. Das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft hat sich durch den Neo-Extraktivismus ebenfalls verändert. Der Staat wird durch die Sozialprogramme zunehmend zu einem Umverteilungsagenten, der in einem Kontext aus sozialen Bewegungen und NGOs agiert. Dabei stützt er sich auf die Einnahmen, die mithilfe der Ressourcenextraktion generiert werden.

Das Dilemma, das hierbei entsteht, lässt sich an der Yasuní-ITT-Initiative in Ecuador ablesen. Hier sollte auf Vorschlag indigener und ökologischer Organisationen in einem Gebiet höchster ökologischer Vielfalt zum Schutz der Natur auf die Förderung von 846 Mio. Barrel Erdöl verzichtet werden. Zum Ausgleich sollte die internationale Gemeinschaft für die Hälfte der Einnahmeausfälle aufkommen. Geplant war, die so gewonnenen Mittel für den Umweltschutz, alternative Energieprojekte und die Umweltbildung zu nutzen. Bereits in den 1990er Jahren hatten sich indigene und Umweltschutzorganisationen für dieses Projekt starkgemacht. Mit der Integration des Prinzips des „guten Lebens“ in die ecuadorianische Verfassung von 2008 gewann die Idee an politischem Gewicht. Nach erfolglosen Bemühungen, die Mittel einzuwerben, entschloss sich die Regierung Ecuadors im Oktober 2013, das Erdöl nun doch zu fördern. Lediglich ein Bruchteil der zugesagten Mittel wurde von der internationalen Gemeinschaft, die das Projekt durch Deklarationen und Verlautbarungen unterstützte, bis zu diesem Datum bereitgestellt. Generell ist die Politik der ecuadorianischen Regierung im Kontext der Ölförderung ambivalent. So beklagen Umweltgruppen eine zunehmende Repression durch die Regierung und eine nicht ernsthaft verfolgte Abkehr vom Ölexport. Umweltgruppen und indigene Aktivisten werden von Präsident Correa als Veräter gebrandmarkt und gegen viele wurden Gerichtsverfahren angestrengt.¹¹ Diese Entwicklungen decken sich mit den am Neo-Extraktivismus formulierten Kritikpunkten, wonach der Staat eine dominante Rolle spielt und soziale Akteure an den Rand drängt.

11 Vgl. etwa Zibechi, Raúl: Ecuador. The Construction of a New Model of Domination. <http://upsidedown-world.org/main/ecuador-archives-49/3152-ecuador-the-construction-of-a-new-model-of-domination> (abgerufen am 10.01.2012).

Kritik am Überfluss oder überflüssige Kritik?

Die Kritiker des (neo-)extraktivistischen Entwicklungsmodells beschreiben einen sozioökonomischen Teufelskreis. Die Extraktion von Naturressourcen ermöglicht zwar die Finanzierung von Sozialprogrammen. Die Fortführung dieser Programme erfordert ihrerseits jedoch weitere Mittel, die durch eine verstärkte Extraktion von Rohstoffen bereitgestellt werden. Die Regierungen legitimieren sich mithilfe der Sozialmaßnahmen ihrer Basis gegenüber, verfallen jedoch auch teilweise in autoritäre Politikmuster. Hauptcharakteristikum des Neo-Extraktivismus ist daher, dass der Staat einen höheren Gewinnanteil des Rohstoffexportes abschöpft und diesen vermehrt für Sozialprogramme einsetzt, was einerseits die Regierungen und die extraktivistischen Projekte legitimiert und andererseits lokale soziale Forderungen befriedet.

Die Kritik an der erneuten Ausrichtung auf den Export von Rohstoffen zielt auf eine grundlegende Auseinandersetzung mit dem ökonomischen Modell ab. Demnach geht es beim Neo-Extraktivismus um mehr als um das Eigentum an den Ressourcen. Zwar werden die Handlungsspielräume der internationalen Konzerne durch Joint Ventures oder die Kontrolle der Vermarktung, wie im Falle des bolivianischen Bergbaus, eingeschränkt. Die Grundpfeiler des kapitalistischen Wirtschaftsmodells werden jedoch nicht infrage gestellt. Wettbewerbsfähigkeit, Einkommensmaximierung, Effizienz und die Externalisierung der Umweltschäden bleiben zentrale Charakteristika des Neo-Extraktivismus.

Es ist sicherlich ein Verdienst der angestoßenen Diskussion, auf die Schattenseiten der ökonomischen Entwicklung der Region aufmerksam gemacht zu haben. Die Autorinnen und Autoren weisen engagiert auf die Umweltverschmutzung, die sozialen Folgen in den Förderregionen, die repressiven Tendenzen gegenüber Umweltbewegungen sowie auf die Beibehaltung der bestehenden Wirtschaftslogik und der Abhängigkeit vom Weltmarkt hin. Die Regierungen etwa in Ecuador oder Bolivien sind mit dem Anspruch angetreten, indigenes Denken stärker in ihre Politik einzubinden und die Natur als eigenständiges Rechtssubjekt anzuerkennen. Das neo-extraktivistische Entwicklungsmodell steht jedoch konträr zu ihrem eigenen Anspruch.

Die Kritiker des Neo-Extraktivismus bleiben jedoch die Antwort auf die Frage schuldig, wie die dringend benötigten Umverteilungsmaßnahmen in der Region zu finanzieren sind, wenn das bestehende Modell aufgegeben werden soll. Ein Umbau des regressiven Steuermodells wäre sehr begrüßenswert, es ist jedoch zu fragen, ob die Regierungen über die nötige Durchsetzungskraft und den Willen verfügen, die Oberschichten entsprechend zur Kasse zu bitten. Alternative Projekte, wie ökologischer Tourismus, sind im Einzelnen sinnvoll. Ob sie jedoch die Einnahmen aus den Ressourcenverkäufen annähernd ersetzen könnten, bleibt zu bezweifeln. Auch wäre zu fragen, inwiefern in Zeiten globaler ökonomischer Verflechtungen und nicht zuletzt Abhängigkeiten das dominante Wirtschaftsmodell überwunden werden kann. Hier befindet sich sicherlich eine stärker auszu-leuchtende Leerstelle in der Debatte. 🌐

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 66!

Energiesicherheit Deutschlands

Globale Energiepolitik
Versorger Russland
Kaspische Ressourcen
Kooperation im Hohen Norden
Atom ist keine Alternative

Somalia – Scheitern als Chance?
Nordkoreas Raketen
Deutsche Wirtschaft in Afrika

Abo-Vorteil!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!

bestellung@welttrends.de www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 79!

Rohstoff-Poker

Geopolitisches Kalkül
Deutschlands Strategie
Energiesicherheit EU
Asiens Einfluss

EU-Wirtschaftsregierung

Weltgewalt in Libyen
Kuba im Stillstand
Stabiler Südsudan?

Abo-Vorteil!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!

bestellung@welttrends.de  www.welttrends.de