

Politökonomische Hintergründe der Golfkrise: Das Weltenergiesystem und das Erdöl des Mittleren Ostens

Der vorliegende Aufsatz will versuchen, das Problemfeld *Erdöl und Politik* auf drei Ebenen, die für den Politikwissenschaftler unterscheidbar sind, anzugehen: auf der Ebene der internationalen Beziehungen, auf einer regionalpolitischen und auf der einzelstaatlichen Ebene, die allerdings nur angerissen werden kann. Zunächst erscheint es jedoch angebracht, zu klären, worin genau die politikwissenschaftliche Relevanz des Erdöls liegt. Die Auseinandersetzung mit dieser Frage soll auch helfen, die theoretischen Perspektiven der folgenden Ausführungen zu beleuchten.¹ Im abschließenden Teil möchte ich die Ergebnisse der drei Blöcke im Hinblick auf die aktuelle Golfkrise deuten und einen Ausblick wagen.

I. Politik und Öl

Beschäftigt man sich als Politikwissenschaftler mit der sogenannten *ökonomischen Dimension* der Golfkrise, so kommt dies einer Festlegung auf eine bestimmte wissenschaftliche Ausrichtung gleich, gemeinhin *politökonomisch* genannt. Im vorliegenden Fall scheint es mir lohnend, über diesen plakativen Hinweis hinaus das Verhältnis von Politik und Ökonomie in bezug auf das Öl zu qualifizieren. Die gedankliche Differenzierung in zwei voneinander relativ unabhängige Sphären oder Systeme, eben *Politik* einerseits und *Ökonomie* andererseits, findet ihre weitgehende empirische Entsprechung in der westlichen Welt. Im Bereich der internationalen Erdölpolitik erscheint mir das Verhältnis dagegen enger, die beiden Sphären sind untrennbar miteinander verzahnt. Dies soll kurz an zwei zentralen Komponenten aufgezeigt werden.

Erstens sind Energieträger seit der Industriellen Revolution, als die bis dato vorherrschenden menschlichen bzw. tierischen Energieträger durch fossile substituiert wurden, keine 'normalen', rein ökonomisch bestimmten Gebrauchsgüter für den Westen, sondern berühren seine Sicherheitsinteressen.² Der vorherrschende Energieträger - seit den fünfziger Jahren mithin in allen westlichen Ökonomien das Erdöl - stellt einen kurz- und mittelfristig unersetzbaren 'Schmierstoff' der Ökonomien dar sowie ferner der Militärapparate³. Staaten überlassen jedoch Felder, die einen Teil ihrer **Sicherheitsstruktur**⁴ ausmachen, nie alleine den Kräften des Marktes⁵. Im Feld der internationalen Energiepolitik schlug sich dies nieder in der Entstehung mehrerer **Internationaler Regime**.

Internationale Regime sind Regelungsmechanismen auf internationaler Ebene, die ein Set von Regeln auf der Basis gemeinsamer Normen konstituieren.⁶ Diese Regeln und Normen leiten das

Verhalten von Akteuren in einem bestimmten Politikfeld. Ihre Einhaltung beruht auf der Überzeugung der Akteure, daß sie zum Nutzen aller Beteiligten wirken, wobei dieser Nutzen - wie auch in den vorliegenden Fällen - nicht notwendigerweise symmetrisch verteilt sein muß.⁷ Sehr viel stärker noch sind - **zweitens** - die politischen Strukturen der Erdölländer durch das Erdöl geprägt.

Diejenigen Länder der Region, die vom Westen als Erdölländer in das Weltwirtschaftssystem integriert wurden, wurden nicht nur ökonomisch restrukturiert. Vielmehr generierte das Erdöl einen spezifischen Staatstyp, den **Rentierstaat**⁸. Rentierstaaten sind solche Dritte-Welt-Staaten, deren Einnahmen wesentlich durch externe Quellen bestimmt sind und denen keine adäquaten Investitions- und Arbeitsleistungen im kapitalistischen Sinne gegenüberstehen. Im typischen **Ölrentierstaat** stellt der Ölsektor sogar den einzig produktiven Sektor dar. Das setzt die Staatsbürokratie qua ihrer Verfügungsgewalt über die Ölfelder in den Stand, den Löwenanteil des gesamtgesellschaftlichen Einkommens zu kontrollieren; und dies wiederum ermöglicht es ihr, sich als dominante gesellschaftliche Gruppe zu einer **Staatsklasse**⁹ zu konstituieren. Diese Staatsklasse vereinigt politische und ökonomische **Machtpotentiale**¹⁰.

Das Rentierstaats-Konzept kann als ein junger Strang der seit den siebziger Jahren geführten Debatte über die **Staatsautonomie** begriffen werden. Ein zentrales Ergebnis dieser Debatte ist, daß der Staat, insbesondere jener der Dritten Welt, entgegen den Annahmen klassischer liberaler wie orthodoxer marxistischer Ansätze gegenüber gesellschaftlichen Gruppen eine relative Autonomie besitzt. Im Rentierstaats-Ansatz wird der Autonomie-Begriff noch weiter gefaßt, das westliche Verständnis vom Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft erscheint bei diesem Staatstyp auf den Kopf gestellt: Beispielsweise 'lebt' der Staat nicht von der eigenen Gesellschaft, die er kaum besteuert; vielmehr sind gesellschaftliche Gruppen bis hin zum 'Bürgertum'¹¹ existentiell von staatlichen Alimentierungen abhängig.

Selbst diese sehr knappen Andeutungen sollten hinreichend deutlich gemacht haben, daß das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft sowie zwischen Ökonomie und Politik in den Erdölländern von eigentümlicher Natur ist. Dies impliziert, daß sich hier eine apriorische Festlegung auf einen Typ von Akteur (z.B. privatwirtschaftliche Unternehmen) oder von strukturbildenden Interessen (z.B. Sicherheit **oder** Produktion) verbietet.

II. Die drei Ebenen der Erdölpolitik

Die angekündigte Trennung in drei Ebenen ist aus analytischen Gründen wohl zu rechtfertigen, gleichwohl insofern künstlich, als sie Interdependenzen zwischen diesen Ebenen ausblendet. Dieses Manko soll an einigen Stellen durch Querverweise gemildert werden; vorweg scheint es mir jedoch angebracht, darüber hinaus zumindest einen kurzen Abriß der historisch-genetischen Beziehungen der drei Ebenen zu liefern.

Ein **globales Weltenergiesystem** entwickelte sich erst nach 1945. Ehedem war Energiepolitik primär im nationalen Rahmen geregelt worden. Dies war möglich, weil die dominanten Energieträger im eigenen Territorium lagerten. Die Überlegenheit des Erdöls im technischen Bereich und insbesondere des mittelöstlichen Erdöls hinsichtlich der günstigen natürlichen Produktionskosten, primär aber die hegemonialen Interessen der USA - Westeuropa und Japan

sollten nicht zuletzt über billige und indirekt von den USA kontrollierte Energieträger wiederaufgebaut werden - sorgten dafür, daß zum ersten Mal in der Geschichte ein zentrales Subsystem des Weltwirtschaftssystems territorial aus dem Westen ausgegliedert wurde. Dies bedeutete das Ende des „Ersten Erdölregimes“¹² in der Region, das vom britischen Staat im Rahmen seiner Empire-Interessen in einer spannungsreichen Kooperation mit dem Kartell der sieben großen Erdölkonzerne oder Majors gelenkt worden war.

Zwar gab es bereits in der Zwischenkriegszeit Rentenzahlungen an regionale politische Einheiten und damit erste Ansätze für die Herausbildung von Rentierstaaten, doch eigentlich prägend waren direkte politische Eingriffe in Form der britischen Kolonialpolitik. Der Ausgangspunkt des modernen orientalischen Öl-Rentierstaates liegt demnach erst am Ende des 2. Weltkrieges, als die USA ein neues Herrschaftsparadigma lancierten. Dabei ließen sie sich von dem Prinzip leiten, daß es für den neuzuschaffenden Regelungsmechanismus stabilitätsfördernd sei, wenn sich dieser mit auf autochthone regionalpolitische Einheiten stützte, die zunächst aber selbstverständlich in untergeordneten Positionen verblieben.

II.1. Das Weltenergiesystem

Der Mittlere Osten als Kernregion des Weltenergiesystems wurde nach dem Ende des Krieges über **trans- bzw. internationale Regime** politisch fest an das Weltwirtschaftssystem angebunden.¹³

Ich meine, daß für die Ausformung der Regelungsmechanismen und für ihren Wandel im wesentlichen die Existenz und der Wandel dreier 'Super-Strukturen' als entscheidend angesehen werden können: Die globale **Markt-Struktur**, die westliche **Sicherheitsstruktur** sowie die **regionalen politischen Strukturen**.

Das transnationale Erdöl-Regime

Im Gegensatz zur *mainstream*-Auffassung, dergemäß auch nach 1945 die internationale Erdölpolitik durch das Kartell der Majors dominiert wurde, bin ich der Ansicht, daß es zu einem transnationalen Erdöl-Regime kam, das sich auszeichnete durch einen Kompromiß zwischen den Profitinteressen des Kartells, das die Marktstruktur absolut beherrschte und über ein System von miteinander vernetzten Konsortien die Erdölländer des Mittleren Ostens kontrollierte, und den westlichen Sicherheitsinteressen. Auch wenn unbestreitbar ist, daß transnationale Akteure, die Majors, die Träger dieses Regimes waren, läßt sich zeigen, daß es sich hier nicht um ein bloßes Kartell handelte, denn der US-Staat intervenierte erfolgreich zugunsten einer globalen Durchsetzung des berühmten *Fifty-Fifty*, um die Staatsbudgets der Erdölländer zu erhöhen und die Regime damit zu stabilisieren - und dies läßt sich nicht befriedigend mit dem Verfolgen kartellistischer Gewinninteressen erklären.¹⁴ Aus heutiger Sicht erscheint die damalige Aufteilung der Erdölrente extrem günstig für die Konzerne, doch es ist zu bedenken, daß die damals schwachen Regime in der Region es nicht vermocht hätten, diese gegen die gigantischen Großkonzerne aus eigener Kraft durchzusetzen. Die vermeintlich niedrigen Zahlungen der Majors konstituierten für die kleinen Golfstaaten wie Kuwait, für die der neugeschaffene Erdölsektor sofort zum einzig volkswirtschaftlich relevanten Produktions-

sektor avancierte, die Haupteinnahmequelle. Den Regimen von Flächenstaaten wie dem Irak oder Iran mit einem bedeutenden, von einer schmalen Schicht von Großgrundbesitzern geprägten Agrarsektor ermöglichten die Rentenzahlungen immerhin noch eine - wenn auch vorläufig begrenzte - Unabhängigkeit vom herrschenden Großgrundbesitz, der die Staatsbürokratien ansonsten vollständig instrumentalisiert hätte.

Die regionalpolitischen Strukturen waren eine den anderen Strukturelementen klar untergeordnete Komponente, und sie waren auch noch nicht vollständig autochthon: Zwar sicherten die Rentenzahlungen den Staatsbürokratien eine zunehmende Autonomie gegenüber der eigenen Gesellschaft, doch die Kehrseite war, daß die Majors durch ihre Verfügungsgewalt über einen Großteil der Staatsbudgets die Staatsbürokratien kontrollierten und vermittels ihrer Penetrationsmöglichkeiten bis an die Schwelle der siebziger Jahre als Teil der politischen Eliten gefaßt werden müssen.¹⁵

Die Destabilisierung des transnationalen Regimes

Daß das transnationale Regime spätestens mit der sogenannten Erdölpreisrevolution 1973/74 zu existieren aufgehört hat, ist trivial, doch die Erklärung schwierig. Stark vereinfacht läßt sich sagen, daß es zwei **Hauptinterpretationsrichtungen** gibt. Vorherrschend sind Erklärungen, die eine **voluntaristische Perspektive** zugrundelegen, während ich die **alternative strukturelle Variante** vorziehe.¹⁶ Die Auffassung, die Erdölländer hätten durch die Mobilisierung ihrer eigenen Kräfte die Wende herbeigeführt, überschätzt m.E. die Möglichkeiten untergeordneter Akteure, intakte Strukturen zu zerstören. Die Ölpreisrevolution setzte die Schwächung der zentralen Komponente der alten Struktur und deren Träger voraus.

In der Tat hatten die Majors im Laufe der sechziger Jahre ihre absolut dominante Stellung auf dem Welterdölmarkt verloren und damit auch ihre Kontrollkapazitäten über die Regime des Mittleren Ostens. Hinzu kam, daß die Majors sich außerstande zeigten, die Region insgesamt politisch unter Kontrolle zu halten - 1958 hatte die revolutionäre Flut mit dem Irak sogar ein Erdölland erreicht -, was die westlichen Sicherheitsinteressen negativ berührte und damit die Unterstützung des Regelungsmechanismus durch den Staat der USA reduzierte.

Trotzdem war die Entwicklung der Erdölländer von großer Bedeutung, und zwar primär für das Ergebnis, also für die Etablierung des neuen Regimes. Die Erdölländer hatten sich v.a. im Rahmen der OPEC die Kompetenz und organisatorische Kapazität erworben, die unerläßlich war für die Etablierung des neuen Internationalen Regimes, dessen politische Träger und finanzielle Hauptnutznießer die Erdölländer waren. Mit anderen Worten: Die Erdölländer waren zwar nicht in der Lage, das alte transnationale Regime aus den Angeln zu heben, sie vermochten aber, das durch die Destabilisierung des alten Regimes entstehende Vakuum auszunutzen.

Das zweite Erdöl-Regime

Daß es sich bei diesem Regelungsmechanismus noch um ein Regime handelt, wird selbst von Regimetheoretikern meist verneint. So schließen sich auch Bull-Berg/Holter und Keohane der vorherrschenden Interpretation an, die man als **Lagertheorie** bezeichnen kann.¹⁷ Gemäß dieser

Auffassung stehen seit 1973/74 die in der OPEC organisierten Erdölländer einem westlichen Block gegenüber. Die Interessen werden als diametral entgegengesetzt angenommen, und zwar unter Berufung auf inkompatible Präferenzen hinsichtlich der Höhe des Ölpreises. Für diese Interpretation spricht offensichtlich einiges, jedoch konnte neben immanenten Einwänden - in den westlichen Industrieländern gab und gibt es durchaus wichtige Branchen, die von hohen Ölpreisen direkt (Energiebranche) oder über das *petrodollar recycling* profitieren - erstens gezeigt werden, daß es eine Kooperation zwischen Erdölexporteurs und Majors gab. Die Regelung bestand darin, daß die Erdölländer auf eine eigene Vermarktung weitgehend verzichteten und dies den Majors, deren Marktstellung immer noch relativ dominant war, überließen, wofür die Majors im Gegenzug auf eine forcierte Exploration außerhalb der Region des Mittleren Ostens, die angesichts des hohen Erdölpreises 'normalerweise' zu erwarten gewesen wäre, verzichteten. Integraler Bestandteil des Mechanismus war, daß die Produktionshöhe im wesentlichen durch die Majors und damit adäquat zur Nachfrage festgelegt wurde.

Zweitens blieben die gegenüber den Preisinteressen prioritären Sicherheitsinteressen des Westens gewahrt, wie im Abschnitt über die regionalpolitische Strukturkomponente noch gezeigt werden wird.

Zusammenfassend läßt sich der Regelungsmechanismus zwischen den zwei Ölkrisen als Internationales Regime begreifen, das von den nun voll ausgebildeten, nach innen wie außen autonomen Staatsklassen dominiert wurde, bei dem die Majors aber eine wichtige Stützungsfunktion innehatten.

Der Zusammenbruch des Internationalen Erdölregimes

Die sogenannte zweite Ölpreisrevolution wurde durch Produktionsausfälle im Gefolge der Islamischen Revolution im Iran ausgelöst, welche die Preise für Erdöl rapide ansteigen ließen. In dieser Situation zeigte sich, wie fragil die Kooperation zwischen Erdölländern und Majors war. Beide Parteien tendierten dazu, die sich kurzfristig eröffnenden Einkommenschancen zu nutzen und verkauften ihr Erdöl zu Höchstpreisen auf dem freien Markt, worüber die strukturellen Bindungen zwischen den Erdölländern und den Majors zerbrachen. In Kombination mit Veränderungen der Marktstruktur - auf Grund der hohen Ölpreise drängten bekanntermaßen neue Anbieter auf den Markt - führte dies zu einem dauerhaften Trend des Preisverfalls.

Der Mechanismus der achtziger Jahre

Die Zeit seit Beginn der achtziger Jahre erscheint vielen als die erste Phase seit Rockefeller, in der das Ölgeschäft durch marktwirtschaftliche Kräfte gesteuert wird.¹⁸ Einleuchtend ist, daß marktwirtschaftliche Kräfte sich nach der Schwächung aller anderen strukturbildenden Kräfte als die im heutigen Weltwirtschaftssystem quasi-natürlichen immer stärker Bahn gebrochen haben. Oft vernachlässigt wird indes der einfache Tatbestand, daß bei vollständig wirksamen marktwirtschaftlichen Konkurrenzbedingungen große Teile der westlichen Energie- und insbesondere auch Erdölproduktion beispielsweise in Texas längst bankrott wären, da die Ölfelder des Mittleren Ostens eine ungleich höhere natürliche Produktivität aufzuweisen

haben. Diese 'Marktverzerrung' ist auf eine seit 1982/83 exklusiv von der OPEC erbrachten Leistung in Form einer Produktionsquotierung zurückzuführen, von der aber alle Energieproduzenten weltweit profitieren. Dies zu erklären wird eine der Aufgaben des folgenden Abschnittes sein.

II.2. Die regionalpolitische Dimension

Der bis Ende der sechziger Jahre gültige Regelungsmechanismus war zentral für die Einbindung der Region in das Weltwirtschaftssystem, und er formte auch die ökonomische und politische Struktur der Erdölländer der Region. Doch seine Prägekraft für die regionale Struktur insgesamt war begrenzt. Sowohl ökonomisch als auch politisch und ideologisch-kulturell war das revolutionäre Ägypten unter Nasser das Zentrum der arabischen Welt, während die traditionellen Systeme der arabischen Halbinsel mit ihren rückständigen Ökonomien politisch völlig in die Defensive gedrängt waren und ums Überleben kämpfen mußten.

Mit der ersten Erdölpreiseskalation vollzog sich ein regional-struktureller Wandel. Nun dominierten die bis dato an der Peripherie stehenden Monarchien der arabischen Halbinsel die Region mit Hilfe ihrer enorm hohen Ressourcen, von denen sie einen substantiellen Teil als Entwicklungs- und Kapitalhilfe in die ehemals sozialrevolutionären Zentren der Region kanalisieren, dadurch die konservativen politischen Kräfte dort stärken und so in der gesamten Region von den Erdöleinnahmen indirekt abhängige Staaten formten, sogenannte Semi-Rentierstaaten. Das Erdöl konstituiert seitdem also nicht nur die wichtigste Struktur im Hinblick auf die Einbindung der Region in das Weltwirtschaftssystem, sondern ihm kommt auch die entscheidende Prägekraft für die regionalpolitischen Strukturen zu.¹⁹

Die Überformung der Region durch den Rentenfluß und die damit einhergehende konservative Wirkung stärkten die westlichen Sicherheitsinteressen. In den siebziger Jahren wurden diese - und das vernachlässigt die Lagertheorie - zusätzlich abgesichert durch die klientelistische Kooperation zwischen den USA und Saudi-Arabien bzw. dem Iran, also jenen Erdölländern der Region, welche seinerzeit die zwei zentralen Herrschaftspotentiale der Region -Erdölreserven und militärisches Potential - hegemonieähnlich kontrollierten.

Da die zweite Erdölpreiseskalation eine deutliche Schwächung der von den USA lancierten zwischenstaatlichen Klientelstrukturen mit sich brachte - im Falle des Irans fiel diese wegen des Regimewechsels radikal aus, aber auch die Bindung zu Saudi-Arabien wurde angesichts dessen Unfähigkeit, die zweite Ölpreiseskalation zu verhindern, schwächer -, greift die erwähnte Lagertheorie für die achtziger Jahre gegenüber den siebzigern wesentlich besser. Das aber sollte nicht dazu verführen, strukturelle Zusammenhänge im Sinne von Zwängen zu vernachlässigen, denen die Erdölländer unterliegen und deren Wirken westliche Sicherheitsinteressen *volens volens* stützen, nämlich die **strukturelle Heterogenität** und die regionale **Dominanz politisch konservativer Regime**.

Die strukturelle Heterogenität

Alle Ölländer sind als Länder der Dritten Welt - und zwar in besonders hohem Maße - durch strukturelle Heterogenität gekennzeichnet, also durch ein doppelt vermitteltes Produktivitäts-

gefälle: Einerseits besteht ein externes insofern, als die Erdölländer nur über einen Sektor verfügen, der im internationalen Maßstab konkurrenzfähig ist; intern bedeutet dies, daß ein enormes Produktivitätsgefälle zwischen dem Erdölsektor und allen anderen Sektoren besteht.²⁰ Folgen die Staaten der Erdölländer bei der Ausrichtung ihrer Ökonomien dem Theorem vom komparativen Kostenvorteil, dann vertiefen sie die strukturelle Heterogenität und damit ihre Unterentwicklung systematisch, denn sie werden dann idealiter nur und realiter vorwiegend in diesen produktiven Exportsektor investieren und alle intern benötigten Waren, von Produktionsmitteln über dauerhafte Konsumgüter bis hin zu Nahrungsmitteln, importieren. Trotz einiger durchaus nicht zu leugnender entwicklungspolitischer Leistungen folgten alle Länder der Region diesem Weg in die vertiefte Deformation.

Dem zentralen strukturellen Merkmal der Ökonomien der Erdölländer, der strukturellen Heterogenität, kommt nun im Kontext des Weltenergiesystems eine völlig andere Funktion zu: Sie bildet nämlich ein wesentliches Strukturelement für die Versorgungssicherheit des Westens. Folgen die Erdölländer einer marktwirtschaftlichen Rationalität, dann werden sie ohne jedwede Flexibilität ihre Ökonomien auf die Ölproduktion und deren Nachfrage auf dem Weltmarkt orientieren, und zwar auch dann, wenn die Preise drastisch sinken, denn selbst unter diesen Bedingungen lohnt es sich wegen der extremen Produktivitätsdifferenzen zwischen den Sektoren nicht, Ressourcen gezielt in andere Branchen zu investieren. Genau dies trifft übrigens auf westliche Staaten mit substantiellen Erdölexporten nicht zu, weshalb diese keine Stützung des Erdölpreises vornehmen (müssen).

Regionalpolitischer Konservatismus

Die regionalpolitische Dominanz der traditional-konservativen Golfstaaten war zwar in den achtziger Jahren deutlich labiler geworden - so konnte der revolutionäre Iran nur mühsam militärisch eingedämmt werden -, doch vorläufig ebensowenig wie ihre innere Stabilität grundsätzlich in Frage gestellt.

Die kleinen Golfstaaten mit Saudi-Arabien an der Spitze sind ein zentrales Bindeglied zwischen der Region und dem Weltwirtschaftssystem, da sie ihre innere Struktur auf eine konservative Ausrichtung festlegt.²¹ Im Gegensatz zum typischen bevölkerungsreichen Land der Region haben sie keine „Revolution von oben“²² durchlaufen, in der sich eine 'moderne' Staatsklasse hätte etablieren können. Die nach wie vor herrschenden traditionellen Staatsbürokratien haben sich zwar den modernen Bedingungen sehr flexibel angepaßt, sind aber entwicklungs- wie sozialpolitisch äußerst immobil - was sie von einem Regime wie dem irakischen deutlich unterscheidet - und deshalb hilft ihre Existenz die westlichen Sicherheitsinteressen zu wahren.

Die OPEC in den achtziger Jahren

Trotz der gesunkenen Weltmarktpreise überwiegt beim Preis des nahöstlichen Erdöls der Rentenanteil ganz eindeutig,²³ also jener Teil, dem keine Arbeitsleistungen entsprechen. Diese Renten sind aber nur partiell über den Faktor Natur erklärbar, wie dies beim klassischen Differentialrentenkonzept geschieht: Die Rente des mittelöstlichen Erdöls läßt sich zwar arithmetisch als Differenz der natürlichen Produktionskosten des mittelöstlichen gegenüber

jenen etwa des Nordseeöls fassen. Die Folgerung jedoch, daß die Renten den Erdölländern wie Lottogewinne zuflößen, übersieht, daß die Renteneinnahmen - wie bereits erwähnt - eine organisatorische Leistung voraussetzen, nämlich die 'künstliche' Verknappung des billigen Öls des Mittleren Ostens; die Produktion des Nordseeöls etwa wäre nämlich nicht notwendig, um den Weltenergiebedarf zu decken - wenn der Mittlere Osten nur eine (marktkonforme) Höchstproduktionsstrategie fahren würde.

Eigentlich erklärungsbedürftig ist demnach nicht, warum der Erdölpreis in den achtziger Jahren gesunken ist, sondern warum nur in so geringem Umfang.

1982/83 gelang der OPEC eine Produktionsquotierung. Blendet man **idealistische Erklärungen** aus, die wenig überzeugend auf vermeintliche arabische oder Dritte-Welt-Solidaritäten rekurrieren, bleibt im Rahmen einer **utilitaristischen Erklärung** der Verweis auf gemeinsame Interessen zugunsten eines hohen Ölpreises. Daß ein solches Interesse bei den Erdölländern alternativlos vorhanden ist, sollten die Ausführungen zur strukturellen Heterogenität gezeigt haben. Dieses Interesse erklärt jedoch nicht hinreichend das Zustandekommen der Kooperation in der OPEC, denn die strukturelle Abhängigkeit der einzelnen Erdölländer von hohen Erdöleinnahmen könnte auch gerade wegen des hohen Preises dazu führen, daß alle Akteure ihre Produktion ausweiteten, was langfristig zwar zu einem drastischen Preisverfall führen würde, kurzfristig aber von hohem individuellen Nutzen wäre.²⁴

Die auf das gemeinsame Interesse abhebende utilitaristische Erklärung muß gestützt werden durch eine **institutionelle Erklärung**²⁵: Es kann gezeigt werden, daß die Fortsetzung oder auch der Ausbau einer bereits institutionell verankerten Praxis der Kooperation sehr viel wahrscheinlicher, weil einfacher ist als ihre Schöpfung aus dem Nichts. Während die Kosten der Aufkündigung einer Kooperation, die allen nützt, für die beteiligten Akteure offensichtlich sind, erscheint der Aufbau neuer Strukturen kostenträchtig und aufwendig - zumal in der Regel individuell kooperationsfördernde Vorleistungen zu erbringen sind, deren Nutzen an ein Zustandekommen der Kooperation gebunden ist, wobei genau dieses Zustandekommen aber eben ein unsicheres Ergebnis ist. Die Erdölländer jedoch konnten auf eine bestehende Institution zurückgreifen, die in den siebziger Jahren bereits den Erdölpreis festgelegt hatte, die OPEC.

Um die Anfang der achtziger Jahre erbrachte organisatorische Leistung der OPEC letztlich verstehen zu können - immerhin mußte sie nun eine beachtliche Aufgabenerweiterung in Form der Festlegung von Produktionsquoten verkraften, nachdem die Kooperation mit den Majors gescheitert war -, erscheint es sinnvoll, auf das **Hegemoniekonzept** zurückzugreifen: Auf Grund seiner überlegenen Ressourcenausstattung im Erdölbereich (ein Viertel der Welterdölreserven und eine sehr hohe Förderkapazität) und gestärkt durch eine hohe Flexibilität des Finanzbedarfs war Saudi-Arabien in der Lage, zum eigenen wie zum Nutzen aller kooperative Strukturen zu etablieren bzw. zu stärken. Dabei trat Saudi-Arabien sowohl als benevolenter Hegemon, der in der OPEC als flexibler *swing producer* agierte, denn auch als 'strenger' Hegemon auf, der 1985 in einer dramatischen Aktion den Weltmarktpreis **intentional** kurzfristig völlig zusammenbrechen ließ, um die OPEC-Mitglieder zu disziplinieren und den Erdölpreis mittelfristig wieder auf ein höheres Niveau zu hieven.²⁶

Die aktuelle Entwicklung hat freilich deutlich demonstriert, daß die Anwendung des Hegemonie-Konzepts differenzierter geschehen muß: Über hegemoniale Potentiale verfügt Saudi-Arabien **nur** im Erdölkomplex, nicht aber im militärischen, in dem regional - seit dem Fall der Pahlevi-Dynastie und der beinahe weltweiten finanziell-militärischen Unterstützung Bagdads im iranisch-irakischen Krieg - der Irak dominiert.²⁷

Der seit dem Ende des irakisch-iranischen Krieges - bis dato waren die irakischen Potentiale absorbiert - in der Region und der OPEC schwelende Konflikt²⁸ kann in dieser Perspektive als eine Auseinandersetzung zwischen dem Irak und Saudi-Arabien um die regionale Hegemonie gedeutet werden, der in der Annexion Kuweits seinen Höhepunkt gefunden hat.

II.3. Die einzelstaatliche Ebene

Die territoriale Trennung zwischen Produktions- und Konsumtionszentrum des Weltenergiesystems hat im Mittleren Osten zur Herausbildung von Öl-Rentierstaaten geführt. In der Situation hoher Erdölpreise während der siebziger Jahre trugen sie entscheidend zur politischen Stabilisierung der Region unter den konservativen Vorzeichen des Weltwirtschaftssystems bei, indem sie die revolutionäre Dynamik der Region durch einen die gesamte Region überflutenden Rentensegen eindämmten. Zunächst schien es in den achtziger Jahren so, als ob der Rentierstaat auf Grund struktureller Zwänge wie der strukturellen Heterogenität auch in der Phase nachlassender Rentenflüsse einer angepaßten Anbindung der Region an das Weltwirtschaftssystem eher förderlich sei. Dieses Urteil muß angesichts des jüngsten Verhaltens des Irak überdacht werden. Jedoch kann gerade die irakische Aggression als eine für den Rentierstaat charakteristische Krisenreaktion stimmig interpretiert werden.²⁹ Der Irak befindet sich in einer akuten Verschuldungskrise. Diese versuchte er primär extern durch eine Einflußnahme auf den Welterdölpreis zu lösen, denn die internen Potentiale reichen bei Rentierstaaten nicht aus, um Ressourcen in großem Umfang zu mobilisieren. Als diese 'sanfte' Strategie an den Realitäten des Weltmarktes sowie im Rahmen des Konflikts um die regionale Hegemonie am Verhalten der konservativen Golfstaaten scheiterte,³⁰ griff der Irak zur brutalen, aber konsequenten Variante einer externen Strategie, der Annexion Kuweits.

Kuweit ist ebenfalls ein Rentierstaat, aber einer, den man als 'Effekten-Rentierstaat' bezeichnen könnte: Gerade die kleinen Golfstaaten, die ursprünglich wegen eines fehlenden internen Produktionssektors von relevanter Größe vollständig vom Erdölkomplex abhingen, vermochten sich mit steigenden Erdöleinnahmen durch deren Anlage im Westen partiell vom Erdöl zu emanzipieren, während die Länder mit hohen internen Entwicklungspotentialen - wie z.B. der Irak - ihre Dependenz vom Erdölsektor ironischerweise nicht senken konnten.

Es scheint deshalb nahezuliegen, den erwähnten Konflikt zwischen Öl- und Effektenrentiers über die Preis- und Quotenpolitik der OPEC derart zu interpretieren, daß Kuweit auf Grund der hohen Auslandsanlagen kein Interesse mehr an einem „allzu hohen Ölpreis“ habe, weil ein solcher das Wachstum der westlichen Ökonomien und damit das der eigenen Effektenrenten senke. Aber erstens fragt sich, ob die Rechnung so stimmt angesichts dessen, daß das kuweitische Staatsbudget sich zwar zu über 50% aus Auslandsanlagen speist, daß andererseits aber ein Großteil der Auslandsanlagen in den westlichen Energiesektor geflossen ist. Prinzipi-

eller aber ist zweitens der Einwand, daß wir es bei der kuweitischen Elite mit einer Staatsbürokratie zu tun haben, und Staatsbürokratien geht es primär um Herrschaftssicherung, nicht in erster Linie um Einkommensmaximierung wie einem kapitalistischen Unternehmen. Einleuchtender erscheint mir die Interpretation, daß Kuwait im Sinne einer auch nach außen gesicherten Herrschaft an einer Eindämmung der regionalpolitischen Ambitionen des Irak interessiert war und deshalb irakische Anstrengungen in der OPEC, den Erdölpreis zu erhöhen, aus politischen Gründen sabotierte.

III. Folgerungen und Ausblick

Sinn dieses Aufsatzes sollte es sein, **einen zentralen Problemzusammenhang** zu skizzieren, der helfen kann, die aktuelle Golfkrise besser zu verstehen. Dabei wurde eine politökonomische Perspektive angelegt und versucht, diese mit Hilfe des Rentierstaats-Konzepts sowie des Ansatzes von den Internationalen Regimen zu bearbeiten.³¹

Im folgenden möchte ich auf eine Zusammenfassung zugunsten einiger Folgerungen und Thesen im Hinblick auf die aktuelle Golfkrise verzichten.

Die strategische Relevanz der Region für das Weltwirtschaftssystem begründet in der hier angelegten Perspektive ein starkes westliches Interesse an einer stabilen und dauerhaften politischen Anbindung der Region. Wenn diese in der skizzierten Weise durch die Annexion Kuweits geschwächt wurde, dann liegt die Folgerung nahe, daß es dem Westen unter Führung der USA im Golfkrieg zumindest auch um die Kontrolle der Region geht, d.h. **kurzfristig** um die Zerstörung des irakischen 'Hegemoniepotentials' sowie um die Restaurierung Kuweits (Maximalziel) bzw. die Abwendung einer weiteren Schwächung der Golfmonarchien (Minimalziel). Eine militärische und politische Niederlage des Irak vorausgesetzt, ist die Hegemoniefrage vorläufig dadurch gelöst, daß die USA als regionaler Hegemon fungieren - ein politisch und finanziell auf die Dauer aber zu kostenintensiver Zustand.

Längerfristig ergibt sich daraus ein starkes westliches Interesse an einer strukturellen Lösung, gestützt auf regionale Akteure. Als kooperationsbereite und aus westlicher Sicht attraktive Partner können die Golfmonarchien gelten, und entgegen der Annahmen der Lagertheorie wäre ein verstärkter Ressourcenfluß von Nord nach Süd in Form eines höheren Erdölpreises *per se* kein Hinderungsgrund für den Westen, zu einem Internationalen Regime ähnlich dem der siebziger Jahre zu gelangen. Augenblicklich zeichnet sich aber noch kein realistischer Weg dorthin ab.

Solange die Tendenz eines schwachen Weltmarktpreises jedoch fortbesteht, spricht nach der hier vorgelegten Analyse viel für eine auch über den Golfkrieg hinaus bestehende ausgeprägte Konfliktträchtigkeit der Region. Und seit Skocpol wissen wir, daß externe Schwächungen von Staaten - und es ist offensichtlich, daß nicht nur der Irak, sondern auch andere, gerade auch die den Westen unterstützenden Regime der Region durch die US-Intervention (innen)politisch geschwächt worden sind -, kombiniert mit einem sinkenden Ressourcenaufkommen, wichtige (wenn auch keine hinreichenden) Voraussetzungen für Revolutionen sind, und daß sich dann die Gruppen durchsetzen, welche über die höchsten organisatorischen und institutionellen

Kapazitäten verfügen²², und das wären in vielen Ländern des Mittleren Ostens islamistische Kräfte. Doch dies wäre ein anderes Thema.

- ¹ Die Theorielosigkeit der Behandlung des Themas wird inzwischen allgemein beklagt. Siehe z.B. Wilson III, E.J., *World politics and international energy markets*. In: *International Organization*, Cambridge 1987, Vol. 41, S. 125-149,
- ² Siehe Maull, H.W., *Kaw Materials, Energy and Western Security*, London 1984, sowie Deese, D.A./Nye, J.S. (Hrsg.), *Energy and Security*, Cambridge 1981.
- ³ Siehe Strange, S., *States and Markets*, London 1988.
- ⁴ Selbstverständlich sind die aktuellen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten historisch variant (Veränderung der Importquote, Anlage von strategischen Reserven u.a.), doch darauf kann hier nicht eingegangen werden. Die grundsätzliche strategische Relevanz des Erdöls ist davon jedoch unberührt.
- ⁵ *Markt* meint hier zunächst nicht mehr als die Struktur, die den Warenumschatz regelt - wie auch immer, also z.B. inklusive Kartelle. Wenn an anderer Stelle von Marktkräften die Rede sein wird, sind dagegen die üblichen Implikationen wie Wirksamkeit eines Konkurrenzmechanismus mitgedacht.
- ⁶ Siehe Wolf, K.D./Zürn, M., „International Regimes“ und Theorien der Internationalen Politik. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Opladen 1986, Bd. 27, S. 201-221.
- ⁷ Siehe Keohane, R.O., *After Hegemony*, Princeton 1984.
- ⁸ Siehe Beblawi, H./Luciani, G. (Hrsg.), *The Rentier State*, London 1987, und Schmid, C./Pawelka, P., *The Modern Rentier State in the Middle East and its Strategies of Crisis Management*. Paper prepared for delivery at the 22nd Annual Meeting of the Middle East Studies Association of North America, November 2-5, 1988, in Los Angeles, California.
- ⁹ Begriff und Theorie der Staatsklasse prägte Elsenhans, H., *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft*, Frankfurt M./New York 1981.
- ¹⁰ Siehe Hodges, D./Gandy, R., *Mexico 1910-1982*, London 1983. Diese beiden Autoren strengen (am Fallbeispiel Mexiko) den originellen Versuch an, die dominante Stellung der Staatsbürokratie klassentheoretisch zu bestimmen, indem sie neben Kapital, Boden und Arbeit einen vierten Produktionsfaktor annehmen, nämlich Organisation, und dann nachzuweisen versuchen, daß dieser Faktor in westlichen Systemen von mehreren sozialen Gruppen geteilt wird, während er in den vorliegenden Systemen von einer Gruppe, der Staatsbürokratie, monopolisiert wird.
- ¹¹ Inwieweit in den vorliegenden Systemen Unternehmer etc., soweit sie ihre (Fort)Existenz den politischen Entscheidungen einer Staatsklasse verdanken, als soziale Gruppe unter den gängigen Begriff des Bürgertums subsumiert werden können, erscheint mir als eine theoretisch spannende Frage, die hier jedoch nicht weiter verfolgt werden kann.
- ¹² Frank, L.P., *The First Oil Regime*. In: *World Politics*, Princeton 1985, Vol. 37, S. 586-598.

- ¹³ Dies zeigt überzeugend Pawelka, P., *Der Irak als Rentierstaat. Zur politischen Ökonomie des Vorderen Orients*. In: *Der Bürger im Staat*, März 1991: Die Golfregion in der Weltpolitik, Stuttgart 1991.
- ¹⁴ Siehe Krasner S.D., *A Statist Interpretation of American Oil Policy toward the Middle East*. In: *Political Science Quarterly*, New York 1979, Vol. 94, S. 77-96.
- ¹⁵ Konkret bedeutet dies, daß die Majors bei politischem 'Fehlverhalten' eines Landes dessen Produktion herunterfahren, was sie mit Hilfe ihres Konsortien-Netzwerkes problemlos durch eine entsprechende Steigerung in anderen Ländern ausgleichen konnten. Die empirische Bedeutung läßt sich am deutlichsten anhand des Fallbeispiels der nationalistischen Revolution im Iran 1951 und ihres Scheiterns nachweisen: Die zentrale Voraussetzung für die Restauration der Pahlevi-Dynastie war der von den Majors durch ihr erfolgreiches Embargo herbeigeführte Staatsbankrott.
- ¹⁶ Die Dichotomisierung zwischen struktureller und voluntaristischer Perspektive nimmt (in anderem Zusammenhang) vor: Skocpol, Th., *States and Social Revolutions*, Cambridge 1979.
- ¹⁷ Bull-Berg, H.J./Holter, M., *The International Oil Regime*, Polhodga 1982; Keohane, R.O., *After Hegemony*, a.a.O.
- ¹⁸ Siehe Tétreault, M.A., *Revolution in the World Petroleum Market*, London 1985.
- ¹⁹ Siehe Kerr, M.H./Yassin, S. el- (Hrsg.), *Rich and Poor States in the Middle East*, Boulder 1982.
- ²⁰ Siehe Elsenhans, H., *Probleme der Politischen Ökonomie in unterentwickelten Gesellschaften. Von der begrenzten Aussagekraft rein wirtschaftswissenschaftlicher und rein politikwissenschaftlicher Modelle*. In: Mäding, H. (Hrsg.), *Grenzen der Sozialwissenschaften*, Konstanz 1988, S. 88-113.
- ²¹ Aus diachroner Perspektive betrachtet, hat der hohe Rentenfluß - hoch insofern, als in diesen Ländern die Legitimationsanforderungen wegen der geringen Bevölkerungszahl niedrig sind - Revolutionen verhindert. Die Wirkung der Renten auf die internen politischen Strukturen ist also offenbar sehr unterschiedlich, was ein Vergleich mit dem Irak deutlich macht und noch evidentier wird, wenn man den Blick über die Region hinaus z.B. nach Venezuela öffnet.
- ²² Siehe Trimberger, E.K., *Revolution from Above*, New Brunswick 1978.
- ²³ Und zwar unabhängig vom gewählten Renten-Ansatz. Vgl. Mommer, B., *Die Ölfrage*, Baden-Baden 1988. Dort wird das marxistische Konzept der absoluten Grundrente zugrundegelegt - etwa mit Richards, A./Waterbury, J. *A Political Economy of the Middle East*, Boulder 1990. Letztere gehen vom 'bürgerlichen' Differentialrentenkonzept aus.
- ²⁴ Die Situation entspricht dem berühmten, in der Forschung zu den Internationalen Regimen ausführlich behandelten Gefangen-Dilemma.
- ²⁵ Siehe Keohane, R.O., *After Hegemony*, a.a.O.
- ²⁶ Siehe Alt, J.E./Calvert, R.L./Humes, B.D., *Reputation and Hegemonic Stability: A Game-Theoretic Analysis*. In: *American Political Science Review*, Washington 1988, Vol. 82, S. 445-466.

- ²⁷ Das Hegemonie-Konzept - auch das macht die aktuelle Entwicklung deutlich - kann zur Beschreibung von Herrschaftshierarchien im Mittleren Osten als einer Region der Dritten Welt auch insofern nur modifiziert angewendet werden, als 'hegemoniale' Stellungen durch Eingriffsmöglichkeiten externer Supermächte relativiert sind.
- ²⁸ Siehe Middle East Economic Digest, London 1990, Vol. 34, No. 27, S. 4f., No. 31, S. 4f.
- ²⁹ Siehe Pawelka, P., Der Irak als Rentierstaat, a.a.O.
- ³⁰ Siehe Stork, J./Lesch, A.M., Why War? In: Middle East Report, Washington 1990, No. 167, S. 11-18; oder auch Billing, P./Trautner, B.J., Der Konflikt um Kuwait. In: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)-Report, Frankfurt/M. 1990, Bd. 8, S. 1-34.
- ³¹ Es wird selbstverständlich nicht angenommen, daß damit alles erklärt, wohl aber ein Beitrag zum Verständnis einiger zentraler Zusammenhänge geleistet werden kann. Und der Rentierstaats-Ansatz etwa ist dahingehend offen, daß eine fruchtbare Synthese mit anderen konkurrierenden Argumentationen möglich scheint - so könnten mit Hilfe eines *rent-seeking*-Ansatzes bestimmte Momente der politischen Kultur, die in der aktuellen Diskussion eine Rolle spielen („arabische Mentalität“), frei von moralischen Implikationen analysiert werden u.a. Siehe Ashoff, G., Rent-Seeking: Zur Relevanz eines relativ neuen Konzeptes in der ökonomischen Theorie der Politik und der entwicklungstheoretischen Diskussion. In: Vierteljahresberichte - Probleme der internationalen Zusammenarbeit, Bonn 1988, Nr. 122, S. 103-125.
- ³² Siehe Skocpol, Th., States and Social Revolutions, a.a.O.