

Die Entwicklung der Rohstoffpreise und deren Auswirkungen auf die ASEAN-Staaten*

Edgar E. Nordmann

Die ASEAN-Staaten, mit einer Bevölkerung von ca. 295 Mio. Menschen, sind bedeutende Rohstoffproduzenten für viele wichtige Rohstoffe, die in den Industrie- und Schwellenländern benötigt werden, wie z.B. Öl, Zinn, Kautschuk, Palmöl, Tapioka, Pfeffer, Kakao, Holz, Kaffee, tropische Früchte etc. Bei einem Teil dieser Produkte ist die ASEAN, entweder bei einzelnen Mitgliedsstaaten oder in der Gesamtheit, der Welt größter Rohstofflieferant.

Die industrielle bzw. weiterentwickelte Produktion ist in allen ASEAN-Staaten, mit Ausnahme des Stadtstaates Singapur, noch relativ unterentwickelt, obwohl in allen Mitgliedsstaaten große Anstrengungen unternommen werden, um dies zu verbessern. Leider werden dabei viele Produkte produziert, die wiederum den Import von Industrie-Rohstoffen erfordern. Der Anteil an Halb- und Fertigprodukten aus im Lande selbst angebotenen bzw. geförderten Rohstoffen ist noch relativ gering, doch auch hier werden große Anstrengungen unternommen, diese Situation zu ändern.

In beiden Fällen errichten die beiden Hauptimportgebiete, Nordamerika und Westeuropa, immer wieder Importbarrieren für Halb- und Fertigprodukte, aber nicht nur für diese, sondern auch für Rohstoffe. Es sei hier nur an Tapioka und tropische Hölzer erinnert sowie an mögliche Auflagen, z.B. für Palmöl oder andere Produkte.

Führt man sich dieses Szenario vor Augen und addiert hinzu, daß sich praktisch alle ASEAN-Mitglieder seit 1982 in einer wirtschaftlichen Rezession befinden und daß erst seit 1987 erste zaghafte positive Anzeichen einer Verbesserung zu erkennen waren, so kann man ermessen, in welcher fast dramatischen Situation sich die politischen Führungen der einzelnen ASEAN-Staaten befinden. Wäre nicht die politische Situation, unter welchen Vorzeichen auch immer, mit Ausnahme der Philippinen, relativ stabil, könnten wir wohl wirklich von einer fast ausweglosen Situation sprechen, die zu größten Schwierigkeiten für viele westliche Industrieländer führen könnte. Fast naturgegeben und als Folge der Rezession in den Industrieländern sind faktisch die Preise für fast alle in der ASEAN produzierten Rohstoffe teilweise dramatisch gefallen bzw. stagnieren und das, obwohl in den ersten Jahren der Rezession die Weltleitwährung sehr fest war.

* Vortrag gehalten anlässlich der Mitgliederversammlung des Ostasiatischen Vereins e.V. am 27. November 1987 in Hamburg.

Man kann sich vorstellen, welche Auswirkungen dies auf die meisten ASEAN-Mitglieder hat: hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Exporterlöse, geringe Investitionen, natürlich geringe Importe, niedrige Einkommen der Bevölkerung und, last but not least, politische Instabilität.

Ich will hier gar nicht verhehlen, daß viele der Probleme in diesen Staaten auch hausgemacht sind, wenn man an Prestigeprojekte wie riesige Stahlwerke, Zementfabriken in überdimensionierter Kapazität und Anzahl, Automobilproduktion auf lokaler Ebene, Flugzeugproduktion, Chemieproduktion etc. denkt. Aber es gilt hier natürlich auch zu bedenken, daß es in den Jahren des Booms die Industrieländer waren, die diese Anlagen und Projekte mitgeplant und mitfinanziert haben. Natürlich spielen auch andere gesellschaftliche Verhältnisse, z.B. Vetternwirtschaft etc., eine Rolle, doch ich glaube, man kann diese Einflüsse, gesamtwirtschaftlich gesehen, gering einstufen. Es bleibt jedenfalls festzuhalten, daß gesamtwirtschaftlich gesehen die Kombination von wirtschaftlicher Rezession und fallenden bzw. niedrigen Rohstoffpreisen die ASEAN-Gemeinschaft vor ungeheure Schwierigkeiten stellt.

Es bleibt daher nach wie vor meine Meinung, daß, wie einstmals bei niedrigen Rohölpreisen aus dem Nahen Osten, die niedrigen Preise für Rohstoffe aus den ASEAN-Ländern den Industrieländern nicht unbedeutend geholfen haben, ihre eigene Rezession schneller zu überwinden und ebenfalls deren allgemeinen Wohlstand zu verbessern. Hinzu kommt in jüngster Zeit, daß die Rohstoffpreise natürlich den "Newly Industrializing Countries" in Ostasien (Taiwan, Südkorea) und ebenso Singapur beträchtlich bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung geholfen haben. Jedoch die Aussichten für Indonesien, Malaysia, die Philippinen und Thailand, die gleiche Entwicklung nachzuvollziehen, dürfen und müssen negativ bewertet werden.

Wenn die gefallenen Rohstoffpreise für die meisten ASEAN-Länder schon ein großes Problem darstellen, so darf darüber hinaus nicht vergessen werden, daß in dem gleichen Zeitraum die Preise von zu importierenden Industriegütern und Ersatzteilen nicht unerheblich gestiegen sind.

Die fallenden Rohstoffpreise haben so in großem Maße die Einkünfte des öffentlichen und privaten Sektors beeinflußt. Direkte Wirkungen sind aufgrund der wesentlich verringerten Profitabilität in den Staatsbetrieben zu verzeichnen. Dies fällt natürlich insbesondere in Indonesien und Malaysia auf, wo die Staatsbetriebe nicht nur die gesamte Rohölproduktion und die Raffinerien beherrschen, sondern auch im wesentlichen den Anbau und die Produktion von z.B. Kautschuk und Palmöl kontrollieren. Aber in diesen beiden ASEAN-Staaten sind natürlich auch die Erlöse der Privatfirmen zurückgegangen, was wiederum zu geringeren Steuereinkommen für die Staatskasse führt. Dazu kommen auch die niedrigeren Einkünfte aus Exportsteuern und die niedrigeren Erlöse aus Importsteuern, welche für fast alle ASEAN-Staaten die Haupteinkunftsquellen darstellen.

Der Preisverfall von Rohstoffen ist nach meiner Meinung keineswegs

ein kurzfristiges Phänomen. Alle Voraussagen deuten darauf hin, daß die Preise für Rohstoffe noch für viele Jahre sehr niedrig sein werden. Z.B. haben sich die ASEAN-Flächenstaaten in der Vergangenheit darum bemüht, den Anbau von Grundnahrungsmitteln, wie z.B. Reis, zu fördern. Inzwischen sind nun alle Flächenstaaten im Bereich der ASEAN, aber auch praktisch alle anderen Staaten Selbstversorger bzw. potentielle Exporteure. Da Reis außerhalb Asiens sehr geringe Absatzmärkte hat, sind die Reispreise natürlich sehr gering bzw. werden vom Staat subventioniert. Das gleiche trifft für Palmöl zu, zu dessen Produktion sich die ASEAN-Saaten im großen Stil entschlossen, nachdem schon seit Jahren die Kautschukpreise stagniert hatten bzw. die Absatzmöglichkeiten geringer geworden waren. So produzierten z.B. Indonesien und Malaysia 1985 rund 80 Prozent des Weltbedarfs gegenüber 20 Prozent im Jahr 1965. Heute sind die zu erzielenden Preise für Palmöl und dessen Derivate kaum noch kostendeckend. Dazu kommt die Konkurrenz von Sojabohnen und Erdnüssen, bei denen im Gegensatz zu Palmöl die Produktion bzw. der Anbau variiert werden kann.

Im Prinzip kann man sagen, daß der weitere Ausbau im landwirtschaftlichen Sektor, insbesondere bei Reis und Palmöl, nicht gerade günstig aussieht, ganz im Gegenteil. In manchen Ländern bzw. Regionen müssen bereits massive Restriktionen vorgenommen werden.

Es soll hier nur noch ein weniger beachteter Sachverhalt angeführt werden, der mehr und mehr zu Problemen führen wird: Die gute und preisgünstige Versorgung mit Grundnahrungsmitteln stimuliert in hohem Maße die Abwanderung der Bevölkerung vom Lande in die Stadtgebiete mit allen ihren negativen Aspekten.

Aufgrund des Niedergangs der realen Preise für Rohstoffe, die größtenteils nicht im eigenen Lande verarbeitet werden, und die damit verbundenen Mindererlöse müssen die Rohstoffproduzenten immer mehr pro Einheit aufwenden, um benötigte Industrie- und andere Güter importieren zu können - selbst bei konstanten Preisen dieser Güter. Die Crux ist aber, daß in den letzten Jahren die Preise für Importwaren in erheblichen Maße gestiegen sind. Da diese Abhängigkeit immer größer wird, kann man nur folgern, daß die klassischen Rohstoffproduzenten in der ASEAN immer ärmer werden, wenn es nicht gelingt, diesen unheilvollen Kreis zu durchbrechen. Eine Lösung, die nun angestrebt werden muß, ist die Produktion von Halb- und Fertigprodukten zu niedrigen Kosten und in hoher Qualität, so daß anspruchsvolle Exportmärkte bedient werden können. Natürlich sind das Problem und der Zwang, eine höhere Industrieproduktion zu erzielen, in den meisten ASEAN-Ländern erkannt worden. Nur, wie soll man es schaffen, wenn die Investitionsressourcen relativ gering sind und der jeweilige Inlandsmarkt sich in schlechter Verfassung befindet? Der Übergang zu höherwertigen Produkten ist wohl nur möglich, wenn sich die Erkenntnis durchsetzt, daß Exportanreize geschaffen werden müssen und eine effiziente Importsubstitution durchgeführt werden muß und daß man sich nicht nur auf

einen hoch geschützten Inlandsmarkt verlassen kann. Ich glaube jedoch, daß sich diese Erkenntnisse, wenn auch langsam, durchsetzen; vorausgesetzt natürlich, daß die relative politische Stabilität in diesem Raum erhalten bleibt. Wie es die Volkswirte der Asian Development Bank in einer Studie formulieren, müssen dazu drei Voraussetzungen erfüllt werden:

- 1) Investitionsanreize müssen dahingehend geändert werden, daß sie als Katalysator für die heimische Industrie wirken und nicht zum Anlaß für restriktive Bestimmungen werden.
- 2) Es muß ein Wechsel stattfinden von quantitativen Importrestriktionen hin zu Zöllen.
- 3) Wechselkursbestimmungen sollten eine makro-ökonomische Antwort auf die Veränderungsprozesse in der Weltwirtschaft darstellen.

Vielleicht ist hier ein sehr negatives Szenario der Entwicklung in den ASEAN-Ländern, insbesondere hinsichtlich der Rohstoffpreisentwicklung, gezeichnet worden, aber die Tatsachen hinsichtlich der Preisentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich nicht leugnen. Mit allen Implikationen - das heißt natürlich auch, wenn es für die industriellen Länder der Erde keine Möglichkeit gibt, Rohstoffe und in zunehmendem Maße industrielle Halb- und Fertigfabrikate zu übernehmen - müssen die Industrieländer, und hiermit ist wohl hauptsächlich die Bundesrepublik Deutschland als exportorientiertes Industrieland mit Überrepräsentation in den ASEAN-Ländern angesprochen, ihre Exportmöglichkeiten in diese Region noch für eine lange unvorhersehbare Zukunft mit sehr gebremstem Optimismus betrachten.

Ich möchte Ihnen nun noch ein Modell und zwei Thesen anbieten, die helfen könnten, einer Lösung des Problems näherzukommen.

Das Modell: Preisregulierung und -stabilisierung im Rahmen der UNCTAD mit Hilfe von Rohstoffabkommen

Internationale Rohstoffabkommen haben sich in der Vergangenheit und bei den noch laufenden Abkommen, z.B. über Kakao und Kaffee, Zinn, Kautschuk, Zucker etc., sehr oft als untaugliche Mittel herausgestellt. Sie führen zu unsagbaren Bürokratien, sie sind ein herber Eingriff in die marktwirtschaftliche Ordnung, sie führen zu Rohstoffbergen - siehe EG -, sie kosten jeden Steuerzahler zweimal Geld (in Form höherer Abgaben und in Form zu hoher Verbraucherpreise). Ein nicht zu unterschätzender Faktor ist in folgendem zu sehen: Da Rohstoffabkommen auf politischer Ebene ausgehandelt werden, enthalten sie Vorgehensweisen, die an der Praxis vorbeigehen. Rohstoffabkommen zerstören teilweise über Jahrzehnte gewachsene Beziehungen zwischen Unternehmen, privaten Institutionen und Menschen. Für mich jedenfalls sind internationale Rohstoffabkommen ein untaugliches Mittel, um sowohl für Produzenten als auch für Verbraucher ein Preisniveau zu erzielen, das beiden Seiten gerecht wird.

These 1: Aus der Sicht Asiens

Ökonomen der Asian Development Bank schreiben in einem Artikel in der *Asian Development Review*, Vol.5, No.1, 1987: In den vergangenen Jahren seien die Preise vieler Rohstoffe in noch nie dagewesener Weise gefallen, und es sei mehr als wahrscheinlich, daß dieser Trend noch bis ins nächste Jahrzehnt anhalten werde. Angesichts dieser schwierigen Umstände werde es sich nicht vermeiden lassen, daß die Entwicklungsländer insbesondere auf der makro-ökonomischen und sektoralen Ebene Änderungen herbeiführen müßten, um auf den Weltmärkten konkurrenzfähig sein zu können. Es bestehe im wesentlichen bei den betroffenen Staaten Einverständnis darüber, daß größeres Vertrauen in makro-ökonomische Maßnahmen erforderlich sei, um die Effizienz des Wirtschaftssystems zu verbessern. Zu diesen Maßnahmen würden gehören, eine Überbewertung der Wechselkurse zu verhindern, einen relativ niedrigen und einheitlichen Satz zum Schutz der heimischen Industrie aufrechtzuerhalten, den Preisverfall für landwirtschaftliche Produkte und ungerechtfertigte Lohnerhöhungen zu verhindern. Hinzu kämen das Prinzip von Kostenpreisen für infrastrukturelle Dienstleistungen sowie die Verhinderung einer hohen Inflationsrate.

Als Resultat fallender Rohstoffpreise werde es immer schwieriger, neue, traditionell kapitalintensive landwirtschaftliche und Bergwerksprojekte in Entwicklungsländern so aufzubauen, daß sie wirtschaftlich überleben könnten. Es sei aber notwendig, daß weitere Investitionen in Rohstoffe für den Export verhindert werden, da sich die Rohstoffpreise auf einem Rekordtief befinden und die Zukunftsaussichten nicht sehr vielversprechend sind. Da jedoch die Mehrheit der Bevölkerung der ASEAN-Staaten in landwirtschaftlich genutzten Gebieten lebt, sei es überaus notwendig, weiterhin in kosteneffektive Projekte zu investieren, um die Lebensbedingungen der Landbevölkerung zu verbessern. Es sei auch notwendig, daß aufgrund der niedrigen Grundnahrungsmittelpreise ein weiteres Abwandern der ländlichen Bevölkerung in die Städte durch die Schaffung alternativer Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten verhindert wird.

Der tiefe Fall der Rohstoffpreise habe die Zahlungsbilanzen und die Budgetpositionen der Regierungen sehr stark beeinflußt. Deshalb müßte jenen Projekten Vorrang gegeben werden, die dem Export von nicht-traditionellen Rohstoffen dienen, bzw. die Importe müßten reduziert werden, damit die Budgetressourcen nicht übermäßig belastet werden. Während die Investitionen des privaten Sektors in industrielle Produktionen gefördert werden sollten, müßten Regierungszuschüsse an Unternehmen des öffentlichen Sektors reduziert bzw. ganz gestrichen werden. Entwicklungshilfeeinrichtungen und kommerzielle Banken sollten mehr finanzielle Mittel für landwirtschaftliche und industrielle Projekte zur Verfügung stellen. Weiterhin sollten die Regierungen höhere Priorität jenen Projekten zubilligen, die der Rehabilitation bzw. Verbesserung von

bestehenden Plantagen und Industrieprojekten dienen, da diese relativ weniger Ansprüche an das Entwicklungsbudget stellten und kosteneffektiver seien. In jedem Fall müßten jedoch Methoden und Verfahren entwickelt werden, die sicherstellen, daß die Kosten von staatlichen Infrastrukturmaßnahmen in angemessener Weise von den Empfängern bezahlt werden. Darüber hinaus sollten diese Methoden und Verfahren eine größere Effizienz, Kostenbewußtsein und gutes Management in den öffentlichen Sektor bringen.

These 2: Aus der Sicht Europas

Diese These ist in dem Buch von Rüdiger Machetzki, Institut für Asienkunde, unter dem Titel *Die pazifische Herausforderung - Zukunftsperspektiven für Industrie- und Entwicklungsländer* (Hamburg 1988) zu finden. Im folgenden zitiere ich aus diesem Buch (S. 87ff):

1. Zwang zur Erweiterung der nationalen 'Produktpalette'. Die Bemühungen der ASEAN-Staaten um eine Erweiterung ihrer industriellen Produktionsstruktur als Absicherung gegen zu erwartende internationale Nachfrageverschiebungen sind bisher nicht genügend weit fortgeschritten. Am ehesten lassen sich hier erfolgversprechende Ansätze im Bereich Maschinenbau (elektrische und nichtelektrische Maschinen) erkennen. Eine systematische Fortentwicklung dieser Ansätze dürfte in der Zukunft zu einer Minderung des bisherigen Restriktionsmaßes gegenüber entsprechenden Importen führen.
2. Suche nach neuen Märkten.
Den westeuropäischen Wirtschaften einschließlich der bundesdeutschen wird von Seiten der ASEAN-Länder häufig zum Vorwurf gemacht, daß sie sich nicht genügend um die Erschließung der ASEAN-Märkte bemühten. Die gleiche Forderung (nicht als Vorwurf, sondern als Notwendigkeit) muß gegenüber den ASEAN-Ländern erhoben werden. Eine forcierte Politik zur Herstellung eines größeren (multiregionalen) Marktgleichgewichts wird für die weitere Entwicklung der einzelnen Länder unerlässlich werden. Neben dem nordamerikanischen Markt müssen vor allem Märkte Westeuropas und auch Japans systematischer erschlossen werden. Hier sind (und werden) umfangreiche Markterschließungs- und Marktausbaukonzepte und -praktiken nötig. Eine der unausbleiblichen Folgen einer solchen Politik wird die gleichzeitige Erhöhung der Transparenz der eigenen Märkte ('two-way-road') sein.
3. Zur Erhaltung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere unter Berücksichtigung des nachlassenden Gewichts des Arbeitskostenvorteils) wird eine nachhaltige Vertiefung und Verbreiterung der industriellen Produktionsstruktur erforderlich, d.h., es entsteht zwangsläufig ein erhöhter Bedarf an nichtstandardisierten Produkten der Investitions- und Produktionsgüterindustrie. Die Strategie der 'Nutzung von Marktnischen' wird für die asiatisch-

pazifischen Länder, insbesondere für die Entwicklungsländer, einer der erfolgsentscheidenden Faktoren sein. In dem Maße, in dem eine Strategie der Diversifizierung realisiert wird, wird der 'abgeleitete Bedarf' an entsprechenden Produktionsmitteln wachsen. Die 'Nischenstrategie' wird demgemäß ebenfalls zu einer breiter werdenden 'Zweibahnstraße' werden.

4. Das verlangsamte Wachstumstempo der Exporte der einzelnen Entwicklungsländer macht eine stärkere Ausbalancierung der Entwicklung über den Binnenmarkt notwendig. Ungeachtet möglicher modelltheoretischer 'Reinheitsgebote' wird sich eine solche Binnenmarktentwicklung in der Praxis per Importsubstitutionspolitik vollziehen. Nach den bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, daß eine solche Importsubstitutionspolitik (Konsumgüterbereich) einen zusätzlichen Importbedarf (Investitionsgüter) nach sich zieht.
5. Letztlich wird eine stärkere Betonung des inländischen Sparens als Grundlage des Entwicklungsprozesses für die asiatisch-pazifischen Entwicklungsländer unumgänglich sein. Tendenziell scheint die Situation für die Schwellenländer günstiger als für die Entwicklungsländer.

In dem Maß, in dem die Länder des asiatisch-pazifischen Raumes im Rahmen solcher neuen Anforderungen und neuen Elemente entwicklungsstrategischer Art erfolgreich sind, dürfte sich die Position der westeuropäischen Wirtschaften, insbesondere der deutschen Wirtschaft, in der asiatisch-pazifischen Region trotz der insgesamt ungünstigeren Entwicklungsbedingungen verbessern. Anders herum läßt sich nüchtern sagen, bleibt der Entwicklungserfolg der asiatisch-pazifischen Länder ganz oder nur zu einem beachtlichen Teil aus, so würde sich der häufig beklagte 'Nachholbedarf' Westeuropas in der asiatisch-pazifischen Region im nachhinein als Vorteil erweisen."

Wie Sie sehen, sind die Thesen nicht so unterschiedlich und müssen daher nach meiner Meinung noch mehr in das allgemeine Bewußtsein gebracht werden. Generell bleibt jedoch zu hoffen, daß sich die Wirtschaft positiv weiterentwickelt und wir, d.h. Entwicklungs- und Industrieländer, gemeinsam die oben zitierten Vorschläge nach und nach durchsetzen.