

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Ölförderung in Uganda – Strategien, Chancen und Risiken

Uganda ist auf dem Weg in die Gruppe der Erdöl exportierenden Länder. Die erfolgreichen Explorationen seit 2006 und insbesondere die neueren Ölfunde um den Jahreswechsel 2008/2009 belegen massive Vorkommen qualitativ hochwertiger Öls in der Gegend des Lake Albert im Westen des Landes. Uganda kann somit als erstes ostafrikanisches Land zum Ölproduzenten und –exporteur aufsteigen. Dies wird deutliche Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Entwicklung des Landes haben, vor allem hinsichtlich der bestehenden Energieprobleme, der Abhängigkeit von Ölimporten und der potentiellen Deviseneinnahmen – aber auch hinsichtlich möglicher neuer Konflikte. In Uganda gibt es rege Diskussionen um die Ölfunde und den nun einzuschlagenden Weg, in die sich auch zahlreiche kritische Stimmen einmischen, die vor den möglichen negativen Folgen eines ugandischen Ölbooms warnen. Der folgende Bericht gibt einen Überblick über die zentralen Diskussionspunkte.

Hintergrund

Die bestätigten und darüber hinaus vermuteten Erdölreserven liegen im Bereich des Lake Albert im Ostafrikanischen Graben. Das Gesamtgebiet der Explorationen erstreckt sich von der West-Nil-Region bis in den Südwesten Ugandas, mit einer Gesamtfläche von 23.000 km². Nachdem es bereits seit den 1920er Jahren wiederholt unsystematische Ansätze zur Ölsuche in Uganda gegeben hatte, wurden schließlich im Laufe der 1990er Jahre erste konkrete geologische und kartographische Analysen unter-

nommen. Die Untersuchungsregion wurde in neun verschiedene Blöcke eingeteilt und seit 1997 wurden für fünf dieser Regionen Lizenzen für Versuchsbohrungen an Ölfirmen vergeben, allen voran die beiden Schwestertfirmen Heritage und Tullow Oil, auf deren Konto die aktuellen Hauptfunde gehen. Seit den ersten Funden im Februar 2006 gab es zahlreiche weitere erfolgreiche Bohrungen. Allein Heritage und Tullow bestätigten bis Mai 2009 22 erfolgreiche Bohrungen und Entdeckungen erstklassiger Ölreservoirs sowohl hinsichtlich Quantität als auch Qualität. Besonders einschneidend waren die zwei bis dato größten Funde im Dezember 2008 („Buffalo-1“) und Januar 2009 („Giraffe-1“), beide im Amuru Distrikt, die sich zusammengekommen über eine Fläche von ca. 48.000 km² erstrecken. Nach Angaben von Heritage Oil umfasst das entdeckte Reservoir ein Minimum von 400 Mio. Barrel Öl und gehört somit zu den größten *Onshore*-Vorkommen in Subsahara-Afrika. Schon vor Bekanntgabe der aktuellsten Funde hatten sich Gesamtschätzungen der Schwestergesellschaft Tullow Oil über die entdeckten Ölvorkommen allein auf ugandischer Seite des Lake Albert auf ca. 1 Mrd. Barrel belaufen. Damit ist die kritische Schwelle für eine kommerzielle Ausbeutung der Ölvorkommen deutlich überschritten.

Der Beginn der Ölproduktion wurde für Ende 2009 anvisiert, mit einer geplanten Anfangsförderkapazität von 40.000 Barrel pro Tag. Langfristige Schätzungen gehen jedoch von weit mehr Potential aus. Brian Glover, Manager für Tullow Uganda, sieht Uganda zukünftig unter den Top 50 der Ölproduzenten der Welt, mit einer realistischen Fördermenge von 200.000 Barrel pro Tag, was

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Uganda Einnahmen von bis zu fünf Milliarden US-Dollar jährlich einbringen könnte¹. Auch Brian Smith von Heritage Oil erkennt in Uganda einen wichtigen zukünftigen Öl-exporteur, mit geschätzten Vorkommen von bis zu zwei Mrd. Barrel Öl, von denen aber der Großteil nicht vor 2015 erschlossen werden könne.

Experten bestätigen diese Einschätzungen weitgehend. Laut Sally Kornfeld vom US-Energieministerium, könne Uganda mit seinen Reserven möglicherweise sogar mit Saudi-Arabien konkurrieren. Die bisherigen Funde seien lediglich „die Spitze des Eisbergs“, so Kornfeld gegenüber der *East African Business Week*².

Förderstrategien: Regierung vs. Ölfirmen

Die Verhandlungen um die geplanten Förderstrategien angesichts der massiven Funde gestalten sich äußerst zäh und schwierig und brachten bisher noch keine klaren Ergebnisse. Hinzu kommt eine gewisse Unsicherheit auf Seiten der Öffentlichkeit, da es an klaren offiziellen Informationen mangelt und daher gerade die Darstellung in den Medien vielfach auf Spekulationen beruht. Eindeutig erkennbar ist jedoch ein Interessenkonflikt zwischen den beiden Hauptakteuren, der ugandischen Regierung auf der einen und den Ölkonzernen auf der anderen Seite. Uneinigkeit über den einzuschlagenden Weg führte daher in den letzten Monaten wiederholt zu Verzögerungen der ursprünglich geplanten frühen Förderstrategien (*Early Production Schemes*), die ursprünglich Ende 2009 beginnen sollten, nun jedoch wohl nicht vor 2012 Realität werden.

Auf offizieller ugandischer Seite mischt sich die Euphorie über die Funde mit einem hohen Maß an Skepsis gegenüber den Strategien der Ölkonzerne (mit der internationalen Ölbranche im Hintergrund) und der Sorge um die Gewährleistung größtmöglicher Profits für Uganda. Das Interesse der Regierung ist vor allem die Verringerung der Abhängigkeit von Energieimporten und die Nutzung möglicher Deviseneinnahmen für

die Entwicklung des Landes. Uganda importiert jährlich Mineralöl im Wert von rund 500 Millionen US-Dollar, bei rasant wachsender Nachfrage³. Ohne eigenen Küstenzugang ist das Land auf einen Transfer des Öls von Kenias Hafen in Mombasa angewiesen. Die Versorgung ist jedoch unzuverlässig, da sie immer wieder durch Verzögerungen in der Abfertigung in Mombasas Ölterminal und Mängel an der Pipeline beeinträchtigt wird, so dass zunehmend auf den wesentlich teureren Straßentransport ausgewichen werden muss. Mit eigener Ölproduktion könnte Uganda diese Probleme überwinden und zudem durch den Export von Öl über zusätzliche Deviseneinnahmen verfügen.

In diesem Zusammenhang ergibt sich der Hauptstreitpunkt zwischen Regierung und Ölfirmen. Während letztere den Export von Rohöl bevorzugen, spricht sich die Regierung klar dagegen aus und fordert stattdessen primär eine Befriedigung des lokalen und regionalen (ostafrikanischen) Marktes und den Bau einer eigenen Raffinerie. Als Grund hierfür wird vor allem angeführt, dass der Export von Rohöl eine wesentlich geringere Wertschöpfung für Uganda bedeute. Man wolle jedoch sicherstellen, dass der Großteil des Profits den Ugandern zugute komme, und außerdem die negativen Erfahrungen anderer Rohöl exportierender afrikanischer Länder in Uganda vermeiden. Die Verarbeitung des Öls im Land würde die eigene Versorgung mit Ölprodukten verbessern, die einheimische Wirtschaft stärken und Arbeitsplätze schaffen, so Regierungsstimmen. Die Verarbeitung im Land würde auch dem in der Pariser Erklärung proklamierten entwicklungspolitischen Anspruch der Eigenverantwortung Rechnung tragen.

Aus kommerzieller Sicht der Unternehmen dagegen wäre der Export von Rohöl lukrativer. Mit dieser Variante würden sich die immensen Investitionen früher und einfacher auszahlen, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die für die Erschließung des Öls erforderliche Infrastruktur in Ugan-

³http://www.gtai.de/DE/Content/___SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument.html?fdident=MKT200903178012

¹ Daily Monitor, 08.12.2008
² allafrica.com/stories/200906020555.html

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

da von Null aufgebaut werden muss und damit die Anfangsinvestitionen besonders hoch sind. Gleichzeitig geht man jedoch diplomatisch vor und ist letztlich auf gute Beziehungen mit der ugandischen Regierung angewiesen, um langfristig gute Geschäftsbedingungen zu erhalten. Jedoch muss man auf Seiten der Unternehmen auch weitere Interessen und Akteure im Hintergrund beachten, insbesondere andere Ölproduzenten und multinationale Unternehmen, die einer Raffinierung von Öl in Uganda entgegenstehen. Die Aussage der ugandischen Regierung, man wolle sich nicht den existierenden Kartellen unterwerfen, ist daher durchaus nachvollziehbar.

Pipeline oder Raffinerie?

Die Diskussion um die richtige Strategie läuft letztlich auf die Frage hinaus, ob man in eine Pipeline zum Rohöllexport investiert oder in eine lokale Raffinerie, oder ob man eine Kombination aus beidem realisiert. Tullow und Heritage warben von Beginn an für den Export von Rohöl auf den Weltmarkt. Hierzu wäre der Transport des Rohöls nach Mombasa notwendig, zunächst möglicherweise per Zug, langfristig über eine Pipeline, groß genug für den Transport einer täglichen Produktionsmenge von ca. 150.000 Barrel pro Tag. Selbst wenn dies die günstigere Variante darstellt, so wären dennoch enorme Investitionen nötig, da eine geeignete Pipeline aufgrund der Zusammensetzung des Öls beheizt werden müsste, um das Öl zu transportieren, und eine Distanz von 1.200 Kilometern bewältigen müsste⁴. Möglich wäre in diesem Rahmen auch eine Verarbeitung eines Teils des Öls in der bestehenden Raffinerie in Mombasa für den regionalen Markt. Die ugandische Regierung jedoch lehnt ein solches Szenario ab. Der Export von Rohöl sei „ausgeschlossen“, so Energieminister Simon D’Ujanga⁵. Auch die Raffinierung in Mombasa sei keine Option für Uganda, da die Kapazität der Anlage für die Verarbeitung des gesamten Öls für die Versorgung der Region Ostafrika zu gering sei⁶. Entsprechend gibt es bisher auch noch

keine Kooperationsvereinbarung mit dem Nachbarn Kenia.

Die Ablehnung des Exports von Rohöl hat von Beginn an die Verhandlungen mit Tullow und Heritage erschwert. Diese waren ihrerseits nicht überzeugt von den Plänen der Regierung, eine eigene Raffinerie zu bauen. Insbesondere die Idee einer Mini-Raffinerie für einen frühen Start der Produktion wurde als unrealistisch und nicht lukrativ zurückgewiesen. Mittlerweile hat auch die Regierung davon Abstand genommen und die Planung einer Großraffinerie beschlossen, mit einer anvisierten Produktion von 150.000-200.000 Barrel pro Tag. Das Energieministerium lässt momentan eine Studie zur Großproduktion in Uganda durchführen um die notwendige Größe der Raffinerie zu bestimmen. In jedem Falle dürfte der Bau einer solchen Anlage jedoch bis zu 4 Milliarden US-Dollar kosten⁷.

Der Beschluss über eine Großraffinerie bedeutet nun das endgültige Aus für die ursprünglich geplanten *Early Production Schemes*. Neueren Angaben zufolge wird die Ölproduktion daher wohl erst in fünf Jahren beginnen. Allerdings gibt es neben dieser Langzeitplanung, die den Bau einer Großraffinerie beinhaltet, auch kurz- und mittelfristige Pläne, zumindest mit der Nutzung von Gas zur Energiegewinnung noch im kommenden Jahr zu beginnen⁸.

Ausländische Investoren

Wie auch immer die konkrete Förderstrategie am Ende aussehen wird, in jedem Falle werden für die Umsetzung massive externe Investitionen benötigt. Die aufzubauende Infrastruktur kann – insbesondere unter den aktuell gegebenen Umständen der Weltwirtschaftskrise – nicht von den im Moment in Uganda explorierenden Unternehmen Tullow und Heritage finanziert werden. Dessen ist sich die ugandische Regierung genauso bewusst wie die Unternehmen selbst. Auf beiden Seiten hat daher die Suche nach Investoren begonnen.

⁴ Dow Jones Newswires, 29.05.2009

⁵ Daily Monitor, 02.06.2009

⁶ The East African, 13.07.2009

⁷ Daily Monitor, 02.06.2009

⁸ Sunday Vision, 05.07.2009

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Auf Seiten der Unternehmen wird aktuell der Weg bereitet, um größere Konzerne ins Geschäft zu bringen, die die Entwicklung der benötigten Infrastruktur übernehmen können. Dabei ist sowohl die Option von Kooperationen und Co-Ventures möglich als auch ein kompletter Kauf von Tullow bzw. Heritage durch einen größeren Ölkonzern. Nach Berichten des *Daily Monitor* steht Heritage Oil bereits seit Anfang Juni zum Verkauf und befindet sich in konkreten Verhandlungen mit dem türkischen Konzern *Genel Enerji*⁹. Tullow steht ebenfalls in Verhandlungen mit möglichen Partnern und Investoren, allerdings wäre eine komplette Übernahme nach eigenen Angaben des Unternehmens nicht durch einen einzigen Investor zu bewältigen. Mehrere Investoren hätten jedoch schon Interesse an Co-Ventures bekundet, darunter u. a. chinesische Konzerne, hieß es seitens des Unternehmens¹⁰. Überraschenderweise ist der auch in Uganda operierende dominante Akteur im Ölgeschäft, Shell, bisher nicht im Gespräch.

Wer auch immer letztlich in die Ölproduktion in Uganda einsteigt, wird sich in jedem Fall mit der ugandischen Regierung arrangieren müssen. Diese hat sich ihrerseits ebenfalls auf die Suche nach Investoren gegeben und ist zum Teil auch schon fündig geworden. Bereits im Mai besuchte Präsident Museveni den Iran und kehrte mit einer Vereinbarung zurück, gemäß der sich Iran bereit erklärt, die Finanzierung der gesamten Wertschöpfungskette des Öls zu übernehmen und zudem den Bau einer Ölraffinerie zu unterstützen¹¹. Im Juni fanden in Kampala Gespräche mit Vertretern der *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC) statt, in der Museveni um Unterstützung für den Bau einer Raffinerie und Pipeline warb¹².

Kontext: Ölförderung und „Ressourcenfluch“ in Afrika

In der Debatte um die Ölförderung in Uganda und deren Auswirkungen schwingt immer

auch eine Sorge mit, die aus dem Wissen um die negativen Erfahrungen anderer Subsahara-Länder resultiert, in denen Öl gefördert wird. In warnenden Verlautbarungen wird immer wieder auf Länder wie Angola, Tschad oder Gabun, insbesondere jedoch auf das Beispiel Nigeria hingewiesen. Nigeria steht wie kein anderes Land für die negativen Folgen der Ölförderung in (afrikanischen) Entwicklungsländern. Erfahrungen zeigen, dass Ressourcenreichtum in Entwicklungsländern in vielen Fällen nicht zu einer Verbesserung der Verhältnisse führt, sondern stattdessen negative Folgen für die Gesamtwirtschaft mit sich bringt, Armut manifestiert und schlechte Regierungsführung befördert. Diese Problematik wird oft als „Ressourcenfluch“ (bzw. spezifisch als „Ölfluch“) beschrieben.

Die Ursachen und Mechanismen, die zu diesem Paradox führen, sind vielfältig. Entscheidend ist vor allem der Einfluss der durch die Ressourcenausbeutung gewonnenen Einnahmen auf den Staatshaushalt und die heimische Wirtschaft. Signifikant ist die Beobachtung, dass in den ölreichen afrikanischen Entwicklungsländern andere Wirtschaftszweige massiv vernachlässigt werden, insbesondere Landwirtschaft und verarbeitendes Gewerbe. Gleichzeitig bleibt die Ölwirtschaft meist losgelöst von der restlichen nationalen Wirtschaft, die aufgrund mangelnder Verflechtung somit kaum von *Know-How-Transfer* oder Wachstums- und Beschäftigungseffekten profitieren kann. Es kommt also nicht zur Herausbildung eines so genannten „*Downstream-Sektors*“. Aufgrund des lukrativen Exports von Rohöl als Primärgut wird eine Diversifizierung der Wirtschaft vernachlässigt und es ergibt sich eine langfristig ungesunde Abhängigkeit vom Rohölexport. Hier kommt insbesondere die so genannte „Holländische Krankheit“ („*Dutch Disease*“) ins Spiel. Diese beschreibt den Effekt der plötzlichen und massiven Exporteinnahmen: der boomende Ölexport löst eine Überbewertung der Landeswährung aus und die sprudelnden Einnahmen führen zu einem enormen Anstieg von Importen, was in der Folge die Produktion und Exportfähigkeit anderer heimischer Wirtschaftszweige massiv vermindert.

⁹ Daily Monitor, 09.06.2009
¹⁰ Daily Monitor, 02.06.2009
¹¹ New Vision, 17.05.2009
¹² Daily Monitor, 18.06.2009

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Darüber hinaus entwickeln sich ölreiche Entwicklungsländer leicht zu so genannten „Rentierstaaten“. Die Erdöleinnahmen sind einfach zu erzielen, die regierende Elite mit Kontrolle über die Ölvorkommen hat ihrerseits keine Kosten und entwickelt eine „Rentenmentalität“, die der Entwicklung des Landes entgegensteht. Im Kontext schwacher demokratischer Institutionen und mangelnder Kontrollmechanismen kann sich eine oligarchische Elite verfestigen, die die Einnahmen zu persönlicher Bereicherung, klientelistischer Begünstigung und Machterhaltung (z.B. durch Erkaufen von Loyalität oder den Ausbau des Militärs) nutzt. Ein verantwortungsvoller Umgang mit den Einnahmen weicht in vielen Fällen dem Konsumappetit der Elite; statt rationaler und sinnvoller Investitionen kommt es häufig zu verschwenderischen Konsumausgaben, von denen die Bevölkerung nicht profitiert. Durch die ungleiche Verteilung der Öleinkünfte wächst die Schere zwischen Arm und Reich. Während sich die Elite bereichert, leidet die Bevölkerung, insbesondere auf dem Land, unter den negativen Folgen des „Öfluchs“ und wird – wie das Beispiel Nigeria zeigt – mitunter noch wesentlich ärmer.

Auch hinsichtlich demokratischer Entwicklungen zeigt die Erfahrung negative Auswirkungen. Statt über ein funktionierendes Steuersystem können Staatsausgaben durch die Öleinkünfte („Petrodollars“) finanziert werden, was die Rechenschaft der Regierung und die Kontrolle seitens der Bevölkerung untergräbt. Da die Öleinkünfte zu meist kaum transparent sind, ergeben sich wachsende Möglichkeiten für Korruption und Klientelwirtschaft. Autoritären Regimes können die Einnahmen zudem bei der Stabilisierung ihrer Herrschaft zugute kommen. Alles in Allem können kaum kontrollierte Einnahmen ein Klima schlechter Regierungsführung (*bad governance*) herbeiführen.

Lässt sich in Uganda der „Öfluch“ verhindern?

Ähnlich wie das westafrikanische Ghana, das nach erheblichen Funden vor seiner Küste ebenfalls einen Ölboom erwartet, steht nun auch Uganda vor der Herausfor-

derung, die Chancen der Ölförderung sinnvoll zu nutzen und die Folgen eines möglichen „Öfluchs“ zu vermeiden. Angesichts der Erfahrungen in anderen Ländern scheint Vorsicht das Gebot der Stunde zu sein – möglicherweise auch seitens der ugandischen Regierung, die immer wieder ihre Absicht betont, die Einnahmen sinnvoll und zugunsten der Entwicklung des Landes nutzen zu wollen.

Der Weg dorthin gestaltet sich jedoch äußerst schwierig, nicht nur aufgrund der erwähnten Verhandlungen mit den Ölfirmen, sondern insbesondere auch im Hinblick auf die enormen Anstrengungen, die erforderlich sind, um einen angemessenen rechtlichen und institutionellen Rahmen und ein effektives und sinnvolles Management der Ölförderung und -vermarktung zu gewährleisten. Hier ergibt sich vor allem folgender Handlungsbedarf:

- Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Regelungen für ausländische Investitionen, ausbalancierte *Production Sharing Agreements*, Gesetze zum Management und zur Verwendung/Verteilung der Öleinkünfte etc.)
- Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen (u. a. Schaffung und Stärkung notwendiger Institutionen und Kontrollinstanzen, *Capacity building*, Reformen im Finanzwesen)
- Planung und Umsetzung einer weitsichtigen Wirtschaftspolitik (sinnvolle Investition der Öleinnahmen, Verknüpfung der Ölproduktion mit der heimischen Wirtschaft, Förderung ökonomischer Diversifizierung, Vermeidung hoher Verschuldung, Anpassung an Volatilität etc.)
- Entwicklungsorientierte Ausgabenpolitik (Investitionen zum Wohle der Gesamtbevölkerung, Priorität Armutsbekämpfung)
- Gewährleistung von Transparenz und demokratischen Prinzipien (transparentes Management der Öleinkünfte und deren Nutzung, Stärkung demokratisch legitimierter Aufsichtsorgane, insbesondere des Parlaments, Einbindung der Zivilgesellschaft etc.).

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Die „National Oil and Gas Policy“ der ugandischen Regierung

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen stellt sich die Frage nach dem aktuellen Stand der Dinge in Uganda und den bisherigen Maßnahmen der ugandischen Regierung. Bereits im Februar 2008 verabschiedete diese die zentrale Strategie zum Management der Ölvorkommen, die „National Oil and Gas Policy“ (NOGP), welche – zumindest auf dem Papier - einen Ansatz zur Bewältigung der zu erwartenden Herausforderungen unter Berücksichtigung internationaler „best practices“ darstellt.

Die NOGP hat die optimale Nutzung der Ölreserven zugunsten der gesamten ugandischen Gesellschaft (Schwerpunkt Entwicklungsförderung und Armutsbekämpfung) zum Ziel und beinhaltet unter anderem Ansätze zur Bildung und Stärkung der notwendigen Institutionen, zur Anwerbung von Investoren im Ölsektor, sowie zur Maximierung der Wertschöpfung im Prozess der Ölförderung und –verarbeitung. Sie betont insbesondere Transparenz und Rechenschaftspflicht (*Accountability*) als zentrale Prinzipien im gesamten Prozess der Ölproduktion und nennt in diesem Zusammenhang unter anderem folgende Anforderungen¹³:

- Allgemeiner Zugang zu Informationen als fundamentales Recht aller Bürger, um diesen eine Bewertung der Entwicklungen im Ölsektor und deren Einfluss auf persönliche Interessen zu ermöglichen
- Konsultation und aktive Partizipation aller relevanten Akteure in allen Aspekten des Managements der Ölreserven (Anerkennung der bedeutenden Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen, kulturellen Institutionen und kommunalen Einrichtungen bei der Gewährleistung von Transparenz sowie beim Dialog mit der Bevölkerung, insbesondere in den Ölförderungsgebieten)

- Gewährleistung hoher Transparenz- und Rechenschaftsstandards in der Lizenzierung, Erschließung und Verarbeitung der Ölvorkommen, sowie in der Verwaltung der Einkünfte aus dem Ölgeschäft (Bekanntgabe von Zahlungen und Einnahmen im Ölgeschäft gemäß „leicht verständlichen Prinzipien“ und nationalen und internationalen Standards der Finanzberichterstattung).

Das Dokument liest sich in der Theorie also wie eine angemessene Reaktion auf die Erfahrungen anderer Länder und die zu erwartenden Risiken. Jedoch mangelt es an klaren Aussagen zur konkreten Umsetzung der Prinzipien, beispielsweise zur Konkretisierung der Transparenz- und Rechenschaftsstandards durch nationale Gesetzgebung. Bisher lässt eine konkrete Implementierung der Vorhaben weiter auf sich warten. Stattdessen scheint die aktuelle Praxis weit von der NOGP abzuweichen, insbesondere was die Aspekte Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft betrifft, welche momentan auch die öffentliche Debatte in Uganda dominieren.

Debatte um Transparenz

Verfolgt man aktuelle Diskussionen in Uganda, so zeigt sich, dass fast alle Beobachter – von Zivilgesellschaftsvertretern und ausländischen Experten bis hin zu ugandischen Parlamentsabgeordneten – in ihrer Kritik an der mangelnden Transparenz der Regierung übereinstimmen. Dies betrifft den allgemein schlechten Zugang zu Informationen hinsichtlich des Planungsstands zur Ölförderung, die mangelnde Möglichkeit der Einflussnahme an der Politikgestaltung, sowie insbesondere die bisherige Weigerung der Regierung, die Vereinbarungen mit den Ölfirmen, die so genannten *Production Sharing Agreements* (PSA), öffentlich zu machen.

Die ugandische Regierung weigert sich, diese zum Teil schon im Jahr 2001 unterzeichneten Vereinbarungen zu veröffentlichen. Zur Rechtfertigung wird auf vertrauliche Klauseln mit Bezug auf die „nationale Sicherheit“ in den Vereinbarungen verwiesen, sowie auf den „Schutz der Interessen der

¹³ Uganda National Oil and Gas Policy, Februar 2008

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Investoren“¹⁴. Selbst das Parlament hatte bisher keine Einsicht in die PSAs, geschweige denn ein Mitspracherecht. Lediglich das zuständige *Natural Resources Committee* des Parlaments erhielt Einsicht in Teile der Dokumente, allerdings gebunden an ein Verbot der Weitergabe von Informationen. Abgeordnete aus der Opposition wie auch der Regierungspartei äußerten wiederholt ihre Verärgerung über diese Vorgehensweise.

Die Geheimniskrämerei stößt bei Beteiligten und Beobachtern auch deshalb auf Unverständnis, weil nach glaubwürdiger Auskunft internationaler Experten, die Einblick in die PSAs erhielten, die Konditionen der Verträge durchaus vorteilhaft für Uganda ausfallen¹⁵. Nach Angaben des Energieministeriums sichern die Vereinbarungen dem ugandischen Staat langfristig ca. 70 Prozent der Einnahmen aus dem Ölgeschäft zu¹⁶. Solange die Regierung jedoch keine volle Transparenz zulässt, können derlei Angaben nicht objektiv verifiziert werden.

Die Stimmungslage in der Bevölkerung ist entsprechend geprägt von Misstrauen und Skepsis. Man befürchtet, dass einfache Bürger am Ende nicht vom Ölgeschäft profitieren werden und sich stattdessen die verantwortlichen Politiker persönlich bereichern. In Anbetracht der Tatsache, dass Uganda nach aktuellen Einschätzungen von Transparency International das drittkorrupteste Land der Welt ist und jährlich ca. 300 Millionen US-Dollar durch Korruption verliert¹⁷, sind derartige Bedenken durchaus nachvollziehbar.

Vertreter der Zivilgesellschaft, darunter die Nichtregierungsorganisationen HURINET (*Human Rights Network*) und NAPE (*National Association of Professional Environmentalists*) haben derweil Klage beim Obersten Gerichtshof Ugandas eingereicht, um unter Berufung auf das 2005 verabschiedete Informationszugangsgesetz (*Access to Infor-*

mation Act) die öffentliche Bekanntmachung der Vertragsdetails zu erzwingen. Die Regierung lehnt diese Forderungen ab und verweist weiter auf vertrauliche Klauseln in den Originalverträgen mit den Unternehmen. Aus Regierungskreisen heißt es, man werde die PSAs nicht öffentlich zugänglich machen, bevor ein entsprechendes Gesetz zur Regelung der Ölgeschäfte verabschiedet sei¹⁸.

Eine umfangreiche gesetzliche Regelung hinsichtlich des Ressourcenmanagements und der Verwendung der Einnahmen ist in der Tat zentral für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem zu erwartenden Ölboom und ist auch in der *National Oil and Gas Policy* vorgesehen. Eine entsprechende Gesetzesvorlage liegt nach Angabe des Energieministeriums dem Kabinett zur Diskussion vor, eine Verabschiedung wird jedoch nicht vor Ende des Jahres erwartet.

Beitritt zur EITI?

Mit Verweis auf den laufenden Gesetzgebungsprozess wird auch die Verzögerung des Beitritts Ugandas zur Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) verwiesen, die insbesondere von internationalen Gebern immer wieder gefordert wird, darunter die Weltbank, sowie Norwegen, welches als einziger bilateraler Geber in Uganda einen EZ-Schwerpunkt im Bereich Ölmanagement hat¹⁹. EITI ist eine internationale Initiative zur Gewährleistung allgemeiner Standards zur Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Förderung von Öl und anderen natürlichen Ressourcen²⁰. Die Koalition aus Regierungen, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Investoren und internationalen Organisationen verfügt über umfangreiche Mechanismen zum Monitoring des Zahlungsverkehrs zwischen Regierungen und den im betroffenen Sektor agierenden Unternehmen. Die EITI gilt als viel versprechendes Instrument zur Gewährleistung von Transparenz und damit als wichtiger Beitrag zur Verhinderung des „Ressourcenfluches“.

¹⁴ The Independent, 13.03.2009

¹⁵ Siehe u. a. www.busiweek.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1235&Itemid=2

¹⁶ Sunday Monitor, 14.09.2008

¹⁷ The Independent, 24.07.2009

¹⁸ Daily Monitor, 01.07.2009

¹⁹ s. o.

²⁰ www.eiti.org

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Solange die neuen Gesetze sowie der Beitritt zur EITI auf sich warten lassen, und die Regierung die geforderte Transparenz verweigert, muss an der ernsthaften Implementierung der selbst gesteckten Ziele der *National Oil and Gas Policy* gezweifelt werden.

Nutzung der Einnahmen

Eine Ergänzung der Gesetze wird auch notwendig sein, um einen sinnvollen Umgang mit den zu erwartenden Einnahmen zu gewährleisten. Internationale Beobachter loben in diesem Zusammenhang das von der ugandischen Regierung formulierte Konzept, welches nun in der Gesetzesformulierung berücksichtigt werden soll. Das beschlossene Modell – entwickelt in enger Kooperation mit Norwegen – sieht die Einrichtung eines separaten Kontos bei der *Bank of Uganda* vor, auf das alle Abgaben seitens der Ölfirmen an die Regierung fließen. Alle Transaktionen sollen dabei vollständig transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gemacht werden. Der Großteil der Einnahmen soll dann für zukunftssträchtige Investitionen und die Förderung anderer Wirtschaftszweige verwendet werden; nur ein geringer Anteil der direkten Einnahmen sowie die Gewinne aus den getätigten Investitionen sollen direkt dem Haushalt und insbesondere anfallenden Entwicklungsausgaben zugute kommen²¹.

Zur Gewährleistung von finanzieller und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit soll zudem ein so genannter Ölfonds eingerichtet werden, unter Verwaltung der *Bank of Uganda*. Dieser soll einen Teil der Einnahmen auffangen und sie für die Zukunft aufsparen. Ein solcher Fonds ist ein anerkanntes und empfohlenes Instrument zur Bewältigung der mit dem Ölgeschäft verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Herausforderungen. Die Begründung hierfür ist die Notwendigkeit zur Stabilisierung der Finanzen angesichts der Volatilität und Unvorhersehbarkeit von Ressourceneinkünften. Dabei soll auch verhindert werden, dass die heimische Wirtschaft mit Devisen aus dem Erdöl-

geschäft überschwemmt und destabilisiert wird. Zudem wird ein Teil der Einnahmen für zukünftige Generationen gespart²².

Bedenken auf lokaler Ebene

Bisher weitgehend offen ist die Frage nach der regionalen Verteilung der Einkünfte aus dem Ölgeschäft und die Teilhabe der lokalen Gemeinden und Distrikten in den Ölförderungsgebieten. Dies ist momentan einer der kontroversesten – und potentiell konfliktträchtigen – Aspekte in der Planung des Ölgeschäfts. Während die Regierung Öl als nationale Ressource ansieht, fordern die lokalen Gemeinden ihren Anteil am erwarteten Wohlstand. Dabei gibt es bisher keinen Konsens über die Aufteilung der Einnahmen, da auch die *National Oil and Gas Policy (NAGP)* keine klaren Aussagen zur Rolle der Gemeinden (Zusammenarbeit mit den Ölfirmen, Anteile an den Öleinnahmen, Nutzen aus Infrastrukturmaßnahmen etc.) enthält. Zudem führen widersprüchliche Auskünfte zur Position der Regierung zu anhaltenden Spekulationen in alle Richtungen. Momentan scheint es hier mehr Fragen als Antworten zu geben.

Die Stimmung auf lokaler Ebene in den betroffenen Regionen ist entsprechend gespalten. Zum einen erhofft man sich positive Effekte der Ölförderung, wie regionales Wachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen und Durchführung von Entwicklungsprojekten. Zum anderen jedoch ist man misstrauisch gegenüber dem Vorgehen der Regierung und befürchtet auch negative Effekte, wie den Verlust von Landrechten, Zuzug von externen Arbeitskräften und negative Auswirkungen für die Umwelt²³.

Beispielhaft für die Konflikte um die Einnahmenverteilung ist der Fall Bunyoro. Das traditionelle Königreich Bunyoro umfasst vier Distrikte östlich des Lake Albert. In zwei dieser Distrikte, Hoima und Bulisa, wurden Ölvorkommen entdeckt. Der König

²² New Vision, 26.04.2009; BMZ (2009): Entwickelt Öl? Möglichkeiten der entwicklungsorientierten Nutzung der Öleinnahmen in Subsahara Afrika, www.bmz.de/de/service/infothek/fach/diskurs/diskurs008.pdf

²³ Daily Monitor, 18.03.2009

²¹ The East African, 01.07.2009

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

Bunyoros beruft sich nun auf ein 1955 mit den britischen Kolonialverwaltern getroffenes Abkommen, das dem Königreich einen „wesentlichen Teil“ der Einnahmen aus der Förderung natürlicher Ressourcen zusichert, und fordert eine entsprechende Teilhabe an den zu erwartenden Öleinnahmen²⁴. Da es bisher kein Gesetz gibt, welches den Vertrag ersetzt oder ungültig macht und zudem die *National Oil and Gas Policy* nicht auf die Rolle traditioneller Institutionen in der Verteilung der Einnahmen eingeht, bleibt die Rechtslage umstritten. Die ugandische Regierung verweist auf Bestimmungen der NASG, die vorsehen, dass die Distrikte sowie die individuellen Landbesitzer einen Prozentanteil der Einnahmen erhalten, nicht jedoch traditionelle Königreiche. Bunyoro könnte demnach nur indirekt als Landbesitzer profitieren, fordert jedoch eine höhere Beteiligung als Gesamtregion. Die traditionellen Königreiche waren 1993 durch den *Cultural Restitution Act* wieder errichtet worden, jedoch mit Beschränkung der traditionellen Herrscher auf kulturelle Funktionen. Eine Rolle der Königreiche in der öffentlichen Verwaltung und dem Management der Ressourcen ist nicht vorgesehen, zumal diese nicht über entsprechende Institutionen hierzu verfügen²⁵. Die zur Lösung der Frage laufenden Gespräche zwischen Bunyoro und der ugandischen Regierung werden aktuell durch eine äußerst angespannte Stimmung in Bunyoro erschwert. Die Aussicht auf das lukrative Ölgeschäft haben alte ethnische Spannungen zwischen der indigenen Banyoro-Bevölkerung und der zugezogenen Bakiga-Minderheit wieder verstärkt hervorgebracht, in denen es vor allem um die Landrechtsfrage und die vermeintliche politische Dominanz der Bakiga geht. Aufgeheizt wurden die Spannungen zudem durch einen öffentlich gewordenen Brief von Präsident Museveni, in dem dieser die Einschränkung der politischen Rechte der „nicht-indigenen“ Bevölkerung in Bunyoro vorschlägt, was einen allgemeinen Sturm der Entrüstung ausgelöst und die Lage in Bunyoro dramatisch destabilisiert hat²⁶. In der komplexen Problematik spielen

sicher auch generelle Fragen zum Status der ugandischen Königreiche eine wichtige Rolle, ebenso wie politische Interessen der Regierung in Hinblick auf die kommenden Wahlen in 2011. In jedem Fall scheint eine einvernehmliche Lösung aktuell weit entfernt und wird durch das Streben der Beteiligten nach Teilhabe am lukrativen Ölgeschäft deutlich erschwert.

Konfliktfaktor Öl

Das mit der Ölförderung verbundene Konfliktpotential hat nicht nur eine interne, sondern auch eine grenzüberschreitende Dimension. Besonders das Verhältnis zum Nachbarland DR Kongo wird von Disputen und Irritationen im Zusammenhang mit der Ölförderung überschattet. Bereits im August 2007 war es zu einer Konfliktverschärfung zwischen den beiden Ländern gekommen, deren Beziehungen ohnehin spannungsgeladen waren – unter anderem aufgrund der vermuteten Unterstützung der Lord's Resistance Army (LRA) durch die DR Kongo und Ugandas Involvierung in den kongolesischen Bürgerkrieg. Damals waren bei einem Zusammenstoß zwischen einem von Uganda aus operierenden Explorationstrupp und kongolesischen Regierungstruppen mehrere Menschen ums Leben gekommen, darunter ein britischer Ingenieur der Ölfirma Heritage. Die darauf folgenden Auseinandersetzungen brachten Uganda und die Demokratische Republik Kongo an den Rand eines Krieges.

Die Ölreserven am Albertsee liegen auf beiden Seiten der ugandisch-kongolesischen Grenze. Während in Uganda jedoch die Ölsuche weit fortgeschritten ist, bleiben die Entwicklungen auf kongolesischer Seite zurück. Es gibt bisher keine Einigung über Explorationsvorhaben zwischen Ölfirmen und kongolesischer Regierung. Zudem ist aufgrund des Mangels an Infrastruktur auf kongolesischer Seite der Großteil der Vorkommen leichter von Uganda aus zu erschließen. Problematisch ist vor allem die geographische Lage der Ölvorkommen unter dem Albertsee, einem Gebiet, in dem es zahlreiche Dispute um die genaue Grenzziehung gibt. In den vergangenen Monaten hatten sich beide Seiten erfolgreich angenä-

²⁴ New Vision, 18.04.2009

²⁵ Saturday Vision, 02.05.2009

²⁶ The East African, 24.08.2009

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

hert, was sich unter anderem im gemeinsamen Vorgehen gegen die LRA im Rahmen der letzten Großoffensive sowie in dem im März vereinbarten Kooperationsabkommen zur Ölförderung²⁷ zeigt.

In jüngster Vergangenheit gab es allerdings erneute Berichte über Irritationen. Als im Juni die kongolesische Seite einen Grenzposten in einem der umstrittenen Gebiete nahe der ugandischen Stadt Goli errichtete, wurde dies von ugandischer Seite als Provokation empfunden und es kam zu diplomatischen Verstimmungen²⁸. Zudem sorgte die Verschleppung von acht ugandischen Fischern auf dem Albertsee durch bewaffnete Kongolesen für Schlagzeilen. Die kongolesische Seite begründete die Festnahme der Fischer mit der Behauptung, diese seien in kongolesische Gewässer eingedrungen²⁹. Wie schon in 2007 ist der Ort der Geschehnisse die kleine Insel Rukwanzi, die in einen ugandischen und einen kongolesischen Bereich geteilt ist, und die auch Ölexplorationssteams als Basis dient. Zwar wird aktuell eine gemeinsame Studie zur endgültigen Grenzdemarkation erstellt, die friedliche Beilegung der Grenzstreitigkeiten bleibt jedoch eine Herausforderung, die durch den einsetzenden Ölboom sicher nicht erleichtert wird.

Umweltfolgen

Ein weiterer kritischer Aspekt der Ölförderung sind die möglichen Folgen für die Umwelt. Nichtregierungsorganisationen im Umweltsektor warnen vor Umweltverschmutzung und der Zerstörung wichtiger natürlicher Lebensräume. Gleichzeitig befürchtet die lokale Bevölkerung in den betroffenen Gebieten Folgen für die Landwirtschaft und vor allem die Fischerei im Albertsee.

Die Gesamtregion der Ölfunde ist von einzigartigen, fragilen Ökosystemen umgeben, darunter unter anderem auch die Touristenattraktionen Murchison Falls und Queen Elizabeth Nationalpark. Insgesamt liegen 10

der 22 ugandischen Nationalparks und Wildtierreservaten im betroffenen Areal³⁰. Die Umweltrisiken der Ölförderung sind allgemein bekannt: Wasser- und Luftverschmutzung, Austritt von Öl vor allem im Falle mangelnder Instandhaltung von Pipelines, Zerstörung natürlicher Lebensräume durch Förderaktivitäten etc. Schlimmstenfalls können Einkommensmöglichkeiten aus der Landwirtschaft beeinflusst und sogar die Gesundheit der lokalen Bevölkerung gefährdet werden, wie Erfahrungen insbesondere aus dem Nigerdelta zeigen.

Die zuständige ugandische Umweltbehörde, die *National Environment Management Authority* (NEMA), hatte zwar die ursprünglich geplanten frühen Förderstrategien genehmigt, warnte jedoch ihrerseits vor möglichen Umweltproblemen und bestätigte, dass die aktuell stattfindenden Aktivitäten zur Exploration bereits negative Einflüsse auf natürliche Lebensräume haben³¹.

Fazit und Ausblick

Betrachtet man den Stand der Diskussionen in Uganda, so ergibt sich ein zwiespältiges Bild. Hohe Erwartungen hinsichtlich der Einnahmen aus dem Ölgeschäft und dem resultierenden wirtschaftlichen Boom stehen Befürchtungen gegenüber, die sich vor allem aus den Erfahrungen anderer Länder nähren. Neben den enormen Chancen insbesondere zur Entwicklung des Landes und zur Armutsbekämpfung sind ebenso große Risiken für Wirtschaft, Demokratie und Umwelt in Uganda zu erkennen.

Diese Risiken sind der ugandischen Öffentlichkeit durchaus bewusst und werden auch in den Medien rege diskutiert. Dabei ist eine generelle Skepsis gegenüber dem Vorgehen der Regierung zu erkennen, die sicher auch durch das allgemeine politische Klima erklärt werden kann, welches geprägt ist durch zunehmend autoritäre Tendenzen, abgeschottete Machtzirkel und wachsende Korruption. Die mangelnde Kommunikation und die Weigerung der Regierung, Transpa-

²⁷ <http://www.upstreamonline.com/live/article173360.ece>

²⁸ 03.07.2009

²⁹ New Vision, 24.08.2009

³⁰ New Vision, 20.06.2009

³¹

<http://www.reuters.com/article/environmentNEWS/idUSTRE55H3S220090618>

UGANDA

PETER GIRKE
MATHIAS KAMP

September 2009

www.kas.de
www.kas.de/uganda

renz in der bisherigen Abwicklung der Ölgeschäfte zuzulassen, befördern das Misstrauen in der Bevölkerung. Die Verhältnisse in Uganda bieten nicht den besten Rahmen für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen zur Verhinderung eines „Ölfpruchs“. Ein Land wie Ghana, das vor ähnlichen Herausforderungen steht, ist aufgrund der Festigung demokratischer Strukturen wohl besser aufgestellt, und könnte den Wettbewerb um ein sinnvolles Ölmanagement zwischen den beiden neuen afrikanischen Ölländern für sich entscheiden. Dennoch sollte man die ugandische Regierung nicht vorverurteilen. Die *National Oil and Gas Policy* berücksichtigt einen Großteil der zu erwartenden Herausforderungen und bestätigt den Willen der ugandischen Regierung, ein transparentes und sinnvolles Management der Ölreserven zugunsten der Entwicklung des Landes zu gewährleisten. Fraglich bleibt, inwieweit es bei Lippenbekenntnissen bleibt, oder ob in der Zukunft ernsthafte Anstrengungen folgen. Hierbei wird auch eine weiterhin kritische ugandische Öffentlichkeit eine Rolle spielen, die die Regierung zur Einhaltung ihrer Versprechen drängen kann.

Die Verzögerung des Produktionsstarts bietet dabei die Chance, die dadurch gewonnene Zeit sinnvoll zu nutzen, um unter anderem den notwendigen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, den versprochenen Beitritt zur EITI zu vollziehen und die notwendigen Institutionen zu schaffen und zu stärken. Hierzu sind glaubwürdige Anstrengungen der Regierung ebenso gefragt wie ein starkes Auftreten der ugandischen Zivilgesellschaft, der eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung von Transparenz zukommt, sowie ein sinnvolles Engagement internationaler Geber und Experten. Ob jedoch Länder wie Iran und China, deren Nähe die ugandische Regierung in jüngster Vergangenheit aktiv suchte, die richtigen Ratgeber sind, vor allem hinsichtlich demokratischer Standards und Transparenz, ist mehr als zweifelhaft.