

RESSOURCENREICHTUM UND ROHSTOFFBOOM

HERAUSFORDERUNGEN FÜR REGIERUNGSFÜHRUNG UND ENTWICKLUNG IN SUBSAHARA-AFRIKA

Bernd Althusmann / Angelika Klein / Stefan Reith

FLUCH UND SEGEN DES RESSOURCENREICHTUMS

Auf der politischen Agenda aller Staaten des südlichen Afrika stehen sozioökonomische Fragen wie Arbeitsbedingungen und Mindestlöhne, ein effizientes Bildungs- und Gesundheitswesen, der Aufbau von Rentensystemen, Frauen- und Gleichberechtigungsfragen, Auswirkungen des Klimawandels und Energiesicherheit sowie eine zukunftsfähige Landwirtschaft zur Ernährung der eigenen Bevölkerung. Darüber hinaus wird grundsätzlich diskutiert, wie stark der Staat in den Lebensbereichen der Menschen präsent sein soll. Zusätzlich gehört die Ressourcenfrage und die damit verknüpfte Wirtschafts- und Industriepolitik in den Ländern Subsahara-Afrikas zu den größten entwicklungspolitischen Herausforderungen.

Die Berichte in der internationalen Presse über den Wirtschaftsboom in Afrika reichen von enthusiastischen Stimmen, die unter Verweis auf die enorm hohen Wachstumsraten vieler afrikanischer Staaten in den letzten Jahren das Bild der afrikanischen Löwen malen, bis hin zu nachdenklicheren Beiträgen, die die Abhängigkeit der meisten „Löwen“ von ihren Rohstoffexporten kritisch beleuchten. Der Umgang mit den Bodenschätzen, die Produktionsbedingungen und die Interessen zahlreicher externer Akteure werfen immer wieder die Frage nach den Auswirkungen auf die Länder Afrikas auf. Eine Vielzahl innerer (wie grenzüberschreitender) Konflikte in diesen Ländern dreht sich bei genauerer Betrachtung (ausschließlich) um die Ressourcensicherung. Ob mit dem nominellen



Dr. Bernd Althusmann ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Namibia und als solcher u.a. für die Vertretung der Stiftung im Nachbarland Angola zuständig.



Dr. Angelika Klein leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Uganda.



Stefan Reith ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Tansania.

Wirtschaftswachstum und den boomenden Rohstoffexporten auch Entwicklungsfortschritte und Wohlstandsgewinne für breite Bevölkerungsschichten in den jeweiligen Ländern verbunden sind, hängt stark davon ab, wie die Regierungen dieses Potenzial nutzen und politisch gestalten. Sorgen über negative Auswirkungen der Ölproduktion begleiten die Euphorie über die erhofften ökonomischen Vorteile. Denn die Problematik so genannter „Rohstoffökonomien“ ist bekannt. Nicht selten gehören sie zu den am wenigsten prosperierenden Ökonomien. Sie leiden darunter, dass eine gewisse Art von Reichtum Armut verursacht und ein Überfluss an Ressourcen (*paradox of plenty*) kein nachhaltiges Wachstum, sondern „Verelendungswachstum“ begünstigt. Dem „Ressourcenfluch“, der hilflose Betroffenheit suggeriert, sind Staaten und Gesellschaften jedoch nicht passiv ausgeliefert. Vielmehr können durch gezielte und frühzeitige Interventionen der „Fluch“ gebrochen und Entwicklungschancen aufgezeigt werden.

Eines dieser Phänomene ist als „holländische Krankheit“ (*dutch disease*)¹ bekannt, das zuerst in den Niederlanden in den 1960er Jahren auftrat, als das Erdgasfeld vor Groningen erschlossen wurde. Zusammengefasst wird damit der Weg von Rohstoffen gesegneter Länder zu Rentenökonomien beschrieben: Der Export von Rohstoffen und die hohen Rohstoffpreise führen zu beträchtlichen Deviseneinnahmen, was die heimische Währung überbewertet und die übrigen Exporte verteuert. Daraufhin büßt die Wirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit ein mit verheerenden Konsequenzen für die Agrar- und Industriewirtschaft. Investitionen konzentrieren sich auf den Rohstoffsektor, der im Vergleich zu anderen Sektoren konjunkturell stärker belebt wird. Arbeitsplätze in den traditionellen Sektoren werden vernichtet, Löhne und Preise in die Höhe getrieben, die Inflationsgefahr steigt. Zudem stellen die hohen Rohstoffpreise verlockende Renteneinnahmen in Aussicht. Somit fallen Anreize, auch in andere Industriezweige zu investieren, weg. Das Ergebnis

Rohstoffkonzentration führt zu wirtschaftlicher Abhängigkeit, Vernichtung von Arbeitsplätzen und steigender Inflation. Die „holländische Krankheit“ befällt die Wirtschaft, aber auch die Politik und Gesellschaft.

higkeit ein mit verheerenden Konsequenzen für die Agrar- und Industriewirtschaft. Investitionen konzentrieren sich auf den Rohstoffsektor, der im Vergleich zu anderen Sektoren konjunkturell stärker belebt wird. Arbeitsplätze in den traditionellen Sektoren werden vernichtet, Löhne und Preise in die Höhe getrieben, die Inflationsgefahr steigt. Zudem stellen die hohen Rohstoffpreise verlockende Renteneinnahmen in Aussicht. Somit fallen Anreize, auch in andere Industriezweige zu investieren, weg. Das Ergebnis

1 | Vgl. „Dutch Disease“, in: Erwin Dichtl und Ottmar Issing (Hrsg.), *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, Bd. 1, München, C.H. Beck, 1993, 2. Aufl., 480; Christine Ebrahim-zadeh, „Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely“, *Finance and Development*, Jg. 40, Nr. 1, 2003, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/ebra.htm> [27.06.2014].

sind Rentenökonomien, die sich nicht durch Arbeit, Produktion oder unternehmerische Initiative tragen. Stattdessen kennzeichnet sie ein hoher Abhängigkeitsgrad vom Rohstoff. Weil sich die Wirtschaft allein darauf ausrichtet, nimmt die Diversifizierung ab und mit ihr die Wertschöpfung innerhalb des Landes. Hingegen nimmt die Arbeitslosigkeit zu. Denn die Ölförderung absorbiert nur wenige einheimische Arbeitskräfte, weil das Fachpersonal meist aus dem Ausland kommt, hochspezialisiert und gut bezahlt ist. Daraus resultiert eine ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung mit den bekannten politischen, gesellschaftlichen und sozialen Implikationen.

Tabelle 1

Staatliche Ausgaben für Bildung und Militär in Subsahara-Afrika

Land	Staatliche Ausgaben für Bildung 2010 (in Prozent der Gesamtausgaben)	Staatliche Ausgaben für das Militär 2012 (in Prozent der Gesamtausgaben)
Angola	8,9	13,8
Namibia	23,7	9,8 (2011)
Uganda	13,5	10,0
Tansania	21,2	4,7
Botswana	18,6 (2009)	7,6
Ghana	21,2	1,2 (2011)
Subsahara-Afrika	18,1	6,6

Quellen: Weltbank, „Military expenditure (% of central government expenditure)“, <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS> [27.06.2014]; Weltbank, „Public spending on education, total (% of GDP)“, <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS> [27.06.2014].

Verteilen sich Einkommen und Vermögen in wenige Hände, geht dies mit einer Machtkonzentration einher. Der Geldsegen durch den Rohstoffverkauf stellt der Regierung „freie“ Mittel zur Verfügung. Auf Steuern der eigenen Bevölkerung ist die Regierung weniger angewiesen und das Prinzip von *no taxation without representation* greift nicht mehr. Die Menschen werden immer weniger in politische Prozesse eingebunden, ihre Entfremdung zur Regierung wächst. Demokratische Strukturen werden geschwächt, Institutionen

ausgehöhlt sowie Rechenschaftspflicht und Kontrolle vermindert. Je weniger ein System wechselseitige Kontrollmechanismen (*checks and balances*) gewährleistet, desto weniger müssen sich die Regierenden rechtfertigen. Außerdem blüht mit der Korruption ein neuer Verteilungsmodus auf. In der Folge verfestigen sich autoritäre Machtstrukturen, die Exekutive vernachlässigt die sozialen Bereiche, investiert aber in Statusprojekte zur Machtdemonstration sowie ins Militär. Denn der Geldfluss bietet den regierenden Eliten die Gelegenheit – und zunehmend auch die Notwendigkeit – zur militärischen Machtsicherung. Das bedeutet, dass Ressourcenvorkommen und deren Exploration bestehendes Konfliktpotenzial verschärfen oder neue Spannungen und Konflikte, bis hin zu Bürgerkrieg und Krieg, schaffen können.

In Subsahara-Afrika gehen die Staaten mit der Ressourcenfrage und dem Rohstoffreichtum sehr unterschiedlich um. Beobachter heben meist Botswana und – mit Abstrichen – Ghana als positive Beispiele dafür hervor, dass durch kluge Politik die Exploration der Ressourcen – in Botswana vor

Gewinne aus dem Rohstoffsektor haben in Botswana und Ghana zum Ausbau staatlicher Versorgungsleistungen und zum Rückgang der Armutsraten beigetragen.

allem Diamanten und in Ghana insbesondere Erdöl und Gold – so gestaltet werden kann, dass breite Bevölkerungsschichten davon profitieren. Gewinne aus dem Rohstoffsektor haben dort dazu beigetragen, dass die Regierungen staatliche Versorgungsleistungen, z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen, ausbauen konnten, Arbeitsplätze entstanden sind und die Armutsraten zurückgingen. Mit dem Petroleum Revenue Management Act (PRMA) hat Ghana 2011 einen gesetzlich geregelten Fonds geschaffen, in den Erdöl fördernde Firmen einzahlen. Die Gelder dieses Fonds dienen dann zur Verbesserung der Infrastruktur und werden gezielt in wichtige Projekte des Landes investiert.² Bei der Verwendung dieser Gelder wird eine breite Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen wie Kirchen und Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und Medien angestrebt, was die Akzeptanz von Projektvorschlägen in der Bevölkerung durch ein unabhängiges Kontrollorgan

2 | Vgl. Efam Dovi, „Ghana’s ‚new path‘ for handling oil revenue. Seeking to avoid the ill effects of Africa’s resource ‚curse‘“, *Africa Renewal*, 01/2013, <http://un.org/africarenewal/magazine/january-2013/ghana-s-new-path-handling-oil-revenue> [19.06.2014].

(Ghana's Public Interest and Accountability Committee) erhöht und Glaubwürdigkeit sichert. Bereits bei der Erarbeitung dieser gesetzlichen Regelungen war die Bevölkerung eingebunden.³

Im Bereich des Bergbaus bzw. des Goldabbaus geht Ghana ebenso transparent vor. Mit einer umfangreichen Erfassung und Dokumentation der Rohstoffvorkommen und deren Exploration wird laut zuständigem Ministerium im Bergbau Transparenz und Investitionssicherheit geschaffen, was Korruption vermeidet und schnelle Entscheidungswege schafft.⁴ Hinzu kommt, dass die Unternehmen eine hohe Verantwortung für ihre Beschäftigten übernehmen. Dies trägt zu einer sozialen Balance zwischen Bürgern, Staat und Unternehmen bei, die in dieser Form in anderen Ländern des südlichen Afrika nicht vorhanden ist.⁵ Nachhaltige, soziale Interessen der unterschiedlichen Ebenen der Gesellschaft werden in Ghana beim Abbau der Rohstoffe stärker beachtet und mit staatlichen Interessen in Einklang gebracht. Auch wenn in dem Land weiterhin Ungleichgewichte bei der Einkommensverteilung bestehen und gerade die entlegenen und rohstoffarmen Regionen gegen große Armut ankämpfen, scheint es gelungen zu sein, die Bevölkerung in Ansätzen besser an den Erträgen aus dem Rohstoffverkauf zu beteiligen.⁶

Nachhaltige, soziale Interessen der unterschiedlichen Ebenen der Gesellschaft werden in Ghana beim Abbau der Rohstoffe stärker beachtet und mit staatlichen Interessen in Einklang gebracht.

Die Strategie Botswanas bei der Rohstoffgewinnung und hier insbesondere dem Diamantengeschäft ähnelt dem Vorgehen Ghanas. Der Pula Fund sammelt die Einkünfte und die damit verbundenen Deviseneinnahmen, um damit

- 3 | Vgl. Mohammed Amin Adam, „Petroleum Revenue Management Bill Promises Greater Transparency and Accountability“, 07.03.2011, <http://ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=204394> [19.06.2014].
- 4 | Vgl. Carina Borralho, „Resources Minister on Ghana's mining potential“, *Creamer Media's Mining Weekly*, 11.04.2014, <http://miningweekly.com/article/resources-minister-on-ghanas-mining-potential-2014-04-11> [19.06.2014].
- 5 | Vgl. Paul Yankson, „Gold mining and corporate social responsibility in Ghana“, *Development in Practice*, 03/2010, 354-366.
- 6 | Vgl. Nathan Andrews, „Community Expectation from Ghana's New Oil Find: Conceptualizing Corporate Social Responsibility as a Grassroots-Oriented Process“, *Africa Today*, 1/2013, 69.

die Infrastruktur oder das Bildungsangebot zu verbessern.⁷ Ein ausgeprägtes Maß an garantierter Rechtsstaatlichkeit und ein nachvollziehbarer Entscheidungsprozess sichern in Botswana Eigentum und demokratische Partizipation bei der Verwendung der Ressourcengewinne.⁸ Traditionelle „Kgotla“-Zusammenkünfte unterstreichen diese partizipative Praxis, bei denen vom Rederecht bis zur Entscheidung mit der Bevölkerung ein Konsens beim Ressourceneinsatz gesucht wird.⁹ Ob diese bisher erfolgreiche Kombination aus breiter Bürgerbeteiligung und Sicherung oder Stärkung des Gemeinwohls durch Bodenschätze langfristig trägt, vor allem dann, wenn die Ressourcen sich zu Ende neigen, steht auf einem anderen Blatt. Für die nahe Zukunft hat sich Botswana jedenfalls weitsichtiger als andere aufgestellt, Ressourcen für die Menschen zu nutzen und nicht gegen sie. In anderen Ländern Afrikas sollte dieses Beispiel Schule machen.

Angola und Nigeria mit ihren gewaltigen Ölvorkommen sowie der rohstoffreiche Kongo gelten als Synonym für Korruption und Misswirtschaft und bedenkliche Gegenbeispiele. Rohstoffe sind hier Ursache heftiger Verteilungskämpfe. Während eine kleine Elite sich weiter bereichert und die eigene politische und wirtschaftliche Machtposition ausbaut, leiden die Menschen an den Folgen einer rücksichtslosen Ausbeutung der Bodenschätze.

Wie Reichtum an Bodenschätzen zu nachhaltiger Entwicklung beitragen kann, fragt man sich in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in den Partnerländern.

Die Frage, ob natürliche Ressourcen zu einem Fluch oder Segen werden, müssen die einzelnen Länder selbst beantworten. Die Frage, wie der Reichtum an Bodenschätzen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann, ist nicht nur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch in den Partnerländern im vollen Gange. Ausgangssituation und Perspektiven sind dabei in den hier gewählten Beispielländern Angola, Namibia, Uganda und Tansania unterschiedlich.

Die Frage, ob natürliche Ressourcen zu einem Fluch oder Segen werden, müssen die einzelnen Länder selbst beantworten. Die Frage, wie der Reichtum an Bodenschätzen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann, ist nicht nur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch in den Partnerländern im vollen Gange. Ausgangssituation und Perspektiven sind dabei in den hier gewählten Beispielländern Angola, Namibia, Uganda und Tansania unterschiedlich.

7 | Vgl. Michael Lewin, „Botswana’s Success: Good Governance, Good Policies and Good Luck“, in: Punam Chuhan-Pole und Manka Agwafo (Hrsg.), *Yes, Africa Can: Success Stories from Dynamic Continent*, Weltbank, 2011, 81-90.

8 | Vgl. ebd., 82 f.

9 | Vgl. ebd.

NAMIBIA – VORBEREITUNG AUF DEN ROHSTOFFBOOM

Namibia gilt zumindest auf den ersten Blick als eines der politisch stabilsten Länder im südlichen Afrika. Seit 24 Jahren regiert die South West African People's Organisation (SWAPO) ohne Unterbrechung. Die nächste Präsidentschaftswahl findet im November 2014 statt und mit großer Wahrscheinlichkeit wird Ministerpräsident Dr. Hage Geingob Amtsnachfolger von Präsident Hifikepunye Pohamba. Die Oppositionsparteien sind noch nicht ausreichend stark aufgestellt, oft innerhalb der Parteien zerstritten und in den Zielen gegenüber der Regierung uneins. Regierungsverantwortliche und Opposition sind aber zumindest in einem Ziel einig, nämlich unabhängiger vom großen Nachbarn Südafrika zu werden.¹⁰ Obwohl in seiner Fläche rund zweieinhalb Mal so groß wie Deutschland, ist Namibia mit rund 2,3 Millionen Einwohnern demografisch betrachtet ein kleines Land. Dennoch wächst die Bedeutung innerhalb der Afrikanischen Union (AU), was vor allem an den positiven wirtschaftlichen wie gesellschaftspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre liegt.

Namibia ist mit rund 2,3 Millionen Einwohnern demografisch betrachtet ein kleines Land. Dennoch wächst die Bedeutung innerhalb der Afrikanischen Union.

In der zunehmenden Emanzipation der namibischen Wirtschaft von bisherigen Abhängigkeiten erkennen Beobachter ein neues Vorbild für andere afrikanische Länder, die nicht zurückfallen wollen in Zeiten schwerster, meist ethnisch bzw. religiös bedingter Auseinandersetzungen. Namibia selbst hat durchaus den Anspruch, Vorbild für die Länder des südlichen Afrika sein zu wollen. Die Weltbank stuft Namibia nicht umsonst bereits seit 2011 als mittleres Einkommensland im oberen Segment (*upper middle-income country*) ein und nicht mehr als Entwicklungsland.¹¹ Damit könne sich Namibia auf den Weg zu einer Industrienation machen, wie es auch der Nationale Entwicklungsplan der

10 | Vgl. Thomas Scheen, „Namibia schickt sich zum Aufstieg an“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.06.2014, <http://faz.net/-gqg-7qe81> [26.06.2014].

11 | Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen lag 2011 bei 4.267 US-Dollar, was einer Kaufkraft von 6.825 US-Dollar entspricht. Vgl. Transformationsindex BTI 2014, „Namibia Country Report“, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2014, 17, <http://www.bti-project.de/reports/laenderberichte/esa/nam/index.nc> [01.07.2014].

Regierung bis 2030 vorsieht.¹² Jedoch schwingt in Regierungsveröffentlichungen ebenso die Sorge mit, dass man von der EU, Deutschland und der UNO im Rahmen internationaler Entwicklungshilfe für Fortschritte bei der Demokratisierung und Entwicklung „bestraft“ werde. Allein Brüssel wird aufgrund der neuen Einkommenskategorie die Leistungen im 11. EU-Entwicklungsfonds 2014 bis 2020 von ehemals rund 138 Millionen Euro auf knapp 68 Millionen Euro reduzieren, um die Zielgenauigkeit seiner EZ-Mittel zu erhöhen.¹³ Die sozioökonomischen oder klassenbedingten Unterschiede in der Bevölkerung haben sich jedoch laut Transformationsindex der Bertelsmann-Stiftung (BTI) nur marginal verändert. Profitiert hat vom bisherigen Aufschwung in erster Linie die regierende, schwarze Elite, deren Wohlstand sich zu Lasten der ärmeren Schichten weiter mehr.¹⁴ Ist Namibia in Wahrheit nicht so fortschrittlich wie angenommen?

Tabelle 2

Bevölkerungszahlen und BIP pro Kopf in Subsahara-Afrika 2012

Land	Bevölkerung in 2012 (in Millionen)	BIP pro Kopf 2012 (in US-Dollar)
Angola	20,8	5.482
Namibia	2,3	5.786
Uganda	36,4	551
Tansania	47,8	609
Botswana	2,0	7.238
Ghana	25,4	1.605
Subsahara-Afrika	911,5	1.629

Quellen: Weltbank, „Population (Total)“, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> [27.06.2014]; Weltbank, „GDP per capita (current US\$)“, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [27.06.2014].

12 | Angestrebt wird das Ziel, zum Kreis der Industrienationen neben Südafrika zu gehören und ebenso die Arbeitslosigkeit auf fünf Prozent zu reduzieren, bis 2030. Siehe auch National Development Plan 4: Vision 2030.

13 | Anm. d. Verf.: EU-Daten stammen aus Aufzeichnungen eines Gesprächs mit der EU-Delegation in Namibia im Februar 2014.

14 | Vgl. Fn. 11, 5.

Ressourcenindustrie in Namibia

Die Erfolge auf wirtschaftlichem Gebiet und beim gesellschaftlichen Demokratisierungsprozess seit 1990 wären vermutlich ohne den Ressourcenreichtum des Landes und allein mit ausländischer Hilfe nicht erreicht worden. Namibia ist derzeit der viertgrößte Uranproduzent weltweit und baut diese Stellung insbesondere mit Hilfe Chinas aus. Rund ein Drittel der weltweiten Uranvorkommen stammen aus Afrika südlich der Sahara.¹⁵ Somit liegen die Planungen für den Bau eines ersten Atomkraftwerkes zur Steigerung der Energieversorgungssicherheit und größeren Unabhängigkeit von Importen nahe. Dieses Vorhaben verfolgt die Regierung in Windhoek aktiv, um von den Erdöl- und Stromlieferungen aus den umliegenden Ländern, insbesondere aus Südafrika, unabhängiger zu werden. Die Zukunft der Energieversorgung ist bedeutsam für den weiteren Entwicklungsweg, genauso wie die Bodenschätze, die laut Verfassung Staatseigentum sind. Deren Exploration liegt allerdings mehrheitlich in den Händen ausländischer, meist international agierender Unternehmen.



Abhängigkeit im Energiesektor: Der namibische Präsident Hifikepunye Pohamba (l.) und sein Premierminister, hier mit Südafrikas Präsident Jacob Zuma 2012, wollen unabhängiger von Energieimporten aus dem Nachbarland werden. | Quelle: Elmond Jiyane, Republik Südafrika, GCIS ©©©.

15 | Vgl. CIA World Factbook, http://indexmundi.com/namibia/economy_profile.html [23.04.2014].

Die namibische Rohstoffindustrie besteht neben kleineren, durchaus dynamischen Minenfirmen zum Abbau von Kupfer, Zink und Blei sowie weiteren Mineralien zum größten Teil aus internationalen Unternehmen wie De Beers, Anglo American, der französischen Nuklearfirma AREVA, der australischen Paladin Energy oder Rio Tinto als

Zu rund 20 Prozent tragen internationale Unternehmen zum namibischen Bruttoinlandsprodukt bei und beschäftigen über 14.000 Arbeitnehmer direkt.

eines der weltweit größten Bergbauunternehmen, die in Namibia vorwiegend Diamanten und Uran abbauen, in geringen Mengen auch Gold. Zu rund 20 Prozent tragen diese Unternehmen zum namibischen Bruttoinlandsprodukt bei und beschäftigen über 14.000 Arbeitnehmer direkt.¹⁶ Dies wären nach den neuesten Zahlen einer Studie zum Arbeitsmarkt von 2013 zwar nur rund zwei Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung (690.019). Doch ist die Bedeutung der von den Rohstoffen abhängigen Zulieferer- und Verarbeitungsindustrie für den Arbeitsmarkt enorm.¹⁷ Die kapitalintensive und den Schwankungen des Weltmarktpreises unterliegende Rohstoffabbauindustrie (einschließlich Erze) erwirtschaftet zudem rund 53 Prozent des ausländischen Devisengeschäfts für den Staatshaushalt. Sie trägt zusätzlich durch eine kombinierte Steuern-, Lizenz- und Abgabepolitik erheblich zu den staatlichen Einnahmen bei.¹⁸

Im Rahmen des Ziels vieler Staaten des südlichen Afrikas, die Teilhabe der schwarzen Bevölkerung an den Wirtschaftsprozessen und Unternehmen (*black economic empowerment*) bevorzugt zu stärken, gründete Namibia 2009 den staatseigenen Ressourcenabbaubetrieb Epangelo. Im April 2011 erklärte die Regierung Diamanten, Gold, Kohle, Kupfer, Uran und seltene Erze zu strategischen Ressourcen. Lizenzen zu deren Abbau würden seitdem nur an mehrheitlich staatseigene Betriebe vergeben, weshalb auch bei Kooperationen mit ausländischen Investoren stets eine strategische Mehrheit gesichert bleibe.¹⁹ Der Versuch der Regierung, die Ressourcenabbauindustrie neben dem

16 | Vgl. Robin Sherbourne, *Guide to the Namibian Economy 2013/14*, Windhoek, John Meinert Printing, 2014, 163.

17 | Vgl. Namibia Statistics Agency, *The Namibia Labour Force Survey 2013 Report*, 03/2014, 66, http://nsa.org.na/files/NLFS%202014_Final_with%20bleed%20and%20crop%20marks.pdf [25.06.2014].

18 | Vgl. Robin Sherbourne, „Ten things everyone in Namibia should understand about the mining industry“, *Insight Namibia, Mining brief*, 11/2011, 2-13.

19 | Vgl. Sherbourne, Fn. 16, 170.

Energie-, Transport-, Finanz- und Wasserversorgungssektor stärker in staatliche Hände zu bekommen, ist jedoch nur bedingt erfolgreich. Im Land selbst fehlen laut Sherbourne 2011 offenbar sowohl die technischen als auch die finanziellen Voraussetzungen, um den Ressourcenabbau allein mit inländischen Firmen erfolgreich zu betreiben. Dennoch diversifiziert sich die namibische Wirtschaft zusehends und die Rohstoffindustrie, die Landwirtschaft und der öffentliche Sektor tragen zusammen zu mehr als einem Drittel zum Bruttoinlandsprodukt bei. Hinzu kommt die ressourcenbasierte Fertigungsindustrie mit rund 14,4 Prozent.²⁰ Diese Diversifikation der Wirtschaft zeigt einmal mehr, dass der Ausbau der einheimischen Veredelungsindustrie für die Stärkung des heimischen Arbeitsmarktes von enormer wirtschaftlicher Bedeutung für Namibia sein wird. Die Sicherung von Teilhabe mit Blick auf das Gemeinwohl des Landes kann aller Voraussicht nach nur über eine Stärkung der direkten Verarbeitung der Rohstoffe im Land selbst erfolgen, was letztlich auch dem schwachen Arbeitsmarkt dienlich wäre.



Die Jagd nach dem Öl: Namibia investiert derzeit massiv in Testbohrungen. Nicht gewinnbringende Anlagen, wie hier in Kunene, werden zurückgelassen. | Quelle: Stuart Turner, Fiver Löcker, flickr ©①②.

Auswirkungen der Ressourcenvorkommen

Der Ressourcenreichtum spiegelt sich im Staatshaushalt wider und ist eine der Haupteinnahmequellen für Namibia. Ob dieser sich allerdings auch positiv auf die Situation der Bevölkerung ausgewirkt hat und wer in erster Linie

20 | Vgl. Sherbourne, Fn. 18, 7.

Trotz einer positiven Wachstumsrate ist die Arbeitslosigkeit unverändert hoch und das Land vor allem von einer tragfähigen Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit weit entfernt.

profitierte, ist nur bedingt erkennbar. Die Bilanz fällt gemischt aus: die Wirtschaft verzeichnet laut National Statistical Agency seit 1990 (bis auf 2009, das Jahr der weltweiten Finanzkrise, und 2011 aufgrund des Atomunfalls in Fukushima), positive Wachstumsraten, die seit 2012 zwischen 5,7 und 5,2 Prozent bei einer Inflationsrate von 6,5 und 5,2 Prozent liegen.²¹ Die Arbeitslosigkeit hat jedoch ein unverändert hohes Niveau, wofür es unterschiedliche Angaben gibt (laut amtlicher Regierungsstatistik lag sie bei rund 30 Prozent gegenüber 51,2 Prozent laut CIA World Factbook 2012). Die offizielle Jugendarbeitslosigkeit ist 2013 mit 42 Prozent scheinbar geringer als in den Vorjahren, läge aber realistischerweise nach wie vor bei über 50 Prozent, da eine nicht unerhebliche Zahl der Jugendlichen von den offiziellen Statistiken nicht erfasst werde und fast drei Viertel der Arbeitslosen Jugendliche bzw. junge Erwachsene zwischen 15 und 34 Jahren seien.²² Ein Blick auf den Staatshaushalt zeigt, dass vom Gesamtbudget von umgerechnet rund 4,3 Milliarden Euro 37 Prozent auf den Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich entfallen, aber der Anteil für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit mit 129 Millionen Euro gerade rund drei Prozent des Gesamthaushalts ausmacht.²³ Von einer Schwerpunktbildung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder gar einer tragfähigen Strategie gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist Namibia weit entfernt.

Während der Staat seine Investitionen in die schulische Bildung ausgebaut hat, bleiben die schulischen Leistungen hinter den Erwartungen zurück. Zwar beginnen immer mehr Mädchen und Jungen eine schulische Laufbahn, doch ist die Zahl der Abbrecher an den weiterführenden Schulen hoch. Seit Jahren beenden rund 40 bis 50 Prozent der Schüler die Junior-Secondary-School spätestens nach der zehnten Klasse ohne Abschluss.²⁴ Damit sinken ihre Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere in Branchen, die eine höhere Qualifikation erfordern. Oftmals

21 | Vgl. Fn. 17, 9.

22 | Vgl. ebd.

23 | Republik Namibia, Finanzministerium, „Estimates of Revenue, Income and Expenditure. 01 April 2014 to 31 March 2017“, http://www.mof.gov.na/documents/57508/508375/Estimate+and+revenue+2014_2015+final.pdf [04.05.2014].

24 | Vgl. Republik Namibia, *Annual Report of the Ministry of Basic Education, Sport and Culture*, 2001, 40.

ist der weiterführende Schulbesuch für Familien ökonomisch nicht zu schultern. Fast 42 Prozent der 483.405 Haushalte verfügt laut Regierungsveröffentlichung zum Arbeitsmarkt 2013 über weniger als 1.000 Namibische Dollar Haushaltseinkommen pro Monat (rund 70 Euro); in einem Haushalt von durchschnittlich mehr als vier Personen wären dies pro Kopf rund 240 Namibische Dollar (rund 17 Euro).²⁵ Die meisten dieser Familien leben entweder von der Selbstversorgungswirtschaft in den überwiegend ländlichen Regionen des Landes oder – einmalig im südlichen Afrika – von gesetzlich garantierten Altersgeldzahlungen (ab einem Alter von 60 Jahren wird eine gesetzliche Rente von 600 Namibischen Dollar pro Monat gezahlt, rund 43 Euro). Die ländliche Bevölkerung ist nach wie vor von Armut, Hunger und sozialen Problemen betroffen.²⁶ Bei stetig steigenden Lebenshaltungskosten, vor allem aufgrund der Energiepreise, kann ein Rentner davon kaum leben. Das Problem der Altersarmut ist daher allem Anschein nach verbreitet, denn unter den Haushalten, denen mehr als 1.000 Namibische Dollar als monatliches Haushaltseinkommen zur Verfügung stünden, ist die Zahl der Rentenzahlungen oder der Selbstversorgungswirtschaft nahezu vernachlässigbar. Nur rund vier Prozent der Haushalte in Namibia verfügen pro Monat über ein Haushaltseinkommen von über 10.000 Namibischen Dollar (rund 714 Euro).²⁷

Die ländliche Bevölkerung ist nach wie vor von Armut und sozialen Problemen betroffen. Bei stetig steigenden Lebenshaltungskosten kann ein Rentner davon kaum von der gesetzlichen Rente leben.

Fazit Namibia

Dass Namibia nicht auf den ersten, sondern auf den zweiten Blick ein Land der großen Unterschiede ist, verwundert nicht. Der wirtschaftliche Aufschwung begrenzt sich auf einen kleinen Teil der Bevölkerung. Innerhalb der schwarzen Bevölkerung bildet sich erst langsam ein Mittelstand heraus, der seinen Status auch behalten will. Daher ist es nicht überraschend, dass der Gini-Koeffizient (zur Messung von Ungleichverteilung in einer Gesellschaft) Namibia seit Jahren als das Land mit den höchsten Einkommensdisparitäten ausweist. Laut BTI-Index 2014 leben über 51 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle von zwei

25 | Vgl. Fn. 17, 42.

26 | Vgl. „Interesting moves“, *Insight*, 04/2014, 14.

27 | Vgl. Fn. 17, 42.

US-Dollar am Tag.²⁸ Im Wahljahr betonen derzeit Regierungsverantwortliche, dass die hohe Arbeitslosigkeit als Hauptursache für die hohe Armutsquote das größte Problem Namibias bleibt. Ein Ausweg könnte die Stärkung und der Ausbau einer qualifizierten Facharbeiterausbildung angelehnt an die deutsche duale Berufsausbildung sein. Namibia ist mit einer Art Ausbildungsplatzabgabe für Unternehmen und dem geplanten Ausbau von acht Trainingscentern im Bereich der beruflichen Ausbildung zwar auf dem Weg, aber die bislang erzielten Ergebnisse sprechen nicht für die bisherigen Ansätze. Der Bedarf an technisch und handwerklich ausgebildeten Jugendlichen ist jedoch hoch. Um die Produktionsindustrie zur Weiterverarbeitung der Rohmaterialien im Land schnell auszubauen, ist eine qualifizierte berufliche Aus- und Weiterbildung unabdingbar.²⁹ Aber auch andere Probleme des Landes rücken in den Blickpunkt der Politik, so zum Beispiel die Arbeitsbedingungen in den Minenabbaubetrieben. Pünktlich zum 1. Mai 2014 erklärten Präsident Pohamba und Ministerpräsident Geingob diese für inakzeptabel und forderten von den Minenbetreibern mehr Verantwortung. Inhumane Arbeits- und Lebensbedingungen, so die Politiker, verstießen gegen die Verfassung, weshalb die eigens dafür eingesetzte Lohn- und Gehaltskommission sich verstärkt dem Thema Mindestlohn zuwenden müsse.³⁰ Erst wenige Wochen zuvor hatte eine Studie über die erhöhte Krebsrate bei Minenarbeitern berichtet.³¹

Doch aktuell steht in Namibia neben den bereits geförderten Bodenschätzen eine weitere Ressource im Mittelpunkt, die andere Länder in kurzer Zeit hat boomen lassen: Öl. Im April 2014 wurde berichtet, dass eine spanische Ölfirma gemeinsam mit der staatlichen Respol Namibia vor Walvis Bay erneut nach verwertbaren Ölvorkommen bohrt. Gemeinsam mit Partnern würden jetzt über eine Million Namibische Dollar täglich in die Testbohrungen investiert, nachdem schon im letzten Jahr der Ölrusch Namibia erfasst

28 | Vgl. Fn. 11, 25.

29 | Vgl. Sherbourne, Fn. 16, 254.

30 | Vgl. Faith Sankwasa, „Workforce must be upskilled – Pohamba“, *Namibian Sun*, 02.05.2014, <http://namibiansun.com/government/workforce-must-be-upskilled-pohamba.65437> [27.06.2014].

31 | Vgl. „Rössing under fire over toxic claims“, *Namibian Sun*, 06.05.2014, <http://namibiansun.com/business/rossing-under-fire-over-toxic-claims.65544> [27.06.2014].

hat, jedoch die brasilianische HRT nur wenig verwertbares Öl gefunden hatte.³² Ob und wann sich dieses Unterfangen als entwicklungsfördernd herausstellt, ist noch nicht abzusehen. Gespannt schauen die Namibier daher ins Nachbarland Angola.

ANGOLA – ERNÜCHTERUNG NACH DEM ROHSTOFF-RAUSCH?

Angola, mit einer Bevölkerung von 21 Millionen Menschen fast zehn Mal so groß wie Namibia, wurde dank seiner Ölvorkommen zwar immer reicher, doch gesamtgesellschaftlich betrachtet auch ärmer. Das Land wird seit

Angola wird seit Jahrzehnten nicht nur von Präsident Eduardo Dos Santos, sondern auch vom schwarzen Gold regiert, mit beträchtlichen Folgen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

Jahrzehnten vom schwarzen Gold regiert, mit beträchtlichen Folgen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. In Bezug auf Fortschritte in den empirisch erhobenen Bereichen der Demokratieentwicklung, marktwirtschaftlicher Strukturen oder der Qualität politischer Entscheidungsprozesse wird Angola laut BTI unter 129 untersuchten Ländern auf Platz 97 eingestuft.³³ Seit rund 35 Jahren regiert Präsident Eduardo Dos Santos autokratisch und stützt sich dabei auf eine 71,5 Prozent-Mehrheit der *Movimento Popular de Libertação de Angola* (Volksbewegung zur Befreiung Angolas, MPLA) bei den letzten Wahlen 2012. Neben der einzigen größeren Oppositionspartei *União Nacional para a Independência Total de Angola* (Nationale Union für die völlige Unabhängigkeit Angolas, UNITA) mit einem Stimmenanteil von 18 Prozent hat sich inzwischen die *Convergência Ampla de Salvação Nacional* (CASA-CE) mit rund sieben bis acht Prozent der Stimmen als dritte Kraft etabliert.

Während Namibia laut Auswärtigem Amt von allen süd-afrikanischen Ländern die höchsten Entwicklungshilfen in den letzten Jahren seit 1990 erhalten hat,³⁴ lehnte Angola

32 | Vgl. Merja Iileka, „Spanish company starts drilling for oil in Namibia“, *Namibian Sun*, 16.04.2014, <http://namibiansun.com/business/spanish-company-starts-drilling-for-oil-in-namibia.65074> [27.06.2014].

33 | Vgl. Transformationsindex BTI 2014, „Angola Country Report“, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2014, 1, <http://www.bti-project.de/reports/laenderberichte/esa/ago/index.nc> [01.07.2014].

34 | Vgl. Auswärtiges Amt, „Namibia“, http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Namibia/Bilateral_node.html [04.05.2014].

bis auf wenige Ausnahmen ausländische Hilfen ab. Aber dies allein kann wahrlich kein Grund für derartige Abstände zweier Nachbarländer sein. Die gemeinsamen Wurzeln von Namibia und Angola liegen in den Freiheitskämpfen der MPLA in Angola bzw. der SWAPO in Namibia. In beiden Ländern stellen diese Parteien jeweils die deutliche Regierungsmehrheit. Der angolansische Bürgerkrieg zwischen UNITA und MPLA lähmte das Land jedoch in seiner Entwicklung und forderte seit der Unabhängigkeit von Portugal 1975 einen enormen Blutzoll.³⁵ Erst nach Ende dieses Konflikts 2002 – nach dem gewaltsamen Tod von UNITA-Anführer Jonas Savimbi – holte das weitgehend zerstörte Land rasant auf. Katalysator des wirtschaftlichen Wachstums ist ohne Zweifel der schier unerschöpfliche Ressourcenreichtum des Landes.

Angolas Wirtschaftskraft

Angola ist die zweitgrößte Wirtschaft in den Staaten der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (Southern African Development Community, SADC) mit ansteigendem Einfluss aufgrund seines ökonomischen und militärischen Potenzials. Dies ist laut Human Rights Watch ein Grund, warum Angola zahlreiche AU-Missionen anführt oder verantwortlich führt.³⁶ Von den zahlreichen Bodenschätzen – Öl, Diamanten, Mineralien, aber auch Kaffee und Gewürzen – konnte bis heute jedoch nur ein geringer Teil der Bevölkerung profitieren. Die Lebensumstände der meisten Angolaner sind prekär. Sämtliche Bodenschätze befinden sich wie in Namibia in Staatseigentum, gleiches gilt für Landflächen. Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 5.930 US-Dollar liegt Angola zwar leicht über dem Durchschnitt der südafrikanischen Länder, jedoch leben zwei Drittel der Menschen unterhalb der Armutsgrenze von zwei US-Dollar täglich. Große Teile der Bevölkerung sind vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Dem öffentlich zugänglichen, tertiären Bildungssektor fehlt es

Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 5.930 US-Dollar liegt Angola leicht über dem Durchschnitt der südafrikanischen Länder, jedoch leben zwei Drittel der Menschen unterhalb der Armutsgrenze.

35 | Vgl. Hidipo Hamuntenya, „Namibia and Angola: Analysis of a symbiotic relationship“, in: Anton Bösl, Andre Du Pisani und Dennis U Zaire (Hrsg.), *Namibia's Foreign Relations*, Windhoek, John Meinert Printing, 2014, 81.

36 | Vgl. Human Rights Watch, „Angola“, *World Report 2014*, 3, <http://hrw.org/world-report/2014/country-chapters/angola> [04.05.2014].

an Möglichkeiten der Ausbildung an öffentlichen Universitäten.³⁷

Den 13 Milliarden US-Dollar ausländischer Direktinvestitionen in 2009 und damit einer der höchsten Raten unter allen afrikanischen Ländern, stünden weit verbreitete Armut, eine Konzentration wirtschaftlicher Macht auf eine kleine Gruppe einflussreicher Politiker und Militärs sowie ein hohes Maß an Korruption gegenüber.³⁸ „Im Doing Business Index der Weltbank rangiert das Land auf Platz 179 von 189, mit einer besonders schlechten Bewertung im Punkt Vertragssicherheit. Auch im Corruption Perceptions Index 2013 von Transparency International nimmt Angola mit Rang 153 von 175 keine rühmliche Position ein.“³⁹ Die Armutsquote (bei einem Schwellenwert von weniger als zwei US-Dollar am Tag) liegt bei 67,4 Prozent.⁴⁰

Und das, obwohl der Ölreichtum als schier unerschöpflich gilt und Angola nach Nigeria der zweitgrößte Ölproduzent Afrikas ist. Die Rohölproduktion ist nach aktuellen Presseberichten von 800.000 Barrel am Tag in 2003

Die Rohölproduktion ist von 800.000 Barrel am Tag in 2003 auf über zwei Millionen Barrel am Tag in 2008 gewachsen und beträgt 2014 rund 1,8 Millionen Barrel.

auf über zwei Millionen Barrel am Tag in 2008 gewachsen und liegt 2014 immer noch bei rund 1,8 Millionen Barrel.⁴¹ „Größte Bedeutung für die politische Ökonomie Angolas haben mit dem Erdölunternehmen Sociedade Nacional de Combustiveis (SONANGOL) und dem Diamantenunternehmen Empres Nacional de Diamantes de Angola (ENDI-AMA) zwei Holdings, welche die Interessen des Staates bei der Rohstoffausbeutung vertreten. Der Erdölsektor allein kommt für 95 Prozent der Exporte, etwa 80 Prozent der Staatseinnahmen und 55 Prozent des Bruttosozialprodukts auf.“⁴² Der Staat sichert im Übrigen seine Interessen, indem er an jedem Öl fördernden Privatunternehmen über die staatseigene SONANGOL einen Anteil von mindestens

37 | Vgl. Fn. 33, 18.

38 | Vgl. Hamuntenya, Fn. 35, 104.

39 | Inge Hackenbroch, „Aufbruch im Barrel-Paradies Angola“, *Germany Trade and Invest*, 05.05.2014, <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1005586.html> [27.06.2014].

40 | Fn. 33, 2.

41 | Vgl. „Angolan Leader visits France after years of frosty ties“, *Global Post*, 29.04.2014, <http://globalpost.com/dispatch/news/afp/140429/angolan-leader-visits-france-after-years-frosty-ties> [27.06.2014].

42 | Peter Meyns, *Angola: Politische Kurzanalyse (PÖK)*, Universität Duisburg, 12/2012, 5 f.

51 Prozent hält. Das dürfte dann auch für das französische Unternehmen Total gelten, das rund 30 Prozent der angolanischen Ölproduktion fördert. Frankreich ist heute der drittgrößte Investor in Angola, obwohl sich seit einem Skandal im Bereich des illegalen Waffenhandels in den 1990er Jahren die Beziehungen zwischen Luanda und Paris abgekühlt haben.⁴³ Aber auch der nordamerikanische Konzern Texaco oder die britisch-holländische Shell und Mobil-Oil haben schon früh die Ölförderung in Angola über Jahre dominiert.⁴⁴ Allein durch Ausfuhren nach China, Russland und die USA sind über 48 Milliarden Euro in 2012 in Angola investiert worden, so dass die Wirtschaft über zehn Jahre mit jährlichen Wachstumsraten von zum Teil über zehn Prozent gewachsen ist. Noch immer gilt das Wirtschaftswachstum Angolas als das fünfgrößte in Afrika,⁴⁵ was die zeitweise Übertragung von zentralen Verhandlungspositionen innerhalb der AU erklären mag.



Ein Tanker der staatseigenen Ölfirma SONANGOL: Der Staat hält an dem Unternehmen 51 Prozent und sichert somit seine Interessen. | Quelle: Peter Kaminski, flickr ©.

43 | Vgl. Fn. 41.

44 | Vgl. Manuel Ennes Ferreira, „Realeconomie e Realpolitik nos recursos Naturais Em Angola“, *Relações Internacionais*, 06/2005, 74.

45 | Vgl. „Still much too oily. Angola badly needs to diversify its one-dimensional economy“, *The Economist*, 12.04.2014, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21600693-angola-badly-needs-diversify-its-one-dimensional-economy-still-much-too-oily> [27.06.2014].

Auswirkungen des Ölbooms für die angolische Bevölkerung

Die Mehrheit der Bevölkerung lebt laut Human Rights Watch in informellen Siedlungen ohne gesetzliche Absicherung. Angolas Gesetze schützen die Menschen weder vor gewaltsamer Vertreibung, noch ist ein Recht auf angemessenen Wohnraum gesetzlich verankert.⁴⁶ Die Hoffnung auf bessere Lebensumstände treibt immer mehr Menschen vom Land in die Randgebiete der urbanen Zentren, allen voran in die Hauptstadt Luanda, die mittlerweile mehr als fünf Millionen Einwohner zählt – also ein Viertel der Gesamtbevölkerung. Zudem lassen gezielte Landvertreibungen durch Regierung und Militär zur Sicherung von Landbesitz und Ressourcen immer mehr

Menschen in prekärste Lebensumstände abrutschen. Erst in diesem Jahr 2014 wird erstmalig ein landesweiter Bevölkerungszensus erhoben, der Grundlage für einen umfassenderen Politikansatz der Regierung in Luanda werden könnte. Bis heute existiert weder ein kohärentes Steuer- noch ein Abgabensystem, das Grundlage für den Aufbau einer intakten Zivilgesellschaft sein könnte. Während laut BTI 2014 für Angola Öl zu 60 Prozent das Bruttoinlandsprodukt bestimmt und zu 95 Prozent den Export, wächst die Kluft zwischen Arm und Reich. Ein großer Teil der Bevölkerung in Luanda lebt in Townships ohne Anschluss an Elektrizität, Trinkwasser oder sanitäre Anlagen. Soziale Sicherungssysteme sind nur rudimentär vorhanden. Eine staatliche Vorsorge existiert weder gegen Krankheit noch gegen Arbeitslosigkeit. Ebenso wenig gibt es eine staatliche Sicherung für das Rentenalter wie in Namibia. Nur wenige staatliche Firmen wie der Ölproduzent SONANGOL bieten ihren Beschäftigten eine soziale Absicherung. Zudem beschäftigen die Unternehmen in der Ölindustrie vorwiegend ausländische Arbeitnehmer.⁴⁷

Bis heute existiert weder ein kohärentes Steuer- noch ein Abgabensystem, das Grundlage für den Aufbau einer intakten Zivilgesellschaft sein könnte.

Das ist eine bittere Bilanz angesichts des Reichtums an Bodenschätzen, der nur für eine Minderheit Vorteile bringt – eine Vorgehensweise der herrschenden Eliten, die in vielen Ländern des südlichen Afrika noch weitgehend widerstandslos hingenommen wird. Die Verbreitung

46 | Vgl. Fn. 36, 3.

47 | Vgl. Fn. 33, 23.

neuer, sozialer Medien wird allerdings den Wunsch gerade der jungen, ausgebildeten Schichten nach Teilhabe wachsen lassen. Erste Anzeichen sind dafür erkennbar, werden jedoch staatlicherseits ignoriert bzw. unterdrückt. Hinzu kommt, dass sich die Dominanz des Öls und die noch weitgehend fehlende Diversifizierung der Wirtschaft nachteilig auswirken. Die sinkenden Ölmarktpreise gehen aber gerade künftig nicht spurlos an den Wachstumsraten Angolas vorbei. Bereits 2008 wurde auf drastisch sinkende Öleinahmen bis 2025 hingewiesen.⁴⁸ Nun nähert sich jenes Szenario langsam, aber stetig der Wirklichkeit an. Durch Fracking werden die USA 2014 erstmals mehr Öl exportieren als sie von der OPEC importieren, was nicht folgenlos für den zweitgrößten afrikanischen Erdölproduzenten bleiben kann. Angolas Abhängigkeit von chinesischen Krediten in Milliardenhöhe zur Finanzierung der Rohölproduktion werde sich dann zu einem weiteren Nachteil für die Volkswirtschaft entwickeln.⁴⁹



Straßenszene in Luanda: Die Hoffnung auf bessere Lebensumstände treibt immer mehr Menschen vom Land in die Randgebiete der urbanen Zentren. | Quelle: Moisés.on, flickr ©1.

Fazit Angola

Die durchaus gegensätzlichen Schlaglichter auf die gesellschaftliche und vor allem die ökonomische Lage Angolas sollten zeigen, dass Ressourcenreichtum allein kein Garant

48 | Cf. Augusta Conchiglia, "Reiches Land mit armen Leuten", in *Afrika Süd*, 3/2008, 27.

49 | Cf. Franz Nestler, "Die schöne neue Ölwelt von Saudi-Amerika", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.04.2014.

für eine prosperierende Wirtschaft oder für eine daran teilhabende Bevölkerung ist. Im Gegenteil: Trotz deutlicher Fortschritte in der Diversifikation der vom Öl abhängigen Wirtschaft wird die Lücke zwischen einer kleinen Elite von äußerst Reichen und einer weiter verarmenden städtischen und ländlichen Bevölkerung kontinuierlich größer.⁵⁰ Weit verbreitete Korruption und Bestechung in allen Lebensbereichen erschweren die Entwicklung. Die plötzliche Annäherung an westliche Partnerländer wie Frankreich scheint darauf hinzuweisen, dass die Abhängigkeit vom Öl eine Frage der Zeit ist.⁵¹ Besuche der letzten Monate unter anderem vom deutschen Außenminister Steinmeier, US-Außenminister Kerry oder dem chinesischen Regierungschef Xi in Angola lassen erahnen, dass das Land seine Rolle in der Welt und in Afrika neu definiert. Anzeichen für den notwendigen innenpolitischen Kurswechsel in Angola sind zu erkennen. Die zunehmende Unsicherheit beim Blick auf die Zukunft des Rohstoffgeschäfts ist dabei ein wichtiger Auslöser. Branchen wie Banken, Telekommunikation, die Weiterverarbeitungs- oder die Lebensmittelindustrie wachsen und schaffen neue, vom Öl unabhängige Arbeitsplätze. Die Lebenshaltungskosten für Mieten und Lebensmittel in der vermutlich neben Tokio und London teuersten Stadt der Welt, Luanda, gehen sogar langsam zurück.⁵² Ob dies bereits Anzeichen für ein Ende des Rohstoffrauschs in Angola sind, bleibt offen. Fest steht, dass die Konkurrenz auf dem afrikanischen Ölmarkt zunimmt.

Anzeichen für den notwendigen Kurswechsel in Angola sind zu erkennen. Die zunehmende Unsicherheit beim Blick auf die Zukunft des Rohstoffgeschäfts ist ein wichtiger Auslöser.

ÖL IN UGANDA: WOHLSTAND FÜR ALLE ODER REICHTUM FÜR WENIGE?

Nicht nur in Namibia und vielen anderen Ländern des südlichen Afrika wird erneut nach Öl gebohrt, auch in Uganda. Dort kündigte die ausländische Ölindustrie an, bald 1,7 Millionen Barrel pro Tag zu fördern und in der Erdölindustrie 100.000 bis 150.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen.⁵³ Wie viele afrikanische Länder ist auch Uganda bemerkenswert ressourcenreich. Wie sich mit diesem Potenzial umgehen lässt, ist zum Kern einer innergesellschaftlichen Debatte

50 | Vgl. Fn. 33, 3.

51 | Vgl. Fn. 41.

52 | Vgl. Fn. 45.

53 | Vgl. *New Era*, 02.05.2014, 15.

geworden, die an Intensität gewonnen hat, als vor einigen Jahren Öl gefunden wurde: Wie können Fehler bei der Rohstoffförderung vermieden und Chancen von Anfang an sinnvoll genutzt werden, damit der Ressourcenreichtum nicht dem Profit weniger, sondern dem Wohle aller dienen kann?

Aus Fehlern lernen

Uganda kennt die Gefahren und will es besser machen. Von einer Rohstoffökonomie wie Angola ist das Land weit entfernt. Trotz beachtlicher Fortschritte etwa im Privat- und

Die Erdölexploration steht am Anfang, außer zu Prüf- und Forschungszwecken ist bislang kein Tropfen Öl geflossen. Die Gründe sind infrastrukturelle und technischen Schwierigkeiten.

Dienstleistungssektor dominiert die Agrarökonomie nach wie vor. Ungefähr 70 Prozent der Bevölkerung sind in diesem Sektor tätig, der mit rund einem Viertel zum Brutto sozialprodukt beiträgt. Die Erdölexploration steht noch am Anfang, außer zu Prüf- und Forschungszwecken ist bislang kein Tropfen Öl geflossen. Obwohl die im Westen des Landes an der Grenze zum Kongo schon lange vermuteten Vorkommen 2005/2006 bestätigt wurden, zieht sich der Förderbeginn hin. Inzwischen ist von 2016 die Rede, die vollen Förderkapazitäten werden wohl erst 2022 erreicht. Die Gründe für die Verzögerung sind vielfältig. Sie liegen erstens an den infrastrukturellen Herausforderungen (der Hauptanteil der Vorkommen befindet sich nicht an einer Küste, sondern in den Tiefen des Albertsees, einer schwer zugänglichen Region, in der die gesamte Infrastruktur erst aufgebaut werden muss). Zweitens ist die Förderung mit massiven technischen Schwierigkeiten verbunden. Das Öl ist zähflüssig und müsste in beheizten Pipelines transportiert werden, die teuer sind und erst gebaut werden müssten. Genauso aufwändig und kostenträchtig ist der Bau einer Raffinerie.⁵⁴

54 | Der Bau einer lokalen Raffinerie ist inzwischen beschlossene Sache, was für Uganda gewinnbringender ist und die heimische Wirtschaft in höherem Maße fördert als der Export von Rohöl. Doch wird die Raffinerie aus Kostengründen deutlich kleiner ausfallen als zuerst gedacht und soll durch den Bau einer Pipeline zum Export nach Kenia ergänzt werden. Von dieser Strategie profitieren die in Uganda tätigen internationalen Ölunternehmen viel stärker als ursprünglich gewollt.

Vor allem aber war lange kein gesetzliches Rahmenwerk entwickelt. Zwar legte die Regierung in Kampala 2008 eine National Oil and Gas Policy (NOGP) vor, die einen Leitfaden für die Fördermodalitäten und die Verteilung der Einnahmen formuliert. Doch ist damit der gesetzliche Rahmen noch nicht komplettiert. Derweil sind Erwartungen und Ungeduld gestiegen und die Bevölkerung drängt immer mehr darauf, etwa dem Beispiel Ghanas zu folgen. Obwohl das Öl dort später als in Uganda, nämlich 2008, entdeckt wurde, begann die Förderung bereits 2011. Was aber als Nachteil erscheint, kann auch ein Vorteil sein. Uganda hat sich – zumindest dem Anschein nach – die Zeit genommen, um für eine nachhaltige und am Gemeinwohl orientierte Ressourcengewinnung die bestmöglichen Voraussetzungen zu schaffen. Dazu sind Entscheidungen notwendig, die auf einer gesicherten Informationsbasis beruhen und sich an Best Practice-Modellen bzw. den Erfahrungen anderer orientieren, um eben nicht in die bekannten Fallen zu tappen. Experten und Politiker zeigen sich darin einig, dass die richtigen wirtschaftspolitischen Strategien rechtzeitig entwickelt und umgesetzt werden müssen, um die Ölproduktion und die damit erhofften Vorteile zu maximieren und negative Auswirkungen zu vermeiden.



Uganda ist reich an natürlichen Ressourcen. Doch um die Gewinne aus der Förderung von Rohstoffen wie Kupfer oder Kobalt, wie hier in der Kilembe-Mine im Südwesten des Landes, gerecht zu verteilen, sind auch gesetzliche Rahmenbedingungen notwendig. |
Quelle: Gunnar Ries, flickr ©①©.

Wirtschaftspolitische Strategien

In dieser Hinsicht lässt sich Uganda beispielsweise von Norwegen beraten und will unter anderem dessen Fondsmodell übernehmen, das künftigen Generationen zugute kommen soll. Diesen norwegischen Petroleumfonds managt ein Vermögensverwalter (der sich von einem Ethik-Beauftragten beraten lässt) – und zwar politisch unabhängig.

Uganda hat sich in seiner National Oil and Gas Policy die Einrichtung eines unabhängig verwalteten „Generationenfonds“ mit festgelegten Anlagekriterien vorgenommen.

Wie die Exporterlöse angelegt werden sollen, entscheidet der Fondsmanager. Vorgegeben ist lediglich, 60 Prozent in Anleihen und 40 Prozent in (ethisch unbedenkliche)

Aktien zu investieren. Uganda hat sich in seiner NOGP die Einrichtung eines solchen unabhängig verwalteten „Generationenfonds“ mit festgelegten Anlagekriterien vorgenommen. Weitere Prinzipien sind: transparente Finanzflüsse durch externe Kontrollmechanismen (unter anderem am Beispiel Ghanas mit einem dem Public Interest and Accountability Committee entsprechenden Organ), die Gewinnverteilung an Kriterien nachhaltiger Entwicklung und am Gemeinwohl, die Einbindung und eine klare Rollenzuweisung der Zivilgesellschaft und der Medien sowie die damit einhergehende Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Das Regelwerk der NOGP liest sich vorbildlich, die Hausaufgaben scheinen gemacht. Das Dokument ist ganz in den Dienst des übergeordneten Ziels gestellt, durch „die Nutzung der Öl- und Gasvorkommen des Landes zur schnellen Beseitigung der Armut beizutragen und langfristige Werte für die Gesellschaft zu schaffen“. Selbst Fragen des Umweltschutzes (ein Teil der Ölfunde liegt in einem Nationalpark) und der Menschenrechte werden aufgegriffen. An die Ölgesellschaften werden Empfehlungen ausgesprochen, internationale Standards einzuhalten, in die Weiterbildung der lokalen Bevölkerung zu investieren und damit Arbeitsplätze zu schaffen.

Doch zwischen Theorie und Anwendung tat sich alsbald eine Kluft auf, und die Umsetzung der NGOP war durch gängige Praktiken schon von Beginn an gefährdet. In der Berichterstattung fand sich die Unzufriedenheit darüber wieder: „Schmierige Geschäfte“, „Traum mit Tücken“, „Jagdszenen um Öl auf dem Albertsee“, oder: „Uganda muss vor seinem Öl geschützt werden“ lauteten die Schlagzeilen. Das Hauptproblem ist eine endemische Korruption: Uganda ist

eines der korruptesten Länder der Welt, das auf dem Korruptionsindex von Transparency International im Jahr 2013 auf Rang 140 von 177 lag. Und der Ölreichtum dürfte weitere Begehrlichkeiten in den Machtkreisen wecken und die Korruption alles andere als eindämmen. So wurden 2011 drei der mächtigsten Politiker des Landes beschuldigt, insgesamt 100 Millionen US-Dollar an Bestechungsgeldern von der britischen Ölfirma Tullow Oil und der italienischen Ölfirma ENI auf ihren Konten verbucht zu haben. Außenminister Sam Kutesa, Premierminister Amama Mbabazi und der damalige Energieminister (und spätere Innenminister) Hillary Onek sollen den Ölfirmen zu Lizenzverträgen und Förderrechten verholfen und hierfür Lobbyarbeit betrieben haben. Bis heute bekleiden sie hohe politische Ämter. Die Ermittlungen eines eigens eingerichteten Untersuchungsausschusses verliefen im Sande. Dessen Abschlussbericht beklagt mangelnde Information und Kooperation, weshalb die Aufklärungsarbeit ergebnislos geblieben ist.



Nicht nur die Lebensräume für Menschen sind gefährdet, wenn der Rohstoffabbau ohne Umweltauflagen geschieht. Viele der ugandischen Nationalparks, wie der Murchison-Falls-Nationalpark nordöstlich des Albertsees, liegen in möglichen Ölförderarealen. | Quelle: Michell Zappa, flickr ©📷📷

Das Zustandekommen der Verträge zwischen den Ölfirmen und der Regierung ist nur eines von zahlreichen Beispielen für den Mangel an Transparenz. Obwohl die NOGP Offenheit in diesem Bereich verlangt, hat die Regierung jahrelang die Veröffentlichung der Production Sharing Agreements (PSA) verweigert. Nicht einmal das Parlament wurde unterrichtet. Erst nachdem „geleakte“ Versionen kursierten, ist dies geschehen. Obwohl inzwischen Gesetze in Kraft sind, die

zur Offenlegung verpflichten, hält sich die Regierung bedeckt. Der immer wieder angekündigte Beitritt Ugandas zu internationalen Transparenzinitiativen könnte hier gegensteuern, lässt aber nach wie vor auf sich warten. Als viel versprechendes Instrument zur Herstellung von Transparenz hat sich die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) bewährt.⁵⁵ Die Initiative zur Gewährleistung allgemeiner Standards zur Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Förderung von Ressourcen verfolgt vor allem die Offenlegung von Verträgen. Ohne Angaben zu den vereinbarten Zahlungen ist die Grundvoraussetzung nicht gegeben, öffentliche Kontrolle zu ermöglichen und Korruption eindämmen zu können. Obwohl internationale Geber den EITI-Beitritt Ugandas fordern – darunter die Weltbank und Norwegen, Ugandas bilaterale Geber im EZ-Schwerpunkt „Ölmanagement“ – ist er bis heute nicht erfolgt. Somit bleiben Zusicherungen der ugandischen Regierung wie zuletzt 2014 von Energieministerin Irene Muloni anlässlich der EITI-Tagung in Kampala, der Initiative beizutreten, reine Lippenbekenntnisse. Eine gegenseitige Kontrolle – oder auch nur Kommunikation – von Regierungen, Unternehmen, Investoren, zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen zum Monitoring des Zahlungsverkehrs aus dem Ölgeschäft existiert nach wie vor nicht.

Nach jahrelangem zähen Ringen und intensiven Parlamentsdebatten, Korruptionsskandalen und enttäuschten Erwartungen der Bevölkerung wurden zwei Gesetze ratifiziert, ein drittes befindet sich im Entwurfsstadium.

Dennoch sind Fortschritte in der Ausformulierung des gesetzlichen Rahmenwerkes zu verzeichnen, das auf der NOGP von 2008 aufbaut. Nach jahrelangem zähen Ringen und intensiven Parlamentsdebatten, Korruptionsskandalen und enttäuschten Erwartungen

wurden mittlerweile zwei Gesetze ratifiziert, ein drittes befindet sich im Entwurfsstadium. Das erste Gesetz, The Petroleum Exploration, Development and Production Act (vom Parlament am 7. Dezember 2012 verabschiedet), regelt die Ölförderung als solche, das zweite die Weiterverarbeitung (The Petroleum Refining, Gas Processing and Conversion Act vom Februar 2013). Der Entwurf für das dritte Gesetz (Public Finance Bill vom Dezember 2013) nimmt sich der Verteilung der Ölgewinne an. Obwohl damit der Hauptvorwurf der Bevölkerung, vor allem aber

55 | Vgl. Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), <http://eiti.org> [27.06.2014].

der Ölfirmen, die Förderung komme deswegen nicht voran, weil es am rechtlichen Rahmenwerk fehle, entkräftet ist, ist das Ergebnis wenig zufrieden stellend. Eigentlich bietet die NOGP mit ihrem Ziel der Armutsbekämpfung und Wertschöpfung sowie der Forderung nach „hohen Standards der Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Vergabe von Lizenzen, Förderung, Verarbeitung sowie der Verteilung und Verwaltung der Öleinnahmen“ eine solide Basis für die Ausgestaltung der entsprechenden Gesetze. Doch gibt es zahlreiche Kritikpunkte. So etwa sieht das „Fördergesetz“ von 2012 die Einrichtung eines „Super-Ministeriums für Ölfragen“ vor, das alleinverantwortlich Förderlizenzen erteilen oder auch ablehnen darf. Auch die Verhandlungen von Ölverträgen behält das Ministerium in eigener Hand, was Transparenz erschwert und Korruption erleichtert. Eine der Hauptforderungen des Parlaments nach Mitsprache in diesen Entscheidungen ist damit nun explizit ausgeschlossen.

Das „Fördergesetz“ von 2012 sieht ein „Super-Ministerium für Ölfragen“ vor, das alleinverantwortlich Förderlizenzen erteilen darf. Auch die Verhandlungen von Ölverträgen behält das Ministerium in eigener Hand.

Des Weiteren sieht das zweite Gesetz zwar die Schaffung einer unabhängigen „Aufsichts- und Regulierungskommission“ vor, doch will die Regierung die Posten der obersten Managementebene bestimmen und besetzen – womit die Behörde ihre Unabhängigkeit verliert. Dies, so kritische Stimmen, käme der „Übergabe eines ATM-Bargeldautomaten an den Präsidenten“⁵⁶ gleich. Ebenso enthält der Entwurf für das dritte Gesetz Schwachstellen und Schlupflöcher. Zwar ist der Generationenfonds beabsichtigt und die Verteilung der Einnahmen darin geregelt, auch werden Maßnahmen zur Reformierung des öffentlichen Finanzsektors genannt. Doch schweigt sich die Vorlage zu Strafen im Falle von Missbrauch öffentlicher Gelder aus und nennt keine konkreten Sanktionen. Insgesamt würde damit die Exekutive zu viel Entscheidungsmacht auf sich konzentrieren, was die parlamentarische Partizipation ausklammert. Das separate Konto bei der Bank of Uganda, auf das die Abgaben der Ölfirmen an die Regierung fließen sollten (auch dies eine Folge der norwegischen Beratung), wurde bis heute nicht eingerichtet. Gleichzeitig weigert

56 | Vgl. Elias Biryabarema, „Ugandan lawmakers pass oil bill, worry about corruption“, Reuters, 07.12.2012, <http://mobile.reuters.com/article/worldNews/idUSBRE8B60ZP20121207> [27.06.2014].

sich die Regierung, die Zahlungsströme aus dem Ölsektor zu veröffentlichen, genaue Zahlen sind nach wie vor unbekannt. So wurde etwa der Kauf russischer Kampffjets im April 2011 allem Anschein nach mit Einnahmen aus dem Ölsektor gezahlt.

Verteilungskonflikte

Nicht weniger umstritten ist die Frage der regionalen Verteilung der Einkünfte und der Teilhabe lokaler Gemeinden und Distrikte. Die Regierung sieht Öl als „nationale Ressource“ an, während die Gemeinden in den künftigen Fördergebieten einen Eigenanteil fordern. Zudem hoffen sie auf Wohlstand und Wachstum vor allem durch den Ausbau der Infrastruktur und die Schaffung von Arbeitsplätzen, fürchten aber gleichzeitig die negativen Auswirkungen wie den Verlust von Landrechten, Überfremdung

Ethnische Spannungen und Verteilungskämpfe zeigen sich vor allem im Königreich Bunyoro im Westen Ugandas, das vier Distrikte östlich des Albertsees umfasst, zwei davon mit Ölvorkommen.

durch externe Arbeitskräfte und zerstörerischen Folgen für die Umwelt.⁵⁷ Einige dieser Befürchtungen sind bereits eingetreten. Ethnische Spannungen und Verteilungskämpfe zeigen sich vor allem im Königreich Bunyoro im Westen Ugandas, das vier Distrikte östlich des Albertsees umfasst, zwei davon mit Ölvorkommen. 2009 berief sich der König auf ein Kolonialabkommen aus dem Jahr 1955, in dem die britische Verwaltung dem Königreich einen Teil der Einnahmen aus der Förderung natürlicher Ressourcen zusicherte.⁵⁸ Da die traditionellen Institutionen in Uganda nur eine kulturelle und repräsentative Rolle, aber keine in der öffentlichen Verwaltung einnehmen, sind sie in der NGOP unberücksichtigt geblieben.

Dies hat die ohnehin angespannte Stimmung zusätzlich verschlechtert. Die Aussicht auf ein lukratives Ölgeschäft hat alte ethnische Ressentiments zwischen der indigenen Bevölkerung und zugezogenen Minderheiten entfacht, in denen es vor allem um Landrechtsfragen und politische Dominanz geht. Ein öffentlich gewordenes Dokument des Präsidenten, in dem dieser die Einschränkung der

57 | Vgl. Peter Girke und Mathias Kamp, „Ölförderung in Uganda – Strategien, Chancen und Risiken“, KAS-Länderbericht, 09/2009, 8, <http://kas.de/uganda/de/publications/17426> [27.06.2014]; *Daily Monitor*, 18.03.2009.

58 | Vgl. *New Vision*, 18.04.2009.

politischen Rechte der nicht-indigenen Bevölkerung in Bunyoro erwägt, hat zusätzlich Öl ins Feuer gegossen.⁵⁹ Somit gefährden die sich abzeichnenden ethnischen Spannungen und Verteilungskämpfe die innere Stabilität. Zwar ist das westugandische Königreich inzwischen von seiner Forderung von 12,5 Prozent der Einnahmen aus dem Ölgeschäft abgerückt (zumal die inzwischen bekannte Vorlage der *Public Finance Bill* die Königreiche den Distrikten gleichstellt und ihnen sieben Prozent der Einnahmen verspricht), doch der Kampf um Landrechte hält an. Auseinandersetzungen um Bodennutzung, Vertreibungen und Landflucht sowie mangelnde Kompensation durch Ölfirmen sind in vollem Gange. Ähnlich besorgniserregend ist die Lage einiger traditioneller Beschäftigungssektoren, die zusammenzubrechen drohen. Dies betrifft insbesondere die Fischerei auf dem Albertsee und die Landwirtschaft, aber auch die Salzförderung etwa in der Kibiro Salzmine. Damit verbunden sind nicht allein ökonomische Folgen, sondern auch der Verlust indigener Identität und traditioneller Lebensweisen. Hinzu kommen Berichte über Menschenrechtsverletzungen und Rechtsbrüche in der Region.⁶⁰ Auch kulturelle Differenzen und der Streit etwa um Kultstätten reichern die Debatte an: So ist die Region Waraga im Bezirk Hoima eine historische und traditionelle Kultstätte der Banyoro, dort liegt die Grabstätte eines bedeutenden Königs des 11. Jahrhunderts. Sie befindet sich jedoch in der Ölförderregion von Tullow Oil, der Zugang dahin ist seitdem eingeschränkt beziehungsweise untersagt. Dagegen wehren sich die Anhänger des Königtums, die ihr kulturelles Erbe gefährdet sehen, da sie in der Ausübung traditioneller Rituale behindert werden.⁶¹

Auseinandersetzungen um Bodennutzung, Vertreibungen und Landflucht sowie mangelnde Kompensation durch Ölfirmen gefährden die innere Stabilität.

59 | Vgl. „[Ugnet] Fw: Wikileaks: M7 MIXES TOXIC BREW OF ETHNICITY AND OIL IN W. UGANDA“, 12.10.2011, <http://mail-archive.com/ugandanet@kym.net/msg27292.html> [27.06.2014]; Girke und Kamp, Fn. 57, 8.

60 | Vgl. Francis Mugerwa, „Oil discovery changes land use in Bunyoro“, *Daily Monitor*, 12.09.2013, <http://www.monitor.co.ug/SpecialReports/Oil-discovery-changes-land-use-in-Bunyoro/-/688342/1988974/-/ar4iuf/-/index.html> [27.06.2014].

61 | Vgl. „Bunyoro Kingdom Demands Unlimited Access to Waraga Oil Field“, *Uganda Radio Network*, 12.02.2013, <http://ugandaradionetwork.com/a/story.php?s=58367> [27.06.2014].



Landwirtschaft dominiert: Ungefähr 70 Prozent der Bevölkerung sind im Agrarsektor tätig, der zu fast einem Viertel zu Ugandas BIP beiträgt. | Quelle: Neil Palmer, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) ©①②.

Das Konfliktpotenzial steigt nicht nur in der ugandischen Gesellschaft, sondern auch jenseits der Landesgrenzen. Die ohnehin schwelenden Auseinandersetzungen mit dem Nachbarland Kongo aufgrund vermuteter wie tatsächlicher gegenseitiger Einmischungen durch Unterstützung von Rebellengruppen im jeweils anderen Land brachten die beiden Staaten immer wieder an den Rand eines Krieges. Die Ölvorkommen verschärfen diese Situation, denn sie liegen zum Teil auf beiden Seiten der ugandisch-kongolesischen Grenze im Albertsee, deren genauer Verlauf nach wie vor umstritten ist. Obwohl sich die Nachbarn einander inzwischen in einigen Punkten angenähert haben – etwa mit einer gemeinsamen Vorgehensstrategie gegen die Lord Resistance Army (Widerstandsarmee des Herrn, LRA) und einem Kooperationsabkommen zur Ölförderung im März 2009 – gibt es immer wieder Provokationen (unter anderem im Streit um die kleine Insel Rukwanzi, die in einen ugandischen und einen kongolesischen Bereich geteilt ist und Ölexplorationsteams als Basis dient).⁶² Die bereits vor Jahren beschlossene gemeinsame Studie zur endgültigen Grenzdemarkation harret noch der Fertigstellung, willkürliche Definitionen – und damit künftige Konflikte – sind vorprogrammiert.

62 | Vgl. Girke und Kamp, Fn. 57, 10.

Folgen für die Umwelt und natürliche Lebensräume

Aber nicht allein menschliche Lebensräume sind gefährdet, sondern auch die Biodiversität. Zehn der 22 ugandischen Nationalparks und Wildtierreservate liegen in Ölförderarealen. Neben zahlreichen Nichtregierungsorganisationen bestätigt auch die zuständige ugandische Umweltbehörde (National Environment Management Authority, NEMA) seit langem Umweltprobleme und negative Folgen der Bohrungsaktivitäten.⁶³ Die Regierung in Kampala hat die Gefahren bereits in der NOGP thematisiert. So verspricht sie sicherzustellen, dass die Förderaktivitäten in einer Art und Weise vorgenommen werden sollen, die die Umwelt und Biodiversität „schützen und bewahren soll“. Zudem schlägt sie Strategien vor, so z.B. das institutionelle Regelwerk zum Umweltschutz zu verbreiten, mit der Monitoring-Beauftragten Capacity Building vorzunehmen, die Ölfirmen zum Umweltschutz zu verpflichten und die Stätten „so zu verlassen, wie sie vorgefunden wurden“.⁶⁴ Allerdings fehlt es an technischer wie personeller Ausstattung, um die Vorschläge in die Tat umzusetzen. Eine systematische Erfassung von Umweltsünden ist nicht vorgesehen und für verbindliche Verpflichtungen der Ölfirmen fehlen die rechtlichen Hebel oder der Wille zur Sanktion. Insgesamt drängt sich jetzt schon der Eindruck auf, dass die Entwicklung der Ölförderung kaum Vorteile bieten können. Vielmehr werden Lebensgrundlagen zerstört, von ökologischen Langzeitschäden und Konfliktpotenzial gar nicht erst zu sprechen. Bevor das Öl überhaupt gefördert worden ist, scheint der „Ressourcenfluch“ in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht bereits eingesetzt zu haben. Ausdruck dafür sind zunehmende Bestechung und Korruption sowie eine aufgeheizte Stimmung in einer verunsicherten wie von der Regierung entfremdeten Bevölkerung. Die Menschen sind jetzt schon überzeugt, das Nachsehen zu haben.

Eine systematische Erfassung von Umweltsünden ist nicht vorgesehen und für verbindliche Verpflichtungen der Ölfirmen fehlen die rechtlichen Hebel oder der Wille zur Sanktion.

63 | Vgl. Will Connors und Nicholas Bariyo, „Uganda Seeks to Reconcile Oil, Nature“, *The Wall Street Journal*, 29.04.2010, <http://wsj.com/news/articles/SB10001424052748704464704575208020866845024> [27.06.2014].

64 | Vgl. Republik Uganda, Ministerium für Energie, Bodenschätze und Erdölförderung, „Environment Management in Uganda’s Oil and Gas Sector“, <http://www.petroleum.go.ug/page.php?k=curnews&id=11> [27.06.2014].

Uganda in der Rohstofffalle? Auf den politischen Willen kommt es an

Derzeit ist nicht abzusehen, in welche Richtung die Entwicklung steuern wird. Uganda steht am Scheideweg. Es werden nicht Lippenbekenntnisse, sondern die tatsächliche Umsetzung politischer Richtlinien sein, die über das Wohl und Wehe des Ressourcenreichtums entscheidet. Erneut zeigt sich, dass Gesetze allein nicht reichen. Ressourcenreiche Länder, deren Entwicklung erfolgreich verlaufen ist, haben nachweislich einige der folgenden Voraussetzungen gemeinsam: einen Willen zu Stabilität und Wachstum, gut ausgebildete technische Experten und Berater, ein starkes soziales Gemeinwesen, um die Bevölkerung einzubinden und die politische Debatte zu moderieren, und Bemühungen um funktionierende, rechtsverbindliche Sanktionsmechanismen, um Transparenz herzustellen, wenn es um die öffentliche Verwendung und Prioritäten von Geldausgaben geht.

Auf den ersten Blick sehen in Uganda die Voraussetzungen gar nicht schlecht aus: Der Wille zum Frieden und zu Entwicklung ist nach vielen Jahren des Bürgerkriegs und innerer Konflikte vorhanden. Die öffentliche Verwaltung – ein Erbe der britischen Kolonialzeit – ist verhältnismäßig effektiv, auch Experten für die Ölindustrie können ausgebildet werden (entsprechende Ausbildungs- und Studiengänge wurden eingerichtet). Uganda hat ein Mehrparteiensystem mit einer wachsenden, lebendigen Zivilgesellschaft und engagierten Medien, die die Debatte über den Umgang mit dem Öl kritisch verfolgen. Auch das derzeitige Parlament hat an Durchsetzungskraft gewonnen und präsentiert sich weit selbstbewusster als seine Vorgänger. Gleichzeitig ist das Land entlang ethnischer und regionaler Linien gespalten, die Korruption ist gängiger Alltag, für die genannten Studiengänge fehlen die Mittel (oder werden nicht entsprechend investiert) und es mangelt an verlässlichen Zahlen und Fakten. Die meisten Entscheidungen trifft die Regierung in Hinterzimmern, die relevanten Interessengruppen werden nicht an einen gemeinsamen Tisch gebracht. Es gibt viele Einzeldebatten – aber keinen differenzierten, öffentlichen Diskurs, der das Thema umfassend und objektiv beleuchtet. Der erforderliche

Die meisten Entscheidungen trifft die Regierung in Hinterzimmern. Relevanten Interessengruppen werden nicht an einen gemeinsamen Tisch gebracht.

Derzeitige Parlament hat an Durchsetzungskraft gewonnen und präsentiert sich weit selbstbewusster als seine Vorgänger. Gleichzeitig ist das Land entlang ethnischer und regionaler Linien gespalten, die Korruption ist gängiger Alltag, für die genannten Studiengänge fehlen die Mittel (oder werden nicht entsprechend investiert) und es mangelt an verlässlichen Zahlen und Fakten. Die meisten Entscheidungen trifft die Regierung in Hinterzimmern, die relevanten Interessengruppen werden nicht an einen gemeinsamen Tisch gebracht. Es gibt viele Einzeldebatten – aber keinen differenzierten, öffentlichen Diskurs, der das Thema umfassend und objektiv beleuchtet. Der erforderliche

Informationsfluss fehlt, was einen Nährboden für Gerüchte und Spekulationen bietet und das Misstrauen zwischen Regierung und Bevölkerung, aber auch der Privatwirtschaft wachsen lässt. Auch die eingerichteten oder vorhandenen Kontrollinstanzen (etwa die erwähnte Ölverwaltungsbehörde sowie die Medien oder das Parlament), sind auf Informationen angewiesen, und hängen somit vom Wohlwollen und der Übermacht der Exekutive ab.

Weniger als der mangelnde Informationsfluss oder die Schwachstellen des NGOP-Regelwerks bereitet dessen Umsetzung Sorgen. Viele Länder haben von ihren Möglichkeiten nicht deswegen nicht profitiert, weil sie keine Regeln oder Informationen gehabt hätten, sondern weil sie diese nicht angewandt haben. Dass aber jeder Plan nur so gut ist wie seine Umsetzung, zeigt sich auch in Uganda. Präsident Yoweri Museveni hat die Ölförderung zur Chefsache erklärt, was daran deutlich wird, dass er seinem Ölministerium – und damit sich selbst – überall ein Mitbestimmungsrecht eingeräumt hat. Die Exekutive will ihren Einfluss geltend machen. Was sollte sie davon abbringen?

Warum sollten autoritäre Regierungen ihre Verfügungsgewalt über Rohstoffe und damit die eigene Macht aus der Hand geben wollen? Wie soll Korruption bekämpft werden, wenn diejenigen, die das durchsetzen müs-

Sämtliche Best Practice-Modelle wie der norwegische Generationenfonds sind wirkungslos, wenn der politische Wille zur Anwendung fehlt oder nicht eingefordert werden kann.

sen, selbst korrupt sind und davon profitieren? Sämtliche Best Practice-Modelle wie der norwegische Generationenfonds sind wirkungslos, wenn der politische Wille zur Anwendung fehlt oder nicht eingefordert werden kann. Auch Transparenz hat keine Bedeutung, wenn die Offenlegung von Missständen nicht zu Verhaltens- und Verfahrensänderungen führt. Es bedarf darüber hinaus der Rechtsstaatlichkeit und Sanktionsmechanismen, um eine Umsetzung nicht nur kontrollieren, sondern auch einfordern, und den politischen Willen dort, wo er fehlt, zumindest erzwingen zu können. Ressourcenreichtum ist weder Fluch noch Segen. Die angemessene Nutzung einer Ressource wie Öl erfordert allerdings eine besonders geschickte Politik und institutionelle Umsicht. Es ist schlechte Regierungsführung, die diesen Reichtum in Verruf bringt. Uganda könnte hierfür ein weiteres Beispiel sein.

RESSOURCENREICHTUM IN TANSANIA – ROHSTOFFEXPORT ALS ENTWICKLUNGSMOTOR?

Wie viele seiner Nachbarstaaten ist auch Tansania reich an Bodenschätzen. Das Land verfügt über große Gold- und Diamantenvorkommen und fördert als einziges Land kommerziell in großem Stil den seltenen Tansanit-Edelstein. Hinzu kommen Kohle, Nickel und seltene Erden. In den vergangenen Jahren wurden insbesondere vor der Küste im Süden große Erdgasreserven entdeckt, Hinweise auf Rohöllagerstätten gibt es ebenfalls. Allerdings ist bislang noch unklar, ob diese eine kommerzielle Förderung lohnen. Dagegen steht Tansania kurz vor der Aufnahme einer kommerziellen Erschließung großer Uranvorkommen.

Goldabbau – ungenutzte Chancen und Konflikte

Der Bergbau wird derzeit von neun großen Minen dominiert, sechs Goldminen und jeweils ein Diamant-, Kohle- und Tansanitbergwerk. Die Hauptrolle spielt jedoch der Goldabbau, der 90 Prozent der tansanischen Mineralexporte, über 40 Prozent der Güterexporte und 3,5 Prozent des tansanischen BIP (2012) ausmacht.⁶⁵ Tansania ist damit nach Ghana, Südafrika und Mali der viertgrößte Goldproduzent Afrikas. 2012 betragen die Goldexporte 2,2 Milliarden US-Dollar. Staatliche Einnahmen aus dem Goldbergbau beliefen sich demgegenüber auf nur ca. 360 Millionen US-Dollar, was im Vergleich zum Vorjahr aber immerhin einer Steigerung um fast 60 Prozent entspricht.⁶⁶ Das Missver-

Das Missverhältnis zwischen den Konzerngewinnen, den Staatseinnahmen und der Partizipation der lokalen Bevölkerung wird heftig diskutiert.

hältnis zwischen den Gewinnen der Bergbaukonzerne, den Einnahmen des tansanischen Staates und der Partizipation der lokalen Bevölkerung sind seit Jahren Gegenstand heftiger Diskussionen. Schon 2007/2008 besuchte, alarmiert durch Hilferufe aus einem Goldabbaugebiet im Nordwesten Tansanias, eine Delegation von christlichen und muslimischen Würdenträgern die betroffene Region. Es ging um Berichte von massiver Umweltzerstörung, Landraub sowie Vertreibung von Anwohnern und Klein-Bergbauern im Abbaugebiet eines großen internationalen Bergbaukonzerns.

65 | Vgl. EITI, „Tanzania“, <http://eiti.org/Tanzania> [14.05.2014]; Policy Forum, *Tanzania Governance Report 2012: Transparency with Impunity*, Dar es Salaam, 2013, 48 f.

66 | Vgl. Policy Forum, Fn. 65, 49.

Mit Hilfe von Experten entstand daraufhin ein Report, der wenig später unter dem Titel „A Golden Opportunity: How Tanzania is Failing to Benefit from Gold Mining“ veröffentlicht wurde und eine intensive Debatte im Land auslöste.



Abbau von Gold: Noch profitiert die tansanische Bevölkerung nur wenig von den Goldvorkommen, die meist von transnationalen Konzernen gefördert werden. | Quelle: John Louis, flickr ©.

Der Bericht stellt fest, dass die tansanische Bevölkerung vom Goldboom nicht profitiert, da die Gesetze die multinationalen Konzerne steuerlich stark begünstigten. Von 2003 bis 2008 hat Tanzania Gold im Wert von 2,5 Milliarden US-Dollar exportiert, die Regierung aus Steuern und Abgaben aber durchschnittlich nur 21,7 Millionen US-Dollar pro Jahr von den Konzernen eingenommen (weniger als zehn Prozent pro Jahr). Der Bericht schätzt zudem, dass Tanzania in sieben Jahren aufgrund der niedrigen Abgaben, Steuerbefreiungen und Steuerflucht mindestens 400 Millionen US-Dollar Einnahmen entgangen sind. Zudem sind ca. 400.000 Klein-Bergbauern verdrängt worden, die dadurch ihre Arbeit verloren hätten.⁶⁷ Der Bericht identifiziert drei schwerwiegende Probleme im Goldbergbau: Die minimalen Steuereinnahmen des Staates, die mangelnde staatliche Kontrolle und Aufsicht und die damit eng verbundene Korruption sowie schließlich die Tatsache, dass die lokale

67 | Mark Curtis und Tundu Liss, „A golden opportunity: How Tanzania is failing to benefit from gold mining“, *Africa Files*, 18.10.2008, <http://africafiles.org/article.asp?ID=19218> [27.06.2014].

Bevölkerung im Abbauggebiet nicht nur nicht profitiere, sondern sogar noch ärmer geworden sei.⁶⁸

Aufgrund des öffentlichen Drucks passte die tansanische Regierung die investorenfreundlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen aus den 1990er Jahren an. Das neue Bergbaugesetz (Mining Act 2010) führte allerdings nicht wie erhofft zu einer deutlichen Einnahmesteigerung, weil bestehende Verträge sich meist

Der Regierung fehlt es weiterhin an technischer Kapazität zur Aufsicht und Kontrolle der tatsächlichen Fördermenge und entsprechenden Gewinne der Konzerne.

über die gesamte Förderzeit eines Bergwerks erstreckten und nicht neu verhandelt werden konnten. Zudem fehlt es der Regierung weiterhin an technischer Kapazität zur Aufsicht und Kontrolle der tatsächlichen Fördermenge und entsprechenden Gewinne der Konzerne. Eine Analyse der Exporte der sechs größten Goldexporteure im Vergleich zu den Steuereinnahmen der tansanischen Regierung veranschlagt die Steuereinnahmen auf 6,1 Prozent für das Jahr 2009/2010 sowie 9,8 Prozent für das Folgejahr.⁶⁹ Auch wenn die aktuell verfügbaren Zahlen für 2012 einen klaren Aufwärtstrend auf der staatlichen Einnahmenseite erkennen lassen, bleibt die Diskussion virulent.

Zudem herrscht in den Abbauregionen ein ständiger Konflikt zwischen den Konzernen und der lokalen Bevölkerung. Die Konzerne beklagen illegale Einbrüche in das Abbauggebiet, Diebstahl und Vandalismus. Die Bevölkerung wirft den Konzernen Umweltzerstörung sowie massive Wasser- und Luftverschmutzung vor. Eine der großen Goldminen von African Barrick Gold in der North Mara Region befindet sich de facto in einem ständigen Ausnahmezustand. Sicherheitsdienste und Polizei liefern sich wiederholt Auseinandersetzungen mit illegalen Eindringlingen. Die lokalen Kleinbergbauern reklamieren ihr Recht auf das Land, während der Konzern auf die Regierungsverträge verweist, die ihm das alleinige Schürfrecht zugestehen. Wiederholt kam es zu Schießereien mit Todesfolge. Regierungsvertreter machen häufig die Investoren für die Missstände verantwortlich, ohne eigenes Fehlverhalten z.B. bei Vertragsabschluss oder der Klärung von Landfragen einzugestehen. Dagegen beklagen die Konzerne eine investorenfeindliche Grund-

68 | Vgl. ebd.

69 | BDO East Africa, *Tanzania Extractive Industries Transparency Initiative*, Third Reconciliation Report, 06/2013, 6.

haltung der Regierung und eine willkürliche Festlegung von Steuern und Abgaben durch die Steuerbehörden. Diese verfügen allerdings auch nicht über die notwendigen Kontrollmechanismen.



Minenarbeiten in der Region Nord-Mara: Hier stoßen die Interessen lokaler Bauern, die Landrechte für sich beanspruchen, der Regierung und der Konzerne aufeinander. Oft kommt es zu Unruhen im Abbaubereich. | Quelle: Plenty's Paradox, flickr ©©©.

Es scheint, dass zumindest die EITI-Mitgliedschaft dazu beiträgt, die Frage der angemessenen Verteilung der Gewinne aus dem Goldabbau transparenter zu gestalten. Seit Dezember 2012 erfüllt Tansania alle EITI-Standards und ist damit eines von derzeit 27 Ländern weltweit mit einem „EITI compliant-Status“. Die von der Regierung erzielten Einnahmen aus dem Bergbau sowie die geleisteten Steuern und Abgaben der Konzerne werden somit in jährlichen Berichten transparent gemacht und abgeglichen. Dies führt zwar zu einer Versachlichung der Debatte. Dennoch bestehen viele andere Probleme wie Umweltverschmutzung, verweigerte Landrechte der lokalen Bevölkerung, fehlende Arbeitsplätze und die mangelnde soziale Versorgung der Bevölkerung weiter fort. Denn auch wenn der Beitrag der Bergbaukonzerne zum tansanischen Staatshaushalt ansteigt, bedeutet dies noch lange nicht, dass die Regierung diese Mittel wieder in Sozialprogramme oder eine verbesserte Bildungs- und Gesundheitsversorgung der Bevölkerung reinvestiert.

Erdgasboom – neue Chancen auf einen Entwicklungssprung?

In den letzten Jahren wurden große Erdgasvorkommen vor der Küste entdeckt (derzeit geschätzt bis zu 47 Milliarden Kubikfuß), wodurch Tansania in naher Zukunft zu einem der führenden Gasexporteure Afrikas werden könnte. Das Interesse der internationalen Investoren ist groß. Die Energiekonzerne, unter anderem Statoil und BG Group, treiben die Explorationsanstrengungen voran und planen den Bau einer Gasverflüssigungsanlage im Süden des Landes (Mtwara). Die chinesische Regierung finanziert über einen zinsgünstigen Kredit (*soft loan*) in Höhe von 1,2 Milliarden US-Dollar (!) den Bau einer 532 Kilometer langen Pipeline von Mtwara nach Dar es Salaam, wo das Gas dann teilweise zur Stromgeneration und für den Export genutzt werden soll. Die Nachricht von den zunehmend erfolgreichen Gasexplorationen weckte in der Bevölkerung im verarmten Süden Tansanias große Erwartungen, die von der Regierung zum Teil bewusst geschürt wurden.

Die Nachricht von erfolgreichen Gasexplorationen weckte in der Bevölkerung im verarmten Süden Tansanias große Erwartungen, die von der Regierung zum Teil bewusst geschürt wurden.

Die Nachricht von der bevorstehenden Kommerzialisierung der Gasvorkommen, und insbesondere dem Bau der Pipeline nach Dar es Salaam, führte 2012 und 2013 zu zunächst friedlichen Massenprotesten der lokalen Bevölkerung, die eine gerechte Verteilung der zu erwartenden Einnahmen und eine stärkere Berücksichtigung der Bürgerinteressen vor Ort einforderte. Die Hauptforderung der Demonstranten bestand darin, bereits zugesagte Entwicklungsprojekte in der Region durchzuführen, bevor man mit dem Bau der Pipeline beginne. Lokale Anführer und Meinungsmacher warfen der Regierung vor, das Gas fördern und nach Dar es Salaam bringen zu wollen, ohne die seit Jahrzehnten von der Regierung vernachlässigte Region angemessen zu beteiligen.

Als im Mai 2013 der Energieminister Sospeter Muhongo in einer Rede im tansanischen Parlament – bei diesem Teil der Parlamentsdebatte wurde bemerkenswerterweise die Rundfunkübertragung in der Region Mtwara abgebrochen – den Beginn des Pipelinebaus bestätigte, brachen Unruhen aus. Anstatt die Argumente der Protestbewegung zu

berücksichtigen und Kritiker in die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse einzubinden, entschloss sich die Regierung, die Demonstrationen durch Polizei und Militär gewaltsam niederzuschlagen. Es kam zu massiven Menschenrechtsverletzungen, Toten und Verletzten. Zudem dokumentierten Menschenrechtsorganisationen Fälle von Plünderungen, Vergewaltigungen, Entführungen und Folter durch die Sicherheitskräfte. Die Polizeiaufgaben wurden fortan durch das Militär wahrgenommen, was einem nicht offiziell erklärten Ausnahmezustand gleich kommt. Unabhängige Journalisten werden weiterhin in ihrer Arbeit behindert und können nicht frei aus der Region berichten. Im Juli 2013 wurden führende Politiker der Oppositionspartei Chama Cha Wananchi (Civic United Front, CUF), die vor Ort Beweise für die Menschenrechtsverletzungen sammeln wollten, vom Militär festgenommen und über Tage hinweg schwer misshandelt.⁷⁰ Der nationale CUF-Vorsitzende Ibrahim Lipumba dokumentierte die Vorgänge minutiös in einem Zeitungsartikel in der größten englischsprachigen Tageszeitung des Landes *The Citizen* und warnte vor ersten Anzeichen eines zerfallenden Staates in Tansania.⁷¹ Obwohl Lipumba seinen Protest zudem in einem Treffen mit dem tansanischen Präsidenten Jakaya Kikwete förmlich zum Ausdruck brachte, verliefen die Untersuchungen der Vorgänge im Sande. Die Verantwortlichen auf Seiten der Sicherheitskräfte wurden weder identifiziert noch strafrechtlich belangt.

Seitdem ist die Lage ruhig, aber weiterhin angespannt. Die Militärpräsenz verhindert öffentliche Proteste und Unruhen. Der Pipelinebau vom Mtwara nach Dar es Salaam schreitet planmäßig voran und soll in den nächsten Monaten abgeschlossen werden. Jedoch unternimmt die Regierung, unterstützt von den Energiekonzernen und der internationalen Gemeinschaft, inzwischen Versuche, auf die Sorgen und Kritikpunkte der Bevölkerung einzugehen. So findet unter anderem ein Regierungsdialo g mit Vertretern der

70 | Vgl. „Shock of Mtwara torture“, *The Citizen*, 20.07.2013, <http://www.thecitizen.co.tz/News/-/1840392/1920690/-/efte9qz/-/index.html> [27.06.2014].

71 | Vgl. Ibrahim Lipumba, „INSIGHT: Symptoms of early stages of failed state now appears in our midst“, *The Citizen*, 13.07.2013, <http://www.thecitizen.co.tz/Business/INSIGHT---Symptoms-of-early-stages-of-failed-state-now/-/1840414/1913460/-/8t8fqt/-/index.html> [27.06.2014].

Religionsgemeinschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen statt. Zudem gibt es zaghafte Anstrengungen, Berufsschulen und Ausbildungsgänge aufzubauen, um lokales Personal für den Erdgassektor auszubilden. Im April 2014 kündigte Präsident Kikwete an, bis Ende des Jahres die gesetzlichen Grundlagen für die Öl- und Gasförderung neu zu regeln. Ziel ist die Gewährleistung einer fairen Beteiligung der Bevölkerung auf der einen Seite und einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Staat und privaten Investoren auf der anderen Seite. Es bleibt abzuwarten, ob es gelingt aus den Fehlern beim Goldabbau zu lernen und die berechtigten Interessen internationaler Investoren, der tansanischen Regierung und der lokalen Bevölkerung in einem transparenten und fairen Prozess auszubalancieren. Eine wichtige Rolle spielen dabei die einheimischen Unternehmer, die sich ausgeschlossen fühlen und auf eine Beteiligung im Gassektor drängen.



Kritik an der Rohstoffpolitik der Regierung: Die Oppositionspartei Civic United Front und ihr Vorsitzender Ibrahim Lipumba, hier auf einer UNU-WIDER-Tagung 2010, hat Menschenrechtsverletzungen bei Protesten gegen den Bau einer Gaspipeline dokumentiert. | Quelle: The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) ©©.

Uranabbau – ein hochriskantes Geschäft

Mitte 2012 hat das Welterbekomitee der UNESCO der Bitte Tansanias entsprochen, einen kleinen Teil des Welterbes des Selous Tierschutzgebietes abzutrennen, um dort die Uranförderung zu ermöglichen. Nach Angaben der tansanischen Nichtregierungsorganisation CESOPE führen

derzeit 46 tansanische und internationale Unternehmen Uranexplorationen im Land durch.⁷² Nicht nur im Süden, sondern auch in der Landesmitte in der Nähe der Hauptstadt Dodoma (bei Bahi) wurden große Uranvorkommen gefunden, die nach dem Willen der Regierung und internationaler Bergbaukonzerne bald erschlossen werden sollen. Von 14 Millionen Tonnen Uranerz wird allein in der Region Bahi ausgegangen. Während Investoren und Regierung den Prozess zur Vergabe der Förderlizenzen vorantreiben, warnen Umweltschützer vor den verheerenden Folgen des Uranabbaus.

Schon bei den Explorationsbohrungen in Bahi wurden Gewässer verunreinigt und die lokale Bevölkerung klagte über Gesundheitsschäden. Die Liste der Kritiker des geplanten Uranabbaus ist deshalb lang. Der Umweltaktivist und prominente Oppositionspolitiker Tund Lissu beklagt die fehlende Informationspolitik der Regierung. Tansania verfüge weder über die technischen noch die finanziellen Ressourcen und auch nicht über das Fachwissen, um mit den Folgen einer Uranförderung umzugehen, erklärte er.⁷³ Kritiker wie Lissu werfen der Regierung vor, die Projekte zur Uranförderung heimlich voranzutreiben und weder die lokale Bevölkerung noch das Parlament über Pläne und Stand der Umsetzung aufzuklären. Einige Kritiker gehen sogar davon aus, dass unter dem Deckmantel der Exploration längst gefördert und verkauft werde. Die tansanische Regierung scheint indes fest entschlossen, in das lukrative Geschäft der Uranförderung einzusteigen. Der Energieminister wiegelte sämtliche Bedenken ab und erklärte, dass die nationale Atomaufsichtsbehörde dafür sorgen werde, dass alle internationalen Standards eingehalten würden. Die Umwelt- und Gesundheitsrisiken habe man im Griff und träfe entsprechende Sicherheitsvorkehrungen. Nach Berichten von lokalen Umweltaktivisten und Experten führten aber schon allein die Probebohrungen

Kritiker werfen der Regierung vor, die Projekte zur Uranförderung heimlich voranzutreiben und weder die lokale Bevölkerung noch das Parlament über den Stand der Umsetzung aufzuklären.

72 | CESOPE setzt sich für eine Aufklärung der Bevölkerung und gegen die Aufnahme der kommerziellen Uranförderung in Tansania ein. Der Direktor, Anthony Lyamunda, wurde bereits mehrfach durch staatliche Behörden wegen seines kritischen Engagements unter Druck gesetzt. Civil Education is the Solution for poverty and Environmental Management (CESOPE), <http://cesopetz.org> [15.05.2015].

73 | Zit. nach Ute Schaeffer, „Armes reiches Tansania“, *Deutsche Welle*, 11.11.2011, <http://dw.de/p/12lt2> [15.05.2014].

wegen Missachtung sämtlicher Sicherheitsstandards zur erheblichen Verseuchung von Land, Luft und Gewässern. Zudem lassen die negativen Erfahrungen aus dem Goldabbau kaum darauf schließen, dass die Behörden willens oder technisch in der Lage wären, strenge Richtlinien und Standards zu kontrollieren bzw. durchzusetzen. Studien weisen auch darauf hin, dass der ökonomische Nutzen des Uranabbaus und Exports in keiner Weise das enorme Risiko und die zu erwartenden Kosten rechtfertigen könne.⁷⁴

Zukunftsperspektiven

Die Frage, inwiefern die Nutzung der natürlichen Ressourcen künftig einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes leisten kann, lässt sich im Falle Tansanias noch nicht abschließend beantworten. Der Umgang mit den Protesten gegen die Gaspipeline in Mtwara und die kompromisslose Haltung gegenüber den Kritikern des Uranabbaus lassen jedenfalls darauf schließen, dass die Regierung nicht bereit ist, die Sorgen und Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung im politischen Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Zudem ist die Sorge begründet, dass Einnahmen aus dem Rohstoffsektor nicht der allgemeinen Bevölkerung, sondern einer kleinen gesellschaftlichen Elite im Land zukommen werden. Denn selbst steigende Staatseinnahmen bedeuten noch lange nicht, dass

Der Haushaltsentwurf sieht vor, dass 70 Prozent der Ausgaben für laufende Kosten ausgegeben werden sollen. Der Spielraum für Investitionen in die Infrastruktur ist gering.

soziale Dienstleistungen ausgebaut und die staatlichen Investitionen z.B. im Bildungs- und Gesundheitssektor verstärkt werden. Der im Mai 2014 im Parlament vorgestellte

Haushaltsentwurf sieht etwa vor, dass rund 70 Prozent der Ausgaben für laufende Kosten – ein Großteil davon Gehälter und Tagelöhner – ausgegeben werden sollen. Der Spielraum für Investitionen in die Infrastruktur, d.h. Eisenbahn, Straßen, Wasser- und Abwassersystem oder Stromnetze, ist entsprechend gering. Ein Großteil des Staatshaushalts wird bislang aufgewendet, um eine ineffiziente, aber der langjährigen Regierungspartei loyal ergebene Staatsbürokratie zu unterhalten.

74 | Vgl. Howard Smith, Damas Mbogoro und Augustino Mwikipesile, *Economical and Ecological Research of Bahi Swamp. Final Report*, CESOPE, Dodoma, 12/2010, <http://yumpu.com/en/document/view/9100754/economical-and-ecological-research-of-bahi-swamp> [27.06.2014].

Die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen kann aber nur dann zu Entwicklungsfortschritten führen, wenn die damit verbundenen Einnahmen und ihre Verwendung transparent gemacht und öffentlich diskutiert werden. Die EITI-Initiative ist dabei ein Schritt in die richtige Richtung. Zusätzlich bedarf es aber starker demokratischer Kontrollmechanismen und Institutionen auf staatlicher (Parlament, Rechnungshof, Antikorruptionsbehörde etc.) und zivilgesellschaftlicher Ebene sowie einer aufgeklärten Bevölkerung, die friedlich und demokratisch für ihre Rechte und Interessen eintritt. Eine demokratische Kultur, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung sind die Voraussetzungen dafür, dass der Ressourcenreichtum im Land künftig zum Wohle der breiten Bevölkerung genutzt werden kann. Notwendig ist zudem eine kluge Formulierung der politischen Rahmenbedingungen, die Interessen der Investoren, Regierung und lokalen Bevölkerung gleichermaßen berücksichtigt. Neben einer fairen Aufteilung der Profite müssen klare Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsstandards entwickelt, kontrolliert und durchgesetzt werden. Auch hier steht Tansania, wie der Goldbergbau oder die Uranexploration zeigen, noch am Anfang. Es fehlt an Know-how, technischen Kapazitäten und politischem Willen, auf dem Papier formulierte Standards tatsächlich zu implementieren.

Neben einer fairen Aufteilung der Profite müssen klare Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsstandards entwickelt, kontrolliert und durchgesetzt werden. Hier steht Tansania noch am Anfang.

Allerdings gibt es auch positive Tendenzen zu verzeichnen, die darauf hoffen lassen, dass die bisherigen Erfahrungen zu einer ansteigenden Lernkurve beitragen können. Der begonnene Dialog mit der Zivilgesellschaft in Mtwara und die intensive öffentliche Diskussion um die Ausgestaltung einer nationalen Gaspolitik sind Indizien, dass Fehler aus dem Goldabbau bei der Gasförderung nicht wiederholt werden. Berater empfehlen der Regierung, diese Diskussion proaktiv zu führen, anstatt lediglich auf Druck der Opposition und einer zunehmend selbstbewusster auftretenden Zivilgesellschaft zu reagieren. In einem Land, das seit seiner Unabhängigkeit 1961 faktisch von derselben Partei regiert wird, kann ein solcher Prozess des Umdenkens allerdings nur mittelfristig Erfolg haben. Beobachter beurteilen die Perspektiven des tansanischen Rohstoffsektors und seiner Auswirkungen auf die Entwicklung des Landes daher mit einer Mischung aus Skepsis und Optimismus.

HERAUSFORDERUNGEN DES RESSOURCENREICHTUMS BLEIBEN BESTEHEN

Mittel- bis langfristig wird die Frage der Ressourcen und der davon abhängigen Industriezweige in den Ländern Subsahara-Afrikas zur zentralen Frage des Kontinents. Eine Vielzahl heutiger Konflikte dreht sich um deren Verteilung, Sicherung und Nutzen für die jeweiligen Länder und ihrer Bewohner. Diese Ressourcen – ob Öl in Angola und Uganda, Uran in Namibia, Gold in Ghana, Diamanten in Botswana oder Erdgas und Edelsteine in Tansania – sind Chance und Risiko für Subsahara-Afrika zugleich. Der verantwortliche, transparente und vorausschauende Umgang der Regierungen mit den vorhandenen Rohstoffen und deren Erträgen ist letztlich die entscheidende Voraussetzung dafür, ob Afrika – wie oftmals behauptet – tatsächlich ein Chancenkontinent wird oder ein Kontinent der verpassten Chancen. Schon heute liegen die durchschnittlichen Wachstumsraten für Afrika deutlich über fünf Prozent jährlich. Der Bevölkerungsanstieg setzt sich fort, andere entwicklungspolitische Herausforderungen bleiben bestehen: grundsätzliche Probleme wie Hunger und Armut, eine zu meist hohe Arbeitslosigkeit gerade unter Jugendlichen, ein defizitäres Bildungswesen oder eine mangelhafte Gesundheitsversorgung. Der Handlungsdruck auf die Regierungsverantwortlichen wächst bei der Beantwortung der Frage, welchen Nutzen Rohstoffe für ein Land tatsächlich stiften, wenn Gewinne an der großen Mehrheit der meist armen Bevölkerung vorbei entweder in die Taschen weniger, einflussreicher Beteiligter gelangen oder ins Ausland transferiert werden. Das Gefühl der Ohnmacht oder Ungerechtigkeit bei der Verteilung von Ressourcengewinnen wird eher zu- als abnehmen. Denn die Informationsbeschaffung hat sich zwar durch soziale Medien verbessert, wodurch die Rufe nach Transparenz und Mitbestimmung lauter geworden sind. Doch ist ein Wissenszuwachs nicht gleichbedeutend mit größerem Einfluss, die Dinge auch zu verändern.

Wie lautet demnach eine kluge Strategie der Zukunft, um den Weg in eine Rohstoffökonomie zu verhindern? Bei der vergleichenden Betrachtung der Länder Namibia, Angola, Uganda und Tansania und einem kurzen Blick nach Ghana oder Botswana sind Erfolgsfaktoren für den nachhaltigen Umgang mit den eigenen Ressourcen erkennbar. In erster

Linie sind gute Regierungsführung und Gemeinwohlorientierung entscheidend, um die mit dem Ressourcenreichtum einhergehenden sozialen Fragen im Sinne von gerechter Teilhabe der Menschen zu beantworten. Die Gewinnverteilung ist so zu handhaben, dass sich dadurch die Lebensbedingungen verbessern. Dies kann beispielsweise über ein Fondsmodell geschehen. Eine breite Beteiligung der Bevölkerung und transparente Vergabeverfahren des Ressourcenabbaus entziehen der Korruption als Geißel des Rohstoffreichtums den Boden. Eine große Verantwortung tragen dabei die Führenden in den Regierungen sowie die transnationalen Fördergesellschaften.

Eine breite Beteiligung der Bevölkerung und transparente Vergabeverfahren des Ressourcenabbaus entziehen der Korruption als Geißel des Rohstoffreichtums den Boden.

Der Beitritt bisher nur weniger Länder zu selbstverpflichtenden und meist unabhängigen Transparenzabkommen wie EITI mag ein viel versprechender Ansatz sein, doch letztlich bleibt die öffentliche Rechenschaft eine freiwillige Selbstverpflichtung. Aus den SADC-Staaten sind bisher nur Mosambik, Sambia und Tansania beigetreten, der Demokratischen Republik Kongo wurde die Mitgliedschaft gekündigt. Namibia, Angola und Uganda sind aus unterschiedlichen Gründen der Transparenzinitiative bisher nicht gefolgt, obwohl Weltbank und andere Geberländer dies befürworten. Der Blick auf die SADC-Staaten insgesamt zeigt aber, dass nur wenige an Rohstoffen reiche Länder sich an unabhängigen Überwachungen der Vergabe und Verteilung von Rohstoffgewinnen beteiligen wollen. Stattdessen wird über Steuer- und Lizenzvergabeverfahren die staatliche Kontrolle ausgebaut oder es werden staatliche Mehrheitsbeteiligungen bei national als strategisch bezeichneten Ressourcen wie etwa in Namibia gesetzlich vorgeschrieben. Die Ressourcenfrage ist für die meisten Länder des südlichen Afrikas eben nicht nur eine materielle Frage, sondern auch eine Überlebensfrage von machtpolitisch-strategischer Bedeutung für die Regierenden, bei der es auch um Ansehen und Einfluss nach außen geht.

Die Rolle der Parlamente und deren Kontrollfunktion gegenüber den Regierungen ist ein weiterer Baustein, um Ressourcenraubbau und dessen Folgen zu verhindern, wozu es starker Parlamente auf nationaler wie lokaler Ebene bedarf, die sich für das Wohl ihrer Bevölkerung

selbstbewusst einsetzen. Schließlich sind internationale Standards sowie Auflagen der Weltbank oder der industriellen Abnehmerländer für den Import von Rohstoffen aus den Ländern Subsahara-Afrikas ein indirektes, aber in einigen Fällen auch wirksames Mittel, um Druck insbesondere auf die meist autokratisch oder totalitär agierenden Rohstoffökonomien auszuüben. Verelendungswachstum nützt langfristig niemandem, weil die Gefahr des Verharrens oder Abrutschens in Krisen und Konflikte zu befürchten ist. Allerdings treffen hierbei unterschiedliche Interessen in den meist international agierenden Ressourcenabbau-Unternehmen, den westlichen Industrieländern oder Staaten wie Brasilien, Russland, Indien, China oder Südafrika (BRICS) aufeinander. Diese komplexe Gemengelage lässt es schwierig erscheinen, für rasche positive Veränderungen zu sorgen.

Als entwicklungspolitische Herausforderung der Zukunft bleibt die Frage offen, ob es den verantwortlichen Regierungen gelingt, den Zusammenhalt einer Gesellschaft tragfähig und gemeinwohlorientiert zu gestalten, sodass Rohstoffe weniger eine Ursache von Krisen und Konflikten darstellen, sondern einen Weg für die Lösung zahlreicher gesellschaftlicher Probleme. Fachwissen, eine gute Infrastruktur sowie gute Regierungsführung sind zentrale Faktoren, um Ressourcen im Einklang mit den Interessen des Landes zu heben und sie zum Vorteil des gesamten Landes und seiner Einwohner einzusetzen.⁷⁵ Bislang leidet das südliche Afrika aufgrund seiner Rohstoffvorkommen und

Wenn nur wenige von den Gewinnen der Rohstoffindustrie profitieren, aber die Bevölkerung mehrheitlich unterhalb der offiziellen Armutsschwellen lebt, drohen weitere Verteilungskämpfe.

den dabei erzielten Einkünften nicht an einer Ressourcenkrise. Sehr wohl aber besteht in den meist nur auf einen Rohstoff ausgerichteten Ökonomien, wie Öl in Angola, eine lang andauernde Vertrauenskrise. Sollte sich der Eindruck in den Gesellschaften festsetzen,

dass nur wenige von den Gewinnen der Rohstoffindustrie profitieren, aber die Bevölkerung mehrheitlich unterhalb der offiziellen Armutsschwelle lebt, drohen weitere Verteilungskämpfe, die die Stabilität eines Landes oder ganzer Regionen gefährden. Hinzu kommt oft eine künstlich geschaffene oder gar staatlich verordnete Alternativlosigkeit zur Ausbeutung der Rohstoffe zur Macht- und Einfluss-sicherung.

75 | Vgl. Andrews, Fn. 6, 57.

Ebenso wenig lässt sich übersehen, dass die Sensibilität der Bevölkerung für die Bewältigung der Folgen des Klimawandels und von Umweltverschmutzungen durch die Rohstoffindustrie steigt. Die ärmsten Menschen sind davon am schwersten betroffen. Immer mehr Menschen engagieren sich daher politisch und erkennen ihre zivilgesellschaftliche Kraft. Die Proteste gegen den Bau von Pipelines, z.B. in Tansania, oder die Forderungen nach Umweltschutzauflagen bei der Erdölförderung in Uganda, signalisieren diesen Wandel. Zudem werden die Arbeitsbedingungen in den Branchen des Abbaus von Ressourcen über den sozialen Frieden bzw. den Unfrieden in einem Land entscheiden. Mancherorts wird bereits auf eine breite gesellschaftliche Beteiligung an den Rohstoffgewinnen sowie eine wirtschaftliche Diversifizierung gesetzt. Auch in der Rohstoffindustrie wächst das Verständnis für die prekäre Situation der Mitarbeiter und es entstehen eigene Betriebsmodelle, so zum Beispiel für die Minenarbeiter in Namibia. Letztlich kommt es auf die Glaubwürdigkeit eines Maßnahmenbündels und dessen Transparenz an, damit die gesamte Bevölkerung dem Ressourcenabbau zustimmt. Dann werden die Ressourcen Subsahara-Afrikas tatsächlich zum Segen.