

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

LEA RÖSNER

November 2017

www.kas.de/tansania

Ausländische Investitionen im tansanischen Bergbausektor auf dem Prüfstand

Tansania ist reich an unterschiedlichen Rohstoffen, die seit der politischen und wirtschaftlichen Öffnung des Landes von internationalen Bergbauunternehmen abgebaut werden. Dieser konstant wachsende Sektor schafft dringend benötigte Arbeitsplätze und verschafft der Regierung hohe Deviseneinnahmen. Der aktuelle Präsident fährt jedoch seit Beginn des Jahres einen konfrontativen Kurs, der die Investitionssicherheit des Landes gefährdet und die Frage aufwirft, wie sicher ausländische Investitionen in Tansania in Zukunft noch sein werden.

Der Abbau von Rohstoffen ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor und Arbeitgeber in Tansania. Nach Angaben der tansanischen Kammer für Mineralien und Energie ist Tansania der viertgrößte Goldproduzent in Afrika. Die jährliche Goldproduktion umfasst ca. 40 Tonnen, der Kupferabbau 2.980 Tonnen, die Silberproduktion 20 Tonnen und die Diamantproduktion 112670 Karat. Weitere in Tansania vorkommende Mineralien sind unter anderem Eisenerz, Nickel, Kobalt, Tansanit, Rubin, Graphit, Kalkstein, Natriumkarbonat, Gips, Salz, Phosphat, Kohle, Uran, Kies und Sand.¹ Hinzu kommen die Energieträger Kohle und Erdgas.

Als Folge des Niedergangs der staatlichen Bergwerke ab Mitte der 1970er Jahre liberalisierte Tansania 1998 den Bergbau und ausländische Privatinvestoren traten in den tansanischen Markt ein.² Seitdem ist die Frage nach politischen und rechtlichen Entwicklungen im Bergbausektor Tansanias auch immer eine Frage danach, wie sich die Situation im Land für ausländische Investoren darstellt. Diese ist für die letzten 30 Jahre als sehr ambivalent einzuschätzen. Zum einen sind die postsozialistischen Regierungen auf die ausländischen Investoren angewiesen, zum anderen müssen sie sich rechtfertigen, warum sie nicht selbst in der Lage sind, die Rohstoffe abzubauen. Der Ende 2015 gewählte Präsident John Magufuli nahm hier zuletzt ausgehend von der von seinen Vorgängern als immer investorenfreundlich gestalteten Politik eine sehr abrupte Kursänderung vor. Er verabschiedete sich ganz klar von dem tendenziell investorenfreundlichen Kontext hin zu einem konfrontativen Kurs mit internationalen Unternehmen.

Der Präsident ändert die investorenfreundliche Politik seiner Vorgänger

Zunächst erließ Magufuli am 3. März 2017 ohne vorherige Warnung oder eine Übergangszeit ein Exportverbot für unverarbeitete Mineralerze.³ Dieser Entschluss traf insbesondere die in Tansania drei Goldbergwerke betreibende Firma Acacia Mining, eine Tochterfirma der kanadischen Barrick Gold. Diese baut im Nordwesten des Landes goldhaltigen Sand ab, der dann zur Weiterverarbeitung über den Hafen von Dar es Salaam außer Landes gebracht wird, da es im Land selbst keinen Schmelzofen gibt, mit dem die Mineralien aus dem Sand herausgeschmolzen werden könnten. Hintergrund des Exportbanns war die Vermutung des Präsidenten, dass das Unternehmen den Anteil von wertvollen Mineralien in dem Sand zu gering deklariert, um weniger Steuern zahlen zu müssen. Am 29. März ernannte der Präsident dann eine von ihm ausgewählte Expertenkommission, welche den Sand einer eingehenden Untersuchung unterzog.

¹ Tanzania Chamber of Minerals and Energy: Overview of Mining Sector. Online: <http://www.tcme.or.tz/mining-in-tanzania/industry-overview/>, abgerufen am 27.09.2017.

² Tanzania Information. 07-08 / 2017. Thema: Bodenschätze und Bergbau. Mission Eine Welt. S. 6.

³ Paget, Dan 2017: Tanzania. Magufuli's mining reforms are a masterclass in political manoeuvring. African Arguments. Online: <http://africanarguments.org/2017/07/17/tanzania-magufulis-mining-reforms-are-a-masterclass-in-political-manoeuvring/>, abgerufen am 27.09.2017.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

LEA RÖSNER

November 2017

www.kas.de/tansania

Neben Kritik an den vertraglichen Regelungen Tansanias mit Acacia Mining kam die Expertenkommission unter anderem zu dem Ergebnis, dass der Gehalt an Edelmetallen in den untersuchten Containern deutlich unterdeklariert worden sei. Das tatsächlich durch Acacia Mining exportierte Gold wurde auf 1.240t bis 2.103t mit einem maximalen Wert von 183 Bill. TZS (76 Mrd. €) geschätzt. Hinzu kommen etwa 300t Silber, 230.240t Kupfer und 230.000t Schwefel. Weitere, nicht-deklarierte Metalle wie Zink, Nickel, Rhodium, Iridium, Beryllium und Lithium schätzte die Kommission auf 58,8 Bill. TZS (24,5 Mrd. €). Die Kommission errechnete im Folgenden, dass dem tansanischen Staat seit 1998 zwischen 69 und 108 Bill. TZS (29 bis 45 Mrd. €) Steuern und Gebühren vorenthalten worden seien. Dies ist vergleichbar mit dem Umfang des tansanischen Staatshaushalts von drei Jahren.⁴ In der Folge hat die Regierung dann allerdings von Acacia Mining eine Steuerrückzahlung in Höhe von 190 Mrd. US-Dollar gefordert. Obwohl die Regierung keinerlei Erklärung abgeben kann oder will, wie die Höhe dieser Forderung zustande gekommen ist, beharrt sie weiterhin darauf.

Die Ergebnisse der durch Präsident Magufuli eingerichteten Expertenkommission sind höchst umstritten. Der Thinktank „Centre for Global Development“ hält die Ergebnisse der Kommission aus geologischen sowie finanztechnischen Gründen für unwahrscheinlich. Zudem ist aus dem Bericht nicht ersichtlich, ob die Kommission die Kosten für den Transport zu und die Verarbeitung des Sandes in einem Schmelzofen zu den darin vorhandenen Mineralien mit in ihre Rechnung einbezogen haben. In der Folge wurde angekündigt, dass tansanische sowie kanadische Fachleute ihre Untersuchungsergebnisse miteinander abgleichen würden, was bisher aber nicht geschehen ist. Acacia Mining hatte, nachdem der Aktienkurs des Unternehmens um über 40% eingebrochen war, Anfang Juli unter anderem beim London Court of Arbitration eine Einleitungsanzeige gegen die tansanische Regierung eingereicht.⁵ Der tansanische Präsident hingegen sah sich in seiner Überzeugung bestätigt, dass internationale Bergbauunternehmen das Land ausbeuten und die vereinbarten Verträge keinen angemessenen Anteil für das Land vorsehen würden.

Drei neue Gesetze gefährden die Investitionssicherheit

Im Sinne dieser politischen Entwicklungen wurde die Sommerpause des Parlaments um zwei Wochen nach hinten gelegt, um noch hastig drei neue Gesetze einbringen zu können. Diese wurden ohne eingehende Debatte mit der klaren Mehrheit der Regierungspartei beschlossen. Damit wurde die nationale Gesetzeslage im Bereich Bergbau mit der Verabschiedung des „Natural Wealth and Resources Contracts (Review and Re-negotiation of Unconscionable Terms) Act, 2017 (*Unconscionable Terms Act*)“, „Natural Wealth and Resources (Permanent Sovereignty) Act, 2017 (*Permanent Sovereignty Act*)“ und „Written Laws (Miscellaneous Amendments) Act, 2017 (*Miscellaneous Amendments Act*)“ deutlich verändert. Welche Auswirkungen die neue Gesetzgebung auf zukünftige Entwicklungen im Bergbausektor, für Tansania und besonders für ausländische Investoren haben wird, ist bisher noch nicht abschließend vorhersagbar. Die neuen Gesetze stellen jedoch eine ganz deutliche Verschärfung der bisherigen Regelungen gegenüber ausländischen Investoren dar.

Zentrale Inhalte der Gesetzgebung sind unter anderem eine Steigerung der Ausfuhrsteuer für einige Mineralien von vier auf sechs Prozent. Die tansanische Regierung kann zudem bis zu 50 Prozent der Anteile der Bergbau-Unternehmen halten und ihr soll mindestens 16 Prozent Gewinnbeteiligung zukommen. Mit dem Ziel, Gewinne im Land zu halten, ist die Vorgabe, keine Mineralrohstoffe oder -konzentrate mehr zu exportieren – stattdessen soll die Aufbereitung in Tansania stattfinden. Halter von Abbaurechten müssen zudem, um zum Wachstum der tansanischen Wirtschaft beizutragen, Teile ihrer Gewinne reinvestieren, sowie weitere lokale Bestimmungen und Vorgaben von „Corporate Social Responsibility“ einhalten. Besonders schwerwiegend ist die jetzt beschlossene Befugnis für die Regierung, alle bereits bestehenden Verträge zu Abbau und Förderung von Ressourcen zu überprüfen, ggf. aufzulösen und neu zu verhandeln. Zudem wird ausländischen Investoren die Möglichkeit verwehrt, Streitigkeiten einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zu unterbreiten.

⁴ Vgl. Tanzania Information. 07-08 / 2017. Thema: Bodenschätze und Bergbau. Mission Eine Welt. S. 8f.
⁵ Sanderson, Henry/Aglionby, John 2017: Acacia serves notice of arbitration on Tanzanian mines. Financial Times. Online: <https://www.ft.com/content/a129cec7-de8a-35b7-8a75-4f8bf64b902f>, abgerufen am 27.09.2017.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

LEA RÖSNER

November 2017

www.kas.de/tansania

In den lokalen und regionalen Medien wurde daraufhin ein deutlicher Rückgang von Investitionen in den Bereichen Bergbau und Gasförderung vorhergesagt.⁶ Neue Investitionen in Tansania würden deutlich an Attraktivität verlieren während zudem weniger rentable Unternehmungen aus dem Markt ausscheiden könnten.⁷ Die Aktienkurse von einigen Bergbauunternehmen sind im Juli nach Verabschiedung der Gesetze gefallen. In offiziellen Statements erklären sich die betroffenen Unternehmen selbst von einer Vielzahl der Regelungen nicht betroffen. Mehrere Unternehmen haben ihre Aktivitäten im Land jedoch pausiert oder gaben an, dass sie ihre Aktivitäten prüfen und überdenken würden.⁸ Acacia Mining etwa gab bereits bekannt, dass man zumindest einer erhöhten Abgabe von 6% für Mineralien wie Gold, Kupfer und Silber sowie einer Clearing-Gebühr von 1% für Exporte zustimme.⁹ Gleichzeitig hat das Unternehmen – bedingt durch den Exportstopp seiner unverarbeiteten Mineraleze – bereits Entlassungen von etwas mehr als 2.000 Minenarbeitern vornehmen müssen.

Ein Blick auf die Gesetze selbst wirft eine Reihe von Fragen auf, die insbesondere aus Sicht von ausländischen Investoren kritisch zu betrachten ist. So erhält die Regierung die Möglichkeit, alle bestehenden Verträge mit Bergbauunternehmen zu überprüfen und "unconscionable terms" neu zu verhandeln. „Unconscionable terms“ sind in Paragraph 3 des „Unconscionable Terms Act“¹⁰ definiert als "any term in the arrangement or agreement on natural wealth and resources which is contrary to good conscience and the enforceability of which jeopardises or is likely to jeopardise the interests of the People and the United Republic." Die entsprechenden Kriterien, um festzustellen, dass Regelungen "entgegen des guten Gewissens" sind und "die Interessen Tansanias und der tansanischen Bevölkerung gefährden" sind folgend in Paragraph 6.2 des "Unconscionable Terms Act" festgelegt. Eines der darin angegebenen elf Kriterien muss zutreffend sein – diese sind z.B. Vorgaben, „die darauf abzielen, das Recht des Staates zu beschränken, die volle, ständige Souveränität über seinen Reichtum, seine natürlichen Ressourcen und seine wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben“ oder die „ungerecht und beschwerlich für den Staat sind“. Auf der Grundlage dieser offenen Formulierungen erscheint es unklar, welche Verträge und inhaltlichen Vorgaben neu verhandelt werden sollen.

Weiterhin ist unter anderem das im „Permanent Sovereignty Act“ eingeführte Verbot für Investoren im Mining-Bereich, internationale Schiedsgerichtsinstanzen in Anspruch zu nehmen, kritisch zu betrachten. Generell lässt sich herausstellen, dass, wenn ein Schiedsgericht angerufen wird, beide Parteien – der jeweilige Staat und das betroffene Unternehmen – einem Verfahren zustimmen müssen. So gilt etwa bei Verfahren des Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID), dass jeweils beide Streitparteien der Bildung eines Schiedsgerichts zustimmen müssen (Art. 25 Abs. 1 ICSID¹¹), es sich also grundsätzlich nicht um ein für den Staat verpflichtendes Verfahren handeln.¹² Weiterhin kann ein Staat entsprechend der ICSID-Regularien jederzeit dem Zentrum mitteilen, dass er sich in benannten Bereichen keiner internationalen Schiedsgerichtsinstanz unterwirft (Art. 25 Abs. 4 ICSID). Von daher bringt das in dem neuen Gesetz festgeschriebene Verbot, ein unabhängiges Schiedsgericht anrufen zu können, keine wirkliche Verschärfung bereits bestehender Regelungen. Darüber hinaus bestehen vielfach bilaterale Investitionsabkommen (Bilateral Investment Treaty – BIT), die zwischen Tansania und den Heimatstaaten der jeweiligen privaten ausländischen Investoren geschlossen wurden und in welchen in der Regel

⁶ McKinnon, Stuart 2017: Tanzania's new laws 'risking mining investment'. The West Australian. Online: <https://thewest.com.au/business/tanzanias-new-laws-risk-mining-investment-ng-b88533557z>, abgerufen am 27.09.2017.

⁷ Mathews, Charlotte 2017: Tanzania loses status as preferred mining destination. Financial Mail. Online: <https://www.businesslive.co.za/fm/money-and-investing/2017-07-13-changes-in-legislation-spell-trouble-for-tanzanias-mining-sector/>, abgerufen am 27.09.2017.

⁸ Anyanzwa, James 2017: Mining firms react to Tanzania's new laws. The East African. Online: <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Mining-firms-react-to-Tanzania-new-laws/2558-4006446-90xml6z/index.html>, abgerufen am 27.09.2017.

⁹ Acacia Mining 2017: Update on New Legislation in Tanzania. Presseerklärung. Online: <http://www.acaciaming.com/media/press-releases/2017/2017-07-14.aspx>, abgerufen am 27.09.2017.

¹⁰ Natural Wealth and Resources Contracts (Review and Re-negotiation of Unconscionable Terms) Act, 2017 ("Unconscionable Terms Act"). Online: <http://parliament.go.tz/polis/uploads/bills/1498722379-THE%20NATURAL%20RESOURCES%20CONTRACT.pdf>, abgerufen am 27.09.2017.

¹¹ ICSID Convention, Regulations and Rules. International Centre for Settlement of Investment Disputes. Online: https://icsid.worldbank.org/en/Documents/resources/2006%20CRR_English-final.pdf, abgerufen am 27.09.2017.

¹² Luis Ramirez-Daza 2010: Arbitration in International Economic Law. S. 26. Online verfügbar unter: http://limaarbitration.net/LAR4/Luis_Ramirez-Daza.pdf, abgerufen am 27.09.2017.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

LEA RÖSNER

November 2017

www.kas.de/tansania

vereinbart ist, dass Streitfälle vor einem internationalen Schiedsgericht beigelegt werden.¹³ BITs sind zwischen Tansania und China, Dänemark, Deutschland, Finnland, Italien, Kanada, Mauritius, den Niederlanden, Schweden, Schweiz und dem Vereinigten Königreich in Kraft.¹⁴

Zukünftige Auswirkungen der aktuellen Politik unabsehbar

Die entscheidende Frage ist folglich, an welche Regelung sich die tansanische Regierung in Zukunft gebunden fühlt? Ist ihr das aus einem nationalen Gesetz hergeleitete Verbot eines internationalen Schiedsgerichts wichtiger als die mit unterschiedlichen Ländern abgeschlossenen BITs? Im Streitfalle müsste es eigentlich zu der Durchführung eines Schiedsverfahrens kommen, da das zugrundeliegende BIT ein völkerrechtliches Abkommen ist und damit Vorrang vor der nationalen Rechtsprechung hat; zudem wurden die Abkommen zeitlich vor der benannten Gesetzesänderung geschlossen. Als Folge der neuen nationalen Gesetzgebung wäre allerdings ein solcher Schiedsspruch in Tansania möglicherweise nicht vollstreckbar – wohl aber im Ausland.

Auch wenn sich die Gesetzesänderung auf dieser Grundlage nicht als ein absolutes Verbot von internationalen Schiedsgerichtsverfahren darstellt, zeichnen sich Herausforderungen und Konfliktpotenzial ab. So könnte internationalen Investoren die Möglichkeit genommen werden, vor einer nicht-staatlichen, unabhängigen Instanz die eigenen Rechte einzuklagen und gegen durch die Regierung beschlossene unrechtmäßige oder nachteilige Regelungen vorzugehen. Zudem könnten die oben angeführten Einschränkungen hinsichtlich des Exports von Mineralrohstoffen mit internationalem Handelsrecht und Vorgaben durch das „General Agreement on Tariffs and Trade im Konflikt“ stehen.¹⁵

Zusammenfassend lässt sich formulieren, dass praktische Auswirkungen und Folgen der neuen Gesetzgebungen noch nicht klar abzusehen sind. Die überwiegende Einschätzung in Medienberichten ist jedoch, dass die Gesetze den Bergbausektor als große devisaerbringende Industrie deutlich treffen und Tansania Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und Investitionen kosten werden.¹⁶ Zusätzlich zu erhöhten Ausfuhrsteuern für Mineralien und einer erhöhten staatlichen Gewinnbeteiligung werden Exportbeschränkungen sowie das Risiko einer Revision der Investitionsabkommen und der ggf. verwehrt Zugang zu internationalen Schiedsgerichtsinstanzen sehr wahrscheinlich die Attraktivität des Standortes Tansania für ausländische Investoren verringern. Die Tatsache, dass bestehende Verträge jederzeit grundlegend revidiert werden können, stellt schon jetzt einen signifikanten Unsicherheits- und Risikofaktor dar. Unter der Devise von Investitionssicherheit sind die beschriebenen gesetzlichen Änderungen und auch das momentane politische Klima in Tansania daher negativ zu bewerten. Zunächst einmal bleibt jedoch abzuwarten, ob und wie die neuen Gesetze in Verträgen mit entsprechenden Unternehmen Anwendung finden, sodass sich anschließend zeigen wird, wie sich die längerfristigen Folgen ausgestalten.

¹³ Im Einzelfall gilt es, das entsprechende BIT auf die notwendige Schiedsgerichtsklausel zu überprüfen.

¹⁴ Investment Policy Hub 2017: International Investment Agreements Navigator. United Republic of Tanzania. Online: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/222>, abgerufen am 27.09.2017.

¹⁵ Leon, Peter 2017: Tanzania's new mining laws. Politics Web. Online:

<http://www.politicsweb.co.za/news-and-analysis/tranzanias-new-mining-laws--peter-leon>, abgerufen am 27.09.2017.

¹⁶ <https://www.businesslive.co.za/fm/money-and-investing/2017-07-13-changes-in-legislation-spell-trouble-for-tanzanias-mining-sector/>