

POLITISCHER SONDERBERICHT

Projektland: Westafrika

Datum: 20.04.2012

Westafrikas Reichtum an Bodenschätzen: Segen oder Fluch?

Ein Wind des wirtschaftlichen Aufschwungs weht seit einigen Jahren über die Länder Westafrikas - zumindest wenn es nach den offiziellen Wirtschaftszahlen geht. Vergessen scheinen die politischen Turbulenzen der neunziger Jahre, gemeinsam bemühen sich die Regierungen der Region, ihren einst desolaten Volkswirtschaften auf die Sprünge zu helfen. Vornehmlich durch die Lockerung der rechtlichen Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen in die Bergbau- und Ölsektoren. Ein lohnendes Geschäft, zumindest seit dem dramatischen Anstieg der Rohstoffpreise kurz nach der Jahrtausendwende. Frühzeitig haben vor allem kanadische und australische Minenbetreiber in der Region investiert. Seit den Entdeckungen neuer Ölvorkommen in Ghana und Niger hält der Investorenstrom weiter an und ist längst zu einem Tummelplatz global ausgerichteter Investorengruppen mutiert. Betrachtet man ausschließlich wirtschaftliche Kennzahlen so hat Westafrika mehrere musterhafte Wachstumsbeispiele hervorgebracht: Heute ist Westafrikas Hauptölvorsorger Nigeria achtgrößter Ölproduzent der Welt, sein Nachbarland Niger zählt zu den Top-3 Uranproduzenten weltweit, während Mali und Burkina Faso um den Platz des drittgrößten Goldexporteurs Afrikas wetteifern.

Hinter der Fassade vielversprechender Wirtschaftszahlen erstreckt sich jedoch eine erstaunlicherweise unverändert gebliebene Realität des Elends: Ein Großteil der Bevölkerung Westafrikas lebt noch immer unter der Armutsgrenze und die zunehmend gravierende Kluft zwischen Armen und Reichen bietet wenig Aussicht auf eine verbesserte Lebenslage für den durchschnittlichen Bürger. Trotz der angestiegenen Staatseinkünfte mangelt es an grundsätzlichen Bildungs- und Gesundheitsinfrastrukturen, vor allem in den ländlichen Teilen, und die Kapazitäten der Regierung ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen bleibt weiterhin mangelhaft. Die triste Wirklichkeit des Ölriesen Nigerias, wo die Petrolproduktion mehr als 80% der Staatseinnahmen ausmacht und destotrotz über 70% der Bevölkerung mit weniger als einem US Dollar pro Tag auskommen muss, ist nur eines der Beispiele von ungerechter Ressourcenverteilung die Westafrika zu bieten hat.

Gewiss ist ein großer Teil der Verantwortung den multinationalen Investoren zuzuschreiben, die die Ressourcen Westafrikas zu Gunsten der Verbraucher ihrer eigenen Länder ausbeuten. In erster Linie, ebnen die Investoren-begünstigenden Gesetze der extraktiven Industrie Westafrikas den Weg zur Profitmaximierung für ausländische Firmen während den Staaten selbst nur ein Bruchteil des Gewinns zukommt. Zum Beispiel führte Burkina Faso angesichts der steigenden Goldpreise Anfang der 2000er Jahre ein neues

Minengesetz ein, das Bergbaufirmen eine Steuerbefreiung für die ersten drei Jahre nach der Niederlassung garantiert und ihnen mit einem beschleunigten Genehmigungsverfahren ermöglicht die berüchtigten administrativen Hürden zu umgehen. Ein regelrechter Goldrausch erfasste das Land dessen ökonomische Auswirkungen sich in den Wirtschaftszahlen von 2009 abzuzeichnen begannen. Zum ersten Mal in der burkinischen Geschichte, übertraf der Golabbaugewinn die Umsätze der Hauptexportware des Landes, Baumwolle. Ein ähnliches Phänomen ereignete sich ebenso in Senegal nachdem 2005 ein neues Minengesetz erlassen wurde das Explorationsarbeiten im Bergbausektor mit Steuerbefreiungen fördert.

Der den Staaten zukommende Anteil ist allerdings unscheinbar. Warum westafrikanische Staaten sich wissend auf einen so offensichtlich unfairen „Deal“ einlassen lässt sich durch ihre finanzielle und technische Unterlegenheit erklären. Für die Erforschung, Erschließung wie auch das Raffinieren des „schwarzen Goldes“ werden komplexe und aufwändige Technologien benötigt für die die Staaten Westafrikas weder die fachliche Expertise noch die Finanzierungskapazitäten besitzen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass der Ölsektor ausschliesslich von internationalen Konzernen dominiert ist. Im Bergbausektor scheint die Konstellation der internationalen und einheimischen bzw. staatlichen Firmen ausgeglichener. Beim genaueren Hinsehen ist dennoch festzustellen, dass Letzere im Bauxit-, Phosphat- und Eisenbereich konzentriert sind wobei der Abbau von Gold, der Hauptressource des regionalen Bergbaus, hauptsächlich von multinationalen Firmen übernommen wird. Auch hier spielt das Potenzial Abbauarbeiten größerer Dimensionen zu unternehmen eine entscheidende Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit. Ein Blick auf das Beispiel des französischen Energiekonzerns AREVA, das im Niger seit über 40 Jahren den Uranabbau übernimmt und dessen jährlicher Umsatz mehr als das Sechsfache des Staatbudgets Burkina Fasos beträgt, genügt um die Abhängigkeit der westafrikanischen Staaten zu verstehen. Bevor diese also an eine gerechte Aufteilung der Profite denken können, sehen sie sich gezwungen mit äußerlicher Hilfe erst einmal die Ressourcen in verbrauchbarer Form aus der Erde zu holen. Eine solche Wahlllosigkeit lässt ihnen daher wenig Handlungsraum bei den Vertragsnegotiationen mehr Ansprüche einzufordern. Mit der einzigen Ausnahme der „Nigeria National Petroleum Corporation“ in Nigeria, geht der Löwenanteil der Produktionsprofite der extraktiven Industrie in der Ländern der Region an internationale Firmen. Die kanadische Minengesellschaft „High River Gold“ überlässt dem burkinischen Staat 10% und sackt ganze 90% der Gewinne ein. Ausgewogener scheint die Profitaufteilung zwischen der „China National Petroleum Corporation“, die seit Dezember 2011 Nigers Öl raffiniert, und dem nigrischen Staat, wobei Erstere mit 60% dennoch mehr als die Hälfte der Endproduktion einräumt.

Angesichts dieser ungerechten Lage, beginnen einige Staaten ihre Gesetzgebungen zu ihren eigenen Gunsten umzugestalten. Anfang September 2011 verabschiedete der westafrikanische Kleinstaat Guinea ein neues Minengesetz das eine erhöhte Gewinnbeteiligung des Staates vorsieht. In dem an Kupfervorkommen reichen Land kommen 47% der Einwohner mit weniger als einem US Dollar pro Tag aus. Dank des neuen Gesetzes, hat die Regierung fortan Anspruch auf 15% der Einkünfte aller Bergbaukonzerne und des Weiteren wird sie durch die doppelte Besteuerung von Kupfer-Extraktion pro Jahr

geschätzte drei Millionen Dollar zusätzlich einnehmen. Ähnliche Gesetzesänderungen, die erhöhte Staatseinnahmen im Bergbausektor favorisieren, wurden zuvor ebenfalls in den Anrainerstaaten Sierra Leone und Liberia in Gang gesetzt.

Genauso wenig wie der Anstrom von Investoren keine automatische Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum des betroffenen Landes darstellt, sind höhere Staatseinnahmen alleine destotrotz keine Garantie für eine breitenwirksame Entwicklung. Das wahre Opfer der Ressourcenausbeutungen in Westafrika, wie auch in anderen ressourcenreichen und dennoch verarmten Ländern der Welt, ist das Volk. Tatsache ist, dass die ohnehin mageren Staatsabgaben der ausländischen Unternehmen in der Hauptstadt bleiben oder meistens in den Taschen einer Handvoll Eliten versickern. Der Bevölkerung bleiben die Modalitäten der zumeist in absoluter Diskretion abgeschlossenen Verträge vorenthalten. Dieser Mangel an Transparenz erschwert den Bürgern daher den Zugriff auf genaue Angaben über die Einnahmen und Ausgaben der Regierung. Vor allem in Ländern wo die Korruption tief verwurzelt ist werden Regierung und Großkonzerne zu Komplizen in der Ausbeutung der Bodenschätze. Studien belegen, dass der Profitmaß internationaler Öl- und Bergbaufirmen in Ländern mit repressiven Regimes durch die wegfallenden kostenintensiven moralen Verpflichtungen höher ist als anderswo. Zum einen gewähren die Regierungen ihren eigenen Bürgern keinen Schutz vor Menschenrechtsverletzungen und Investoren profitieren von der Alternativlosigkeit der Bevölkerung, die um der Arbeitslosigkeit zu entkommen auf grundlegende Rechtsansprüche verzichten und stattdessen Hungerlöhne und schlechte Arbeitsbedingungen akzeptieren. Die Einhaltung umweltschonender Standarde, die in Ländern mit starken Zivilgesellschaften streng kontrolliert werden, ist einfacher umgänglich in den Ländern Westafrikas. Und sollten Bürger durch Proteste ihren Unmut zum Ausdruck bringen, bieten die Unterdrückungsmaßnahmen der Regierungen vor Ort eine praktische Lösung für die Öl- und Bergbaugiganten.

Die weltweit größten Petrolunternehmen wie Shell und Chevron wurden in der Vergangenheit mehrmals für ihre Komplizität mit der nigerianischen Regierung in repressiven Vorgehen gegen die Bevölkerung angeprangert. Die Niger-Delta-Region, in der die Ölreserven Nigerias konzentriert sind, ist mit Abstand der ärmste Teil des Landes. Dessen Armut ist durch die sich über Jahrzehnte streckende Vernachlässigung der Regierung zu erklären. Durch die häufigen Ölunfälle und skrupellosen Umweltverschmutzungen der vor Ort tätigen Firmen (Neben Shell und Chevron, Agip und Mobil) leben die Einwohner der Umgebung in miserablen Verhältnissen. Eine Kombination aus Wut gegen die Regierung und ausländischer Ausbeutung und Verzweiflung über die Degradierung ihrer Lebensgrundlagen führte stets zu Protesten der Einwohner, die vom Staat und durch Unterstützung von Ölfirmen verstummt wurden. Shell und Chevron wurden 2010 vorgeworfen¹, dem Militär und paramilitärischen Organisationen mit importierten Waffen versorgt zu haben um die Proteste der Bürger einzudämmen. Über Chevron wurde im Mai des Vorjahres ebenfalls berichtet, dass das Konzern für den gleichen Zweck nigerianischen Soldaten seine Hubschrauber zur Verfügung gestellt hat.

1 Human Rights Watch

Über die Problematik der ungleichen Ressourcenverteilung hinaus, stellt die Ausdehnung der Erforschungs- und Extraktionsarbeiten insbesondere eine Existenzgefährdung für eine Mehrheit der westafrikanischen Bevölkerung dar. Ein Großteil der Länder der Region besteht aus Agrarstaaten, wie Burkina Faso dessen Bevölkerung zu 80% auf die Landwirtschaft und Viehzucht angewiesen ist. Die Ausweitung von Bergbauminen bedeutet die Zerstörung weiter Flächen von Weiden und Wäldern, die die Lebensgrundlage vieler Kleinbürger darstellt. Bleiben die Felder verschont, besteht noch immer die Gefahr, dass Gewässer verschmutzt werden durch die Nutzung gesundheitsschädlicher Stoffe wie Merkur für das Goldwaschen. Mehr als 6000 Goldabbau-Lizenzen wurden in den letzten Jahren in Burkina Faso ausgegeben und nun stellt sich die Frage welches Ausmaß die negativen Auswirkungen auf Landwirte und Viehzüchter haben wird. In Ghana ist bereits heute sichtbar inwiefern der Goldsektor sich auf Kosten der ländlichen Gemeinschaften entwickeln konnte. 2003 begann die Regierung Naturschutzgebiete wie die Ashanti-Wälder im Osten und Westen für die Erzgewinnung zu öffnen. Im Gegensatz zu den ca. 8,3 Millionen Hektar Wald in den sechziger Jahren existieren heute nur noch traurige 1,2 Millionen Hektar.

Die Liste der negativen Auswirkungen ist lang und es ist an der Zeit, dass transparente Regierungsführung der Armutsspirale aus der die Bevölkerung keinen Ausweg mehr sieht ein Ende setzt. Denn die Bodenressourcen eines Landes haben das Potenzial ein Fluch, genauso wie ein Segen für das Volk zu sein. Ein erster Schritt Westafrika auf die Schiene der integrierten Entwicklung zu bringen aus der Sicherstellung von Reinvestitionen der Staatseinnahmen der Petrol- und Bergbauindustrie in Prioritätssektoren der Armutsreduzierung. In dieser Hinsicht ist der Kernpunkt die transparente Verwaltung der Ressourcen, auf Unternehmens- sowie auf Regierungsebene. Dazu ist die Offenlegung der Gewinne und Steuerabgaben der internationalen Firmen und bis hin zu den Einkünften und Ausgaben der Regierungen notwendig. Ein Grundsatz der bereits von der „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) seit ihrer Gründung 2002 bei dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, Südafrika gefordert wird. Die Weltbank brachte den Ansatz 2006 einen Schritt weiter mit ihren Empfehlungen zum Beitrag des Bergbausektors zur Armutsminderung durch die Reinvestitionen der Gelder in sozialgesellschaftliche Sektoren². Jedoch mangelt es bisher an konkreten und bindenden Richt- und Leitlinien auf nationalen Ebenen wie die staatlichen Einkommen der Öl- und Bergbausektoren in breitenwirksame Entwicklungsmaßnahmen fließen könnten.

Währenddessen existieren bereits rechtliche Rahmenbedingungen die Unternehmen direkt verpflichten soziale Infrastrukturen, d.h. Schulen und Krankenhäuser zu schaffen. Dies ist der Fall in Senegal und Burkina Faso. Ebenso sieht die Verfassung Nigers die Einrichtung von Investitionsfonds zugunsten der von Extraktionsaktivitäten betroffenen Gemeinschaften als Obligation der privaten Unternehmen vor. Von zentraler Bedeutung dabei ist das gesellschaftliche Verantwortungsbewusstsein der profit-orientierten Akteure der Extraktionssektoren über die Konsequenzen ihrer Handlungen zu bilden und zu

2 Weltbank Quellenbuch “Mining and Poverty Reduction” (Bergbau und Armutsreduzierung)

schärfen. Die von internationalen Großkonzernen jährlich veröffentlichten „Corporate Social Responsibility“ (Unternehmerische Gesellschaftsverantwortung) Berichte, in denen sie ihre sozialen Engagements zur Förderung der lokalen Gesellschaft und zum Schutz der Umwelt erläutern, haben keine einheitlichen Kriterien als Anhaltspunkt und beruhen daher mehr auf den guten Willen der Firmen. Rechtlich vorgesezte Richtlinien, aber vor allem eine gestärkte Zivilgesellschaft die in der Lage ist konkrete und wahrheitsgemäße Angaben zu fordern, ist notwendig um einen verpflichtenden Druck auf die Unternehmen auszuüben.

Um die Nachhaltigkeit eines schichtenübergreifenden Wachstums zu gewährleisten sollten sich die Staaten frühstmöglich mit der Entwicklung lokalen Humankapitals beschäftigen. Die qualifizierten Posten der internationalen Firmen vor Ort sind überwiegend von Gebietsfremden besetzt. Diesbezüglich sind immer mehr kritische Stimmen, die eine „Afrikanisierung“ der Führungskader, aus den lokalen Milieus zu hören. Gewiss ist in dieser Hinsicht eine Regulierung für die Präferenzbehandlung lokaler Arbeiter erdenkbar und erhoffbar. Für eine breitenereffektivere Kapazitätsstärkung der Bevölkerung sollte man allerdings nicht aus den Augen verlieren, dass die meiste einheimische Arbeitskraft im illegalen Sektor des Bergbaus aufzufinden ist, in der viele als Einzel- und Kleinbergbauarbeiter ihr Glück versuchen. Illegales Goldwaschen beschäftigt in vielen Ländern Westafrika de facto die meiste lokale Arbeitskraft im Minensektor: in Burkina Faso wird die Zahl auf zwischen 200.000 und 400.000 geschätzt, in Guinea sind es mehr als eine Million. Dieser Schattensektor birgt also das Potenzial anhand eventueller Legalisierung Arbeitsplätze zu schaffen und durch die zusätzliche Wertschöpfung zur lokalen Wirtschaft beizutragen. Allerdings sollte eine solche Legalisierung mit der Besserung der Arbeitsbedingungen und Kapazitätsförderungen verknüpft werden die es den Arbeitern ermöglicht Wissen zu notwendigen Sicherheitsmaßnahmen und zur Nutzung hilfreicher Technologien anzueignen.

Die Extraktionssektoren in Westafrika werden weiterhin florieren, mehr Investoren werden auf das westafrikanische Territorium Fuss setzen und die Budgets der Staaten weiterhin anwachsen. Inwiefern dies positive Auswirkungen bis auf die Lebensqualität der untersten Bevölkerungsschichten hat hängt von dem Engagement der Staaten ab die lokalen Akteure der Öl- und Bergbauindustrie mit notwendigem Wissen auszustatten und die Zivilgesellschaft zu bemächtigen an den Entscheidungsprozessen über die Verwaltung ihrer eigenen Ressourcen teilzuhaben.

Sun-Min Kim

Die Autorin ist Praktikantin bei der Hanns-Seidel-Stiftung in Lomé, Togo.

IMPRESSUM
Erstellt 20.04.2012

