

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik



Entwicklungsfinanzierung durch Mobilisierung lokaler Ressourcen



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

IUED

| Band 26 Nr. 2 |

Inhaltsverzeichnis

Einführung

- Von der externen Hilfe zur Mobilisierung lokaler Ressourcen
Catherine Schümperli Younossian, Daniel Fino und Jean-Michel Servet 11

1. Finanzflüsse: Ideologie und Fakten

- Jenseits des schwarzen Lochs der Finanzialisierung
Jean-Michel Servet 25
- Verkehrte Welt: Der Süden finanziert den Norden
Bruno Gurtner 61

2. Mobilisierung lokaler Ressourcen

- Was kann gegen den Ressourcenfluch getan werden?
Gilles Carbonnier 87
- Erfahrungsbericht
Erdöl und Bergbau: Mobilisierung der afrikanischen Zivilgesellschaft
Catherine Morand 103
- Mikrofinanz: Unterschiedliche Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung
*Isabelle Guérin, Cyril Fouillet, Isabelle Hillenkamp,
Olivier Martinez, Solène Morvant-Roux und Marc Roesch* 107
- Entry of Foreign Banks in India and China
Kavaljit Singh 125
- Mikroversicherung als Antwort auf ein Grundbedürfnis
Marc Nabeth 129
- Garantiefonds – Mobilisierung von Ressourcen für die Entwicklung
im Zeichen der Solidarität
Jean-Michel Servet 149
- Kreditmangel oder Gewinnausfall? Familienwirtschaft in Vietnam
Christophe Gironde 165

3. Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Public Financial Management als Beitrag zu Good Financial Governance <i>Stefan Leiderer und Peter Wolff</i>	185
Entwicklungsfinanzierung durch allgemeine Budgethilfe: Erste Bilanz und mittelfristige Perspektiven	207
<i>Blickpunkt</i> Budgethilfe und Steuerreform: Fallbeispiel Mosambik <i>Jean-Luc Bernasconi</i>	225
Budgethilfe und die Deklaration von Paris: „Eine Frage des Massstabs.“ Fallbeispiel Mali	227
<i>Blickpunkt</i> Schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Mali: ein origineller Ansatz <i>Jean-Luc Virchaux</i>	235
Fiskalität und Governance: Rolle und Auswirkungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit	237
<i>Blickpunkt</i> Beispiele von Einsätzen der DEZA im Dezentralisierungsprozess <i>Pascal Raess</i>	257

4. Hintergrundinformation

Entwicklungsfinanzierung: Eintrittsportale ins Internet <i>Lucas Oesch</i>	261
---	-----

Was kann gegen den Ressourcenfluch getan werden?

Gilles Carbonnier*

Einleitung

Afrika erlebt zurzeit das stärkste Wirtschaftswachstum der letzten zwanzig Jahre. Die durchschnittliche Wachstumsrate der afrikanischen Volkswirtschaften für 2007 sollte sich gemäss einem am 20. Mai 2007 an der Jahrestagung der Afrikanischen Entwicklungsbank in Schanghai vorgestellten Bericht auf 6% belaufen¹. Diese Wachstumsbeschleunigung ist einerseits auf eine Zunahme der weltweiten Nachfrage nach Rohstoffen – in erster Linie Erdöl – und andererseits auf höhere Investitionen im Rohstoffsektor zurückzuführen. Stark erhöhte Wachstumsraten werden insbesondere in den neu Öl produzierenden Ländern Mauretanien und Sudan erwartet. In Angola könnte sich das Wirtschaftswachstum im Jahr 2007 gar auf 27% steigern. Für Wirtschaftsexpertinnen und -experten, die Entwicklung mit Wirtschaftswachstum gleichsetzen, ist das eindeutig eine positive Feststellung.

Rohstoffausfuhren und Rohstoffhandel – insbesondere in Bezug auf Erdöl – stellen in zahlreichen Entwicklungsländern die wichtigste Devisenquelle dar und leisten den grössten Beitrag an die Steuereinnahmen. Das Sekretariat der *Extractive Industries Transparency Initiative* (Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft, EITI) verzeichnet 53 „rohstoffreiche“ Länder. Unter diesen Begriff fallen Staaten, deren Budgeteinnahmen zu über einem Viertel aus der Erdöl- und Bergbauindustrie stammen. Laut einer kürzlich erschienenen Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) betragen die Erdöleinnahmen 2005 über 50% des Bruttosozialprodukts (ohne Erdöl) der Öl produzierenden Länder gegenüber 20% im Jahre 1999 und 30% für 2004². In Ländern wie Angola, Äquatorialguinea oder Nigeria stammen mehr als 80% des Steueraufkommens aus der Ölförderung³. Theoretisch sollte es diesen Ländern möglich sein, ihre Entwicklungsbemühungen ganz oder teilweise aus Ölgeldern zu finanzieren. Dies umso mehr, als sich der Erdölpreis seit Ende der Neunzigerjahre versiebenfacht hat. So

* Professor am Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genf.

¹ OECD, *African Economic Outlook 2007*, Paris, OECD, 2007.

² IMF Fiscal Affairs Department, *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom*, Washington, DC, IMF, 5 March 2007.

³ Die Erdölindustrie trägt auch wesentlich zu den Exporteinnahmen bei. So werden beispielsweise im Sudan drei Viertel der gesamten Exporteinnahmen im Erdölsektor verzeichnet. Weniger klar sind jedoch die Auswirkungen auf die Ertragsbilanz, denn die Ölförderung führt auch zu einer starken Steigerung der Einfuhren von Ausrüstungs- und Konsumgütern. Nach Schätzung des IWF entsprach in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara zwischen 2003 und 2006 jeder Steigerung der Erdölausfuhren um 1% ein Wachstum der Einfuhren von 0,8%, insbesondere für Investitionen in Sondierbohrungen, in die Ölproduktion und in die dazugehörige Infrastruktur. Vgl. IMF, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, IMF, Washington DC, April 2007.

betrachtet, wäre die Freude über die Entdeckung neuer Ölvorkommen in Ländern, die bisher zuunterst auf der Entwicklungsskala standen, durchaus berechtigt. In immer zahlreicheren einkommensschwachen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas setzt die zunehmende Nachfrage nach Erdöl und Erdgas tatsächlich beträchtliche Finanzflüsse in Gang.

Ein solcher Optimismus ist jedoch erfahrungsgemäss nicht angebracht. Aus der Mehrzahl der neueren Untersuchungen geht hervor, dass die Nutzung der Erdölvorkommen tendenziell das wirtschaftliche Gefüge, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die politischen Institutionen in den Erzeugerländern schwächt. Verelendung der Lokalbevölkerung, schlechte Regierungsführung und Umweltschäden gehören paradoxerweise zu den häufigsten Begleiterscheinungen der Nutzung von Bodenschätzen, wie Terry Lynn Karl in seinem Werk *The Paradox of Plenty* nachweist⁴. Die wenigen Ausnahmen von dieser Regel berechtigen jedoch zur Hoffnung, dass der Fluch unter bestimmten Voraussetzungen gebannt werden kann.

Der vorliegende Artikel befasst sich zunächst mit dem Fluch der Ressourcen und beschreibt einige Merkmale der Entwicklung auf dem Ölmarkt. Danach werden neuere Initiativen vorgestellt, die sich zum Ziel gesetzt haben, mehr Transparenz zu schaffen und eine bessere Verwaltung der Ölgelder durchzusetzen und so letztendlich die Einnahmen aus der Rohstoffwirtschaft in die Entwicklungsfinanzierung einfließen zu lassen.

Das Paradox des Überflusses

Zur Zeit des kalten Krieges galt Rohstoffreichtum nach vorherrschender Ansicht als ein kräftiger Antriebsmotor für die Entwicklung. In Übereinstimmung mit ökonomischen Theorien, die den Kapitalzufluss zum Schlüsselfaktor jeder Entwicklungsstrategie erklärten, sollten ausländische Direktinvestitionen in Ölförderung und Bergbau und entsprechende Exporteinnahmen automatisch zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Nur eine wirtschaftswissenschaftliche Mindermeinung stützte sich hingegen auf die Prebisch-Singer-These ab, wonach sich die Austauschverhältnisse zwischen Rohstoffen und Industriegütern mit der Zeit zuungunsten der Ersteren verschlechterten, und betrachtete deshalb Rohstoffreichtum als Quelle der Ungleichheit und Fehlentwicklung. Ende der Achtzigerjahre kam es dann zu einem Meinungsumschwung. Die neuere Fachliteratur zum „Fluch der Ressourcen“ rückt die negativen Auswirkungen der Rohstoffwirtschaft auf die Entwicklung in dreierlei Hinsicht in den Vordergrund: Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistung, erhöhte Gefahr eines Bürgerkriegs und Folgen für die staatlichen Institutionen und die Regierungsführung⁵.

In Ländern mit hohen Rohstoffeinnahmen lebt die Mehrheit der Bevölkerung oft in grosser Armut und Unsicherheit⁶. Ein häufig genanntes Beispiel für dieses

⁴ T. L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997, 342 S.

⁵ Eine kritische Würdigung der Fachliteratur findet sich in A. Rosser, *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*, IDS Working Papers, Nr. 268, Brighton, Institute of Development Studies, 2006.

⁶ Vgl. z.B. R. Auty (Hg.), *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Phänomen ist der Niedergang Spaniens im 16. Jahrhundert, als das Land die Bodenschätze Lateinamerikas ausbeutete. Die Gründe für dieses „Paradox des Überflusses“ sind ebenso vielfältig wie die Erklärungen für die negativen Auswirkungen der Ressourcen auf die wirtschaftliche Leistung der betreffenden Länder. Massive Mehreinnahmen aus dem Erdöllexport bewirken beispielsweise eine Aufwertung der Landeswährung⁷. In der Folge verringert sich die Konkurrenzfähigkeit des übrigen Exportsektors und aller Wirtschaftsbranchen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Es kommt zu Betriebsschliessungen und Entlassungen, was wiederum die Konzentration der Wirtschaftstätigkeit auf den kapitalintensiven, aber wenig arbeitsintensiven Rohstoffsektor vorantreibt. Denn sobald die Infrastruktur steht, ist für den Betrieb der Bohrtürme und Erdölplattformen nur noch wenig Personal erforderlich. So vermag der Erdölboom auch nicht die Arbeitslosigkeit zu kompensieren, die entsteht, weil andere, arbeitsintensivere Sektoren wie die Textilbranche in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. In Anspielung auf die wirtschaftlichen Probleme der Niederlande nach Aufnahme der Erdgasförderung in den Fünfziger- und Sechzigerjahren des letzten Jahrhunderts bezeichnet man dieses Phänomen auch als „Holländische Krankheit“⁸.

Ein weiteres paradoxes Phänomen besteht darin, dass Regierungen, die dank der Ölförderung über höhere Einnahmen verfügen, dazu neigen, das Haushaltsdefizit zu vergrössern. In ihrem übertriebenen Optimismus lassen sich die politischen Entscheidungstragenden zu überhöhten öffentlichen Ausgaben verleiten⁹, wenn sie nicht gar in erster Linie auf Eigennutz und die eigenen Seilschaften bedacht sind und den Geldfluss zum eigenen Profit umleiten¹⁰. Philip Lane und Aaron Tornell erklären solche Budgetdefizite damit, dass die politische Elite die Ölrendite überproportional zur Einnahmensteigerung an einflussreiche Interessengruppen verteilt¹¹. Die unproduktiven Ausgaben wachsen, wobei es oft darum geht, den sozialen Frieden trotz Verschärfung der Ungleichheiten zu wahren: Eine kleine Gesellschaftsgruppe profitiert vom Ölsegen, während die Mehrheit nur die negativen Auswirkungen wie Teuerung und Umweltbelastung zu spüren bekommt. Dieses Phänomen nimmt dort besonders gravierende Formen an, wo die staatlichen Institutionen schwach und die sektoriellen Interessengruppen mächtig sind.

Die folgende Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen ölbedingtem Wachstum der Haushaltseinnahmen und Steigerung der öffentlichen Ausgaben in einigen afrikanischen Ländern südlich der Sahara. Nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) entsprach im Durchschnitt der Jahre 2003 – 2006 eine Zunahme der Steuereinnahmen aus dem Ölsektor um 1 % einem Ausgabenwachstum von 0,3 %¹².

⁷ Es sei denn, die wirtschaftliche Produktivität steige markant an oder ein Teil der Öleinnahmen werde dem Wirtschaftskreislauf entzogen.

⁸ Nicht nur Rohstoffe können die Holländische Krankheit auslösen: Der Mittelzufluss der öffentlichen Entwicklungshilfe oder die Überweisungen aus der Arbeitsmigration können dieselbe Wirkung entfalten.

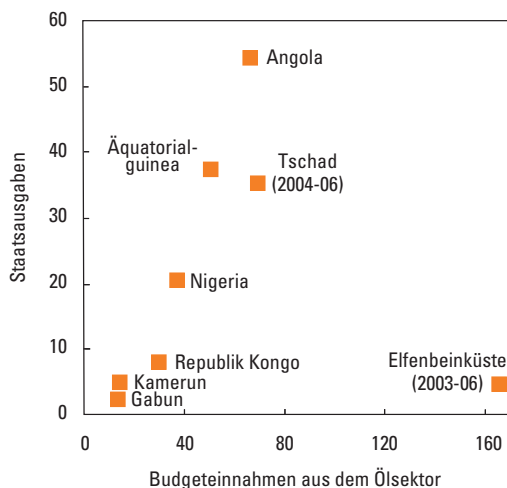
⁹ P. Mitra, *Adjustment in Oil-Importing Developing Countries: A Comparative Economic Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

¹⁰ J. A. Robinson, R. Torvik und T. Verdier, *Political Foundations of the Resource Curse*, CEPR Discussion Paper Series, Nr. 3422, London, Center for Economic Policy Research (CEPR), Juni 2002.

¹¹ P. Lane and A. Tornell, „Power, Growth, and the Voracity Effect“, *Journal of Economic Growth*, Bd. 1, Nr. 2, 1996, S. 213–241.

¹² IMF, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, a.a.O.

Grafik: Öl exportierende Länder in Afrika südlich der Sahara – Haushaltsausgaben und Erdöleinnahmen, 2002-2006 (jährliche Veränderung in Prozent)



Quelle: IMF, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, Washington DC, April 2007, S. 16.

Was die Gefahr von Bürgerkriegen angeht, so sind verschiedene Untersuchungen zum Schluss gekommen, dass sich Spannungen im Zusammenhang mit der Erzeugung und Verteilung der Ölerndite destabilisierend auswirken und das Risiko bewaffneter Konflikte verschärfen. Aufgrund ökonomischer Analysen stellen Paul Collier und Anke Hoeffler fest, dass Länder, deren Wohlstand auf der Rohstoffausbeutung begründet ist, einem erhöhten Bürgerkriegsrisiko ausgesetzt sind; das gilt insbesondere dort, wo ein Drittel oder mehr des Bruttosozialprodukts aus diesem Wirtschaftssektor stammt¹³. Aus einer Untersuchung des Royal Institute of Foreign Affairs (Chatham House) von 2005 geht zudem hervor, dass Länder, in denen täglich zwischen 5,5 und 24 Barrel Öl pro Kopf der Bevölkerung gefördert werden, eher unter Führungsschwäche, politischer Instabilität und bewaffneten Konflikten zu leiden haben¹⁴. Bei einer täglichen Fördermenge von über 24 Barrel pro Einwohnerin und Einwohner (z.B. in Kuwait) verringere die Erdölproduktion die Einkommensarmut einer grossen Mehrheit und wirke sich somit insgesamt positiv für die Bevölkerung aus. Unter 5,5 Barrel (z.B. in Mauretanien) seien die Öleinnahmen zu gering, um wirklich eine Rolle zu spielen. In der „Gefahrenzone“ liegen heute Länder wie Angola, die Republik Kongo und Nigeria. Andere, in denen die Produktion zunimmt (z.B. Sudan) oder sich verringert (Gabun), nähern sich der unteren oder der oberen Grenze dieses Bereichs.

Im Hinblick auf politische und institutionelle Aspekte sehen Autoren wie Nathan Jansen und Leonard Wantchekon einen Zusammenhang zwischen Ressourcenreichtum und autokratischen Regimes in Afrika¹⁵. Wie Terry Lynn

¹³ P. Collier and A. Hoeffler, „On Economic Causes of Civil War“, *Oxford Economic Papers*, Nr. 50, 1998, S. 563–573.

¹⁴ K. Myers, *Petroleum, Poverty and Security*, Chatham House Briefing Papers, London, Royal Institute of International Affairs, Juni 2005.

¹⁵ N. Jensen and L. Wantchekon, „Resource Wealth and Political Regimes in Africa“, *Comparative Political Studies*, Nr. 377, 2004, S. 816–841.

Karl weisen sie darauf hin, dass der Geldsegen aus der Ölförderung Regierungen in die Lage versetzt, Mammutprojekte zu finanzieren oder Ausgaben zugunsten bestimmter Interessengruppen zu tätigen, ohne sich um die Beziehungen zu den steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürgern kümmern oder ihnen Rechenschaft ablegen zu müssen.

Rohstoffförderung und Brennstoffverbrauch haben schwerwiegende Auswirkungen auf die Umwelt. Waldrodungen, Zwangsumsiedlungen, Umweltverschmutzung und weitere schwere Umweltschäden sind nur allzu oft der Preis für Pumpwerke, Pipelines, Raffinerien und Vertriebseinrichtungen, und der Erdölverbrauch gehört zu den Hauptursachen der Klimaerwärmung. Im vorliegenden Beitrag wollen wir nicht auf diese wesentlichen Umweltfragen eingehen, sondern verweisen diesbezüglich auf den Artikel „Öl ins Feuer. Ressourcenkonflikte als Treibstoff für globalen Unfrieden“ von Wolfgang Sachs im Dossier 2006 des *Schweizerischen Jahrbuchs für Entwicklungspolitik*¹⁶.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Mehrzahl der Untersuchungen wenig zuversichtlich stimmt¹⁷. Die meisten Fallstudien bestätigen inzwischen die These vom Fluch der Rohstoffe im Allgemeinen und des Erdöls im Besonderen. Eine wenig erfreuliche Schlussfolgerung für einkommensschwache Länder, die sich, wie wir noch darlegen werden, angesichts des starken Wachstums der weltweiten Nachfrage anschicken, neue Ölvorkommen auszubeuten. Es gibt jedoch auch Ausnahmen: Einige Entwicklungsländer, wie Botswana, Indonesien und Malaysia, haben es verstanden, ihren Reichtum an Bodenschätzen zu nutzen, um mit einem gewissen Erfolg gegen die Armut anzukämpfen. Paul Stevens erklärt dies mit dem wirtschaftspolitischen Kurs, den die Behörden dieser Länder verfolgen: eine vorsichtige Steuer- und Finanzpolitik, Anstrengungen zur wirtschaftlichen Diversifizierung und Unterstützung der Landwirtschaft, eine auf die Vermeidung der Aufwertung ausgerichtete Währungspolitik, kompetente Amtsstellen usw.¹⁸. Die Kausalzusammenhänge zwischen natürlichen Ressourcen und Entwicklung sind vielfältig: Eine definitive und überall gültige Schlussfolgerung ist in diesem Zusammenhang nicht möglich.

Fossile Brennstoffe: immer begehrter

Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate des weltweiten Energieverbrauchs, die sich seit den Siebzigerjahren um die 1,4% bewegte, ist infolge des Wirtschaftsbooms in China und Indien auf 2,8% im Jahre 2004 und 4% im Jahre 2005 gestiegen¹⁹. Ergebnis: ein sprunghafter Anstieg der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt. Der Erdölpreis, der 1999 unter die Marke von 10 Dollar pro Barrel gesunken war,

¹⁶ W. Sachs, „Öl ins Feuer. Ressourcenkonflikte als Treibstoff für globalen Unfrieden“, in C. Schümperli Younossian (Leitung) und X. Tschumi (Dossierverantwortlicher), Internationale Zusammenarbeit zwischen Frieden und Sicherheit, *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik*, Bd. 25, Nr. 2, Genève, IUED, 2006, S. 139–148.

¹⁷ Vgl. auch C. Leite and J. Weidmann, *Does Mother Nature Corrupt?*, IMF Working Papers, Nr. 99/85, Washington, DC, 1999. M. Ross, „The Political Economy of the Resource Curse“, *World Politics*, Bd. 51, Nr. 2, 1999, S. 297–322.

¹⁸ P. Stevens, „Resource Impact: A Curse of a Blessing?“, *CEPMLP Internet Journal*, Bd. 14, Artikel 1, Dundee, Dundee University, 2003, <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/Vol14/article14_1.html> (abgerufen: 7 Juni 2007).

¹⁹ P. Chalmin (dir.), *Cyclope 2006. Les marchés mondiaux*, Paris, Economica, 2006.

stieg auf über 70 Dollar im Sommer 2006. Dieser Anstieg wird sich voraussichtlich noch weiter fortsetzen. Bis 2030 rechnet die Internationale Energieagentur (IEA) mit einer Zunahme der weltweiten Energienachfrage von über 50%. Die voraussichtliche Steigerungsrate des Erdölverbrauchs wird auf rund 40% geschätzt; eine Verschärfung des Preisdrucks im nächsten Jahrzehnt scheint also unvermeidlich. Die IEA prognostiziert daher eine verstärkte Abhängigkeit der Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von den Öl produzierenden Staaten des Nahen Ostens: „Durch die Konzentration der Ölförderung in einer kleinen Gruppe von Ländern mit grossen Reserven – namentlich in den OPEC-Ländern des Nahen Ostens und in Russland – wird deren beherrschende Marktstellung gestärkt, sodass es ihnen leichter möglich sein wird, höhere Preise durchzusetzen.“²⁰

Um sich gegen dieses Risiko abzusichern, versuchen die grossen Ölimportländer, ihre Bezugsquellen zu diversifizieren. Chinesische, indische, malaysische, europäische und nordamerikanische Ölgesellschaften investieren Milliarden Dollar in Sondierbohrungen, Pipelines und die Ausbeutung neuer Ölfelder in immer zahlreicheren Entwicklungsländern (Äquatorialguinea, Ecuador, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Kolumbien, Mauretanien, Myanmar, Papua-Neuguinea, Sudan, Timor-Leste, Tschad usw.). 2006 hat Afrika zum ersten Mal in der Geschichte mehr Erdöl in die USA exportiert als der Nahe Osten: 26% der amerikanischen Erdölimporte stammten aus Algerien, Angola und Nigeria, 23% aus Saudi-Arabien, Irak und Kuwait. Die nachgewiesenen Ölreserven im Nahen Osten übersteigen allerdings bei weitem jene des afrikanischen Kontinents, wo einige Länder den Höhepunkt ihrer Förderkapazität vermutlich bereits überschritten haben; so Gabun im Jahre 1997.

Wird es der Ölsegen den neuen Förderländern leichter machen, die Millenniumsziele für Entwicklung zu erreichen? Inwieweit werden sich die Investitionen in den Brennstoffsektor in einem vermehrten Mittelzufluss zugunsten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung niederschlagen? In letzter Zeit sind verschiedene Initiativen entstanden, die sich alle das Ziel gesetzt haben, den Teufelskreis von Rohstoffwirtschaft und Fehlentwicklung zu unterbrechen. In unerwarteten Bündnissen kämpfen dabei Akteure aus unterschiedlichen Kulturen und mit unterschiedlichen Zielen Seite an Seite: die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, Menschenrechtsorganisationen, private Anleger, Ämter für Entwicklungszusammenarbeit, Regierungen von Förderländern usw. Politische Unterstützung erhalten solche Initiativen auch von einigen Öl produzierenden Industriestaaten (Norwegen, Grossbritannien), die sich dem Fluch des schwarzen Goldes entziehen konnten. Diese Länder möchten ihr Wissen und ihre Erfahrung weitergeben, obschon sie natürlich ganz andere gesellschaftspolitische, demografische, kulturelle und institutionelle Merkmale aufweisen als die neuen afrikanischen Öl-Eldorados südlich der Sahara.

Reaktionen der internationalen Gemeinschaft

Angesichts der Berichte und Studien über den Fluch der natürlichen Ressourcen und die Entwicklung der Rohstoffmärkte konnte die internationale Gemein-

²⁰ International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook 2006. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen*, Paris, IEA, 2006, S. 3, <<http://www.worldenergyoutlook.org/summaries2006/German.pdf>>.

schaft nicht gleichgültig bleiben. Bereits Ende der Neunzigerjahre prangerten bestimmte NRO an, dass raffgierige Regierungen in Komplizenschaft mit der Förderindustrie und dem Finanzsektor die natürlichen Ressourcen plünderten. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beauftragte mehrere Expertengruppen mit der Berichterstattung über die illegale Ausbeutung natürlicher Ressourcen und die Verletzung von Embargos gegen Bürgerkriegsländer.

Ab Mitte der Neunzigerjahre stand die Frage der Finanzierung von Bürgerkriegen im Zentrum der Aufmerksamkeit. Auf Anregung verschiedener NRO (Partnership Africa-Canada, Global Witness) führten die Import- und Exportländer im Rahmen des Kimberley-Prozesses ein Zertifizierungssystem für Diamanten ein. Ziel dieser neuartigen Initiative, der sich die Diamantindustrie, über 70 Regierungen und verschiedene NRO angeschlossen haben, ist es, sicherzustellen, dass Rebellen Gruppen die Diamanten nicht zur Finanzierung von Kriegen gegen legitime Regierungen verwenden können. Das System ist seit Januar 2003 im Einsatz und verbietet jeglichen Handel mit Rohdiamanten mit Ländern, die sich der Initiative nicht angeschlossen haben. Jede Partie Diamanten muss unterwegs von einem Ursprungszertifikat begleitet sein. Verletzt ein Land das Zertifizierungsgebot oder die entsprechenden Verfahrensvorschriften, so kann es vom System und damit vom (legalen) Diamantenhandel ausgeschlossen werden.

Seit Diamanten nur noch mit einem Zertifikat exportiert werden dürfen, ist auch der Wert der Diamantexporte aus Ländern, in denen bisher ein Grossteil des Handels über informelle oder illegale Kanäle lief, gestiegen. In mehreren Produzentenländern sind folglich die Steuereinnahmen aus dem Diamantenabbau gestiegen. Das Kimberley-System ist jedoch kein Instrument der Entwicklung. Für das Schicksal von Hunderttausenden von Schürfern bringt es keine Verbesserung. Deshalb haben am Kimberley-Prozess beteiligte NRO im Oktober 2005 in Accra mit Unterstützung der Industrie und der Regierungen die *Diamond Development Initiative* gegründet mit dem Ziel, die Lebensbedingungen und die Entlohnung der Minenarbeiter insbesondere durch Bildung, Kreditzugang und Lieferung von Ausrüstungsgütern zu verbessern.

In Abweichung von den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) gestattete deren Allgemeiner Rat den am Kimberley-Prozess beteiligten Staaten im Februar 2003, von der Meistbegünstigungsklausel abzusehen und diskriminierende quantitative Importrestriktionen gegen Länder zu verhängen, die im Verdacht stehen, den Handel mit „Konfliktdiamanten“ zu begünstigen. Der WTO-Rat für Warenverkehr rechtfertigte diese Abweichung von wesentlichen Grundsätzen des multilateralen Handelssystems mit „dem besonderen humanitären Charakter dieser Frage, den verheerenden Auswirkungen der mit Konfliktdiamanten finanzierten Kriege auf den Frieden und die Sicherheit der Menschen in den betroffenen Ländern sowie den groben Menschenrechtsverletzungen, die in solchen Kriegen verübt worden sind“²¹. Ende 2006 wurde die Ausnahmegewilligung für weitere sechs Jahre erneuert.²²

²¹ WTO, *Agreement reached on WTO waiver for „conflict diamonds“*, 26. Februar 2003, <http://www.wto.org/english/news_e/news03_e/goods_council_26fev03_e.htm> (abgerufen: 7. Juni 2007). Nichtoffizielle Übersetzung aus dem englischen Original.

²² WTO, *Goods Council considers new EC enlargement, extends Kimberley waiver*, 20. November 2006, <http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/ctg_20nov06_e.htm> (abgerufen: 7. Juni 2007).

Die Weltbank überlegte sich im Juli 2001, ob es noch angemessen sei, weitere Darlehen für den Abbau von Rohstoffen zu gewähren. Die Untersuchung lief unter dem Titel *Extractive Industries Review* und wurde von einem Expertengremium unter der Leitung des früheren indonesischen Umweltministers Emil Salim durchgeführt. Sie bot Anlass zum Dialog zwischen der Weltbank und den verschiedenen betroffenen Anspruchsgruppen: Regierungen, Organisationen indigener Völker, Gewerkschaften, Industrien, akademischen Kreisen usw. Der Untersuchungsbericht gelangte zum Schluss, dass die Weltbank weiterhin eine Rolle in der Rohstoffwirtschaft spielen dürfe, jedoch nur, um auch sicherzustellen, dass die Abbauprojekte dem Kampf gegen die Armut und zur nachhaltigen Entwicklung dienen. Wie wir im Folgenden noch sehen werden, gilt es angesichts der Vorkommnisse im Tschad inzwischen als sehr fraglich, ob die Weltbank dazu fähig ist, gegen den Fluch der Ressourcen anzukommen.

Einige Regierungsstellen für Entwicklungszusammenarbeit machten die gute Verwaltung der Ölgelder zu einem Hauptthema ihrer Tätigkeit. Es erstaunt nicht, dass gerade zwei Länder, die selbst Brennstoffe exportieren, aufgrund ihrer eigenen Erfahrung bei der Verwaltung der Ölrendite hier die Initiative ergriffen. Das *UK-Department for international Development* (Department für internationale Entwicklung, DFID) spielte eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung und Umsetzung der Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (s. unten). Die Norwegische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (NORAD) lancierte das Programm „Öl für Entwicklung“, das den Förderländern des Südens helfen soll, ihre Öleinnahmen für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung einzusetzen. NORAD bietet zudem Ländern wie Angola, Kambodscha, Irak, Sudan und Vietnam Beratung in Fragen des Ressourcen- und Renditenmanagements sowie des Umweltschutzes.

Doch auch der Privatsektor reagierte. Zahlreiche multinationale Gesellschaften gaben sich Verhaltensregeln und Leitbilder in den Bereichen Umweltschutz, Menschenrechte, Arbeitsbedingungen und Beziehungen zu den lokalen Gemeinschaften. Die Diskussionen um die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen betreffen nicht nur die Freiwilligkeit oder rechtliche Verbindlichkeit der eingegangenen Verpflichtungen, sondern berühren auch komplexe ethische Fragen. Insbesondere soll die unternehmerische Verantwortung der Rohstoffindustrie beispielsweise bei der Preisfestlegung, den Teilungsverträgen mit den Gastgeberstaaten, der Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen, der Gewinnrückführung oder auch der Steuerhinterziehung über Offshoregesellschaften besser definiert und abgegrenzt werden.

Einkommenstransparenz

Die zwischen den Staaten und den Ölgesellschaften ausgehandelten Vertragsbedingungen bestimmen massgeblich die Budgeteinnahmen der Förderländer. Angesichts der Preissteigerung im Erdölsektor haben die Regierungen mehrerer Länder²³ eine Revision ihrer Verträge und Steuerabkommen mit den Ölgesellschaften gefordert, um eine günstigere Verteilung der Gewinne auszuhandeln.

Vor diesem Hintergrund besteht der Sinn der Einkommenstransparenz darin, Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, von ihren Regierungen Rechen-

²³ Beispielsweise Algerien, Bolivien, Russland und Venezuela.

schaft über die Verwendung der Ölgelder zu verlangen und so das Unterschlagungs- und Korruptionsrisiko zu reduzieren. Mit einer vernünftigen Mittelzuweisung sollte es dann möglich sein, die wichtigsten Risiken im Zusammenhang mit der Rohstoffausbeutung einzudämmen – wirtschaftliche Risiken (Holländische Krankheit, mangelnde Diversifizierung) wie auch politische Risiken (ungerechte Einkommensverteilung, die zur Instabilität oder sogar zu bewaffneten Konflikten führen kann). In der Praxis ist es für die Akteure der Zivilgesellschaft unmöglich, die Zahlungen und Staatseinnahmen aus der Förderung und dem Verkauf fossiler Brennstoffe in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Die Produktionsaufteilungsverträge und die Gebührenregelungen sind undurchsichtig und kompliziert. Diese Fragen werden nun in Ausbildungsmodulen, Beratungsmandaten und an die Allgemeinheit gerichteten Veröffentlichungen²⁴ behandelt.

□ *Publish what you pay*

Die britische NRO Global Witness war die erste, die öffentliche Kampagnen zur Verbesserung der Transparenz bei der Rohstoffausbeutung und der Verwaltung der Rohstoffeinnahmen durchführte. In ihrem 1999 in Luanda veröffentlichten Bericht *A Crude Awakening* prangerte Global Witness die Komplizenschaft der Erdölunternehmen und Banken mit dem angolanischen Regime bei der Plünderung der Ölerendite zum Schaden der Bevölkerung an. Ähnliche Bedenken hatte auch der IWF, der eine externe Revision des angolanischen Staatshaushalts zur Bedingung für die Wiederaufnahme seiner Hilfsprogramme machte.

Zusammen mit anderen NRO²⁵ lancierte Global Witness im Juni 2002 auf Initiative des Financiers und Präsidenten des Open Society Institutes George Soros die Kampagne „Publish what you pay“ (PWYP), die von allen multinationalen Gesellschaften und staatlichen Unternehmen einzeln die Offenlegung ihrer Jahresnettozahlungen an die jeweiligen Regierungen fordert. Zu den Einnahmen, die publiziert werden sollen, gehören namentlich: als Wertanteil an der Produktion bezeichnete Förderabgaben, Sonderabgaben bei Vertragsunterzeichnung, Steuern der Unternehmen auf den Gewinn nach Abzug aller Rücklagen und Investitionskosten für die Erschließung und Nutzung der Rohstoffvorkommen, Quellensteuern auf ausgezahlte Dividenden, Zollgebühren, Mehrwertsteuern usw. PWYP fordert, dass diese Informationen in der Ortssprache und -währung bereitgestellt und der Zivilgesellschaft zugänglich gemacht werden. Die Zahlen sollen von einem Multi-Stakeholder-Kontrollorgan oder vom IWF überprüft werden.

Die PWYP-Kampagne zielt nicht direkt auf die Regierungen der Förderländer ab, sondern übt vielmehr Druck auf einflussreiche Stellen und Personen aus, damit diese wiederum die Regierungen zu verstärkter Transparenz auf diesem heiklen Gebiet animieren. Insbesondere richtet sie sich an die Weltbank, den IWF, die Börsenbehörden und die Handelsbanken, damit diese auf die Rohstoffindustrie und die Förderländer einwirken, um der Verpflichtung zu Einkommenstransparenz Vorrang vor den Geheimhaltungsklauseln zu verschaffen²⁶.

²⁴ Z.B. J. Shultz, *Follow the money/A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, New York, Open Society Institute, 2005.

²⁵ CAFOD, Oxfam UK, Save the Children UK, Transparency International UK, Catholic Relief Services, Human Rights Watch, Pax Christi NL, Caritas France usw.

²⁶ S. Internetseite der Kampagne PWYP: <<http://www.publishwhatyoupay.org>>.

□ Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft

Der PWYP-Kampagne ist es gelungen, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf die Problematik der Transparenz im Zusammenhang mit der Bergbau- und Ölförderung zu lenken. Anlässlich des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung von 2002 in Johannesburg kündigte Tony Blair die Lancierung einer Multi-Stakeholder-Initiative zu diesen Fragen an. Im folgenden Jahr verabschiedeten die G-8-Staaten an ihrem Gipfel in Evian eine gemeinsame Erklärung, in der sie Regierungen und Unternehmen dazu aufriefen, die Zahlungsbeiträge offenzulegen. Am 17. Juni 2003 gründete die britische Regierung an einer Konferenz mit Beteiligung der Öl- und Bergbaugesellschaften, der Nichtregierungsorganisationen, der Regierungen von Verbraucher- und Förderländern, internationaler Organisationen sowie des Finanzsektors die Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI). Die Teilnehmenden legten gemeinsame Grundsätze für die Transparenz der Einnahmen aus der Rohstoffwirtschaft fest. Das DFID spielte dabei eine zentrale Rolle und übernahm auch das Sekretariat der Initiative.

Bereits 2003 kamen die verschiedenen Anspruchsgruppen darin überein, dass durch die Offenlegung und Überprüfung der Unternehmenszahlungen und der Staatseinnahmen aus der Rohstoffwirtschaft eine Stärkung der Good Governance in rohstoffreichen Ländern anzustreben sei. Transparenzmechanismen sollten in allen rohstoffreichen Entwicklungsländern eingeführt werden, also in Ländern, deren Budgeteinnahmen zu über einem Viertel aus der Rohstoffwirtschaft stammen. Die Umsetzung der EITI auf nationaler Ebene wurde erst im März 2005 genauer definiert: Unternehmen, die sich an der Initiative beteiligen und in einem der Unterzeichnerstaaten Ressourcen ausbeuten, müssen alle ihre Zahlungen an die Regierung zumindest global und konsolidiert angeben. Die Regierung ist ihrerseits verpflichtet, die von privaten Gesellschaften wie auch von Staatsbetrieben geleisteten Zahlungen regelmässig zu veröffentlichen und so einen Vergleich oder eine „Angleichung“ zwischen den Zahlen der Gesellschaften und den Regierungsangaben zu ermöglichen. Sie muss zudem alle weiteren Einnahmen aus Rohstoffabbau und Rohstoffhandel offenlegen. Alle diese Zahlen sind durch ein „glaubwürdiges und unabhängiges Auditing-System“ zu überprüfen. Die Zivilgesellschaft soll Gelegenheit erhalten, sich an der Konzeption, Überwachung und Bewertung des Prozesses sowie an der öffentlichen Debatte über die Einnahmen aus dem Rohstoffsektor zu beteiligen. Es wird vorgeschlagen, jedem Erzeugerland einen „glaubwürdigen und unabhängigen Verwalter“ zuzuweisen, um dem Prozess auf nationaler Ebene zu mehr Glaubwürdigkeit zu verhelfen.

Und die konkreten Ergebnisse? Im Oktober 2006 veröffentlichten PWYP und das Revenue Watch Institute einen Bericht mit dem Titel *Eye on EITI*²⁷. Darin wird der Initiative ein gewisser Erfolg zuerkannt: 21 Regierungen afrikanischer, asiatischer und lateinamerikanischer Staaten (von insgesamt 53 rohstoffreichen Ländern) sind von 2003 bis 2006 der EITI beigetreten. Doch nur zwei von ihnen, Nigeria und Aserbaidschan, haben auditierte Berichte veröffentlicht. Acht hatten noch keinen Verantwortlichen für den EITI-Prozess bestimmt, zehn noch kein Multi-Stakeholder-Komitee gebildet. Schlimmer noch: Aktivisten aus der

²⁷ Publish What You Pay und Revenue Watch Institute, *Eye on EITI. Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative*, New York, Revenue Watch Institute, 2006, 32 S.

Zivilgesellschaft waren wegen ihres Einsatzes für mehr Transparenz verfolgt oder eingeschüchtert worden. Diese Aktivisten werden von NRO des Nordens oder sogar von öffentlichen Ämtern für Entwicklungszusammenarbeit unterstützt. Einige von ihnen fragen sich nun, ob sie nicht mit dem Feuer gespielt haben, als sie Organisationen der Zivilgesellschaft mobilisierten, deren Vertreterinnen und Vertreter darauf von den Behörden ihres Landes in ihrer körperlichen Integrität bedroht wurden. Langfristig geht es zweifelsohne darum, dass in autokratischen Staaten der demokratische Dialog aufkommt und eine Gegenbewegung entsteht – aber zu welchem Preis für die massiv unterdrückten Aktivisten?

Der Bericht *Eye on EITI* hebt noch ein weiteres Problem hervor: Weil die einzelnen Zahlungen der Unternehmen in konsolidierter Form aufgeführt werden, ist es schwierig, festzustellen, woher mögliche „Lücken“ in der Buchhaltung stammen. Nach Ansicht von PWYP wäre es deshalb unerlässlich, jede Zahlung und jede Einnahme einzeln nach Unternehmen und Einnahmenkategorie aufzuführen und zu beziffern, wie dies Nigeria getan hat. Zudem wäre unbedingt die Veröffentlichung der Investitionsverträge zwischen den ausländischen Gesellschaften und den Regierungen der Gastgeberländer zu erfordern. So hätten die Organisationen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, sich über die Konditionen und Berechnungsmodi zu informieren, aufgrund derer die Kosten festgestellt und die Gewinnverteilung zwischen den Unternehmen und der Regierung vorgenommen werden.

Die EITI stellt also zwar einen Schritt in die richtige Richtung dar, zeigt aber auch schwerwiegende Schwachstellen auf. Wie bei jedem streng freiwilligen Prozess haben Unterzeichner, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, keine rechtlichen Sanktionen zu befürchten. Um an Durchsetzungskraft zu gewinnen, müssten die EITI-Grundsätze in die nationale Gesetzgebung überführt werden. Angesichts der Geheimhaltung, welche die Verträge umgibt, und der fehlenden disaggregierten Daten besteht für die Akteure der Zivilgesellschaft zudem nur eine beschränkte Transparenz.

Budgetzuweisung und Entwicklungsfinanzierung am Beispiel des Tschad

Transparenz ist kein Ziel an sich, sondern ein Mittel, das über eine bessere Verwaltung der öffentlichen Ausgaben letztendlich dem Kampf gegen den Fluch der Ressourcen dienen soll. Der Fall Tschad ist hierfür lehrreich. Die Weltbank hatte ein Darlehen für den Bau der Tschad –Kamerun-Pipeline und die Erstellung der Infrastruktur für die Ölfelder von Doba bewilligt. Es handelte sich dabei um die grösste private Investition, die je in Afrika südlich der Sahara getätigt worden war. Vom finanziellen Gesichtspunkt aus ging es nicht um ein besonders hohes Darlehen (293 Millionen Dollar auf Gesamtkosten im Betrag von 4200 Millionen)²⁸, doch man erhoffte sich davon ausschlaggebende Auswirkungen auf die Verwendung der Ölgelder, denn im Gegenzug für den Kredit ging die tschadische Regierung Verpflichtungen in Bezug auf die Zuweisung der entsprechenden Einnahmen ein.

²⁸ D. Mascré, *Course aux hydrocarbures, crise du Darfour, déstabilisation régionale. Le Tchad entre jeux pétroliers et jeux guerriers*, Institut Thomas More Working Papers, Nr. 9/FR, Paris; Brüssel, Institut Thomas More, 2007.

Im Jahr 2003 stimmt das tschadische Parlament auf Druck der Geldgeber dem Gesetz 001 zu. Darin werden 72 % der Öleinnahmen für entwicklungspolitisch vorrangige Bereiche (Bildung, Gesundheitswesen, Infrastruktur) reserviert; weitere 10 % sollen in einem gesperrten Fonds für zukünftige Generationen angespart werden, 4,5 % sind für die Förderregion bestimmt. Sobald die ersten Zahlungen der Ölgesellschaften eintreffen, kommt es allerdings zu ersten Unregelmässigkeiten: Die tschadische Regierung verwendet nämlich einen Teil der Einnahmen für Waffenkäufe. Der Weltbank ist hingegen am Erfolg des „tschadischen Modells“ gelegen, umso mehr, als sie im Zusammenhang mit der erwähnten *Extractive Industries Review* den Beweis antreten muss, dass ihr Engagement in der Rohstoffwirtschaft zur Entwicklung der Empfängerländer beiträgt.

Die schwelende Krise bricht im Dezember 2005 aus, als das tschadische Parlament eine Abänderung des Gesetzes 001 beschliesst. Präsident Idriss Déby Itno lässt Sicherheits- und Verwaltungsausgaben ebenfalls zu prioritären Bereichen erklären, die mit den Öleinnahmen finanziert werden dürfen. Der Fonds für zukünftige Generationen wird aufgelöst. Dieser Fonds war nach dem Vorbild des staatlichen Erdölfonds von Norwegen errichtet worden, um einerseits einen Teil der Einnahmen aus dem Verkehr zu ziehen und so der „Holländischen Krankheit“ vorzubeugen und andererseits den Übergang zu einer Zeit nach dem Erdöl vorzubereiten, wenn der Höhepunkt der Förderung überschritten wäre und die Ölreserven langsam zur Neige gehen würden. Dieser Affront ist auch ein direkter Schlag gegen die Glaubwürdigkeit der Weltbank, die folglich ihre Kreditprogramme stoppt und Neuverhandlungen mit dem Tschad aufnimmt. Am 26. April 2006 versöhnen sich die beiden Seiten und schliessen einen neuen Vertrag, wonach 70 % der Öleinnahmen für die Armutsbekämpfung bestimmt sind. Sicherheitsausgaben sind aus dem allgemeinen Budget zu finanzieren. Der Fonds für zukünftige Generationen wird nicht wieder errichtet.

Wie ist dieser Sieg von Präsident Déby zu erklären? Die Antwort liegt zweifelsohne in den weltpolitischen Spannungen, die sich in dieser Region bemerkbar machen. Mitte April 2006 hatten tschadische Rebellen die Hauptstadt N’Djamena angegriffen und das bestehende Regime bedroht. Die Furcht, ein neues, Khartum zugewandtes und den westlichen Interessen feindlich gesinntes Regime könne an die Macht kommen, war sicherlich ein gewichtiger Faktor für die Entscheidung der Weltbank, ihr Finanzierungsprogramm zu weit weniger strengen Bedingungen als 2003 wieder aufzunehmen.

Möglichkeiten und Grenzen der Multi-Stakeholder-Initiativen

Die sogenannten Multi-Stakeholder-Initiativen, also Initiativen, an denen sich mehrere betroffene Anspruchsgruppen beteiligen, sind eine Antwort auf das Führungsdefizit, das in Zeiten der Globalisierung entsteht, wenn die Handlungsträger aus Wirtschaft und Finanz immer mächtiger, die Staaten hingegen immer schwächer werden. Sie haben den Anspruch, über freiwillige und unverbindliche Verpflichtungen staatlicher und privater Akteure (*soft laws*) einige der schlimmsten Auswüchse der Globalisierung zu korrigieren. Multi-Stakeholder-Initiativen versuchen typischerweise dort einzu-

greifen, wo der Markt bei der Herstellung und Bewahrung globaler öffentlicher Güter scheitert²⁹.

Nach dem Ende des Kalten Krieges entstanden immer zahlreichere Multi-Stakeholder-Initiativen. Ihre Trägerschaft war vielfältig: internationale Finanzinstitutionen, NRO, Persönlichkeiten aus Showbusiness, Finanz und Politik, Ölgesellschaften, Regierungen der Rohstoffländer sowie staatliche Stellen für Entwicklungszusammenarbeit. Über solche Initiativen können die Entwicklungsorganisationen zu einflussreichen Akteuren in Beziehung treten, die sie bis anhin mehr oder weniger bewusst ignorierten. Das ermöglicht ihnen die Beteiligung an Entscheidungsprozessen, zu denen sie bisher keinen Zugang hatten, obschon es dabei um entwicklungspolitisch höchst relevante Fragen ging.

Multi-Stakeholder-Initiativen widersprechen weder den Grundsätzen des Liberalismus noch der Marktlogik. Ganz im Gegenteil: Sie bedienen sich häufig der Marktmechanismen, um auf das Verhalten von Anspruchsgruppen – insbesondere von Anlegern und Verbrauchern – einzuwirken³⁰. Im Vergleich zu den traditionellen Prozessen, die auf das Gespräch zwischen Regierungen setzen, sind sie flexibler und rascher. Sie zeichnen sich durch eine pragmatische Grundeinstellung aus; es geht um konkrete Lösungen für die konkreten Probleme, mit denen die Teilnehmenden vor Ort konfrontiert sind. Ernst zu nehmende Fragen stellen sich allerdings, was die Steuerung, die Legitimierung und die Wirksamkeit solcher Initiativen betrifft. Schwächen ergeben sich insbesondere aus der Freiwilligkeit und Unverbindlichkeit, die sie kennzeichnen und die rechtliche Sanktionen ausschliessen. Multi-Stakeholder-Initiativen setzen auf marktwirtschaftliche Anreize, um Anleger und Verbraucher zu mobilisieren und so Missbräuche zu bestrafen. Im Falle des Erdöls sind die Konsumierenden allerdings gar nicht in der Lage, Länder, die sich nicht der EITI anschliessen, mit einem Boykott unter Druck zu setzen. Es dürfte ihnen kaum möglich sein, zu erfahren, woher die Erdölprodukte stammen, die sie kaufen. Um Gelegenheit zu erhalten, wie beim Diamantenmarkt Druck auf die Produzenten auszuüben, müssten sie den Weg, den das Öl von seiner Förderung bis zum Einzelhandel zurücklegt, zurückverfolgen können, was nicht ohne die aktive Beteiligung der Handelshäuser und Vertriebsgesellschaften geht. Anlegerinnen und Anleger können hingegen über die Finanzierungskonditionen für Ölförderungsprojekte sowie über eine „ethische“ Anlagpolitik auf den Ölmarkt einwirken.

In seinem Schlussbericht betont John Ruggie, Sonderberichterstatter des UNO-Generalsekretärs für Menschenrechte und transnationale Unternehmen, dass für Multi-Stakeholder-Initiativen die Herausforderung darin besteht, ihre Glaubwürdigkeit und ihre Wirksamkeit zu beweisen³¹. Doch wie lässt sich diese Wirksamkeit messen? Wie kann man die Resultate vor Ort und die Sogwirkung für andere Initiativen beziffern? Oran Young schlägt vor, die Evaluationskriterien in fünf Fragenbereiche einzuteilen³²: 1. Trägt die Initiative zur Lösung der

²⁹ Die ersten Multi-Stakeholder-Initiativen sind im Zusammenhang mit Umweltproblemen entstanden (z.B. Weltkommission für Staudämme, Globaler Umweltfonds, Forest Stewardship Council usw.).

³⁰ Vgl. z.B.: W. Reinicke, „The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks“, Foreign Policy, Winter 1999–2000, S. 44–57.

³¹ United Nations General Assembly, *Business and human rights: mapping international standards of responsibility and accountability for corporate acts*, A/HRC/4/35, 19. Februar 2007, S. 18–19.

³² O. Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

Probleme bei, die zu ihrer Gründung geführt haben? 2. Sind die ursprünglichen Ziele erreicht worden? 3. Schlagen sich die Ergebnisse in geeigneten Bestimmungen in der Rechtsordnung und dem politischen System der Mitgliedsstaaten nieder? 4. Entstehen aufgrund der Initiative gesellschaftliche Bräuche, die von ihren Mitgliedern Zeit, Energie und Ressourcen erfordern? 5. Sind die Ergebnisse effizient, dauerhaft und stabil? Um die Wirksamkeit von Multi-Stakeholder-Initiativen zu messen, kann man somit auf die Verhaltensänderungen abstellen, die sie aufgrund eines besseren Verständnisses der Problematik bei den wichtigsten Stakeholdern hervorrufen. Doch obschon sich diese Initiativen für eine neue Governance ausserhalb des rein staatlichen Rahmens starkmachen, sind sie in ihren Auswirkungen weitgehend auf die Regierungen und deren politischen Willen, die eingegangenen Verpflichtungen in der Praxis auch umzusetzen, angewiesen.

Vergessen wir nicht, dass Multi-Stakeholder-Initiativen Anspruchsgruppen mit sehr unterschiedlichen Interessen und Beweggründen um gemeinsame Grundsätze und Ziele scharen. Es ist daher nur natürlich, dass Interessenskonflikte zu starken Spannungen führen, insbesondere wenn bestimmte Anspruchsgruppen enttäuscht sind, dass eine Initiative sich in der Praxis als wenig wirksam und ineffizient herausstellt. In solchen Fällen kristallisiert sich der Konflikt häufig um Regelungsmechanismen, die bei der Gründung der Initiative zu wenig genau definiert wurden. So müssen beispielsweise die Zulassungskriterien für die Stakeholder oder die Ausschlussbestimmungen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen geklärt werden. Daraus ergeben sich Fragen der Governance: Wer trifft wie welche Entscheidungen? Wie viel politisches Gewicht soll den einzelnen Stakeholdern in Steuerungsfragen zugemessen werden? Wie wird die Vertretung der „Zivilgesellschaft“ und des „Privatsektors“ bestimmt? Wer finanziert eine Multi-Stakeholder-Initiative, und welche Auskunftsrechte sind damit verknüpft?

Im Rohstoffsektor stellten sich in letzter Zeit solche Governance-Fragen mit besonderer Dringlichkeit (zum Beispiel bei den freiwilligen Grundsätzen zur Wahrung der Sicherheit und der Menschenrechte³³). Im Falle der EITI wurde eine internationale Beratergruppe unter der Leitung des Präsidenten von Transparency International mit der Ausarbeitung von geeigneten Mechanismen beauftragt. Zur Gruppe gehörten Vertreterinnen und Vertreter der Regierungen, NRO und Unternehmen sowie ein Vermögensverwalter. In ihrem Bericht von 2006 schlug die Beratergruppe vor, die Leitung der Initiative einem Vorstand anzuvertrauen, der sich aus fünf Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen, fünf Vertretern der Rohstoffindustrie, acht Vertretern der Mitgliedsstaaten und einem Vertreter einer Kapitalanlagegesellschaft zusammensetzen sollte. Fünf von 37 Kandidierenden der Zivilgesellschaft aus den Ländern der Nordens und des Südens wurden an der EITI-Konferenz vom Oktober 2006 in Oslo³⁴ in den EITI-Vorstand gewählt. Zudem wurde beschlossen, das EITI-Sekretariat von

³³ Die Entscheidungen der Mitglieder der Initiative *Voluntary Principles on Security and Human Rights* zur Zulassung und zum Ausschluss von Mitgliedern (Rohstoffindustrie) stellen ein treffendes Beispiel für solche Spannungen dar. Vgl. *The Voluntary Principles on Security and Human Rights Plenary Adopts Formal Participation Criteria*, <http://www.voluntaryprinciples.org/news/200705_VP_Participation.pdf>.

³⁴ Vgl. <<http://www.EITIooslo.no>>.

London (DFID) zu einer rechtlich unabhängigen, aber von der Norwegischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit unterstützten Stelle mit Sitz in Oslo zu verlegen. Die Zukunft wird zeigen, ob dieses Modell zu den erhofften Ergebnissen führt.

Schlussfolgerungen

Multi-Stakeholder-Initiativen erproben neue Governance-Modelle. Im Rohstoffsektor sind sie Ausdruck des gemeinsamen Willens, gegen den Fluch der Ressourcen anzukämpfen. Abgesehen von Aserbaidschan und Nigeria zeigen sich die meisten Öl produzierenden Länder in der EITI allerdings kaum bereit, die Mindestanforderungen an die Umsetzungsmechanismen auf nationaler Ebene zu erfüllen, was vermuten lässt, dass es noch allzu oft am politischen Willen mangelt. Zudem zeigen die Einschüchterungsmassnahmen einiger Regierungen gegen Mitglieder der Zivilgesellschaft, die sich für mehr Transparenz bei den Erdöleinnahmen einsetzen, dass bestimmte Länder durchaus nicht gewillt sind, ihre Verpflichtungen aufgrund der EITI in die Tat umzusetzen. Die laufende Konkretisierung der Zulassungs- und Ausschlussmodalitäten sollte der Initiative zu mehr Glaubwürdigkeit verhelfen, könnte aber auch zum Ausschluss armer Länder mit Governance-Schwächen führen, für welche die Initiative gerade besonders angebracht wäre.

Wie auch andere Initiativen, die auf ein besseres Ressourcenmanagement im Rohstoffsektor abzielen, kam die EITI hauptsächlich mit der Beteiligung und politischen Unterstützung europäischer Länder zustande. Die Vereinigten Staaten, China und Indien sind der Initiative nicht beigetreten, obwohl sie zu den bedeutendsten Absatzmärkten zählen und trotz der namhaften Investitionen ihrer Bergbau- und Ölförderungsindustrie in politisch oft instabile Gegenden Afrikas. Dadurch verringert sich die Wirksamkeit der EITI sehr, denn ihre Mitglieder könnten zögern, allzu heftigen Druck auf renitente Rohstoffländer auszuüben, solange diese die Möglichkeit haben, europäische, amerikanische und asiatische Gesellschaften gegeneinander auszuspielen.

Die von der EITI geförderte Einkommenstransparenz ist nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Damit der Ölsegen wirklich der Bevölkerung zugute kommt und zur Erreichung der Millenniumsziele für Entwicklung beiträgt, ist zudem eine sinnvolle Zuweisung der Einnahmen erforderlich. Die jüngsten Wechselfälle im Tschad haben die Erwartungen enttäuscht, die in den zusammen mit der Weltbank erarbeiteten Zuweisungsschlüssel gesetzt worden waren. Es hat sich als illusorisch erwiesen, in einem Kontext schwacher Regierungsführung und regionaler Instabilität auf Bedingungen zur Entwicklungshilfe zu setzen, um den Fluch des schwarzen Goldes zu bannen. Diese Feststellung scheint jenen NRO recht zu geben, die sich von Anfang an gegen jegliche Beteiligung der Weltbank an der Finanzierung der Pipeline und der Ölförderungsinfrastruktur ausgesprochen hatten, weil sie der Ansicht waren, dass unter den herrschenden politischen, institutionellen und sozialen Bedingungen ein wirksamer Einsatz der Ölgelder im Kampf gegen die Armut im Tschad nicht möglich sei.

Angesichts der Entwicklung von Angebot und Nachfrage wird der Druck, die Erdölförderung in instabilen Ländern mit schwacher Governance weiter zu

erhöhen, nicht nachlassen. Die Weltbank hat nicht die Macht, die Ausbeutung des schwarzen Goldes zu verhindern, indem sie sich weigert, sich an der Finanzierung von Ölprojekten zu beteiligen. Initiativen wie die EITI sind daher sinnvoll und angebracht. Sie ermöglichen es, einflussreiche Akteure für einen Einsatz der Ölgelder zu mobilisieren, der dem Kampf gegen die Armut und nicht einem weiteren Bürgerkrieg dient. Doch solche freiwilligen Initiativen reichen nicht aus.

Die Finanzmärkte haben die Macht, die Regierungen der Produktionsländer wie auch die Bergbau- und Ölförderungsgesellschaften entscheidend zu beeinflussen. Zu begrüssen ist die Unterzeichnung einer Erklärung zur Unterstützung der EITI durch über 70 Rentenfonds und Finanzinstitute im Oktober 2006, die Guthaben in der Grössenordnung von insgesamt 12300 Milliarden Dollar verwalten³⁵. Doch die Finanzwelt kann und muss ihre Rolle viel entschiedener spielen. Es geht dabei nicht nur um das Schicksal der vom Fluch der Ressourcen getroffenen Völker, sondern auch um ein wohlverstandenes Eigeninteresse. Transparenz kann nämlich zu einer Verbesserung des Investitionsklimas, zur Verringerung des Korruptionsrisikos und zur Versorgungssicherheit beitragen – mit positiven Auswirkungen sowohl für die Produzenten- und Konsumentenländer als auch für die Finanzmärkte. Rentenfonds, Banken und Versicherungen könnten beispielsweise nach dem Vorbild der internationalen Finanzinstitutionen alle Kredite, Anlagen und Risikogarantien im Rohstoffsektor mit einer Transparenzklausel versehen. Die Behörden der wichtigen Börsenplätzen müssten, wie dies die PWYP-Kampagne empfiehlt, ähnliche Bestimmungen in die Offenlegungsvorschriften für börsenkotierte Bergbau- und Ölgesellschaften einführen. Und die Handelsbanken sollten schon in ihrem eigenen Interesse mehr Transparenz fordern, wenn sie durch zukünftige Einnahmen aus der Ölförderung gesicherte Darlehen gewähren.

Norwegen und Grossbritannien haben sowohl auf politischer Ebene als auch durch die finanzielle und administrative Unterstützung ihrer Entwicklungshilfeagenturen eine echte Führungsrolle auf diesem Gebiet wahrgenommen. Die Schweiz hat sich hingegen wenig engagiert, wohl weil sie als rohstoffarmes Land auch keine Erfahrung bei der Verwaltung von Rohstoffen vorzuweisen hat. Dafür verfügt sie über einen international bedeutenden Finanz- und Handelsplatz. Die Schweiz könnte also die Initiative ergreifen und die Schlüsselfiguren der Finanz- und Handelswelt mobilisieren, um den Ländern, die das Glück – oder das Pech – haben, über reiche Rohstoffvorkommen zu verfügen, zu helfen, daraus die Mittel zur Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu ziehen. Sowohl für die Produzentenländer als auch für die Finanzmärkte stehen wesentliche Interessen auf dem Spiel, die einen bedeutenden Einsatz zugunsten vermehrter Transparenz und einer besseren Zuweisung der Einnahmen rechtfertigen. Solche Initiativen können dazu beitragen, den Fluch der Ressourcen zu bannen, indem sie den Betroffenen bei dem tief greifenden gesellschaftlichen Wandel zur Seite stehen, der sich bei jeder Form von Goldfieber – sei das Gold nun gelb oder schwarz – als Begleiterscheinung einstellt.

³⁵ Unter den Schweizer Finanzinstituten haben sich Ethos, Sarasin und Swiss Re Asset Management dieser Erklärung angeschlossen.

IUED

Zum Zeitpunkt, da die internationale Gemeinschaft sich anschickt, den auf der Konferenz von Monterrey 2002 zur Entwicklungsfinanzierung erreichten Konsens zu evaluieren, befasst sich das Dossier 2007 des *Schweizerischen Jahrbuchs für Entwicklungspolitik* mit zwei Aspekten der Problematik: Mobilisierung lokaler Ressourcen einerseits, Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen der Entwicklungsländer andererseits.

Im Jahr 2002 hat die Konferenz über Entwicklungsfinanzierung einen Aktionsplan erstellt, der auf sechs komplementären Themenbereichen beruhte: Mobilisierung interner Finanzmittel, Direktinvestitionen und sonstige ausländische Privatkapitalbeiträge, Welthandel, öffentliche Entwicklungshilfe, Entschuldung, Überprüfung der internationalen Währungs-, Finanz- und Handelssysteme. Fünf Jahre danach bleibt der "Konsens von Monterrey" eine Referenz. Ihm verdankt man die Erkenntnis, dass eine Unterstützung von aussen, so massiv sie auch sein mag, niemals die für die Volkswirtschaften notwendigen grundlegenden Reformen ersetzen kann.

Das vorliegende Dossier trägt durch die Pluralität seiner Blickpunkte zur Debatte bei. Im Zusammenhang mit der Aufbringung nationaler Mittel werden die Auswirkungen (bzw. das Ausbleiben) des bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen anfallenden Nutzens, die Erweiterung der Mikrofinanznetze (Mikrokredit und Mikroversicherung) und der Kreditzugang insbesondere im Kontext der Wirtschaftsliberalisierung untersucht. Betreffend die Rolle der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beim Management der öffentlichen Finanzen der Entwicklungsländer hebt das Jahrbuch die Bedeutung dieser Rolle hervor, stellt aber auch deren Ambiguität namentlich beim Einsatz von Budgethilfe fest.

Das Dossier warnt vor den Risiken einer übermässigen Finanzialisierung und schlägt Lösungen zur Abhilfe vor: zum einen die Rückkehr zur lokalen Ebene, die vor allem über eine Reform der Fiskalität (Einkommens- und Vermögenssteuer) erfolgen sollte, zum anderen die Ausdehnung der Garantiefonds, die zur Finanzierung produktiver Investitionen durch örtliche Institutionen beitragen. Beide Massnahmen würden eine Aneignung des Entwicklungsprozesses durch die betroffenen Akteure im Rahmen bürgerschaftlicher Initiativen begünstigen.

Hauptsächliche Autorinnen und Autoren: Jean-Luc Bernasconi, Gilles Carbonnier, Christophe Gironde, Isabelle Guérin, Bruno Gurtner, Stefan Leiderer, Catherine Morand, Marc Nabeth, Lucas Oesch, Pascal Raess, Jean-Michel Servet, Kavaljit Singh, Jean-Luc Virchaux, Peter Wolff.