

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered on the page and serves as a background for the title and subtitle.

Demokratie statt Ressourcenfluch

Ein neues Modell für ölreiche Entwicklungsländer

MICHAEL ROLL

Juni 2012

- Die Ressourcenfluch-These besagt, dass rohstoffreiche Entwicklungsländer gerade aufgrund ihres Reichtums an begehrten natürlichen Ressourcen arm und undemokratisch bleiben.
- Der politische Ressourcenfluch besteht darin, dass hohe Rohstoffexporteinnahmen die Regierungen von den BürgerInnen finanziell unabhängig und damit weniger rechenschaftspflichtig machen.
- Entsprechend dem hier skizzierten »Transfer- und Besteuerungsmodell« würden die Rohstoffeinnahmen an die BürgerInnen weitergeleitet und ein bestimmter Anteil durch ein reformiertes Steuersystem wieder eingenommen werden. Damit würde eine strukturelle Verbindung zwischen Staat und BürgerInnen etabliert, die Demokratie und Rechenschaftspflicht fördern könnte.

Ressourcenreichtum ist eine der größten Entwicklungsblockaden. Paradoxe Weise sind Armut und undemokratische Regierungsführung in Ländern mit hohem Vorkommen an begehrten Rohstoffen weitverbreitet. Dieser Zusammenhang wird in der Literatur als »Ressourcenfluch« bezeichnet. In den kommenden Jahren wird sich das Problem in den Entwicklungsländern weiter verstärken. Die weltweit steigende Nachfrage nach Rohstoffen wie Erdöl, Gas sowie Edel- und Industriemetallen führt dazu, dass deren Preise weiter steigen. Da zugleich die Reserven in den klassischen Öl- und Rohstoffförderländern zur Neige gehen, investieren internationale Rohstofffirmen zunehmend dort, wo sich noch unangetastete Vorkommen befinden. Dies sind vor allem Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika, darunter einige der ärmsten der Welt. So sind zu Afrikas etablierten Ölförderländern Nigeria, Libyen, Angola, Algerien, Ägypten sowie Sudan und Südsudan inzwischen die Republik Kongo, Äquatorialguinea, Gabun, der Tschad und Ghana hinzugekommen. Während die Ölförderung in Uganda 2013 beginnen soll, wurden kürzlich auch große Vorkommen in Kenia entdeckt. Vor den Küsten Tansanias und Mosambiks stießen internationale Firmen hingegen auf riesige Gasfelder. Zu den Ländern Afrikas, in denen bereits seit Jahrzehnten Gold, Diamanten und zunehmend wertvoller werdende Edel- und Industriemetalle abgebaut werden wie Südafrika, Botswana, Namibia, Ghana, Sambia, Simbabwe und die Demokratische Republik Kongo, sind in den letzten Jahren mit Guinea und Mosambik ebenfalls neue Länder hinzugekommen.

Durch den Einstieg dieser und anderer Entwicklungsländer in den Rohstoffexport besteht die Gefahr, dass sich dort Armut und autokratische Regierungsführung weiter verfestigen. Vor diesem Hintergrund gewinnen die Fragen, wie man in Entwicklungsländern den Ressourcenfluch bekämpfen und hohe Rohstoffexporteinnahmen mit Wohlstand und Demokratie in Einklang bringen kann, eine neue Brisanz.

Der in diesem Papier vorgestellte Ansatz geht über bisherige Vorschläge zur Überwindung des Ressourcenfluches hinaus. Bisher rieten ExpertInnen den Regierungen von Entwicklungsländern meist, vor allem die wirtschaftlichen Risiken eines plötzlichen Ressourcenreichtums abzusichern. Im Gegensatz dazu stehen in diesem Papier die politischen Risiken und die Beziehung zwischen Regierung und BürgerInnen im Mittelpunkt. Der Vorschlag

des hier am Beispiel Ölreichtum skizzierten »Bürgertransfer- und Besteuerungsmodells« lautet, die Rohstoffeinnahmen direkt an die BürgerInnen auszuzahlen und einen Teil dieses Geldes über ein reformiertes Steuersystem wieder einzunehmen. Was sich zunächst vor allem nach doppeltem bürokratischen Aufwand anhört, ist der eigentliche Kern dieses Modells: Würden die BürgerInnen direkt von den Rohstoffeinnahmen des Staates profitieren, gewänne dieser eine Legitimität, die er in vielen Ländern in den Augen der BürgerInnen bislang nicht hat. Durch die Besteuerung entstünde für den überwiegenden Teil der Bevölkerung zudem erstmals eine direkte Beziehung zum Staat. Idealerweise würde dies auch das Interesse der BürgerInnen dafür wecken, warum Steuern erhoben und wie diese verwendet werden. Mittelfristig könnte so eine Rechenschaftsbeziehung zwischen Regierung und BürgerInnen entstehen, die zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie beitragen könnte.

Ressourcenfluch und Transparenz

Der Begriff »Ressourcenfluch« bezeichnet das Paradox, dass Länder, die über wertvolle Rohstoffe verfügen und diese exportieren, häufig dennoch arm sind und undemokratisch regiert werden. Die wirtschaftliche »Unterentwicklung« besteht trotz des Ressourcenreichtums häufig fort, da plötzlich steigende Einnahmen aus dem Rohstoffexport – die sogenannten Rohstoffrenten – den Wechselkurs der Währung sowie das Lohnniveau im Land stark ansteigen lassen. Die Preise für Landwirtschafts- und Industriegüter steigen dadurch an und sind dann häufig nicht mehr wettbewerbsfähig. Solche Länder büßen Arbeitsplätze ein, ihre landwirtschaftliche und industrielle Basis schrumpft (»Holländische Krankheit«) und sie sind starken Rohstoffpreis- und Wechselkurschwankungen ausgesetzt.

Um diesen »wirtschaftlichen Ressourcenfluch« zu überwinden, gibt es mittlerweile wirksame Rezepte. Beispielsweise kann der Export der Rohstoffe maßvoll begonnen und dann schrittweise gesteigert werden, damit es nicht zu einem plötzlichen Wechselkurseffekt kommt. Auch die Einrichtung von Stabilisierungsfonds zum Ausgleich von Preis- und Wechselkursschwankungen sowie die gezielte Investition der Einnahmen in Infrastruktur, Bildung und andere entwicklungsrelevante Bereiche haben sich als wirksame Maßnahmen erwiesen.

Im Vergleich zu den makroökonomischen Herausforderungen lässt sich der »politische Ressourcenfluch« nicht so einfach bewältigen. Dieser besteht darin, dass plötzlich ansteigende Rohstoffeinnahmen die Unabhängigkeit einer Regierung von der demokratischen Kontrolle durch die BürgerInnen deutlich verstärken. Dies gilt umso mehr, da in vielen dieser ressourcenreichen »Rentenstaaten« die Wahlen demokratischen Standards nicht entsprechen. Wird ein Land bereits autokratisch regiert, so wird die Regierung durch die zusätzlichen Einnahmen stabilisiert und gestärkt. Durch die finanzielle Unabhängigkeit kann sie sich internem wie auch internationalem Druck, mehr Demokratie zuzulassen, widersetzen. Die Golfstaaten sind dafür ebenso gute Beispiele wie Äquatorialguinea oder Gaddafis über 40-jährige Herrschaft in Libyen.

Wie lässt sich dieser politische Ressourcenfluch überwinden? Seit einigen Jahren versuchen internationale Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), Antworten auf diese Frage zu geben und zur Lösung des Problems beizutragen. Das zentrale Schlagwort dieser Initiativen lautet »Transparenz«. Die Förderung und der Export von Rohstoffen werden von Regierungen und internationalen Unternehmen meist hinter verschlossenen Türen ausgehandelt. Angaben zu den Verträgen, den Förder- und Exportmengen sowie den dafür vereinbarten Zahlungen sind öffentlich meist nicht verfügbar. Die Transparenz-Initiativen gehen davon aus, dass der öffentliche Zugang zu diesen Informationen die Voraussetzung dafür ist, die in diesem Sektor weitverbreitete Korruption einzudämmen und eine öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Ein großer Erfolg der entsprechenden Initiativen war die Verabschiedung der Cardin-Lugar Energy Security Through Transparency-Klausel als Bestandteil des Gesetzes zur Reform der Wall Street in den USA 2010. Durch sie werden alle internationalen Unternehmen, die im Rohstoffsektor tätig und an den amerikanischen Börsen gelistet sind, ab 2012/2013 erstmals dazu verpflichtet, ihre Zahlungen an ausländische Regierungen detailliert offenzulegen. Die Europäische Kommission berät über eine ähnliche Regelung.

Doch wie wirkungsvoll ist diese Forderung nach Transparenz, um den politischen Ressourcenfluch zu überwinden? Die Kurzfassung der Antwort lautet: Transparenz ist notwendig, aber bei Weitem nicht ausreichend. In rohstoffreichen Entwicklungsländern ist allgemein bekannt, dass Korruption weitverbreitet ist. Detaillierte Angaben darüber, wie viel welche Person wann von

wem erhalten hat, sind daher zwar für die juristische Verfolgung notwendig, zur politischen Mobilisierung aber eher ungeeignet. Insbesondere in undemokratischen Entwicklungsländern können zivilgesellschaftliche Organisationen zudem nicht frei arbeiten und daher politisch oft nur wenig Einfluss nehmen. Die Tatsache, dass Wahlen in vielen dieser Länder manipuliert werden, schränkt die Möglichkeit zur politischen Partizipation weiter ein. Während mehr Transparenz also neue Erkenntnisse liefert und die Grundlage für stärkeren Druck auf internationale Unternehmen sein kann, ist sie wenig geeignet, um einen internen Wandel des politischen Systems in undemokratischen Ländern zu fördern. Dafür sind zunächst eine Schwächung der Autonomie der Regierung und eine demokratische Rückbindung an die BürgerInnen notwendig. Die Rohstoffeinnahmen könnten dazu verwendet werden, diese bislang fehlende Verbindung herzustellen.

Das Bürgertransfer- und Besteuerungsmodell

Länder wie Norwegen und Botswana zeigen, dass Rohstoffreichtum, Wohlstand und Demokratie durchaus miteinander vereinbar sind. Der Ressourcenfluch ist also keineswegs unabwendbar, sondern kann durch geeignete Maßnahmen vermieden werden. Den beiden genannten Ländern ist dies vor allem deshalb gelungen, weil sie bereits vor Beginn des Rohstoffexportbooms relativ stabile demokratische Institutionen und Verfahren etabliert hatten. Heutige Entwicklungsländer, die in die Ölförderung einsteigen, haben diesen Vorteil meist nicht. Es müssen also alternative Mechanismen gefunden werden, um den politischen Ressourcenfluch zu überwinden.

Im historischen Europa hatte die Entstehung von politischer Mitbestimmung, Parlamenten und Demokratie neben den Ideen der Aufklärung vor allem einen Grund: die Geldnot der Herrschenden. Um Kriege führen und ihre Territorien verteidigen zu können, benötigten sie finanzielle Mittel, die weit über das hinausgingen, was sie selbst aufbringen konnten. Im Gegenzug für ihre finanziellen Beiträge verlangten die wirtschaftlichen Eliten dieser Zeit Beteiligung an der politischen Macht entsprechend der Parole aus dem amerikanischen Unabhängigkeitskrieg »no taxation without representation« [keine Besteuerung ohne politische Vertretung]. Noch heute ist diese gegenseitige Abhängigkeitsbeziehung von BürgerInnen

und Staat ein Grundpfeiler der Demokratie und untermauert die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den BürgerInnen. Eine solche stabile Wechselbeziehung fehlt in den meisten Entwicklungsländern. Durch steigende Ressourceneinnahmen kann sie noch weiter ausgehöhlt oder ihr Entstehen ganz verhindert werden.

Das hier vorgeschlagene Bürgertransfer- und Besteuerungsmodell beinhaltet zwei wesentliche Schritte, um die Schaffung einer solchen politischen Wechselbeziehung in rohstoffreichen Entwicklungsländern zu unterstützen. Der erste Schritt ist der Transfer der Rohstoffeinnahmen an die Bevölkerung. Zuvor oder parallel dazu sollte das Steuersystem so reformiert werden, dass es auch durch die Besteuerung der neuen Bürgertransfers die Mehrheit der Bevölkerung umfasst.

Von »Cash Transfer«-Programmen lernen

Armut in Entwicklungsländern zu bekämpfen steht lange schon auf der Agenda der Entwicklungspolitik. Viele Projekte und Ansätze mit diesem Ziel haben sich als wirkungslos erwiesen. In den letzten Jahren hat sich jedoch ein Ansatz herauskristallisiert, der nicht nur ökonomisch effizient, sondern auch tatsächlich wirksam ist. Viele Evaluierungen belegen mittlerweile, dass Programme, die Bargeld an bestimmte Gruppen von EmpfängerInnen auszahlen, Armut verringern und Entwicklung fördern können. Neben wirtschaftlich erfolgreichen Ländern wie Brasilien, Mexiko, Indien und Südafrika existieren entsprechende Programme mittlerweile auch in Bangladesch, Nepal, Namibia, Armenien, Jamaika und vielen anderen Entwicklungs- und Transformationsländern. In der Ausgestaltung der Programme bestehen große Unterschiede. So wird in einigen Programmen die Bargeldauszahlung an bestimmte Bedingungen wie den Schulbesuch der Kinder oder vorbeugende Gesundheitsuntersuchungen geknüpft. In anderen wird das Geld ohne weitere Bedingungen gezielt an bestimmte Bevölkerungsgruppen wie ältere Menschen, Eltern oder einkommensschwache Familien ausgezahlt.

In den meisten rohstoffreichen Entwicklungsländern existieren solche Programme derzeit nicht. Sie könnten dort jedoch die BürgerInnen direkt vom Rohstoffreichtum des Landes profitieren lassen, erheblich zur Minderung der Armut beitragen und wären darüber hinaus aus den neuen Einnahmen vergleichsweise leicht finanzierbar. Im Rah-

men des Bürgertransfer- und Besteuerungsmodells würden die gesamten Ressourceneinnahmen oder zumindest der überwiegende Teil durch solche Transferprogramme an die BürgerInnen ausgezahlt werden.

Während das enorme positive Potenzial solcher Transferprogramme zur Verringerung von Armut und Ungleichheit außer Frage steht, geht es hier aber in erster Linie um ihre politische Wirkung. In vielen rohstoffreichen Entwicklungsländern würden sie wohl unbenommen ihrer ansonsten positiven Folgen politisch nichts verändern. Insbesondere in autokratisch regierten Ländern würden solche Programme als Almosen wahrgenommen werden. Daher wäre kaum damit zu rechnen, dass sie rechtliche und politische Veränderungen des Verhältnisses von »Untertan« und »Obrigkeit« anstoßen würden. Für diese politische Komponente ist die Reformierung der Besteuerung notwendig.

Besteuerung reformieren

Rohstoffreiche Entwicklungsländer finanzieren sich überwiegend durch die Einnahmen aus dem Rohstoffexport. Genauer gesagt: Die politischen Eliten finanzieren sich durch diese Einnahmen, da die BürgerInnen in der Regel nicht davon profitieren. Der Schlüssel zur Überwindung des politischen Ressourcenfluches liegt darin, dieses rohstofffinanzierte Rentensystem in ein bürgerInnenfinanziertes Steuersystem zu transformieren. Parallel zum Transfer der Ressourceneinkommen an die BürgerInnen müsste ein reformiertes Steuersystem in Kraft treten, nach dem die Mehrheit der Bevölkerung auch tatsächlich Steuern zahlt. Möglich würde dies, indem auch arme Bevölkerungsgruppen über die Besteuerung des Ressourcentransfer-Einkommens einbezogen würden. Damit würden nicht länger das Öl, sondern die BürgerInnen den Staat finanzieren.

Aus der Steuerforschung in OECD-Ländern ist bekannt, dass die Zahlungsbereitschaft dann am größten ist, wenn das Steuersystem als gerecht und die staatlichen Gegenleistungen in Form von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen als angemessen empfunden werden. Die Politik hätte mit dem Einstieg in die Steuerfinanzierung also einen Anreiz, sich stärker um die effektive Bereitstellung von Bildungs-, Gesundheits- und anderen Dienstleistungen zu kümmern. Auf der anderen Seite bekämen die BürgerInnen einen Teil ihres zuvor vom

Staat erhaltenen Geldes wieder entzogen. Es bestünde damit für sie ein stärkerer Anreiz als zuvor, sich um die Verwendung »ihres« Geldes zu kümmern, sich auf dieser Grundlage auch politisch zu mobilisieren und Transparenz und Rechenschaft von der Regierung einzufordern. Auf diese Weise könnte eine robuste Wechsel- und Rechenschaftsbeziehung zwischen Staat und BürgerInnen zu wachsen beginnen, die bislang in vielen Ländern nicht existiert.

Umsetzung und Wirkungen

Grau ist alle Theorie – unter welchen Bedingungen würden PolitikerInnen in rohstoffreichen Entwicklungsländern sich überhaupt dafür entscheiden, ein solches Modell umzusetzen und wie realistisch ist es, dass dieses dann tatsächlich die erhofften Wirkungen hätte?

Nur ein sehr starker Anreiz könnte PolitikerInnen in rohstoffreichen Entwicklungsländern wohl dazu bewegen, sich ihrer exklusiven Einkommensquelle zu berauben, das Geld stattdessen zunächst an die BürgerInnen zu verteilen und anschließend einen Teil davon mühsam wieder einzutreiben. Allerdings macht die potenzielle Popularität eines solchen Vorschlags bei der Bevölkerung dieses Modell zumindest für PolitikerInnen in solchen Ländern attraktiv, in denen Wahlen den demokratischen Standards entsprechen. Ein/e prominente/r OppositionspolitikerIn oder ein/e amtierende/r PräsidentIn, dessen/deren Umfragewerte im Keller sind, hätten damit durchaus einen Anreiz, in ihren Wahlkämpfen für diesen Vorschlag zu werben. Alternativ dazu könnten zivilgesellschaftliche Organisationen wie Gewerkschaften ein solches Modell zur direkten Beteiligung der Bevölkerung an den Rohstoffeinnahmen eines Landes in den öffentlichen und politischen Diskurs einbringen und auf dieser Grundlage politisch mobilisieren. Vor dem Hintergrund der wachsenden Unzufriedenheit der BürgerInnen darüber, dass sie von dem Rohstoffreichtum ihrer Länder nicht profitieren, könnte dieser Vorschlag viel Unterstützung finden.

Die Wahrscheinlichkeit, dass das Bürgertransfer- und Besteuerungsmodell tatsächlich auch die erhofften demokratischen Wirkungen hätte, ist in einigen Ländern höher als in anderen. So wäre die Einführung des Modells in Ländern einfacher, denen der Einstieg in die Öl-

förderung noch bevorsteht als in solchen, die bereits seit Jahrzehnten Öl exportieren. In etablierten Exportländern sind die Widerstände derer, die seit langer Zeit von den Einnahmen profitieren, erheblich stärker. Zudem sollte die Reform des Steuersystems bereits relativ weit fortgeschritten sein. In vielen Entwicklungsländern wurden in den letzten Jahren entsprechende Reformprogramme durchgeführt. Eine weitere wichtige Voraussetzung dafür, dass das Programm die erhofften Wirkungen hat, ist ein günstiges Verhältnis von Rohstoffeinnahmen und Bevölkerungsgröße. Sind die Einnahmen relativ zur Bevölkerungsgröße zu niedrig, würde der Transferbetrag je BürgerIn zu gering ausfallen. Aufgrund seiner enormen Öleinnahmen wäre die Einführung dieses Modells selbst in Nigeria, dem mit mehr als 160 Millionen EinwohnerInnen bevölkerungsreichsten Land Afrikas, möglich. Basierend auf den Daten von 2006 würde jede/r BürgerIn pro Jahr rund 130 Euro erhalten. Würde man die Transfers allerdings nur an Erwachsene auszahlen, würde sich der Betrag aufgrund des hohen Anteils der jungen Bevölkerung verdoppeln. Rechnet man zudem noch die Ölpreissteigerungen seit 2006 ein und beschränkte die Transfers auf ärmere Bevölkerungsgruppen oder Eltern, wäre der Betrag noch weitaus höher. Dieses Rechenbeispiel demonstriert, dass der Gestaltungsspielraum im Rahmen dieses Modells enorm ist.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Umsetzung des Modells wäre eine möglichst kompetente und wenig korrupte Bürokratie. Gerade dies ist in Entwicklungsländern jedoch häufig nicht der Fall. Auch hier lohnt sich allerdings ein Blick auf die »cash transfer« Programme, die dieses Problem unter anderem durch die Nutzung elektronischer Identifizierungstechniken und neuer Überweisungsverfahren per Handy weitgehend bewältigt haben.

Fazit

In den kommenden Jahren wird die Zahl der öl- und rohstofffördernden Entwicklungsländer kontinuierlich ansteigen. Das Nachdenken darüber, wie der politische Ressourcenfluch überwunden werden kann, muss daher dringend intensiviert werden. Anderenfalls drohen viele Entwicklungsländer zwar einerseits zu globalen Energielieferanten aufzusteigen, andererseits jedoch Armut, dramatische sozioökonomische Ungerechtigkeit und mangelnde demokratische Regierungsführung in ihren



Ländern zu zementieren. Dies gilt auch für einige Länder des »Arabischen Frühlings«, die ihre demokratische Revolution wie Libyen gerade hinter sich oder wie Syrien eventuell noch vor sich haben. Das Bürgertransfer- und Besteuerungsmodell ist kein Allheilmittel und es ist nicht

die Lösung des Problems. Es ist allerdings ein neuer Vorschlag zur Überwindung des politischen Ressourcenfluches sowie eine Einladung, über innovative Lösungen für dieses Problem sowohl auf Seiten der ölproduzierenden wie der energiekonsumierenden Länder nachzudenken.



Weiterführende Literatur

Kuzu, Daniela und Thomas Kastning (2010): Ölboom in Ghana: Dem »Ressourcenfluch« ein Schnippchen schlagen? (FES Perspektive), Berlin: FES.

Moss, Todd (2011): Oil to Cash: Fighting the Resource Curse through Cash Transfers (Working Paper 237), Washington, DC: Center for Global Development.

Ritter, Ilka (2011): Steuersysteme in Subsahara-Afrika: Mittel für mehr Gerechtigkeit? (FES Perspektive), Berlin: FES.

Roll, Michael und Sebastian Sperling, Hrsg. (2011): Fuelling the World – Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa's Gulf of Guinea, Abuja: FES.

Alle FES-Publikationen sind über die digitale Bibliothek der FES verfügbar: <http://library.fes.de/inhalt/digitale-bibliothek.htm>.



Über den Autor

Michael Roll ist Referent im Referat Afrika der Friedrich-Ebert-Stiftung und ehemaliger Leiter des FES-Büros in Nigeria.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Entwicklungszusammenarbeit | Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7441 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen / Kontakt hier:
konstanze.lipfert@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-158-6