

Neue Erdölfunde in Afrika: können Konflikte vermieden werden?

Basedau, Matthias; Mähler, Annegret; Strüver, Georg

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Basedau, M., Mähler, A., & Strüver, G. (2010). *Neue Erdölfunde in Afrika: können Konflikte vermieden werden?* (GIGA Focus Afrika, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274036>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Neue Erdölfunde in Afrika: Können Konflikte vermieden werden?

Matthias Basedau, Annegret Mähler und Georg Strüver

Am 13. September 2010 gab die britische Erdöl- und Gasfördergesellschaft Tullow Oil einen weiteren bedeutenden Ölfund vor der ghanaischen Küste bekannt sowie die Ausweitung von Explorationsprojekten im Ostafrikanischen Graben nach Kenia und Äthiopien.

Analyse

In den letzten Jahren hat es im subsaharischen Afrika vermehrt Erdölfunde gegeben. Die zunehmende Knappheit und die mutmaßlich steigende globale Nachfrage werden für einen hohen Ölpreis sorgen. Insbesondere Staaten wie Ghana, São Tomé und Príncipe, Sierra Leone und Uganda, die bislang nicht oder kaum Erdöl förderten, rechnen mit beträchtlichen Einnahmen. Damit könnte jedoch das Konfliktrisiko steigen.

- Vor allem drei Szenarien werden befürchtet: Die sozialen und ökologischen Kosten oder Auseinandersetzungen um die Erdöleinnahmen könnten zu gewaltsamen innerstaatlichen Konflikten führen, zwischen Nachbarländern könnten Rivalitäten um die Erdölressourcen aufbrechen und die Interessen extraregionaler Mächte, zum Beispiel Chinas und der USA, könnten zu internationalen Konflikten führen.
- Negative gesellschaftliche Folgen der Erdölförderung entwickeln sich nicht zwangsläufig, sondern hängen von ungünstigen Kontextbedingungen ab, die in Afrika besonders häufig gegeben sind: hohe Abhängigkeit vom Erdöllexport, überzogene Erwartungen an den „Erdölreichtum“, fragwürdige Verwendung der Einnahmen sowie Gefahr der Vermischung von Verteilungskonflikten im Erdölsektor mit ethnischen Konflikten.
- Zur Vermeidung negativer Folgen wird eine Reihe von Maßnahmen empfohlen, wie die Einrichtung von Stabilisierungsfonds, Programme für die Förderregionen sowie Transparenz- und Antikorruptionsmaßnahmen.
- Die Umsetzung solcher Maßnahmen verlief in der Vergangenheit allerdings wenig erfolgreich, insbesondere aufgrund gegenläufiger Interessen afrikanischer und internationaler Akteure. Dies kann wohl nur durch eine stärkere Verbindlichkeit von Regelungen und durch konkrete Sanktionen überwunden werden.

Schlagwörter: Afrika, Erdöl, Konflikt, Ressourcenmanagement

Konfliktrisiko Erdöl?

Die Weltwirtschaft ist auf Erdöl angewiesen. Durch den Bedarf der aufstrebenden Schwellenländer China und Indien wird die Nachfrage weiter steigen. Aufgrund der weltweiten Knappheit werden Regionen mit Erdölreserven strategisch immer wichtiger. Zu diesen Regionen gehören das subsaharische Afrika, besonders der erweiterte Golf von Guinea an der westafrikanischen Küste, sowie Nordostafrika, wo Erdölfunde in den letzten Jahren die Hoffnung genährt haben, für die Entwicklung dringend benötigte Einnahmen zu generieren.

Allerdings sind damit möglicherweise nicht unerhebliche Risiken verbunden. Bereits jetzt ist das afrikanische Erdöl Gegenstand externer Begehrlichkeiten. Die USA haben es zum Gegenstand der nationalen Sicherheit erklärt und die chinesischen Investitionen im Erdölsektor in Afrika treffen auf Argwohn. Zudem gilt Erdöl als Ursache von Gewaltkonflikten sowie von Umweltverschmutzung, Entwicklungsproblemen oder der Be- und Verhinderung nachhaltiger Demokratisierung. Diese bekannten Folgewirkungen von Erdölfunden bedrohen direkt und indirekt Sicherheit und Frieden. Im Folgenden soll daher erörtert werden, warum, wo und unter welchen Bedingungen Erdöl zum Konfliktrisiko wird und – am wichtigsten – was gegen diese Risiken unternommen werden kann.

Alte und neue Erdölproduzenten

Gemessen an den Produktionszahlen von 2009 (siehe Tabelle 1) werden derzeit in zwölf Staaten des subsaharischen Afrika substantielle Mengen Erdöl gefördert. An der Spitze stehen Nigeria und Angola mit etwa zwei Mio. Barrel pro Tag. Angola hat seine Produktion in den letzten zehn Jahren etwa verdoppelt und Nigeria zeitweilig überholt. Eine zweite Ländergruppe produziert deutlich geringere Mengen, der Umfang schwankt zwischen maximal 500.000 und 100.000 Barrel pro Tag; dazu gehören – in abnehmender Reihenfolge – der Sudan, Äquatorialguinea, Kongo (Brazzaville) und der Tschad. Unter 100.000 Barrel pro Tag lag die Produktion 2009 in Kamerun, der Elfenbeinküste, Mauretanien und Kongo (Kinshasa) sowie Südafrika; in den letztgenannten drei Ländern liegt die Produktion sogar bei deutlich weniger als 20.000 Barrel pro Tag.

Nicht alle der oben genannten Staaten sind langjährige Produzenten. Während Angola, Gabun, Kongo (Brazzaville) und Nigeria bereits in den 1950er Jahren die Förderung aufnahmen, begann Mauretanien erst 2006 und Tschad erst 2003 (zuvor nur unbedeutende Mengen) mit der substantiellen Produktion. Wenn die Schätzungen der vorhandenen Reserven korrekt sind, dann gibt es unter der Annahme konstanter Produktionszahlen auch höchst unterschiedliche Restlaufzeiten (siehe Tabelle 1). In Nigeria betragen diese 45 Jahre, in Äquatorialguinea und Kamerun hingegen sind es weniger als zehn Jahre.

Neue Erdölfunde können diese Projektionen freilich korrigieren. So gab es in den letzten Jahren bedeutende Funde in Äquatorialguinea und der Elfenbeinküste. In der Tiefsee um den Archipelstaat São Tomé und Príncipe wurde 2006 Erdöl von bis zu einer Mrd. Barrel nachgewiesen. Der Produktionsbeginn wird für 2012 erwartet. Vor der Küste Ghanas entdeckte der britische Konzern Tullow 2007 das „Jubilee“-Feld, das 1,8 Mrd. Barrel enthalten soll; die Förderung soll 2011 beginnen. 2009 wurde das „Venus“-Feld an der Küste von Sierra Leone entdeckt, in dem um die 200 Mio. Barrel vermutet werden. Diverse Erdölfunde gab es seit 2004 in Uganda. Einer der größten Einzelfunde wurde am Edwardsee mit geschätzten knapp 800 Mio. Barrel gemacht. Im Becken des Albertsees konnten darüber hinaus 2,5 Mrd. Barrel nachgewiesen werden.¹

Warum ist Erdöl ein Konfliktrisiko?

Glaubt man den Ergebnissen quantitativer Studien, dann erhöht Erdöl offenbar signifikant das Risiko eines Bürgerkrieges (Ross 2004; Collier/Hoeffler 2004). Auf den zweiten Blick ist der Zusammenhang zwischen Erdöl (bzw. anderen Ressourcen) und Gewaltkonflikten aber weitaus komplexer, als bisweilen angenommen wird (Basedau/Lay 2009; Le Billon 2008). Grundsätzlich sollten deshalb folgende Aspekte berücksichtigt werden:

Gewaltkonflikte um Ressourcen können aufgrund von drei Kausalmechanismen entstehen, andauern oder eskalieren:

¹ Dazu kommt eine Reihe von Ländern (u.a. Äthiopien, Mali, Mosambik, Niger, Somalia), in denen – teilweise vor Jahrzehnten – Vorkommen entdeckt wurden, deren Förderung aber aufgrund mangelnder Rentabilität oder geringen Umfangs bislang nicht ins Auge gefasst wurde.

Tabelle 1: Erdölvorkommen, -reserven und -produktion im subsaharischen Afrika

Land	Entdeckung Reserven (Öl, Gas) ^{1,2,4}	Produktionsbeginn (Öl, Gas) ^{1,2}	Reserven (Öl) 2009/2010 ²	Produktion (Öl) 2009 ²	Restlaufzeit in Jahren 2009 ³
Angola ^{*/**}	1955	1956	9,04	1.906,81	13
Äquatorialguinea	(1991)	(1991)	1,1	321,98	9
Elfenbeinküste*	1970er	späte 1970er	0,1	57,82	5
Gabun	1956	1957	2	242,13	23
Ghana	1970	1978/2011 ⁵	bis zu 1,8	6	-
Kamerun	1955	1978	0,2	76,90	7
Kongo (Kinshasa)*	1970	1975	0,18	16,36	30
Kongo (Brazzaville)*	1951	1957	1,6	267,86	16
Mauretanien	2001	2006	0,1	16,51	17
Nigeria ^{*/**}	1956	1958	36,22	2.208,31	45
São Tomé u. Príncipe	2006	2012	bis zu 1,0	0	-
Sierra Leone	2009	k. A.	0,2	0	-
Sudan ^{**}	1979	1992	5	483,45	28
Südafrika	1969	1992	0,015	11,42	4
Tschad ^{**}	1974	1975/2003 ⁵	1,5	115	36
Uganda ^{**}	2004	2012	bis zu 3,3	0	-

Kursivierung = Substantielle Erdölfunde in den letzten Jahren (Angaben zu Reserven sind Schätzungen für 2010).

* Bürgerkriegsausbruch seit Beginn der Förderung von Erdöl.

** Anhaltender Bürgerkrieg 2010.

¹ PRIO PETRODATA, Country Profiles.

² U.S. EIA, International Energy Statistics, <<http://tonto.eia.doe.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>> (17.9.2010), Erdölvorkommen in Mrd. Barrel, 1980-2009, Produktion von Rohöl in 1.000 Barrel/Tag (Rohöl einschließlich Kondensate), 1980-2009.

³ Reserven/Produktion. Eigene Berechnungen.

⁴ Petroleum Africa, EIU Country Reports (verschiedene Ausgaben).

⁵ Beginn der substantiellen Erdölproduktion.

- Ressourcen als Konfliktgegenstand: Profite oder Kosten der Ressourcenproduktion sind zwischen Akteuren umstritten,
- „Konfliktressourcen“: Ressourcen, besonders das mit ihnen verbundene Einkommen, ermöglichen finanziell die Kriegsführung, und
- indirekte Risiken: Ressourcen wirken indirekt auf die Konfliktwahrscheinlichkeit, indem sie sich negativ auf die politischen Institutionen und die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes auswirken (z.B. hohe Korruption, Zerstörung anderer Wirtschaftssektoren, Anfälligkeit gegenüber Preisschwankungen) und damit Konflikte wahrscheinlicher machen.

Ressourcenkonflikte finden nicht nur innerhalb Ressourcen produzierender Länder statt. Wenn sich Vorkommen in Grenzgebieten befinden, kann es zu Konflikten zwischen Nachbarländern kommen. Ausländische Mächte können in ressourcenrei-

chen Ländern intervenieren, um Ressourcenzufuhr und damit verbundene Profite zu sichern. Besonders gefährlich ist es, wenn zwei Länder um die Bodenschätze eines dritten Landes rivalisieren.

Erdöl oder andere Ressourcen führen nicht automatisch zu Gewalt; dies hängt von den jeweils vorherrschenden Kontextbedingungen ab. Einerseits gibt es ressourcenspezifische (Kontext-)Bedingungen. So ist es gefährlich, wenn der Erdölreichtum pro Kopf niedrig ausfällt und es damit wenig zu verteilen gibt; diese Dimension wird oft vernachlässigt. Gefahr droht auch, wenn die Einnahmen ausschließlich von der Regierung oder transnationalen Konzernen vereinnahmt und nicht für die Entwicklung des Landes eingesetzt werden. Problematisch ist es ferner, wenn die Erdölproduktion in einer bestimmten Region des Landes konzentriert ist und diese Region negative Begleitfolgen der Produktion (z.B. Umweltschäden) zu tragen hat, sich aber bei der Verteilung der Einnahmen übervorteilt sieht.

Auch die Abhängigkeit von Erdölexporten ist ein Risiko, plötzliche Preisschocks können Wirtschaftskrisen auslösen, die wiederum die Gefahr gewaltvoller Konflikte erhöhen.

Andererseits sind Gewaltkonflikte um Erdöl auch von anderen, nicht-ressourcenspezifischen Bedingungen abhängig. Dazu gehören Risikofaktoren wie ein niedriges Entwicklungsniveau, Spannungen zwischen religiösen, ethnischen oder anderen Identitätsgruppen, ineffektive und illegitime staatliche Institutionen sowie konfrontatives Verhalten der Eliten. Solche Risikobedingungen können völlig unabhängig von Ressourcen zu Gewalt führen. Die Kombination von ressourcenspezifischen und allgemeinen Risiken dürfte aber eine besonders gefährliche Mischung darstellen.

Umgekehrt können günstige Bedingungen Gewaltkonflikte verhindern und sogar positive Effekte für Frieden, Entwicklung und Demokratie zeitigen. Bezogen auf ressourcen-spezifische Bedingungen sind positive Effekte zu erwarten, wenn es ein hohes Pro-Kopf-Einkommen aus Ressourcen gibt, das zu friedensstiftenden Politiken verwendet werden kann (wie z.B. bei den Erdölemiraten im Persischen Golf), oder wenn Ressourceneinnahmen breit verteilt und negative Begleitfolgen der Produktion vermieden werden.

Die skizzierte Komplexität erschwert eine eindeutige Einschätzung des Zusammenhangs von Erdöl und Frieden. Wie zu zeigen sein wird, bietet die Kontextabhängigkeit aber auch Chancen, um Erdöl vom Konfliktfaktor in eine Friedensressource zu verwandeln.

Welche Effekte sind in den bisherigen Erdöl produzierenden subsaharischen Ländern zu beobachten? Wenn wir uns auf die zwölf größeren Erdölproduzenten beschränken, zeigt sich, dass in fünf der zwölf Produzentenländer ein Bürgerkrieg *nach* Beginn der Erdölförderung ausbrach und in vier Fällen derzeit Bürgerkriege zu beobachten sind (siehe Tabelle 1). Nigeria, Angola, Kongo (Brazzaville) und Sudan waren massiv von Erdölkonflikten betroffen, auch wenn hier teilweise andere Faktoren in Rechnung zu stellen sind. In Kamerun, das von regelrechten Bürgerkriegen verschont blieb, gab es einen internationalen Konflikt mit Nigeria um die Bakassi-Halbinsel, die als reich an Erdöl und Erdgas gilt. Im Tschad gibt es mit Unterbrechungen seit 40 Jahren Gewaltkonflikte. Allerdings wird erst seit 2003 in größeren Mengen Erdöl gefördert; inwieweit die Gewalteskalation seit 2005 darauf zurückzuführen ist, bleibt

unklar, auch andere Faktoren wie politisierte Ethnizität und Elitenmachtkämpfe spielen eine erhebliche Rolle. Möglicherweise gehört der Tschad zu einer zweiten Gruppe von Ländern, in denen Gewaltkonflikte aufgetreten sind, die eher weniger mit Erdöl zu tun haben. In Kongo (Kinshasa) wird Erdöl an der Kongomündung gefördert, die Hauptkonfliktlinien im Land sind aber nicht im Zusammenhang mit Erdöl, sondern mit anderen Ressourcen wie Diamanten, Coltan oder Gold zu sehen. In der Elfenbeinküste war die konfliktrelevante Ressource bisher Kakao: Streit um Anbauflächen, Immigration von Plantagenarbeitern und ein Einbruch bei den Preisen hatten den Ausbruch des Bürgerkriegs 2002 begünstigt. Allerdings hängt die derzeitige Regierung von Erdöleinnahmen ab (Guesnet/Müller/Schure 2009). Angesichts neuer Ölfunde und der generell fragilen Lage könnte Erdöl in der Zukunft zu Gewaltkonflikten beitragen. Äquatorialguinea und Gabun blieben seit ihrer Unabhängigkeit von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten weitgehend verschont. Sie ähneln eher den Erdölemiraten, in denen hohe Pro-Kopf-Erdöleinnahmen autoritäre Regime stabilisieren (Basedau/Lay 2009).

Insgesamt wirkt Erdöl in den Ländern sehr unterschiedlich in Richtung auf Frieden oder gewaltsame Auseinandersetzung. Bezüglich wichtiger Kontextfaktoren ist neben der Höhe der Erdöleinnahmen und der generellen Qualität der Regierungsführung (*governance*) auch das Zusammenspiel mit ethno-regionalen Gegensätzen von Bedeutung. In Angola, Nigeria und Sudan gibt es Secessions- und Autonomiekonflikte in den Förderregionen. Negative wirtschaftliche Folgen durch Preisschocks oder fehlende Entwicklung anderer Sektoren beziehungsweise Korruption sind fast überall zu beobachten. In der Regel handelt es sich bei den Konflikten um innerstaatliche Probleme, doch der Konflikt zwischen Nigeria und Kamerun sowie der Bürgerkrieg in Kongo (Brazzaville), in dem die Konfliktparteien US-amerikanische, französische und angolansische Unterstützung erhielten, zeigen eine internationale Dimension.

Wo drohen welche Risiken?

Welche mit Erdöl verbundenen Konfliktrisiken sind in den vier genannten *newcomers* zu befürchten? Relativ geringe Risiken weist der kleine Inselstaat São Tomé und Príncipe im Golf von Guinea

auf. Angesichts einer sehr geringen Bevölkerungszahl von etwa 150.000 Einwohnern ist eher ein Gabun-Szenario wahrscheinlich, indem ein ölabhängiger Rentenstaat entsteht, der durchaus korrupt, aber wenig von interner Gewalt bedroht ist. Allenfalls wachsendes externes Interesse – sei es von den regionalen Anrainern Angola und Nigeria oder von China und den USA – könnte für Turbulenzen sorgen, was aber nicht sehr wahrscheinlich ist. Streitigkeiten mit Nigeria um die Ausbeutung der Erdölreserven in den Küstengewässern konnten bereits vertraglich beigelegt werden.

Im Fall von Uganda und Sierra Leone sind erhebliche Risiken nicht auszuschließen. So fordert das traditionelle Königreich der Bunyoro im Westen Ugandas Land zurück, das es unter britischer Kolonialherrschaft an Buganda verlor. Die Forderung ist nicht neu, wird aber nach Ölfunden in der Region seit 2009 von Bunyoro-Traditionalisten wieder besonders heftig vorgebracht und könnte die existierenden ethnischen Konfliktlinien verschärfen. Generell könnten sich Verteilungskonflikte im Erdölsektor mit ethnischen Gegensätzen vermischen. Hinzu kommt, dass neue Ölfunde in Gebieten mit ungeklärten Grenzverläufen zu Nachbarstaaten, das gilt vor allem für Kongo (Kinshasa), das außenpolitische Krisenpotenzial erhöhen. Die zu erwartenden Pro-Kopf-Einnahmen sind außerdem alles andere als hoch. Wenn wir einen Erdölpreis von 75 USD annehmen (Preis Mitte September 2010), dann kann in der gesamten Förderperiode bei geschätzten 3,3 Mrd. Barrel (Albertsee, Edwardsee) jeder der etwa 31 Millionen Ugander mit rund 8.000 USD rechnen – und darin sind die Produktionskosten nicht enthalten. Wie Uganda hat auch Sierra Leone eine lange Konflikttradition. Das Land erholt sich derzeit von einem langen Bürgerkrieg und die – überdies ebenfalls kaum als erheblich einzustufenden – Erdöleinnahmen müssen in einer machtpolitisch fragilen Situation verteilt werden.

Die Situation in Ghana berechtigt möglicherweise am meisten zu Hoffnung. Die Wachstumsraten sind stabil und die ghanaische Demokratie hat bereits zweimal einen friedlichen Machtwechsel an der Wahlurne erlebt – ein für Afrika noch immer ungewöhnlicher Umstand. Auch bemüht man sich aktiv um präventive Gegenmaßnahmen (siehe unten). Auf den zweiten Blick sind aber auch Problembereiche erkennbar. Wie in Uganda und Sierra Leone sind die zu erwartenden Pro-

Kopf-Erdöleinnahmen von rund 6.750 USD in der gesamten Förderperiode keineswegs besonders üppig. Dennoch werden offenbar große Erwartungen geweckt. Der Finanzminister Kwabena Duffuor hat unter Bezug auf das Erdöl verlauten lassen: „In zehn Jahren wird Ghana eine sehr wohlhabende Nation sein“. Sezessionskonflikte sind aufgrund der Lage des Öls in den Küstengewässern eher unwahrscheinlich. Allerdings gibt es Grenzstreitigkeiten um den Besitz der Erdölfelder mit der benachbarten Elfenbeinküste.

Gemischte Bilanz bisheriger Gegenmaßnahmen

Das Bewusstsein um die Risiken der Erdölförderung ist in den letzten Jahren gewachsen und teilweise wurden entsprechende Gegenmaßnahmen bereits umgesetzt. Diese Maßnahmen beinhalten Stabilisierungsfonds, in denen ein Teil der Einnahmen langfristig angelegt wird, spezielle Entwicklungsprogramme für die Erdölregionen, Verteilungsschlüssel für die Einnahmen sowie internationale Transparenzinitiativen, wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) oder Publish What You Pay (PWYP). Die bisherige Bilanz ist jedoch bestenfalls gemischt. In Ländern wie Angola, Äquatorialguinea und Gabun hat man bislang relativ wenig gegen Konfliktrisiken im Erdölsektor getan, in mindestens drei Ländern wurden aber recht umfangreiche Gegenmaßnahmen ergriffen, die eine etwas ausführlichere Betrachtung verdienen:

In Nigeria bemühen sich die Regierungen seit der demokratischen Transition 1999 verstärkt um Maßnahmen zur Eindämmung des aus der Erdölförderung resultierenden Konfliktpotenzials. Zu nennen sind insbesondere die Erhöhung des Anteils der Ressourceneinnahmen für die Förderregion, regionale Entwicklungs- und Infrastrukturinitiativen, die Einrichtung eines Stabilisierungsfonds sowie die Teilnahme an nationalen und internationalen Anti-Korruptionsinitiativen. Trotz einiger, häufig lokal begrenzter Fortschritte bleiben jedoch die Erfolge der Maßnahmen wegen mangelhafter Umsetzung oftmals weit hinter den Erwartungen zurück. Neben schwachen politischen Institutionen und geringen Engagements der Eliten ist dies auch auf mächtige Veto-Akteure zurückzuführen. Hierzu zählen Sicherheitskräfte, (lokale) Politiker und nigerianische und internationale

Geschäftsleute, die von der bisherigen Situation – nicht zuletzt vom wachsenden illegalen Ölhandel – profitiert haben und daher an Veränderungen wenig interessiert sind (Mähler 2010).

Im Tschad engagierte sich die Weltbank, um die drohenden negativen Konsequenzen der Erdölproduktion in dem chronisch instabilen Land zu verhindern. Die Einrichtung eines Verteilungsschlüssels zur entwicklungsorientierten Verwendung der Erdölerlöse und eines „Zukunftsfonds“ sowie die Überwachung durch nationale und internationale Gremien waren Voraussetzung für einen Weltbankkredit, um die Erdölfelder zu erschließen und eine Pipeline an die kamerunische Küste zu bauen. Kaum zwei Jahre nach Beginn der Produktion änderte die Regierung Déby jedoch das Erdölgesetz, um dringend benötigte Gelder, vor allem für den Kampf gegen Rebellen, einziehen zu können. Der Verteilungsschlüssel wurde aufgeweicht und der Zukunftsfonds abgeschafft. Inzwischen gilt das Projekt in der Weltbank intern als gescheitert. Von Anfang an war den involvierten Vertretern der Weltbank allerdings klar, dass der Erfolg letztlich vom guten Willen der tschadischen Regierung abhängen würde (Basedau 2006).

Wie bereits angedeutet wollen die Ghanaer den „Fluch des Schwarzen Goldes“ abwenden. Die ghanaische Regierung plant einen Stabilisierungs- und Zukunftsfonds, hat im Frühjahr 2010 eine Gesetzesinitiative zum Management der zukünftigen Erdöleinnahmen vorgelegt und außerdem eine Beratungskoooperation mit dem erfolgreichen Erdölproduzenten Norwegen begonnen. Ghana ist darüber hinaus ein EITI-Kandidat und das Transparenzniveau ist hier zumindest höher als in den Nachbarländern. Zudem hat die ghanaische Regierung mehrfach unterstrichen, dass die Erdölerlöse für die Diversifizierung der Ökonomie, etwa zur Förderung der petrochemischen Industrie und landwirtschaftlicher Projekte, genutzt werden sollen. Allerdings müssen diese Maßnahmen den Praxistest noch bestehen. Werden die Akteure der Versuchung widerstehen, diese Schutzmaßnahmen zu umgehen? Bereits jetzt sind Konflikte um die Verteilung der Einnahmen sichtbar; traditionelle *chiefs* haben einen Anteil von mindestens zehn Prozent gefordert. Zudem sind die Ölreserven durch Ansprüche der Elfenbeinküste teilweise umstritten.

Was verspricht in Zukunft Erfolg?

Verschiedene Studien (z.B. Le Billon 2008) zeigen, dass sorgfältiges Ressourcenmanagement tatsächlich Risiken mindern und sogar zu Frieden und Entwicklung beitragen kann. Angesichts der bisherigen Bilanz steht freilich außer Zweifel, dass die Bemühungen darum verstärkt werden müssen. Der erste Schritt zum wirksamen Ressourcenmanagement ist das Bewusstsein um die Risiken, die mit der Erdölförderung verbunden sind. Gegenmaßnahmen müssen darüber hinaus den jeweiligen Kontextbedingungen des Landes entsprechend maßgeschneidert werden. Daher ist eine sorgfältige Analyse der jeweiligen ressourcenspezifischen und nicht-ressourcenspezifischen Risiken – aber auch der Potenziale – eine notwendige Voraussetzung für ein erfolgreiches Ressourcenmanagement – keine erfolgreiche Therapie ohne sorgfältige Diagnose. Wichtig sind ebenfalls realistische Annahmen bezüglich des zu erwartenden Erdölreichtums pro Kopf der Bevölkerung. Zu oft wird von „Reichtum“ gesprochen und es werden Erwartungen geweckt, die kaum erfüllbar sind.

Über diese allgemeinen Empfehlungen hinaus werden die folgenden – nicht unbedingt erschöpfenden² – Empfehlungen für Regierungen von (zukünftigen) Erdölstaaten diskutiert (siehe auch Le Billon 2008; Basedau/Mähler 2010):

- Um Unzufriedenheit in den Förderregionen zu vermeiden, sollte die lokale Bevölkerung einen fairen Anteil an den Einnahmen erhalten. Ökologische Belastungen sollten vermieden und die lokale Bevölkerung sollte angemessen entschädigt werden, wenn Land für die Ölproduktion enteignet wird.
- Transparenz muss im Ressourcensektor höchste Priorität genießen, besonders bei der Verteilung der Einnahmen, und Teil einer allgemeinen Korruptionsbekämpfungspolitik sein. Die Konten der Erdöleinnahmen sollten offen gelegt werden.
- Regierungen sollten die Kontrolle über die Produktionsstätten und Transportrouten ausüben, um illegalen Ölhandel (*oil bunkering*) und Anzapfen von Pipelines durch Zivilisten oder (potenzielle) Rebellen zu verhindern. Auch die dies-

² Nicht aufgeführt werden beispielsweise stark kontrovers diskutierte Maßnahmen wie die direkte Auszahlung von Ressourcenerlösen an die Bevölkerung oder Visa-Sanktionen gegen korruptionsbelastete Politiker aus Erdölstaaten.

bezügliche Korruption der Sicherheitskräfte ist zu bekämpfen.

- Umfangreiche Stabilisierungsfonds, begleitet durch eine vorsichtige Ausgabenpolitik, können die Risiken von Inflation, Preisschocks oder sinkender Produktion dämpfen. Erdöleinnahmen sollten langfristig in Infrastruktur, Gesundheit und Bildung investiert werden, weniger in direkte Verteilungspolitiken, die kurzfristig politische Unterstützung erkaufen. Besonders hier – aber auch sonst – ist die beratende Unterstützung erfolgreicher Erdölländer wie Norwegen ein vielversprechender Ansatz.
- Um die indirekten negativen Konsequenzen von Erdölabhängigkeit zu vermeiden, verspricht langfristig nur eine Diversifizierung der Volkswirtschaft Erfolg, die durch Erdöleinnahmen systematisch gefördert werden kann.
- Falls sich die Erdölreserven über Grenzgebiete erstrecken, sollten die Regierungen Verhandlungslösungen für die Grenzstreitigkeiten anstreben.

Ressourcenmanagement ist nicht nur die Aufgabe produzierender Länder, sondern auch internationaler beziehungsweise westlicher Akteure. Transnationale Erdölkonzerne sollten Verträge mit afrikanischen Ländern aushandeln, die diesen einen angemessenen Anteil an den Einnahmen sichern. In ihrem eigenen Interesse sollten Konzerne überdies negative Begleitfolgen der Produktion, wie ökologische Probleme und soziale Belastungen, vermeiden. Auch sie müssen zur Transparenz beitragen, indem sie ihre Zahlungen an die afrikanischen Regierungen offen legen und auf korrupte Praktiken verzichten.

Erdöl importierende Länder wie die USA, europäische Staaten und China sollten Rivalitäten um die afrikanischen Ölreserven vermeiden und insbesondere keine innenpolitisch rivalisierenden Gruppen zu diesem Zweck unterstützen. Ferner gilt auch für Regierungen außerhalb Afrikas – insbesondere im Westen –, Transparenz nicht nur zu predigen, sondern auch zu praktizieren und darüber hinaus internationale Initiativen wie EITI und PWYP aktiv zu unterstützen. Erdöl importierende Länder müssen sich außerdem verstärkt gegen den illegalen Handel mit Erdöl und Waffen engagieren, sei es auf regionaler oder globaler Ebene. Schließlich sollten westliche und andere extraregionale Regierungen bei internationalen Konflikten um Ölreserven zwischen afrikanischen Ländern

aktiv vermitteln und lokale Friedensinitiativen unterstützen.

Natürlich sind alle Pläne nur so gut wie ihre Umsetzung. Es wäre naiv, an eine problemlose Umsetzung der genannten Maßnahmen zu glauben. Die vielleicht wichtigste Erkenntnis ist daher, dass die strukturellen Hindernisse der Umsetzung von Gegenmaßnahmen zu identifizieren und entsprechende Konzepte zu deren Überwindung zu entwerfen sind. Zu diesen Hindernissen gehören vor allem die gegenläufigen Interessen von (außer)afrikanischen Akteuren, wie im Tschad oder Nigeria, die allen Grund haben, Reformen des Ressourcenmanagements zu torpedieren, solange sie von der derzeitigen Lage profitieren. Ein wichtiger Schritt zur Überwindung dieser Hindernisse ist deshalb die verstärkte Verbindlichkeit von Regelungen zur Transparenz, um deren tatsächliche Implementierung besser kontrollieren und Unterlassungen sanktionieren zu können.

Literatur

- Collier, Paul, Anke Hoeffler (2004), *Greed and Grievance in Civil War*, Oxford Economic Papers, 56, 563-595.
- Guesnet, Lena, Marie Müller und Jolien Schure (2009), *Natural Resources in Côte d'Ivoire: Fostering Crisis or Peace? The Cocoa, Diamond, Gold and Oil Sectors*, Bonn: Bonn International Center for Conversion, brief 40, online: <www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief40/brief40.pdf> (06.10.2010).
- Le Billon, Philippe (2008), *Resources for Peace? Managing Revenues from Extractive Industries in Post-Conflict Environments*, New York, Massachusetts: Center on International Cooperation, Political Economy Research Institute, Public Finance in Post-Conflict Environments. A Policy Paper Series, 5, online: <www.cic.nyu.edu/peacebuilding/docs/PDF/CIC_paper5_LeBillon_FINAL.pdf> (06.10.2010).
- Mähler, Annegret (2010), *Nigeria: A Prime Example of the Resource Curse? Revisiting the Oil-violence Link in the Niger Delta*, GIGA Working Papers, 120, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers> (07.10.2010).
- Ross, Michael L. (2004), What Do We Know about Natural Resources and Civil War?, in: *Journal of Peace Research*, 41, 3, 337-356.

■ Die Autoren

Dr. Matthias Basedau ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien und Leiter des GIGA-Forschungsschwerpunktes 2 „Gewalt und Sicherheit“.

E-Mail: <basedau@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/basedau>>.

Annegret Mähler, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im DFG-Projekt „Risiko Ressourcenreichtum?“ am GIGA.

E-Mail: <maehler@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/maehler>>.

Georg Strüver, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt „Risiko Ressourcenreichtum?“ am GIGA.

E-Mail: <struever@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/struever>>.

■ GIGA Forschung zum Thema

Das DFG-Projekt „Risiko Ressourcenreichtum? Zur Bedeutung von Kontextbedingungen für den Zusammenhang von natürlichen Ressourcen und Gewalt in Nicht-OECD-Staaten“ untersucht, unter welchen Bedingungen Ressourcenreichtum zu innerstaatlichen Gewaltkonflikten oder politischer Stabilität führt. Das Forschungsteam „Natürliche Ressourcen und Sicherheit“ im Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ greift diese Untersuchungsfrage auf und erweitert sie um die externen Effekte von Ressourcenreichtum.

■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Basedau, Matthias (2006), *Politische Krise und Erdöl im Tschad – ein „Modell“ am Ende?*, GIGA Focus Afrika, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Basedau, Matthias, Jann Lay (2009), *Resource Curse or Rentier Peace? The Ambiguous Effects of Oil Wealth and Oil Dependence on Violent Conflict*, in: *Journal of Peace Research*, 46, 6, 757-776.

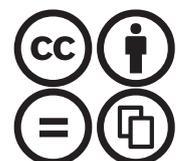
Basedau, Matthias, Annegret Mähler (2010), *New Oil Finds in the Region – New Risks for the Region?*, Vortrag auf der Konferenz „Fuelling the World – Failing the Region? New Challenges of Global Energy Security, Resource Governance and Development in the Gulf of Guinea“, 25.-26.5.2010, Nicon Luxury Hotel, Abuja, Nigeria.

Mähler, Annegret (2010), *Nigeria: A Prime Example of the Resource Curse? Revisiting the Oil-violence Link in the Niger Delta*, GIGA Working Papers, 120, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Mähler, Annegret, Miriam Shabafrouz und Georg Strüver (im Erscheinen), *Oil for Peace? Opportunities and Pitfalls of Natural Resource Management in Comparative Perspective*, GIGA Working Papers, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA Focus Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM