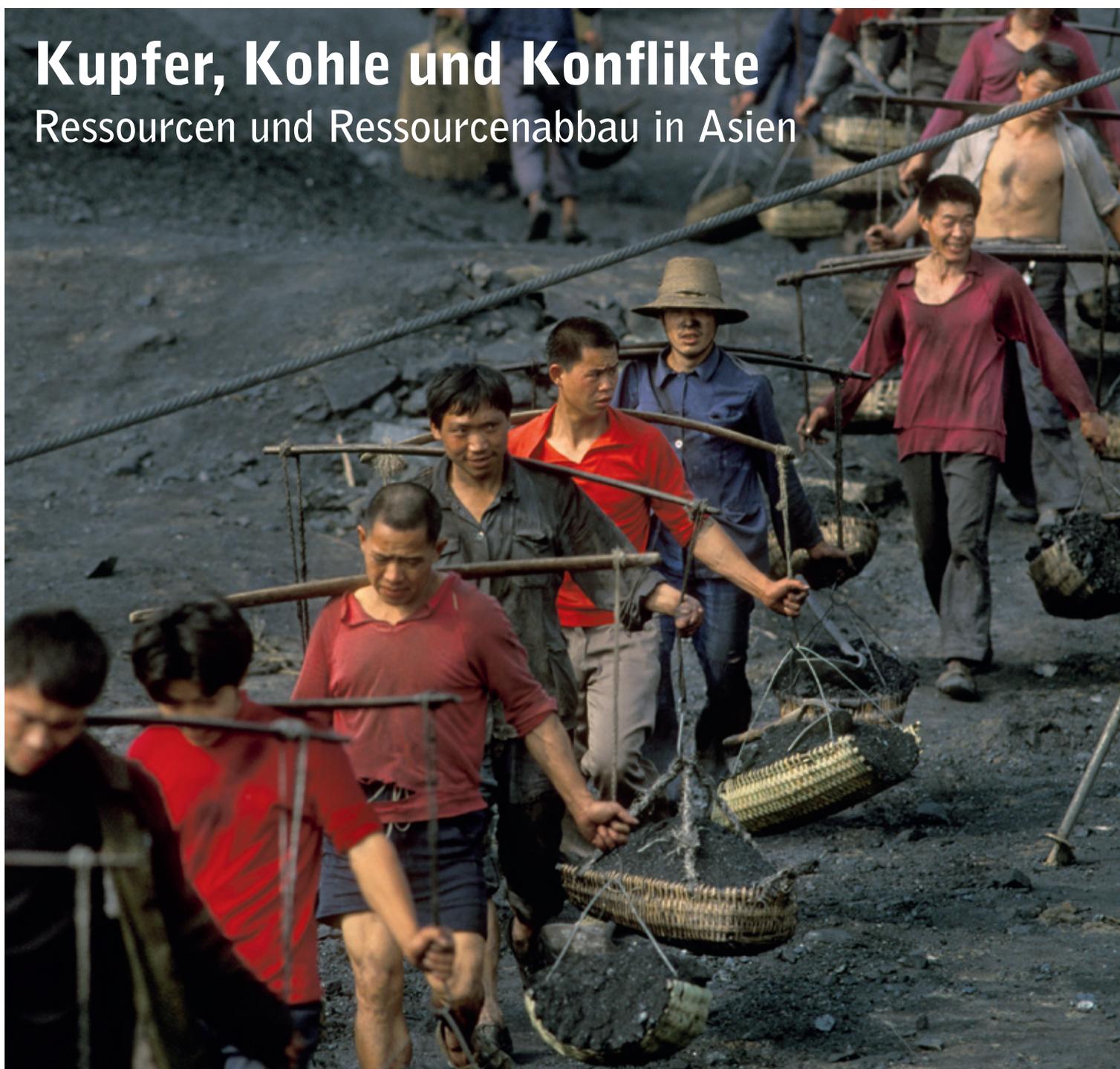


## ASIEN

### Kupfer, Kohle und Konflikte

Ressourcen und Ressourcenabbau in Asien



Diese Ausgabe von **Perspectives Asia** ist in enger Zusammenarbeit mit den Büros der Heinrich-Böll-Stiftung in Asien erschienen



## Heinrich-Böll-Stiftung

Die Heinrich-Böll-Stiftung ist eine politische Stiftung und steht der Partei Bündnis 90/Die Grünen nahe. Sie hat ihren Hauptsitz in Berlin und unterhält derzeit 30 Büros weltweit. Die Arbeit der Stiftung in Asien konzentriert sich auf die Förderung von Zivilgesellschaft und Demokratie, auf soziale Teilhabe für alle und auf Gerechtigkeit. Gemeinsam mit ihren vielen Partnerinnen und Partnern setzt sich die Stiftung für die Vermeidung und friedliche Beilegung von Konflikten ein; darüber hinaus sucht sie nach Wegen aus der Umweltzerstörung und dem Raubbau globaler Ressourcen. Um diese Ziele zu erreichen, bemüht sich die Stiftung um die intensive Vermittlung von Wissen und Verständnis zwischen den Akteurinnen und Akteuren in Europa und Asien; dazu gehört auch die Förderung internationaler Dialoge, denn sie sind die Voraussetzung für konstruktives Handeln.

Titelbild Chinesische Arbeiter in Fengjie (Stadtbezirk Chongqing) tragen Kohle zu Schleppzügen für die Belieferung von Kraftwerken. © Bob Sacha / Corbis

## Inhalt

- 2 Vorwort**
- Afghanistan**
- 4 Gefahrenzone: Die Politik der natürlichen Ressourcen in Afghanistan**  
Renard Sexton
- 9 Ressourcenabbau als Gefahr für die Sicherheitslage in Afghanistan? – Ein Interview mit Mussa Mahmoodi**  
Neelab Hakim
- 13 Zahlen und Fakten zur Kupfermine Aynak**  
Samim Hoshmand
- Pakistan/Indien**
- 15 Krieg um Wasser? – Der Indus-Wasservertrag von 1960**  
Britta Petersen
- 16 Lasst den Vertrag, wie er ist! – Ein pakistanischer Blick auf den Indus-Wasservertrag**  
Feisal H. Naqvi
- 19 Wir brauchen mehr Kooperation! – Ein indischer Blick auf den Indus-Wasservertrag**  
Ramaswamy R. Iyer
- 22 Rohstoffe und Rebellen – Die Naxaliten und der Ressourcenkonflikt in Indien**  
Andrea Falkenhagen
- China**
- 24 Ressourcenströme zwischen Asien und Europa**
- 27 Chinesische Auslandsinvestitionen auf weltweitem Vormarsch**  
Wang Zhile
- 31 Eine kritische Betrachtung chinesischer Direktinvestitionen – Ein Kommentar**  
Yu Xiaogang
- 35 Grün oder schwarz? Wie der Kohlebergbau die Innere Mongolei und das Grasland Hulunbeier verändert**  
Jost Wübbeke
- Thailand/Myanmar**
- 42 Myanmars natürlicher Reichtum – Fluch oder Segen?**  
David Allan und Rainer Einzenberger
- 47 Auslandsinvestitionen und Konflikte in Myanmars Bergbausektor – Der Fall der Kupfermine von Monywa**  
Nwet Kay Khine
- 51 Zur Entwicklung und Elektrifizierung Myanmars – Lektionen aus Thailand**  
Chuenchom Sangarasri Graecen
- Kambodscha**
- 55 «Wir werden ihnen Fortschritt bringen in Zeiten der Globalisierung!» Die Haltung der Regierung und der Druck auf die Ressourcen der indigenen Gemeinschaften in Kambodscha**  
Maia Diokno

# Vorwort

Der globale Bedarf an fossilen Energieträgern, Metallen, Mineralien, Holz und Agrarprodukten hat sich in den letzten 30 Jahren nahezu verdoppelt. Der internationale Handel mit diesen Rohstoffen stieg im gleichen Zeitraum sogar um 150 Prozent an. Eine der Ursachen für dieses dramatische Wachstum ist der Aufstieg der großen Schwellenländer in Asien.

Nach wie vor wird ein großer Teil der in Asien ausgebeuteten Ressourcen zur Versorgung der internationalen Märkte und zur Herstellung von Konsumgütern in den Fabriken Chinas, Indiens und Südostasiens für den Export auch in die Industrieländer aufgewendet. Insbesondere China, Indien und Indonesien verfügen aber nicht nur über erhebliche Rohstoffvorkommen auf ihren Territorien, sondern sie verbrauchen selbst immer mehr Energie und natürliche Ressourcen für den Ausbau von Infrastruktur und den Konsum durch ihre wachsende Bevölkerung. Aus diesem Grund ist z. B. auch China 2011 zum zweitgrößten Importeur von Rohstoffen weltweit (nach den USA) aufgestiegen.

Die steigende Nachfrage in Asien hat beträchtliche Auswirkungen auf die globalen Rohstoffmärkte, den Welthandel und die internationale Wirtschafts- und Sicherheitspolitik. Am unmittelbarsten aber spüren die Menschen in den Ursprungsländern die Folgen des wachsenden Bedarfs.

Obwohl sich eine neue Mittelschicht in Asien an dem ressourcenintensiven Lebensstil der Industrieländer orientiert, hat das Gros der asiatischen Bevölkerung nur begrenzten Zugang zu den Erzeugnissen und Gewinnen aus der Rohstoffwirtschaft seiner Länder. Gerade dort, wo Kohle, Erze und Mineralien gefördert werden, außerhalb der

urbanen Ballungszentren, hängt das Leben der Menschen wesentlich vom direkten Zugang zu Land und sauberem Wasser ab. Bergbau und intensive Plantagenwirtschaft aber führen zur Verknappung von Wasser und Böden, sie belasten die Umwelt und verursachen damit immer wieder Konflikte zwischen der lokalen Bevölkerung und den privaten oder staatlichen Unternehmen, die diese Projekte durchführen.

Von solchen Konflikten um Kohleabbau und Kupferminen berichten Autoren aus Afghanistan, Indien und Myanmar in diesem Heft. Die Artikel aus der Inneren Mongolei in China und aus Kambodscha verdeutlichen dabei, wie insbesondere die traditionellen Wirtschaftsformen und Lebensstile indigener Bevölkerungsgruppen unter der ausufernden Ausbeutung von Rohstoffen leiden.

Auch um die Nutzung knapper Wasserressourcen kommt es immer häufiger zu Disputen, oft sogar zu grenzüberschreitenden Auseinandersetzungen. Beiträge von Autoren aus Indien und Pakistan illustrieren den möglichen Umgang mit solchen internationalen Konflikten.

Gerade für die ärmsten Länder bieten reiche Rohstoffvorkommen aber auch eine Chance auf Entwicklung und einen möglichen Weg aus Armut und Abhängigkeit von internationalen Gebern. Die Beiträge aus Afghanistan, Thailand und Myanmar beleuchten die Hoffnungen, die sich an eine wirtschaftliche Nutzung natürlicher Ressourcen knüpfen, zeigen aber auch die Risiken und Fehlentwicklungen.

Autoren aus China veranschaulichen, wie versucht wird, den dramatischen Umweltauswirkungen entgegenzuwirken, und analysieren die Bemühungen um ein

Regelwerk für die Entwicklung der heimischen Rohstoffwirtschaft sowie für Auslandsinvestitionen im Rohstoffsektor.

Die Beiträge dieser ersten Ausgabe von «Perspectives – Politische Analysen und Kommentare aus Asien» illustrieren am Beispiel einiger asiatischer Länder schlaglichtartig die komplexen Zusammenhänge und Interessenkonflikte im Zusammenhang mit Rohstoffprojekten. Deutlich wird dabei, dass sich die Probleme, die mit der wachsenden Ausbeutung von Rohstoffen einhergehen, wiederholen, so unterschiedlich der wirtschaftliche und politische Kontext jeweils sein mag: Fehlende Risiko- und Folgenabschätzung, mangelnde Transparenz und fehlende Beteiligung der Betroffenen an den Planungsprozessen, vor allem aber die unzureichende Steuerung und Überwachung durch Regierungen und unabhängige Institutionen verschärfen bestehende Konflikte und drängen bereits marginalisierte Bevölkerungsgruppen weiter ins wirtschaftliche Abseits.

Mit dieser Ausgabe wollen wir auf die drängenden Probleme aufmerksam machen, mit denen Investoren, Regierungen und die lokale Bevölkerung im Zusammenhang mit großen Bergbau- und Agrarprojekten in Asien konfrontiert sind, und einen Einblick in die Debatten der Region vermitteln. Wir hoffen, damit den Blick für die Risiken zu schärfen, zu einer vertieften Diskussion über Gesetzgebung, Planung und Durchführung großer Rohstoffprojekte beizutragen und ein Nachdenken über die Grenzen unseres rohstoffbasierten Wirtschaftens anzustoßen.

«Perspectives Asien» wird zweimal jährlich in englischer und deutscher Sprache erscheinen. Mit diesem Format wollen wir künftig einem deutschen und europäischen Publikum asiatische Perspektiven aufzeigen, Analysen zu globalen Trends liefern sowie vertiefte Einblicke in die Entwicklungen in Asien geben.

**Katrin Altmeyer**  
Leiterin Referat Asien

# Gefahrenzone: Die Politik der natürlichen Ressourcen in Afghanistan

Renard Sexton

Das Erste, was einem in Afghanistan auffällt, ist das beeindruckende Panorama gewaltiger Berge. Wenn man durch das Land reist, fällt es schwer, nicht in Bewunderung zu verfallen angesichts schneebedeckter Gipfel, von Flüssen durchzogener tiefer Schluchten und weitläufiger Weideflächen, kontrastiert mit baumlosen, felsigen Landschaften, die man sich eher auf dem Mond vorstellen könnte.

Afghanistans natürliche Gegebenheiten und deren Segnungen sind kompliziert. Einerseits ist das Land kaum für Landwirtschaft geeignet, andererseits aber können mineralische Bodenschätze, das Wasserkraftpotential und verbotene, aber hochbegehrte Früchte sehr lukrativ sein. Die meisten Afghanen stützen sich auf diese natürlichen Bedingungen des Landes für ihr Überleben. Wichtige Lebensgrundlagen sind Weizen- und Reisanbau, Viehzucht und der Anbau von Obst und Nüssen. Da der Krieg das Land drei Jahrzehnte lang fest im Griff hatte, spielt die Kultivierung von Mohn für Opium und von Cannabis eine zunehmende Rolle. Die von den USA geführte Besetzung des Landes durch die NATO geht dem Ende entgegen und Afghanistan tritt in eine neue Phase ein – jetzt wird es auf die Entwicklung des Landes einen kaum zu überschätzenden Einfluss haben, wie zukünftig mit den natürlichen Ressourcen umgegangen wird.

Viele internationale Akteure und die afghanischen Eliten haben die natürlichen Ressourcen – insbesondere den industriellen Bergbau und fossile Brennstoffe – als Schlüssel für eine wohlhabende Zukunft des Landes propagiert. Wenn es einerseits in der Tat ein großes Potenzial für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt gibt, haben die Erfahrungen der Vergangenheit andererseits doch gezeigt, dass alle techno-

logischen Anstrengungen im Hinblick auf die Entwicklung der natürlichen Ressourcen scheitern müssen, wenn die zugrunde liegende Politik nicht angemessen darauf ausgerichtet ist.

Man kann die wichtigsten natürlichen Ressourcen Afghanistans in vier Hauptkategorien unterteilen: Wasser, Land, Mineralien und erneuerbare Energiequellen. Diese Kategorien überlappen sich; viele Ressourcen hängen wechselseitig voneinander ab. Ein erheblicher Teil des Werts von Anbauland in Afghanistan wird zum Beispiel durch die Menge und die Verlässlichkeit der Bewässerung bestimmt. Für die Zwecke dieser Übersicht ist die oben genannte Unterteilung dennoch sinnvoll.

## Wasser

Ohne Zugang zum Meer, ist Afghanistan bei der Wasserversorgung auf Ströme und Flüsse angewiesen. Es gibt fünf große Flussbecken im Land, von denen sich jedes aus Quellwasser aus den Bergen speist. In jedem Frühjahr flutet Schmelzwasser die Flussbetten des Landes, die während des gesamten Winters praktisch ausgetrocknet waren. Afghanistan ist ein großer Exporteur von Flusswasser: Die mächtigen Ströme Helmand, Harirod, Kunar und Panj fließen in die Nachbarländer Iran, Pakistan, Tadschikistan und Turkmenistan und liefern diesen Ländern wertvolle Zuflüsse für die Bewässerung. Da Frischwasser in der Region knapp ist, haben sich diese Länder wegen der geplanten Stärkung der afghanischen Wasserinfrastruktur insbesondere durch Staudämme besorgt gezeigt, weil sie eine Reduktion des Flusswassers befürchten.

Ein Beispiel für diese Problematik ist das Salma-Staudammprojekt in der westlichen Provinz Herat. 2004 gab die afghanische Regierung Pläne bekannt, den am Fluss Harirod gelegenen Staudamm zu sanieren, und zwar mit finanzieller und technischer Unterstützung der indischen Regierung. Die iranische Regierung wandte sich entschieden gegen diese Absichten, weil sie befürchtete, dass der verminderte Fluss des Harirod die landwirtschaftliche Produktion flussabwärts im Iran und Turkmenistan unumkehrbar schädigen würde. Zwischen 2007 und 2011 brachte ein erbitterter Konflikt über den Standort des Staudamms und dessen Umgebung das Projekt an den Rand des Scheiterns, aber vereinte US-amerikanische und afghanische Militäroperationen schlugen die lokalen Aufstände schließlich nieder. Unabhängig voneinander gaben indische, afghanische und amerikanische Geheimdienstquellen an, dass der Iran bei diesem Konflikt eine Rolle gespielt habe.<sup>1</sup>

## Land

Afghanistans agrarisch nutzbares Land ist sehr begrenzt – ungefähr 12 Prozent der Gesamtfläche –, und entsprechend ist gutes Ackerland von beachtlichem Wert. Ein hoher Anteil des Landes, schätzungsweise 46 Prozent, ist als Weideland klassifiziert, was im Normalfall spärlich begrünte Berg Rücken und entwaldete Hügel einschließt. Sowohl nomadische wie sesshafte Gemeinschaften brauchen dieses Weideland für die Viehzucht, die die Grundlage afghanischer Nahrungsmittelsicherheit ist.

Während Streit um Ackerland sich im Rahmen hält, ist der Kampf um die besten Weideplätze besonders intensiv. Wenn die Schneedecke im Frühjahr nach und nach verschwindet, treiben sesshafte Gemeinschaften ebenso wie nomadische Hirten ihr Vieh zu den neu auftauchenden Weiden. In manchen Fällen provozieren politische, wirtschaftliche und ethnische Differenzen Konflikte, die bis zu bewaffneten Auseinandersetzungen eskalieren können.

Das markanteste Beispiel eines solchen Konflikts gab es zwischen den sesshaften Gemeinschaften der Hazara und den paschtunischen Nomaden (Kuchi), die jedes Frühjahr aus der Ebene mit ihren Schafen und Ziegen in die Berge kommen, um Weideland für sie zu finden. Die politischen Verwicklungen sind erheblich, wobei geschichtliche Kränkungen bis ins späte

19. Jahrhundert zurückreichen und heutige politische Abenteurer versuchen, daraus politisches Kapital zu schlagen. Seit 2004 sind Dutzende von Milizangehörigen, Zivilisten und anderen Akteuren in Hazarajat in wiederkehrenden Kämpfen um den Zugang zu Weideland getötet worden.<sup>2</sup>

In den städtischen Regionen ist Land zu einer wichtigen Ressource in Afghanistans schnell wachsenden Zentren geworden, besonders in Kabul, Kandahar, Mazar-e Sharif und Lashkar Gah. In vorstädtischen Regionen steigt Land an neu gebauten Asphaltstraßen normalerweise rapide im Wert und ruft manchmal kleinere Konflikte um die Kontrolle hervor.

## Bergbau und Förderung

Afghanistans Bergbausektor hat in den internationalen Medien starke Beachtung gefunden, wobei sich die Aufmerksamkeit vor allem auf groß angelegte industrielle Förderprojekte richtete. Hohe Investitionen durch staatliche Gesellschaften wie private Firmen aus China und Indien haben die Schlagzeilen über die Förderindustrie beherrscht, insbesondere die Kupfermine in der Nähe des Dorfes Mez Aynak, das Eisenerzlager in den Bergen von Hajjak und die Öl- und Gasfelder am nördlichen Amu Darya.<sup>3</sup> Der Bergbausektor ist jedoch nicht auf große industrielle Anlagen beschränkt. Der Kleinbergbau von Edelsteinen<sup>4</sup>, Chromit, Kohle, Zement und anderen Rohstoffen ist über ganz Afghanistan verteilt.

Unabhängig von der Größe gibt es im Bergbausektor ein komplexes Geflecht von politischen Verwicklungen, Patronagenetzwerken und ureigenen ausländischen und Eliteinteressen. Es kann diejenigen sehr teuer zu stehen kommen, die in diese etablierten politischen und ökonomischen Arrangements eingreifen: Es gab zahlreiche Konflikte, die von Erpressung im Mafia-Stil bis zum offenen Krieg zwischen rivalisierenden Befehlshabern reichten. Beamte der Zentralregierung und der Provinzregierungen mischen oft bereitwillig in diesem Spiel mit, vermengen öffentliche und private Interessen nach Belieben und nutzen staatliche Ressourcen, um sich privat zu bereichern und abzusichern.

Von außen wird der Bergbausektor als vielversprechendster Faktor angesehen, um als primäre Einkommensquelle für den afghanischen Staat die schnell zurückgehende internationale Hilfe auszugleichen.

Renard Sexton ist Experte für internationale Beziehungen mit Schwerpunkt Konflikt, natürliche Ressourcen und internationale Entwicklung. Er hat in mehr als 20 Ländern auf fünf Kontinenten gelebt und gearbeitet. Sexton war sowohl für die Vereinten Nationen als auch für verschiedene Nichtregierungsorganisationen tätig. Er hat u. a. für den Blog der *New York Times* FiveThirtyEight und *The Guardian* publiziert. Derzeit promoviert er an der New York University mit den Forschungsschwerpunkten zivile Konflikte, natürliche Ressourcen und politische Methodologie.

Führende afghanische Militärs, Warlords, Mafiosi und korrupte Regierungsbeamte haben das Potenzial der fördernden Industrien erkannt und versuchen, für sich selbst ein Stück vom Kuchen zu ergattern. Es liegt auf der Hand, dass dies zu einer grundlegenden Politisierung des Bergbaus geführt hat. Diese Entwicklung ist jedoch bisher von den wichtigsten internationalen Akteuren nicht hinreichend erkannt worden, oder aber es wurde nicht angemessen darauf reagiert. Es ist wichtig, die Bemühungen um pragmatische politische Regelungen für Afghanistan mit der Reformagenda für den Bergbausektor zu verbinden.

## Erneuerbare Ressourcen

Der Großteil der internationalen Aufmerksamkeit richtete sich auf die mineralische Seite der internationalen Industrien, aber Afghanistan verfügt auch über erhebliche nichtmineralische natürliche Ressourcen. Vor allem Hartholz, Opium, Cannabis und eine im Entstehen begriffene, exportorientierte kommerzielle Landwirtschaft sind wichtige Teile der afghanischen Ressourcenbasis. Die Opiumproduktion ist bei dem Bemühen der International Security Assistance Force (ISAF) und der UN in den Blickpunkt gerückt, Afghanistans großen Beitrag zum weltweiten Heroinhandel zu reduzieren. Doch bei den hohen Preisen und der ausgebauten Liefer- und Verwertungskette ist die Opiumproduktion für viele Menschen in Afghanistan einfach zu lukrativ, um sie aufzugeben. Angefangen bei den armen Bauern über Schmuggler, politische Akteure und internationale Kartelle, bietet die illegale Pflanze einen zwar gefährlichen, aber einträglichen Lebensunterhalt – der etwa 50 Prozent des gesamten afghanischen Bruttoinlandsprodukts ausmacht.

Von der Provinz Kunar im Osten und der weiter südlich gelegenen Region Loya Paltiya operieren Schmuggelnetzwerke für Hartholz, die zwar einen kleineren Umfang haben als der Opiumhandel, organisatorisch aber ebenfalls Kartelle sind. Die Himalayazeder ist der wichtigste Hartholztyp (jedoch nicht der einzige), der erst nach Westpakistan und dann über Karachi auf den Weltmarkt geschmuggelt wird.<sup>5</sup>

## Hauptprobleme

Der Sektor der natürlichen Ressourcen in Afghanistan ist in vieler Hinsicht problematisch. Ich konzentriere mich auf zwei besonders knifflige Probleme, mit einem Ausblick auf die Übergangsphase 2013 bis 2014 und die Möglichkeit relevanter politischer Veränderungen.

Erstens bedeutet das Fehlen jeglicher wirklicher Steuerung bei der Handhabung der Ressourcen, dass Landwirtschaft, Kleinbergbau, Holzernte und andere Aktivitäten normalerweise sehr ineffizient sind. In einem Land, wo es nur begrenzte Ressourcen für eine verarmte Bevölkerung gibt, ist Verschwendung besonders kostspielig und schmerzhaft. In vielen Fällen ist sie ein Resultat der weit verbreiteten Unsicherheit der wirtschaftlichen, politischen und Sicherheitsbedingungen und des unmittelbaren Überlebensdrucks. Es ist schwer, kluge mittel- oder langfristige Entscheidungen bezüglich der Handhabung der natürlichen Ressourcen zu treffen, wenn kurzfristige Prioritäten immer die Oberhand behalten. Außerdem ist der öffentliche Apparat, ob es sich nun um offizielle Staats- oder informelle Steuerungsstrukturen handelt, oft sehr begrenzt, was bedeutet, dass es nur selten eine Balance zwischen individuellen Interessen und denen einer breiteren Öffentlichkeit gibt.

Das zweite Hauptproblem betrifft die Art und Weise, in der sich die internationale Gemeinschaft während der von der NATO geführten Besetzung und der Rekonstruktionsperiode auf dem Sektor der natürlichen Ressourcen engagiert hat. Die meisten Interventionen, ob durch internationale Hilfsorganisationen, bilaterale Geber oder NGOs, haben sich auf Verbesserungen im technischen und gesetzlichen Bereich und im Ingenieurwesen konzentriert und die politische Seite im Normalfall nicht einbezogen. In vielen Fällen wurde von den internationalen Akteuren so argumentiert, dass sie nicht das Mandat oder nicht das Fachwissen hätten, in den Gladiatorenring zu steigen, den die afghanische Politik darstellt. Trotzdem haben diese technokratischen Interventionen oft genug grundlegende politische Implikationen gehabt.

Ein aussagekräftiges Beispiel ist das Projekt einer geplanten Straße für den Transport landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus einer ländlichen Gegend in einen Ort, in dem wöchentlich ein Markt stattfindet.

Internationale Geber haben Tausende solcher Projekte finanziert und dabei argumentiert, sie lägen im öffentlichen Interesse und es handele sich um eine eindeutig nicht politische Intervention. Trotzdem haben Fragen wie diese ein erhebliches politisches und wirtschaftliches Gewicht: welche Baufirma eines örtlichen Honoratioren den Bauauftrag erhält, welche Dörfer an die Straßenverbindung angeschlossen werden, welche Güter produziert werden und mit welchen anderen sie auf dem Markt konkurrieren werden. Um einen noch höheren Einsatz geht es, wenn wir von der Frage des Standorts eines ländlichen Marktes übergehen zu der Frage, wer den Versorgungsauftrag mit Zement für den Bau einer größeren Mine bekommt; oder wenn es um den Verlauf der Leitungen von einem geplanten Kohlekraftwerk aus geht.

Dass Interventionen im Ressourcensektor politische Implikationen haben, ist zunächst noch kein Anlass zum Alarm. Wenn das Ganze aber schlecht gemanagt wird, kann dies zu politischer Verbitterung und in der Folge zu Konflikten führen, wie etwa denen zwischen Hazaras und Kuchis, die in der Lapislazuliproduktion miteinander rivalisieren, oder dem Fall der aufständischen Kommandeure am Salma-Staudamm. Es gibt auf diesem Gebiet noch zahlreiche andere Probleme, wie etwa unrealistische Gewinnerwartungen im industriellen Bergbau und kontinuierliche Einmischungen seitens internationaler geopolitischer Akteure – besonders der Nachbarländer Afghanistans – zusammen mit fortgesetzten Konflikten auf lokaler Ebene, bei denen es um Ressourcen in der Größenordnung großer Bergbauprojekte geht.

## Ausblick

Die wichtigste künftige Frage auf dem Sektor der natürlichen Ressourcen wird höchstwahrscheinlich die sein, ob Afghanistans bevorstehende politische Befriedung Einkünfte aus Ressourcen, einen Ausgleich der Interessen und eine vernünftige Regelung der Eigentumsrechte mit sich bringen wird. Um es konkreter zu machen: Der Zentralstaat und die regionalen Machthaber müssen verlässliche und glaubhafte gegenseitige Verpflichtungen eingehen, um die Ressourcen zu entwickeln – mit besonderer Betonung des Bergbaus.

Die Zentralregierung verfügt nicht über die Kapazitäten, um im Alleingang in die ländlichen Gebiete zu gehen und dort mit

dem Ressourcenabbau zu beginnen, weil der erhebliche politische Einfluss und die militärische Schlagkraft der örtlichen Machthaber und Kommandeure das nicht zulassen. Umgekehrt verfügen die regionalen politischen Führer nicht über die technischen Möglichkeiten und das Kapital, um Bergbau im großen Stil zu starten. Also haben beide Seiten Interesse an einer politischen Einigung, die einen Vorteilsausgleich (wenigstens zwischen den Eliten) sicherstellt, mit einem wirksamen Vetorecht auf beiden Seiten.

Weil eine solche Einigung über die Teilung der Gewinne grundlegend politischer Natur ist, muss sie in der politischen Sphäre verhandelt werden, nicht im Kontext «agnostischer» technokratischer Diskussionen über die Vertragssprache und die geeignetsten Bergbaumethoden. Der wirksamste Weg, wie der industrielle Bergbau den Friedensprozess und die allmähliche Entwicklung Afghanistans unterstützen kann, ist der, den grundlegend politischen Charakter dieses Prozesses anzuerkennen und angemessen zu behandeln.

Erreicht werden kann das nur in einem Typus von Gesprächen, wie sie ähnlich auch zwischen der Zentralregierung und aufständischen Gruppen wie Herz-b Islami und den Taliban geführt werden. Als Folge politischer Vorleistungen wie Regierungsposten, die Durchsetzung politischer Präferenzen und das Versprechen der Nichteinmischung könnten Gegner der Regierung in den neuen Übergangstaat integriert werden. Auf dem Feld der natürlichen Ressourcen würden regionale Machthaber einer Zuständigkeit und einer Teilung der Einkünfte zustimmen, die die faktische Verteilung der Macht im Land widerspiegelt und bei den Beteiligten auf beiden Seiten das Interesse an einem stabilen Staat schaffen und stärken.

Aus normativer Sicht mag ein solches Geschacher widerlich sein: Menschenrechtsverletzer, Kriegsverbrecher und die Propagandisten extremistischer Politik würden wieder willkommen geheißen im Schoß offizieller Regierungspolitik. Für manche widerspricht dies vollkommen einem Jahrzehnt mühsamer Arbeit für die Rechte der Frauen, für vorläufige rechtliche Mechanismen, für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Eine nüchterne Analyse der Verhältnisse vor Ort in Afghanistan zeigt jedoch, dass diese Errungenschaften ohne praktikable politische Regelungen, die wenigstens den Ansatz von Sicherheit und Frieden garantieren, schnell verlorengehen

würden. Es scheint also ein praktikabler, wenn auch unglücklicher Handel zu sein, einige Fortschritte zu opfern, um nicht den Gesamtfortschritt zu gefährden.

Neben dem Bergbau erfordert auch der Wassersektor ernsthafte und grundlegende Überlegungen. Die oberste Priorität besteht darin, internationale Vereinbarungen und Verträge zwischen Afghanistan und Iran, Afghanistan und Pakistan und Afghanistan und seinen zentralasiatischen Nachbarn auszuhandeln. Afghanistan hat als flussaufwärts gelegener Anrainer aller seiner großen Wasserwege eine privilegierte Position, und das sollte finanzielle und andere Vorteile für das afghanische Volk bringen. Kleine und große Staudämme ermöglichen es, Elektrizität zu produzieren und die Bewässerung besser zu steuern. Selbst schon die Androhung eines Staudammbaus sollte Afghanistans Nachbarn hinreichend überzeugen, um die Afghanen mit Ausgleichszahlungen für entgangene Einnahmen und andere Vorteile zu entschädigen, die ein Staudamm gebracht hätte.

Was das Land angeht – städtischer Boden ebenso wie Bauernland –, so sind meistens politische Überlegungen dafür maßgeblich, wie Entscheidungen getroffen und Regelungen vereinbart werden. Wichtig wäre es, bestimmte Elemente der Vergabe von Rechtsansprüchen auf Land und der Umverteilung in den Rahmen größerer politischer Vereinbarungen zu stellen. Historische Konflikte zwischen ethnischen und politischen Gruppen haben dazu geführt, dass das Thema Boden ein unzureichend geregeltes ist das sehr viel Sprengkraft enthält und im Normalfall von Politikern ausgeschlachtet wird, um kurzfristig Punkte zu sammeln. Für die verhandelnden Parteien wäre es jedoch wichtig, im Interesse von Frieden und langfristiger Stabilität die Reformen bei Weideland, bei städtischem Boden und bei Ackerland so zu handhaben, dass es zu einer dauerhaften politischen Regelung kommt.

Abschließend lässt sich sagen, dass die Fragen, die mit den natürlichen Ressourcen Afghanistans zusammenhängen, grundsätzlich politischer Natur sind. Obwohl es wichtige technologische Ansätze und Möglichkeiten zur Verbesserung gibt, werden die Probleme des Umgangs mit den natürlichen Ressourcen nur durch politische Verhandlungen gelöst werden können, die in glaubwürdige gegenseitige Verpflichtungen zwischen den beteiligten Parteien münden. In diesem Prozess spielt die internationale

Gemeinschaft eine wichtige Rolle, insbesondere dabei, verlässliche Informationen über die Ressourcen und die relative politische Stärke der wichtigsten Beteiligten zu beschaffen und weiterzugeben, um die Täuschung und um unzureichende Informationen zurückzudrängen, die beide Motoren des Bürgerkriegs sind.

Die Übergangsphase ist für Afghanistan ein besonders sensibler Abschnitt. Die ISAF-Länder sind mit dem Abzug von Soldaten, Fördergeldern und Experten schon weit fortgeschritten, und innerhalb wie außerhalb Afghanistans gibt es eine spürbare Unsicherheit, was die Zukunft des Landes betrifft. Deshalb ist es wichtig, dass der begrenzte verbleibende Einfluss der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan dafür eingesetzt wird, die haltbarste und dauerhafteste politische Einigung zu erzielen, die zu erreichen ist; und ein Schlüsselement einer solchen Vereinbarung wird die Verteilung und die Handhabung von Afghanistans zahlreichen natürlichen Ressourcen sein. Davon hängen die Perspektiven für die Afghanen von heute und für die künftigen afghanischen Generationen ab. ■■■

## Weiterführende Literatur

- Barfield, Thomas. 2010. Afghanistan: A cultural and political history. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Giustozzi, Antonio. 2009. Empires of mud: War and warlords of Afghanistan. New York: Columbia University Press.
- Sexton, Renard. 2012. National resources and conflict in Afghanistan: Seven case studies, major trends and implications for the transition. Afghanistan Watch, Kabul: Afghanistan. [http://www.watchafghanistan.org/files/Natural\\_Resources\\_and\\_Conflict\\_in\\_Afghanistan\\_Full\\_Report\\_English.pdf](http://www.watchafghanistan.org/files/Natural_Resources_and_Conflict_in_Afghanistan/Natural_Resources_and_Conflict_in_Afghanistan_Full_Report_English.pdf).

<sup>1</sup> Mehr darüber bei Renard Sexton 2012: Fallstudie 2.

<sup>2</sup> Ebd., Fallstudie 3.

<sup>3</sup> Ebd., Fallstudie 6.

<sup>4</sup> Ebd., Fallstudie 5.

<sup>5</sup> Ebd., Fallstudie 7.

# Ressourcenabbau als Gefahr für die Sicherheitslage in Afghanistan?

## Ein Interview mit Mussa Mahmoodi

Neelab Hakim

Infolge der Erkundung von Afghanistans reichhaltigen Bodenschätzen blühen einerseits die Hoffnungen, eine Quelle profitabler Einkommen entdeckt zu haben; andererseits wachsen aber auch die Befürchtungen vor mangelbehafteten Bergbauverträgen, die die Bedürfnisse der Gemeinschaften vor Ort nicht berücksichtigen, und vor einer Beschädigung des kulturellen Erbes durch die Förderstätten. Aktivisten der Zivilgesellschaft haben die Beteiligung der Bürger am Prozess der Beurteilung und Autorisierung von Projekten in ihrer Nachbarschaft gefordert. Die Frage von Entschädigungen und Neuansiedlungen für Familien, die infolge von Bergbauprojekten ihr Land verlieren, ist ausführlich diskutiert worden, aber bei der Durchführung mangelt es bisher vor allem an Transparenz. Neelab Hakim, Programmkoordinatorin der Heinrich-Böll-Stiftung in Afghanistan, hat mit Mussa Mahmoodi gesprochen, einem zivilgesellschaftlichen Aktivisten aus der Provinz Logar, in der er sich für die Verbesserung der Transparenz von Bergbaukontrakten und die Beteiligung der Bürger vor Ort eingesetzt hat.

Neelab Hakim: Es hat eine Menge Diskussionen über die Entschädigung für die Umsiedlung lokaler Gemeinschaften in der Provinz Logar gegeben. Wie sieht diese Entschädigung in der Realität aus?

Mussa Mahmoodi: Ich habe mit vielen Menschen in der Bergbauregion gesprochen. Sie haben mir erzählt, dass sie bei der Entscheidung über den Abschluss des Bergbauvertrags weder gehört noch direkt über die Entschädigung informiert worden seien. Sie haben erst aus den Medien erfahren, dass der Vertrag unterzeichnet worden sei und dass für die Umsiedlung der Gemeinde von der Regierung Entschädigungen gezahlt würden.

In Wirklichkeit sind aber diese Entschädigungen bis heute nicht mehr als ein Versprechen der Regierung. Während die Medien ein freundliches Bild malen, sind die betroffenen Gemeinschaften nicht angemessen abgefunden worden. Nur etwa ein Drittel der Betroffenen hat für sein Land und Eigentum etwas Geld erhalten, die geleisteten Abfindungssummen liegen aber weit unter dem aktuellen afghanischen Marktwert und helfen den Menschen nicht. Außerdem waren einige der Geldempfänger Leute mit Macht und Einfluss in der Region, so dass man untersuchen muss, ob diese Zahlungen überhaupt gerechtfertigt waren.

Meiner Meinung nach ist es nicht genug, wenn die Regierung nur den Geldwert von Eigentum und Land entschädigt. Der Blick muss weit über die materiellen Folgen hinausgehen. Was ist mit den sozia-

**Mussa Mahmoodi** ist ein zivilgesellschaftlicher Aktivist aus der Provinz Logar in Afghanistan. Derzeit ist er Vorsitzender der Logar Civil Society Association, einer Dachorganisation mit zehn zivilgesellschaftlichen Mitgliedsorganisationen. Er macht ein Fernstudium in Jura und Politikwissenschaften an der Islamic University of Pakistan. Von 2003 bis 2012 war Mahmoodi Vorsitzender der Logar Youth Association.

Seit 2009 arbeitet **Neelab Hakim** als Programmkoordinatorin der Heinrich-Böll-Stiftung Afghanistan in den Bereichen Ökologie und Public Relations. Seit 2012 ist Frau Hakim für das Ökologie-Programm der Heinrich-Böll-Stiftung Afghanistan zuständig und kooperiert verstärkt mit dem Civil Society Monitoring Network zum Thema natürliche Ressourcen.

len Aspekten und den Folgen für die Umwelt beim Bergbau? Wie können die kompensiert werden?

Die sozialen Auswirkungen der Umsiedlungen auf die örtliche Bevölkerung sind vielfältig. Die Menschen verlieren nicht nur ihr Land, sondern auch ihre Verbundenheit mit der Region. Sie verlieren Weideland für ihre Tiere und ihre gesamten Lebensgrundlagen. Diese Menschen haben seit Generationen in der Region gelebt. Ihre Vorfahren sind dort begraben worden. Das ist für diese Menschen sehr wichtig.

Die Auswirkungen des Bergbaus in Logar werden für die Umwelt erheblich sein, wenn man es nicht von vornherein richtig angeht. Unsere Hauptsorge ist, dass die Produktionsabfälle des Bergbaus den Fluss Logar verschmutzen werden, der mit dem Kabul verbunden ist und auch durch die Provinzen Laghman und Nangahar fließt. Im Fall eines verseuchten Logar würden die negativen Folgen für Gesundheit und Lebensgrundlagen auch viele andere Provinzen betreffen. Es könnte auch negative Effekte für die beiden großen Dämme von Daronta und Sorobi und für das Wasserkraftsystem in Logar geben.

Äußern die Bürger in Logar ihre Befürchtungen, und gibt es vor Ort funktionsfähige Abläufe, um auf diese Klagen zu reagieren?

Die Heinrich-Böll-Stiftung in Kabul hat vor kurzem ein Programm zur Schärfung des Umweltbewusstseins in Logar aufgelegt, an dem Mitglieder des örtlichen Rats, Frauen und Jugendliche beteiligt sind. Sie koordinieren und sammeln jetzt die Klagen der Öffentlichkeit bezüglich der Folgen des Bergbaus in der Region und leiten sie an das Bergbauministerium, das Parlament und den afghanischen Präsidenten weiter. Das ist eine vielversprechende Initiative, weil den betroffenen Gemeinden schon Ausgleichszahlungen angeboten worden sind – hoffentlich werden sie auch geleistet.

Vorher gab es keinen wirklich gangbaren Weg für die Öffentlichkeit, ihre Sorgen und Befürchtungen zu äußern. Natürlich konnte man Briefe schreiben, aber das erwies sich als ebenso zeitraubend wie ineffektiv.

Welche positiven Auswirkungen des Bergbaus erwarten Sie langfristig für die Gemeinden in Logar?

Meiner Ansicht nach wird der wichtigste positive Effekt des Bergbaus in Logar in der Schaffung neuer Arbeitsplätze für die örtliche Bevölkerung bestehen. Der Bergbau birgt natürlich auch ein großes Potenzial für Afghanistan auf dem Weg zur wirtschaftlichen Selbständigkeit. Die ökonomischen Chancen liegen auf der Hand, aber die Einkünfte aus dem Bergbau müssen entsprechend in die Entwicklung der Infrastruktur in Afghanistan investiert werden, also Straßen, Wasserversorgung, Elektrizitätsnetze, Telekommunikation und Bahnverbindungen.

Leider haben die Menschen hier bisher noch nicht so direkt vom Bergbau profitiert, um allzu optimistisch zu sein. Anfangs waren die Hoffnungen sehr groß, dass die Bewohner von Logar unmittelbar von den neuen Jobmöglichkeiten profitieren würden. Ein Parlamentarier hatte sogar öffentlich verkündet, dass wenigstens 70 Prozent der neu geschaffenen Arbeitsplätze für die Menschen aus Logar reserviert würden. Dieses Versprechen ist bisher nicht eingelöst worden. Da die Bürger von Logar direkt von den Entwicklungen betroffen sind, müsste ihnen ein fester Anteil zustehen, so dass sie unter den neuen Umständen ihren Lebensstandard sichern und sogar verbessern könnten.

Es gibt auch Beschwerden darüber, dass der Konsultationsprozess für den Kupferabbau bei Mez Aynak nicht transparent verlaufen sei, da die örtliche Bevölkerung zuvor nicht gefragt wurde. Solange sich die Regierung von solchem intransparenten Vorgehen nicht distanziert, werden die Menschen gegenüber diesen Projekten skeptisch und misstrauisch bleiben.

Die Bewohner von Logar fürchten auch den potenziell negativen Einfluss, den Geheimdienste aus Afghanistans Nachbarländern auf die Sicherheitslage in der Gegend der Bergbauprojekte haben könnten. Nach Berichten der Einheimischen war die Gegend um Logar vor dem Beginn des Bergbaus verhältnismäßig friedlich, während sie heute als eine der unsichersten Provinzen Afghanistans bewertet wird. Alle diese Aspekte tragen zu einer negativen Einstellung der Leute gegenüber neuen Bergbauprojekten bei.

Was sind die Begleiterscheinungen chinesischer Investitionen in Afghanistan?

Diese Frage betrifft nicht allein die Afghanen – Bergbaukontrakte mit der chinesischen Gesellschaft Metallurgical Corporation China (MCC) sind ja tatsächlich in vielen Ländern abgeschlossen worden. Afghanistan schätzt und begrüßt Investitionen aus dem Ausland, auch chinesische, aber die Menschen kritisieren die mangelnde Transparenz der Verträge und die fehlende Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit.

Wenn Verträge gemacht werden, die unklar bleiben oder sich als mangelhaft herausstellen, werden wir viele Probleme bekommen. Es gibt inzwischen zum Beispiel deutliche Hinweise darauf, dass im Vertrag mit MCC nicht alle Ressourcen genannt wurden, so etwa Gold. Mit tiefer Sorge erfüllt mich auch die Frage, was mit den historischen Orten geschehen wird, die bei Mez Aynak entdeckt worden sind und zu den wichtigsten Ausgrabungsstätten Afghanistans gehören.

Bei Aynak liegen alte buddhistische Stätten, Überreste und Zeugnisse der Rolle, die diese Gegend als Transitroute für die Ausbreitung des Buddhismus nach Zentralasien und China vor 2000 Jahren gespielt hat. Aynak wurde schon in den 1960er Jahren als archäologische Stätte definiert, aber erst ab 2004 hat ein Team vom Afghanischen Institut für Archäologie das Terrain genauer sondiert. Wenigstens drei der Orte liegen innerhalb des Gebiets der geplanten Bergbauarbeiten oder unmittelbar angrenzend, und diese drei Stätten beherbergen immerhin sechs Klöster und zahllose Artefakte. Deshalb machen wir uns große Sorgen, dass die neuen chinesischen Investitionen einen Teil unseres kulturellen Erbes gefährden könnten.

Wie wird die Sicherheitslage in Mez Aynak durch den Ressourcenabbau berührt?

Wie ich schon sagte, wird der Krieg in Afghanistan meiner Einschätzung nach durch die Geheimdienste Pakistans und des Irans angekurbelt, die Afghanistan nicht gern selbständig und wirtschaftlich stabil sehen würden. Es gibt klare Hinweise darauf, dass sie Afghanistans Scheitern in der Wiederaufbauphase wünschen. Leider ist der Punkt Bergbau ein Garant für Konflikte, und das trifft jetzt auch für die Provinz Bamyān zu. Bamyān gehörte bis vor zwei Jahren zu den sichereren Provinzen, aber seitdem der Abbau der Eisenerzlager am Hajigak-Pass begonnen hat, hat sich die Sicherheitslage verschlechtert. Im vergangenen Jahr gab es zum Beispiel mehrere Enthauptungen von Vertretern des Provinzrats, und ähnliche Vorfälle hat es auch in Logar gegeben, nachdem Mez Aynak mit seinem Ressourcenreichtum in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit gerückt war.

Bevor der Ressourcenabbau begann, wurden da Einschätzungen der sozialen Folgen und der Folgen für die Umwelt vorgenommen? Und wie wurde die örtliche Bevölkerung in diesen Prozess einbezogen?

Tatsächlich wurden weder die Bürger von Logar noch irgendwelche zivilgesellschaftliche Gruppen an irgendwelchen Einschätzungen beteiligt, bevor der Vertrag unterzeichnet wurde. Selbst die Bezirks- und Provinzräte wurden über den Vertrag nicht vorher informiert – wir alle haben davon erst aus den Medien erfahren.

2009 wurde eine ökologische Einschätzung vorgenommen, die aber von der Nationalen Umweltschutzbehörde nicht akzeptiert wurde, weil es Differenzen um die geeigneten Maßnahmen zur Risikominderung und um den Managementplan gab.

Ich arbeite seit 2004 als Aktivist der Zivilgesellschaft in Logar, aber erst vor kurzem wurde ich in die Afghanistan's Extractive Industries Transparency Initiative eingeführt, die eine effiziente und effektive Verwendung der Einkünfte aus dem Ressourcenabbau ermöglichen und fördern soll. Die Heinrich-Böll-Stiftung in Kabul bietet eine wichtige Plattform, auf der sich zivilgesellschaftliche Gruppen treffen und regelmäßig Erfahrungen austauschen können. Dieses Aktivistennetzwerk stellt eine sehr positive Entwicklung dar – zusammen sind wir hoffentlich in der Lage, unsere Reichweite zu vergrößern und das Bewusstsein zu schärfen für die Risiken, die mit dem Bergbau in unserem immer noch sehr fragilen Land verbunden sind. ■■■



## Zahlen und Fakten zur Kupfermine Aynak

Samim Hoshmand

Die Provinz Logar, südlich von Kabul gelegen, grenzt an die Provinzen Nangarhar, Paktia, Kabul, Wardak und Ghazni. Die Gesamtfläche von 3 955 km<sup>2</sup> besteht zu mehr als einem Drittel (37 Prozent) aus gebirgigem bzw. hügeligem Gelände, 58 Prozent der Fläche sind Ebenen. In Logar leben 322 704 Menschen in 44 209 Haushalten (durchschnittlich acht Personen pro Haushalt).

Logar ist landwirtschaftlich geprägt, verfügt jedoch über reiche Rohstoffvorkommen, z. B. Kupfer und Chromit. An Industrieanlagen gibt es in der Provinz lediglich eine Textilfabrik sowie die Kupfermine Aynak. Der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Gewerbe und Dienstleistungen charakterisieren die Wirtschaft der Provinz. Die Verkehrsinfrastruktur in Logar ist gut entwickelt: 78 Prozent der Straßen sind ganzjährig befahrbar, 17 Prozent in einigen Jahreszeiten. Auf 5 Prozent der Fläche der Provinz gibt es überhaupt keine Straßen. Der Hauptverkehrsweg durch Logar verbindet Kabul und Zentralafghanistan mit der Grenzregion Quetta.<sup>1</sup>

Das Kupferprojekt Aynak umfasst die Erschließung einer Kupfermine in der Provinz Logar und den Transport des Raffinadekupfers zu Exportzwecken nach Torkham an der Grenze zu Pakistan.<sup>2</sup>

Projektentwickler ist die MCC-JCL Aynak Minerals Company Ltd. (MJAM), ein Konsortium aus der China Metallurgical Group Corp. (70 Prozent des Kapitals) und der Jiangxi Copper Company Ltd. (25 Prozent). Die MJAM hält die alleinigen Schürfrechte in Aynak.<sup>3</sup>

Schätzungen zufolge werden die beiden größten Minen des Landes, die Kupfermine Aynak und die Eisenerzmine Hajigak, bis 2031 durchschnittliche 900 Mio. USD pro Jahr generieren.<sup>4</sup>

Der Wert der Kupfermine Aynak wird auf 43 Mrd. USD geschätzt, der der Mine Hajigak auf 350 Mrd. USD.<sup>5</sup> Kupfer enthält zwar Gold, allerdings in so kleinen Mengen, dass die Goldgewinnung wenig ertragreich ist.

Über Erlöse in Höhe von 541 Mio. USD pro Jahr ab 2016 für den afghanischen Staat hinaus könnte die Mine Aynak 5 000 Arbeitsplätze für Einheimische schaffen, sowohl im Bergbau als auch bei Bau und Instandhaltung von Eisenbahnlinien und Wasserversorgung.<sup>6</sup>

**Ahmad Samim Hoshmand** arbeitet derzeit als Berater für ökologische Fragen für die Heinrich-Böll-Stiftung in Afghanistan. 2012 graduierte er an der Kabul Universität im Bereich Environmental Protection and Disaster Management. Seit 2010 hat Herr Hoshmand in verschiedenen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen gearbeitet, darunter Afghanistan Investment Supporter Agency, Green Club Afghanistan und The Union of Afghanistan Youth.



Archäologen in der buddhistischen Ausgrabungsstätte in Mez Aynak.

Schätzungen zufolge wird der Gesamtwasserverbrauch des Projekts bei täglich 584 000 m<sup>3</sup> in den ersten 16 Jahren liegen, danach bei 573 000 m<sup>3</sup> täglich.<sup>7</sup> Angemessenes Umweltmanagement ist unbedingt erforderlich, da sonst nicht nur Logar, sondern auch Kabul und die umliegenden Gebiete aufgrund fallender Grundwasserspiegel von Wasserknappheit bedroht sind.

Laut den aufgezeichneten Interviews hat die afghanische Regierung 300 000 Afghani (5500 USD) für den Kauf von 2 000 km<sup>2</sup> Land gezahlt.<sup>8</sup>

Das Bergbauministerium in Afghanistan wird insgesamt etwa 4,5 Mio. USD für Umsiedlung und Entwicklungsprojekte (Bau von Straßen, Schulen, Moscheen, Wasserversorgung, Parks) für die Bevölkerung in Aynak ausgeben. Das Projekt startete 2011 und ist auf mehrere Jahre ausgelegt.<sup>9</sup>

Das allgemeine Budget für die Erhaltung der archäologischen Stätten liegt bei ca. 14 Mio. USD, davon trägt die Weltbank 6 Mio. USD, der Rest kommt aus dem Entwicklungsbudget des Bergbauministeriums.<sup>10</sup>

In Aynak sind 2 000 Jahre alte buddhistische Siedlungen zu finden, die aus der Zeit stammen, als der Buddhismus über Aynak nach Zentralasien und China verbreitet wurde. Die archäologischen Stätten wurden bereits in den 1960er Jahren entdeckt, die ersten Grabungen durch ein Team des Afghanischen Instituts für Archäologie begannen allerdings erst 2004. Mindestens drei Stätten, einschließlich sechs Klöster und zahlreiche Artefakte, wurden innerhalb oder in unmittelbarer Nähe des Bergbaugebiets gefunden. Der Aynak-Vertrag enthält keinerlei Bestimmungen hinsichtlich möglicher archäologischer Funde und laut *China Daily* war dem Konsortium bei Vertragsunterzeichnung die archäologische Bedeutung des Gebiets nicht bekannt.<sup>11</sup>

<sup>1</sup> Siehe: <http://www.foodsecurityatlas.org/afg/country/provincial-profile/Logar> (aufgerufen am 4. April 2013) und [http://www.unesco.org/new/en/kabul/about-this-office/singleview/news/archaeology\\_in\\_logar\\_province\\_mes\\_aynak/](http://www.unesco.org/new/en/kabul/about-this-office/singleview/news/archaeology_in_logar_province_mes_aynak/) (aufgerufen am 4. April 2013).

<sup>2</sup> Hidayat Hassan, Background Information Document – The Environmental and Social Impact Assessment of the Aynak Copper Project, April 2012, S. 1 ff.

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> «Aynak Bottomed», Global Witness, Oktober 2012.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Environment and Social Impact Assessment of Aynak Copper Mine, Screening Report, 2009.

<sup>8</sup> Mine Magazine 10 (Januar 2011), S. 17–19.

<sup>9</sup> Weitere Informationen zu den Kupfervorkommen um Aynak unter <http://www.mom.gov>.

<sup>10</sup> Mine Magazine 10 (Januar 2011), S. 17–19.

<sup>11</sup> Copper Bottomed? Bolstering the Aynak Contract: Afghanistan's First Major Mining Deal, Global Witness, November 2012.

## Krieg um Wasser?

### Der Indus-Wasservertrag von 1960

Britta Petersen

Indien und Pakistan gelingt es – trotz aller Feindschaft –, seit mehr als 50 Jahren durch den Indus-Wasservertrag zumindest an dieser Front Frieden zu halten

*Islamabad.* Der Ravi-Fluss, der auch als River of Lahore bekannt ist, liegt die meiste Zeit des Jahres trocken. Wenn man die Menschen in der zweitgrößten Stadt Pakistans danach fragt, zucken sie resigniert mit den Schultern und sagen: «Die Inder stehlen unser Wasser.»

Das ist – wie jede einfache Erklärung – nicht ganz falsch. Aber die Wirklichkeit ist um einiges komplizierter. Tatsache ist, dass Indien das Recht hat, das Wasser des Ravi zu nutzen – und Pakistan dem sogar zugestimmt hat. 1960 wurde durch Vermittlung der Weltbank der sogenannte Indus-Wasservertrag (IWT) abgeschlossen, der bis heute trotz mancherlei Anfeindung Bestand hat.

Nach der blutigen Teilung Britisch-Indiens 1947, der die Vertreibung von Millionen von Menschen vorausging, mussten der neue Staat Pakistan und Indien einen Weg finden, die sechs Flüsse des Indus-Wassersystems, die durch beide Staaten laufen, untereinander aufzuteilen. Eine schwierige Aufgabe, da all diese Flüsse im indischen Himalaya entspringen und Indien daher theoretisch die Möglichkeit hätte, Pakistan mehr oder weniger trocken zu legen. Für zwei verfeindete Nationen, die bereits drei Kriege miteinander geführt haben, ist dies kein kleines Problem. Später kamen Atomwaffen hinzu und haben es nicht leichter gemacht.

Doch der Indus-Wasservertrag hat eine klare Regelung gefunden: Pakistan erhielt das Nutzungsrecht für die drei westlichen, besonders wasserreichen Flüsse Indus, Jhelum und Chenab, während Indien es für die östlich liegenden Flüsse Ravi, Beas und Satluj bekam. Aufgrund der intensiven Wassernutzung durch Indien sind die durch pakistanisches Gebiet führenden Unterläufe dieser Flüsse seitdem trockengefallen. Pakistan bekam finanzielle Hilfe zugesprochen, ihnen mittels Umleitungen und Kanälen wieder Wasser zuzuführen. International wird der IWT daher als erfolgreiches Beispiel der Konfliktlösung betrachtet.

Dennoch gerät der Indus-Wasservertrag aus verschiedenen politischen Richtungen immer wieder unter Druck. Die aufstrebende Wirtschaftsnation Indien ist energiehungrig, und verschiedene Großprojekte zur Nutzung der Wasserkraft sind Teil der indischen Energiestrategie. Sie werden von Pakistan misstrauisch beobachtet. Der Klimawandel hat die Wasserprobleme in Südasien noch verschärft. Extreme Wetterbedingungen wie starke Fluten, Stürme und langanhaltende Dürren haben in den vergangenen Jahren messbar zugenommen. Populisten, vor allem in Pakistan, rufen daher immer öfter nach einer Neuverhandlung des Vertrages.

Wir fragten je einen Experten aus Indien und Pakistan nach seiner Sicht zum Indus-Wasservertrag. Die Antworten sind sich beruhigend ähnlich: Der Vertrag ist eine gute Basis, aber weitere vertrauensbildende Maßnahmen sind in Zukunft nötig. ■■■

**Britta Petersen** ist seit 2010 Leiterin des Pakistan-Büros der Heinrich-Böll-Stiftung. Davor war sie Korrespondentin der *Financial Times* Deutschland für Südasien in Neu-Delhi. Als Gründerin der Initiative Freie Presse Afghanistan e.V. in Kabul gewann sie 2005 den Leipziger Preis für die Freiheit und Zukunft der Medien und 2009 den Gisela-Bonn-Preis des Indian Council for Cultural Relations für ihren Beitrag zur Förderung der deutsch-indischen Freundschaft.

# Lasst den Vertrag, wie er ist!

## Ein pakistanischer Blick auf den Indus-Wasservertrag

Feisal H. Naqvi

*Zan, zar, zameen.* Gemäß der Tradition des Punjab sind diese drei – Frauen, Gold und Land – die drei wichtigsten Motive für Zwietracht und Streit. Diese Aufzählung ist jedoch nicht komplett, da sie nicht das Wasser erwähnt. Und in den Ebenen des indisch-pakistanischen Subkontinents bedeutet Wasser, wie auch anderswo, Leben.

Ganze Länder kämpfen ebenso um Wasser wie einzelne Menschen, und der Grund dafür ist, dass Wasser – wenigstens unter dem konsumtiven Aspekt – eine Nullsummenressource ist: Entweder du nutzt es oder ich tue es. Die Kämpfe, die 1947 mit der Teilung des ehemaligen Britisch-Indien in Indien und Pakistan einhergingen, sind bestens bekannt: Mehr als eine Million Menschen starben, und zehn Millionen verloren ihre Heimat. Weniger bekannt ist, dass die Briten grundlegend dabei versagten, langfristige Regelungen jeglicher Art für die Wasserversorgung nach der Teilung zu treffen. Direkte Folge dessen war, dass Indien die Bereitstellung von Wasser für Pakistan am 1. April 1948 drosselte und sofort der Krisenzustand auf dem Subkontinent verhängt wurde.

Kurzfristig wurde die Krise eingedämmt. Langfristig aber machte sie Pakistan klar, dass nicht nur das künftige Wachstum des Landes entscheidend von der kontinuierlichen Wasserversorgung abhing, sondern dass diese weitere Versorgung ihrerseits von den Stimmungen und Launen Indiens bestimmt war. Die durch diese Sachlage entstandene Spannung war so deutlich spürbar, dass David Lillienthal, als er 1951 den Subkontinent besuchte, das Wasserproblem als eine der zu lösenden Schlüsselfragen definierte, wenn in der Region Frieden einkehren sollte.

Dieser Sachverhalt zeigt vor allem eines ganz deutlich: Pakistan und Indien befinden sich schon seit ihrem Entstehen im Konfliktzustand und haben, wie die Geschichte des Subkontinents zeigt, seitdem nicht aufgehört, miteinander zu rangeln. Wasser war von Anfang an ein natürlicher Gegenstand dieser Rangeleien und entwickelte außerdem das Potenzial zu noch größeren Zwistigkeiten. Trotz dieser schlechten Vorzeichen haben Pakistan und Indien es geschafft, die etwas mehr als 50 Jahre seit der Unterzeichnung des Indus-Wasservertrags (Indus Water Treaty) im Jahr 1960 relativ friedlich zu gestalten.

Der Grund für diesen relativen Frieden im zurückliegenden halben Jahrhundert liegt darin, dass der Vertrag klugerweise Klarheit über alles andere stellte. Um es genauer zu sagen: Der ursprüngliche Entwurf für den Kontrakt ging von einer gemeinsamen Kontrolle über das gesamte Indusbecken aus. Dieser Vorschlag wurde jedoch verworfen, weil nicht nur Indien und Pakistan, sondern auch die bei den Verhandlungen vermittelnde Weltbank deutlich erkannten, dass jede Regelung, die auf fortgesetztes Einverständnis setzte, zum Scheitern verurteilt war. Aus diesem Grund legt der Vertrag sehr deutlich fest, dass das Wasser der drei östlichen Flüsse Indien gehört und Indien damit verfahren kann, wie es will. Er legt auch fest, dass das Wasser der drei westlichen Flüsse Pakistan gehört und Indien es ohne Einschränkungen fließen lassen muss (mit jenen begrenzten und exakt definierten Ausnahmen, die im Vertrag selbst niedergelegt sind).

Doch wenn der Vertrag so gut funktioniert hat, warum gerät er dann zunehmend unter Kritik? Die knappe Antwort auf

diese Frage lautet, dass diejenigen, die den Vertrag kritisieren, dies entweder aus fehlgeleitetem Idealismus tun oder aber aus bewusstem Zynismus.

In Pakistan können die Reihen der Idealisten noch genauer definiert werden. Auf der einen Seite finden wir jene unbeschwernten Optimisten, die davon überzeugt sind, dass es bessere Ergebnisse zeitigte, würde der Vertrag durch ein Abkommen über Kooperation ersetzt werden. Auf der anderen Seite gibt es immer noch einige Verbiterte, die empört darüber sind, dass Pakistan die Rechte an der Hälfte seiner Flüsse im Indusbecken abgetreten hat. Beide Gruppen irren sich ganz gewaltig. Die Optimisten tun es, weil sie keine Vorstellung von den Leidenschaften haben, die die indisch-pakistanischen Beziehungen bestimmen, und von dem Ausmaß, in dem jeder Ansatz wissenschaftlicher Rationalität durch Nationalismus fortgeschwemmt werden kann. Ihre Sicht der Dinge ist im Gegenteil das ideale Drehbuch für den bekannten Weg in die Hölle, der mit guten Vorsätzen gepflastert ist. Die Fanatiker dagegen irren ebenfalls, weil sie ignorieren, dass Pakistan mit dem Vertrag *de facto* ein gutes Geschäft gemacht hat: Pakistan hat zwar nur die Kontrolle über drei Flüsse zugestanden bekommen, aber diese Flüsse führen 75 bis 80 Prozent des gesamten Wasserflusses im Indusbecken.

Die einfache Schlussfolgerung in Hinblick auf den Vertrag ist, dass wir ihn lassen sollten, wie er ist. Sicher hat es ein paar kleine Streitigkeiten über seine Interpretation gegeben, doch diese Streitigkeiten werden vertragsintern und nach den im Vertrag niedergelegten Regeln geklärt. Man sollte außerdem beachten, dass Wasserfragen zu den sehr wenigen Bereichen gehören,

bei denen Indien verbindlichen und unabhängigen Konfliktregelungsmechanismen zugestimmt hat. Wenn Pakistan die Grenzen des Vertrags überschreiten oder seine Rechte erweitern möchte, welche Macht könnte Indien zwingen, seinen Wünschen zu folgen? Pakistan hat mit Sicherheit weder die wirtschaftliche noch die militärische Stärke, um Indien seinen Willen aufzuzwingen. Warum also sollte Indien zustimmen, den Vertrag zu Pakistans Gunsten zu ergänzen?

Ein genauerer Blick auf die Streitigkeiten, die im Rahmen des Vertrages entstanden sind, zeigt ebenfalls keinen Anlass dafür, ihn zu revidieren oder zu überprüfen. Der einzige Disput im Rahmen des Kontraktes, der bisher entschieden werden musste, war derjenige über die Baglihar-Talsperre.<sup>1</sup> Ungeachtet dessen, welche Gefühle die Entscheidung bei Pakistan ausgelöst hat, ist der Fall nun entschieden und der Disput beendet. Man kann über das Urteil der neutralen Experten debattieren, bis zu welchem Ausmaß Indien die Wasserspiegel absenken darf, und das wird jetzt vor einem siebenköpfigem Schiedsgericht verhandelt. Was auch immer Pakistan oder Indien über diese Frage denken: Fakt ist, dass das für später im Jahr erwartete Urteil des Ständigen Schiedshofes in Den Haag in Bezug auf das Kishanganga-Projekt<sup>2</sup> die Sache so oder so endgültig entscheiden wird. Auch alle anderen Streitfragen sind ausnahmslos Einzelfälle, die in eine endgültige Lösung münden werden. Der andere Teil des Kishanganga-Disputes betrifft zum Beispiel die Frage einer Abzweigung, die anderswo so einfach nicht auftreten kann. Ähnlich wird auch eine Entscheidung über Wular Barrage<sup>3</sup> eine schwelende Wunde in den

**Feisal H. Naqvi** ist Rechtsexperte und als einer der Anwälte der pakistanischen Regierung an den Verhandlungen zum Indus-Wasservertrag beteiligt. Naqvi verfügt über langjährige Erfahrung als Rechtsberater der pakistanischen Regierung. Seit 1998 ist er verantwortlich für Handels- und Verfassungsrechtsstreitigkeiten. 2009, 2010 und 2011 wurde er von Chambers & Partners als einer der führenden Prozess- und Firmenanwälte in Pakistan ausgezeichnet. 2009 verpflichtete er sich als Anwalt für den Obersten Gerichtshof in Pakistan.

indisch-pakistanischen Beziehungen sein, aber in Hinblick auf die im Vertrag festgelegten Rechte wird das nicht viel ändern.

Das soll nicht heißen, dass es in Bezug auf Fragen der Wasserversorgung keinen Spielraum für vertrauensbildende Maßnahmen gebe. Ganz im Gegenteil kann man klar feststellen, dass es dafür Möglichkeiten genug gibt. Indien und Pakistan könnten sich zum Beispiel ohne Weiteres zu einer künftigen Zusammenarbeit bei allen Problemen im Zusammenhang mit Ablagerungen entschließen und ein Konzept entwickeln, wie man diese durch verbesserte Umweltschutzmaßnahmen im Oberlauf der Flüsse verringern könnte. Es ist jedoch äußerst wichtig, dass alle solche Diskussionen über Zusammenarbeit auf der Grundlage des Vertrages und im Bemühen um die Ergänzung den Vertrag nicht ersetzen können.

Es gibt die alte Redewendung: «Das Bessere ist der Feind des Guten». Alle, die den Vertrag verbessern wollen, sollten sich zunächst bewusst werden, dass sie mit Problemen befasst sind, die auf beiden Seiten der Grenze extrem starke Emotionen hervorrufen. Sowohl Indien als auch Pakistan haben in den letzten fünf Jahrzehnten von dem Vertrag bestens profitiert, weil durch ihn die Gefahr eines Krieges um Wasser ausgeschlossen wurde. Vielleicht kommt irgendwann der Zeitpunkt, zu dem die ausdrücklichen Schutzmaßnahmen des Vertrages und die Politik des «Gute Zäune machen gute Nachbarn», die darin enthalten sind, durch einen eher kooperativen Ansatz ersetzt werden können. Doch dieser Zeitpunkt ist gewiss nicht heute. ■■■

<sup>1</sup> Zu Einzelheiten siehe [www.en.wikipedia.org/wiki/Baglihar\\_Dam](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Baglihar_Dam) (A.d.Ü.).  
<sup>2</sup> Siehe [www.en.wikipedia.org/wiki/Kishanganga\\_Hydroelectric\\_Plant](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Kishanganga_Hydroelectric_Plant) (A.d.Ü.).  
<sup>3</sup> Wular ist ein See in Jammu und Kashmir. Das so genannte Tulbul-Projekt sorgt seit 1987 immer wieder für Provokationen in den indisch-pakistanischen Beziehungen. Durch das Projekt wird der Wasserabfluss vom Wular-See in den Jhelum-Fluss, der nach Pakistan weiterfließt, kontrolliert. Die pakistanische Seite wirft Indien vor, dass der Wasserzufluss in den Jhelum durch das Projekt erheblich beeinträchtigt wird.

# Wir brauchen mehr Kooperation!

## Ein indischer Blick auf den Indus-Wasservertrag

Ramaswamy R. Iyer



Handhabung des Vertrages durch eine ganze Reihe von Differenzen charakterisiert. Sollen wir ihn nun als Erfolg oder als Fehlschlag bewerten?

Der Vertrag hat den Streit um die Verteilung des Wassers beigelegt, und er hat es geschafft, vier Kriege zu überleben. In diesem Sinn muss er als Erfolg betrachtet werden. Das Flusssystem in zwei Segmente zu zerlegen war vielleicht nicht die beste Lösung; besser wäre es für beide Länder gewesen, gemeinsam für das gesamte System eine integrative und ganzheitliche Lösung zu finden. Bedenkt man aber die Umstände der Teilung und das schwierige Verhältnis zwischen den zwei neu gebildeten Staaten, wäre der Glaube naiv gewesen, eine solche gemeinsame, integrative und kooperative Problemlösung hätte funktionieren können. Wenn die beste Lösung außer Reichweite liegt, muss man nach der zweitbesten suchen – dafür steht der Vertrag. Dieser Vertrag ist grundsätzlich eine Übereinkunft auf der Grundlage der *Teilung*, nicht ein grandioses Instrument zwischenstaatlicher Kooperation. 1947 wurde das Land geteilt, und 1960 folgten die Gewässer.

### Technische Differenzen bei einzelnen Projekten

Die Verteilung des Wassers wurde geregelt, aber es gab immer Differenzen hinsichtlich bestimmter Punkte bei der Planung und Ausführung indischer Projekte an den westlichen Flüssen. Der Vertrag räumt Indien eine begrenzte Nutzung des Wassers dieser Flüsse ein, aber diese Nutzung unterliegt ziemlich stringenten technischen Regelungen und Vertragsklauseln, um Pakis-

Ramaswamy R. Iyer arbeitete als Sekretär für Wasserressourcen in der indischen Regierung. In dieser Funktion war er 1987 wesentlicher Initiator für Indiens erste nationale Wasserpolitik. Darüber hinaus war er intensiv in die Verhandlungen über Wasserthemen mit Indiens Nachbarländern Pakistan und Bangladesch involviert. Zurzeit ist er im Lenkungsausschuss für Wasser und in der Arbeitsgruppe für Wasserpolitik sowie als Vorsitzender der Gruppe für den Entwurf eines nationalen Rahmengesetzes für Wasser tätig.

Der Indus-Wasservertrag wird international als ein Beispiel erfolgreicher Konfliktlösung zwischen zwei Ländern angesehen, die andernfalls in ihrem wechselseitigen Antagonismus verharren hätten. Diese positive Einschätzung des Vertrages wird im Großen und Ganzen sowohl in Indien wie auch in Pakistan geteilt, doch in beiden Ländern gibt es ein gewisses Maß an Unzufriedenheit, welche die Wasserverteilung laut Vertrag betrifft. Außerdem war die praktische

--- Landesgrenzen  
 - - - - - Provinzgrenzen  
 - · - · - Line of Control  
 Diese Karte wurde für die hbs erstellt. Sie basiert nicht auf Angaben des Autors.

ARABISCHES MEER

Karachi

AFGHANISTAN

PAKISTAN

INDIEN

CHINA

JAMMU UND KASHMIR  
 Srinagar  
 ISLAMABAD

Lahore

NEU-DELHI

Indische Grenzziehung

Chinesische Grenzziehung

Indus

Jhelum

Chenab

Beas

Ravi

Satluj

Indus

tans Interessen zu schützen. Demnach ist der Vertrag gegenüber indischen Vorhaben – insbesondere Großprojekten – bei den westlichen Flüssen *permissiv* und *restriktiv* zugleich. Die beiden Länder streben deshalb in entgegengesetzte Richtungen. Dies führt innerhalb der Indus-Kommission zu einem beständigen Tauziehen. Als Anwohner des Unterlaufs im Indus-System neigt Pakistan dazu, argwöhnisch jeden indischen Versuch zum Aufbau anderer Strukturen bei den westlichen Flüssen zu beobachten, der Indien in die Lage versetzen könnte, entweder den Wasserfluss zu reduzieren oder gestautes Wasser freizusetzen und Überflutungen zu verursachen. Pakistans Einwände haben deshalb zum einen mit dem Wasser und zum anderen mit der eigenen Sicherheit zu tun. Indien vertritt die Position, dass die Sicherheitsbedenken von falschen Voraussetzungen ausgehen, weil Indien Pakistan nicht überfluten kann, ohne sich zuerst selbst zu überschwemmen, dass außerdem die eigene Kapazität, den Wasserzufluss für Pakistan zu reduzieren, reichlich begrenzt ist und dass schließlich die Erfahrungen des vergangenen halben Jahrhunderts zu derartigen Befürchtungen keinen Anlass geben.

Eine wichtige politische Dimension dieser Differenzen liegt darin begründet, dass die Projekte in Jammu und Kaschmir angesiedelt beziehungsweise für dort vorgesehen sind. Pakistan ist natürlich kaum begeistert von dem Gedanken, indische Projekte auf einem Territorium zu unterstützen, das aus seiner eigenen Sicht nach wie vor umstritten ist.

## Was tun?

Die Außerkraftsetzung des Vertrages, wie sie von einigen Seiten gefordert wird, verdient keine ernsthafte Diskussion. Sollte man ihn also neu verhandeln, wie es in beiden Ländern häufig gefordert wird? Man kann sich schwer ein Ergebnis vorstellen, das – vom Standpunkt beider Länder – besser als das bereits vorliegende wäre. Leider ist Wasserverteilung ein Nullsummenspiel: Man kann seinen eigenen Anteil nicht vergrößern, ohne den der anderen Seite zu verringern. Deshalb wäre es vielleicht das Beste, die Dinge zu lassen, wie sie sind, und darauf zu hoffen, dass, bei verbesserten politischen Beziehungen, in Zukunft bei der Handhabung des Vertrages ein einsichtigerer und konstruktiverer Geist am Werk ist. Bis vor wenigen Jahren, auch als bestimmte indi-

sche Vorhaben bei den westlichen Flüssen und deren Konformität mit den Bestimmungen des Vertrages umstritten waren, hat in Pakistan niemand Wasser als eines der Schlüsselprobleme zwischen dem eigenen Land und Indien bezeichnet. Seit Anfang 2010 hat Pakistan jedoch die Wasserfrage als eine der wichtigsten zwischen den beiden Ländern aufgebaut, in der Tat als eine «Kernfrage», die so bedeutend wie Kaschmir oder sogar noch bedeutender sei. Was hat das Land dazu bewogen? Man kann nur mutmaßen. Es mag ein machtvoller Mobilisierungsfaktor sein, die allgemeine Aufmerksamkeit auf die Wasserfrage zu lenken und die Öffentlichkeit damit insgesamt hinter die Regierung und/oder die Armee zu bringen. Vielleicht hofft die Regierung Pakistans darauf, die Aufmerksamkeit von den schwerwiegenden Disputen um die Verteilung des Wassers zwischen den Provinzen im eigenen Land abzulenken. Das Wasser als neues Schlüsselproblem aufzustellen, kann auch eine Gegenbewegung sein zu dem Gewicht, das Indien auf das Problem Terrorismus legt.

Weit verbreitet scheint die Ansicht zu sein, dass bei einer gegenwärtigen oder bevorstehenden Wasserknappheit in Pakistan Indien eine wichtige Rolle spielt. Das könnte für das indisch-pakistanische Verhältnis ernsthafte Folgen haben, selbst auf der privaten Ebene.

## Zu einigen pakistanischen Befürchtungen

Lassen wir beliebte pakistanische Fehldeutungen mal beiseite und kümmern uns um diejenigen Befürchtungen, die bei informellen Treffen besonnener und wohlinformierter Angehöriger der pakistanischen Zivilgesellschaft und des akademischen Bereichs geäußert werden, auch von Personen, die gute Beziehungen zu Indien wünschen.

1. Verbreitete Einschätzungen oder Fehleinschätzungen der Wasserverteilung durch Indien scheinen unfreiwillige Bestätigung dadurch zu erfahren, dass pakistanische Wissenschaftler von einem potenziellen Rückgang der Strömung der westlichen Flüsse berichten. Man geht tendenziell davon aus, dass es der Anrainer am Oberlauf ist, der für diese Abschwächung verantwortlich ist. Die einzig vernünftige Antwort darauf kann nur sein, eine gemeinsame Untersuchung

durch Experten aus beiden Ländern darüber durchzuführen, ob die Strömung bei den westlichen Flüssen tatsächlich schwächer geworden ist, und wenn ja, welche Faktoren dafür verantwortlich sind.

2. Andere verbreitete Überzeugungen in Pakistan lauten so: dass der Indus-Wasservertrag niemals eine große Anzahl größerer indischer Projekte an den westlichen Flüssen vorgesehen hätte; dass das, was als minimales Zugeständnis gedacht war, von indischer Seite über Gebühr strapaziert würde und dass deswegen jedes indische Vorhaben an den westlichen Flüssen eine Vertragsverletzung darstelle. Diese Anschuldigungen beruhen auf einer falschen Lektüre des Vertrages, der ganz klar größere indische Projekte bei den westlichen Flüssen zulässt, wie die umfangreichen Anhänge des Vertrages bezeugen. Solange Indien sich an die stringenten restriktiven Bedingungen des Vertrages hält, kann von einer Überstrapazierung oder gar Verletzung des Vertrages keine Rede sein.

3. Ein dritter Punkt der Besorgnis ist die kumulative Wirkung der großen Zahl von Projekten an den westlichen Flüssen. Indien könnte darauf antworten, dass, wenn jedes einzelne der Projekte vertragsgemäß ist, es so etwas wie eine «kumulative Wirkung» einer großen Anzahl von Projekten nicht geben kann. Die pakistanischen Befürchtungen in dieser Frage können aber nicht einfach so beiseitegewischt werden. Viele Menschen in Indien waren über die kumulative Wirkung einer großen Zahl von Wasserkraftprojekten am Ganges besorgt, und es sind deswegen Untersuchungen in Auftrag gegeben worden. Was für den Ganges gilt, gilt auch für das Indus-System. Dieses Problem muss sorgfältig behandelt werden. Auch hier wäre eine gemeinsame Untersuchung von Experten aus beiden Ländern wünschenswert.

4. In den letzten Jahren hat es Appelle für ein ganzheitliches, integratives Management des gesamten Systems gegeben, für das gemeinsame Management von Wassereinzugsgebieten etc. Das sind Gedanken, die man keineswegs verwerfen sollte, aber ein vollkommen anderer, «ganzheitlicher» Vertrag muss auf bessere Zeiten warten. Heutige Fragen wie die Einschätzung der

Umweltfolgen, verminderter oder umweltgerechter Strömungen usw. gelten für das Indus-System genauso wie für andere Systeme, und die Forderungen sollten nicht beiseitegewischt werden, nur weil der Indus-Wasservertrag sie nicht vorhersah. Vermutlich werden für alle Wasserkraftprojekte, die bei den westlichen Flüssen geplant sind, Umweltfolgeeinschätzungen vorgenommen. Umweltfolgen machen vor Grenzen nicht halt; ein Projekt auf der indischen Seite kann Auswirkungen jenseits der Grenze haben, und ein Projekt auf pakistanscher Seite – zum Beispiel das von Pakistan geplante Projekt Neelum Jhelum – kann Auswirkungen auf der indischen Seite der Grenze haben.

## Fazit: Der Indus-Wasservertrag im Zeitalter des Klimawandels

Der weltweite Klimawandel und seine möglichen Folgen für die Wasserverfügbarkeit im Flusssystem des Indus sind lebenswichtige Fragen, und hier müssen die beiden Länder sofort damit anfangen, zusammenzuarbeiten. Es gab bereits ein gewisses Maß der Zusammenarbeit bei den internationalen Verhandlungen zum Klimawandel, aber sie muss über die Einzelfrage der Reduktion von Emissionen weit hinausgehen. Und das kann nicht im Umkreis und im Zusammenhang mit dem Indus-Wasservertrag geschehen, sondern muss separat behandelt werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Für die Differenzen, die bei der Umsetzung des Vertrages auftraten, lassen sich gemeinsame Lösungen finden, was aber wegen der instabilen politischen Beziehungen zwischen beiden Ländern mit Schwierigkeiten verbunden ist. Zwischen der Verbesserung dieser Beziehungen und der einvernehmlichen Umsetzung des Vertrages besteht ein Zusammenhang, und eines begünstigt das andere. Die neu auftretenden Probleme, die 1960 nicht vorhersehbar waren – insbesondere der Klimawandel und seine Auswirkungen auf die Wasserressourcen – verlangen nach einer Zusammenarbeit beider Länder, die über den Vertrag hinausgeht. ■■■

# Rohstoffe und Rebellen

## Die Naxaliten und der Ressourcenkonflikt in Indien

Andrea Falkenhagen

Der Bergbauboom in den rohstoffreichen Bundesstaaten Indiens hat den jahrzehntealten Kampf zwischen dem Staat und den maoistischen Rebellen neu befeuert. «Law and Order» sollte jedoch nicht die einzige Strategie der indischen Regierung sein, um der Herausforderung, die die Aufständischen für die innere Sicherheit darstellen, zu begegnen. Vielmehr muss der indische Staat über Bergbau- und Umweltgesetze die Schäden und negativen Auswirkungen des Bergbaus in den Gebieten der Volksgruppen und der Angehörigen der niederen Kasten eindämmen, da die Rebellen dort ihre Basis finden.

Die Naxaliten, eine militante kommunistische Gruppe, die 1967 im Zuge einer Rebellion entstanden ist, wurden lange Zeit von der indischen Zentralregierung ignoriert. Nachdem jedoch die Angriffe in den letzten Jahren einen neuen Höhepunkt erreicht haben, nimmt die Regierung die Gruppe etwas ernster. Schätzungen zufolge sind maoistische Rebellen in 15 bis 20 Prozent des Landes aktiv, insbesondere in dem sogenannten roten Korridor, der sich von Westbengalen nach Karnataka zieht.

Die maoistische Gruppe zeichnet für Angriffe auf Zivilisten und Polizeibeamte verantwortlich. Die Aufständischen stellen darüber hinaus eine Gefahr für die boomende Wirtschaft Indiens dar, da die Angriffe auf Bergwerke und Eisenbahnen den Zugang zu Eisenerz-, Kohle-, Bauxit- und Manganvorkommen behindern, deren Wert auf fast 80 Mrd. USD geschätzt wird.<sup>1</sup> Auch wenn die Rohstoffe und die wachsende Bergbauindustrie nicht die direkten Auslöser des Konflikts sind, so treiben die damit verbundenen Umweltbelastungen die Gewalt an und haben zum Ausbruch des

Konflikts und zu dessen Finanzierung beigetragen. Eisenerz, Kohle und andere Rohstoffe sind in Teilen Indiens Konfliktträger geworden. Darüber hinaus sind die betroffenen Stämme extrem arm, und die jüngste Industrialisierung hat nicht zur Linderung der Armut beigetragen. Im Gegenteil: Die Probleme wurden durch Verschmutzung verschärft, insbesondere durch die Wasserverschmutzung, die dazu geführt hat, dass die Einheimischen ihre Wasserressourcen nicht länger nutzen können. Die dadurch erzwungene Umsiedlung von Dörfern hat den Unmut der lokalen Bevölkerung ebenfalls vertieft, so dass der Ruf der Aufständischen nach militanter Aktion zunehmend auf fruchtbaren Boden fällt.<sup>2</sup> Die mangelhafte Umsetzung nationaler Forstgesetze ermöglicht es den lokalen Forstbeamten, Volksgruppen, die auf die Wälder für ihren Lebensunterhalt angewiesen sind, zu drangsalieren, zum Beispiel durch Vertreibung und durch Strafanzeigen wegen unbefugten Holzsammelns.<sup>3</sup>

Ogleich die Missstände dazu beigetragen haben, Unterstützung für die Aufständischen zu mobilisieren, so rücken die Maoisten in jüngster Zeit zunehmend vom Kampf gegen die Ausbeutung der Armen ab und werden selbst zu Plünderern. Während sie einerseits vorgeben, die Bergbauunternehmen zu bekämpfen, erpressen sie andererseits Bestechungs- und Schutzgelder von genau diesen Unternehmen. Daraufhin haben einige der Firmen paramilitärische Gruppen als Sicherheitskräfte angeheuert. Die Rebellen stehlen auch Sprengstoff, etwa RDX, aus den Bergwerken, teils zum Eigengebrauch, teils zum Verkauf in ganz Südasien, was Gewinne in Millionenhöhe generiert.

Jede Lösung des Naxalitenkonflikts muss daher die Rolle der natürlichen Ressourcen und des Bergbaus in der Gewaltspirale beachten. Auch die indische Bergbau-, Umwelt- und Entwicklungspolitik sind wichtige Instrumente der Strategie zur inneren Stabilisierung. Der frühere Minister für Umwelt und Forstwirtschaft (MoEF) Jairam Ramesh erstellte den umstrittenen «Go/No-Go»-Plan, der aus Umweltschutzwägungen auf fast 35 Prozent der Fläche der indischen Kohlegebiete Eingriffe untersagte. Im Zuge dieser Politik stoppte die Regierung mehrere größere Bergbauprojekte. Der «Go/No-Go»-Plan, häufig als eine willkürliche politische Maßnahme kritisiert, wurde 2011 von Jayanthi Natarajan, der neuen Ministerin für Umwelt und Forstwirtschaft, ad acta gelegt. Derzeit wird der Plan jedoch überarbeitet, was zu einer objektiveren Klassifizierung von geschützten und nichtgeschützten Gebieten führen könnte. Geschützte Gebiete sind dabei definiert als ursprüngliche Wälder, die bewahrt werden müssen, da jede Form des Bergbaus «irreversible» Schäden anrichten würde. Der vom MoEF berufene Ausschuss zur Formulierung objektiver Parameter für die Ermittlung von Schutzgebieten<sup>4</sup> veröffentlichte im Januar 2013 einen Bericht, in dem es heißt, das Ministerium werde «die endgültige Liste und Karten der Schutzgebiete in jedem Staat/Territorium der Union erstellen» und die Staaten und Territorien gemäß Umweltgesetz von 1986 benachrichtigen.<sup>5</sup> Idealerweise werden diese Gebiete juristische Personen, damit der Bergbau dort eingeschränkt wird und ihre ökologische Erhaltung gewährleistet ist. Die oben genannte politische Maßnahme könnte, falls umgesetzt, einen wesentlichen Fortschritt darstellen, nicht nur für die Umwelt, sondern auch in den Naxalitengebieten, um dort das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat zu stärken.

Kritiker argumentieren, eine Aussetzung der Schürfrechte werde lediglich dazu führen, dass die Entwicklung diejenigen Gebiete nicht erreicht, die sie am dringendsten benötigen. Damit, so heißt es, würde die Unterentwicklung rohstoffreicher Gebiete, die auch potenziell rebellengefährdet sind, weitergeführt. Gegen dieses Argument spricht die Tatsache, dass der Bergbau erwiesenermaßen nur wenig zu einer diversifizierten wirtschaftlichen Entwicklung in rohstoffreichen Gebieten beiträgt.

Das jüngste Gesetz zur Regulierung und Entwicklung von Bergbau und Rohstoffen,

die Mines and Minerals (Regulation and Development) Bill 2011, stellt einen Meilenstein in diesem Bereich dar. Das Gesetz, das im September 2011 vom Unionskabinett verabschiedet wurde, will Maßnahmen gegen illegalen Abbau stärken und die Korruption im Bergbau bekämpfen. Gleichzeitig sollen die Bergbauunternehmen die betroffene lokale Bevölkerung an den Gewinnen beteiligen: 26 Prozent im Falle von Kohlebergwerken und ein den Tantiemen entsprechender Betrag in den anderen Rohstoffindustrien. Darüber hinaus fordert das Gesetz die Gründung von regionalen Rohstoffstiftungen, die die Verwendung der Gewinne aus dem Bergbau in der lokalen Entwicklung überwachen. Die Nutzung dieser Gelder bleibt angesichts von Problemen mit Transparenz und Regierungsführung in manchen Bereichen jedoch fragwürdig. Transparente Mechanismen müssen geschaffen werden, die sicherstellen, dass die Gelder tatsächlich den Menschen zugutekommen, die vom Bergbau betroffen sind. Aufgrund der Komplexität des Bergbaus ist es schwierig, die richtigen Gemeinden zu ermitteln. Auch geben die Gruppen, die sich für die Rechte der Volksgruppen einsetzen, zu bedenken, dass es für Vertreibung keine finanzielle Entschädigung geben kann und dass strenge Waldwirtschaftsgesetze dafür sorgen müssen, dass die Waldbewohner niemals vertrieben werden.

Die gestärkten Bergbau- und Umweltgesetze sind kein Ersatz für Recht und Ordnung. In den Dörfern und Bergbaugebieten muss Sicherheit herrschen, damit die Waffen- und Geldströme für die Rebellen unterbunden werden und Entwicklungsprogramme Fuß fassen können. Aber auch Sicherheit allein wird den Naxalitenkonflikt nicht beilegen. Nur wenn die Ursachen der Entrechtung der Menschen beseitigt werden – die häufig mit Umwelt- und Bergbaufolgen zusammenhängen – wird die Regierung in der Lage sein, eine nachhaltige Lösung des Problems zu finden. ■■■

1 Bibhudatta Pradhan und Santosh Kuma, «Pillai to End Maoist Grip on \$80 Billion Investments», Bloomberg Business Week, 17.9.2010.

2 Jason Miklian, «The Purification Hunt: The Salwa Judum Counterinsurgency in Chhattisgarh, India», *Dialectical Anthropology*, vol. 33 (2009), 455.

3 Asian Centre for Human Rights, «The Adivasis of Chhattisgarh: Victims of the Naxalite Movement and Salwa Judum Campaign», März 2006.

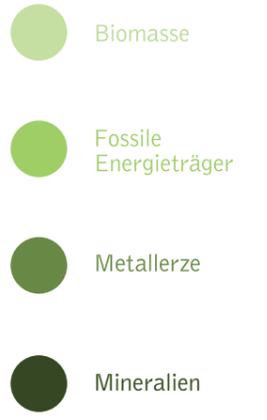
4 Committee to Formulate Objective Parameters for Identification of Inviolable Areas.

5 Report of the Committee to Formulate Objective Parameters for Identification of Inviolable Forest Areas, Ministry of Environment and Forests, Government of India, Juli 2012: [http://moef.nic.in/assets/report\\_inviolable\\_forest\\_area\\_24012013.pdf](http://moef.nic.in/assets/report_inviolable_forest_area_24012013.pdf).

# Ressourcenströme zwischen Asien und Europa



solchen Analyse zeigt sowohl die direkten Ressourcenflüsse zwischen Asien und Europa als auch die indirekten Ressourcenströme in Form von sogenannten Vorleistungen, also die Rohstoffe, die entlang der Wertschöpfungskette zur Herstellung eines Produkts notwendig waren. Zu den Vorleistungen zählen sowohl Rohstoffe, die in die für den Export notwendige Infrastruktur fließen (z.B. Baustoffe für Straßen, Schienen oder Häfen), als auch Rohstoffe wie z.B. Metalle und seltene Erden, die in den Exportprodukten wie elektronische Geräte verarbeitet werden. Die Pfeile verdeutlichen diese kombinierten direkten und indirekten Handelsflüsse in den vier wichtigsten Ressourcengruppen: Mineralien (z.B. Sand, Schotter), Metalle (z.B. Eisen, Aluminium, Seltene Erden), Biomasse (z.B. Weizen, Palmöl, Holz) und fossile Energieträger. Es wird deutlich, dass Europa in allen Rohstoffgruppen von Importen aus Asien abhängig ist. Allein im Bereich der Mineralien – der Gruppe mit den größten Handelsvolumina gerechnet in Masse – beträgt das Verhältnis Importe zu Exporte 3:1, wobei hier Baumineralien dominieren, die als indirekte Vorleistungen in den asiatischen Exportsektoren eingesetzt werden. Die großen Importe an fossilen Energieträgern stammen zum überwiegenden Teil aus dem Nahen Osten und Russland. China spielt eine Hauptrolle im europäisch-asiatischen Ressourcenhandel, wird aber von Staaten wie Indien (z.B. bei Mineralien) oder Indonesien (z.B. bei Metallerzen) zunehmend eingeholt. Interessant ist der Vergleich der direkten und indirekten Exporte von Asien nach Europa und den in Asien insgesamt entnommenen Materialien. Hier zeigt sich, dass der größte Teil dieser Rohstoffe für den Konsum in Asien selbst verwendet wird. Parallel zur Zunahme der Rohstoffausbeutung, die sich in Asien in den letzten 30 Jahren mehr als verdoppelt hat, nimmt aber auch der direkte und indirekte Export von Asien nach Europa zu.

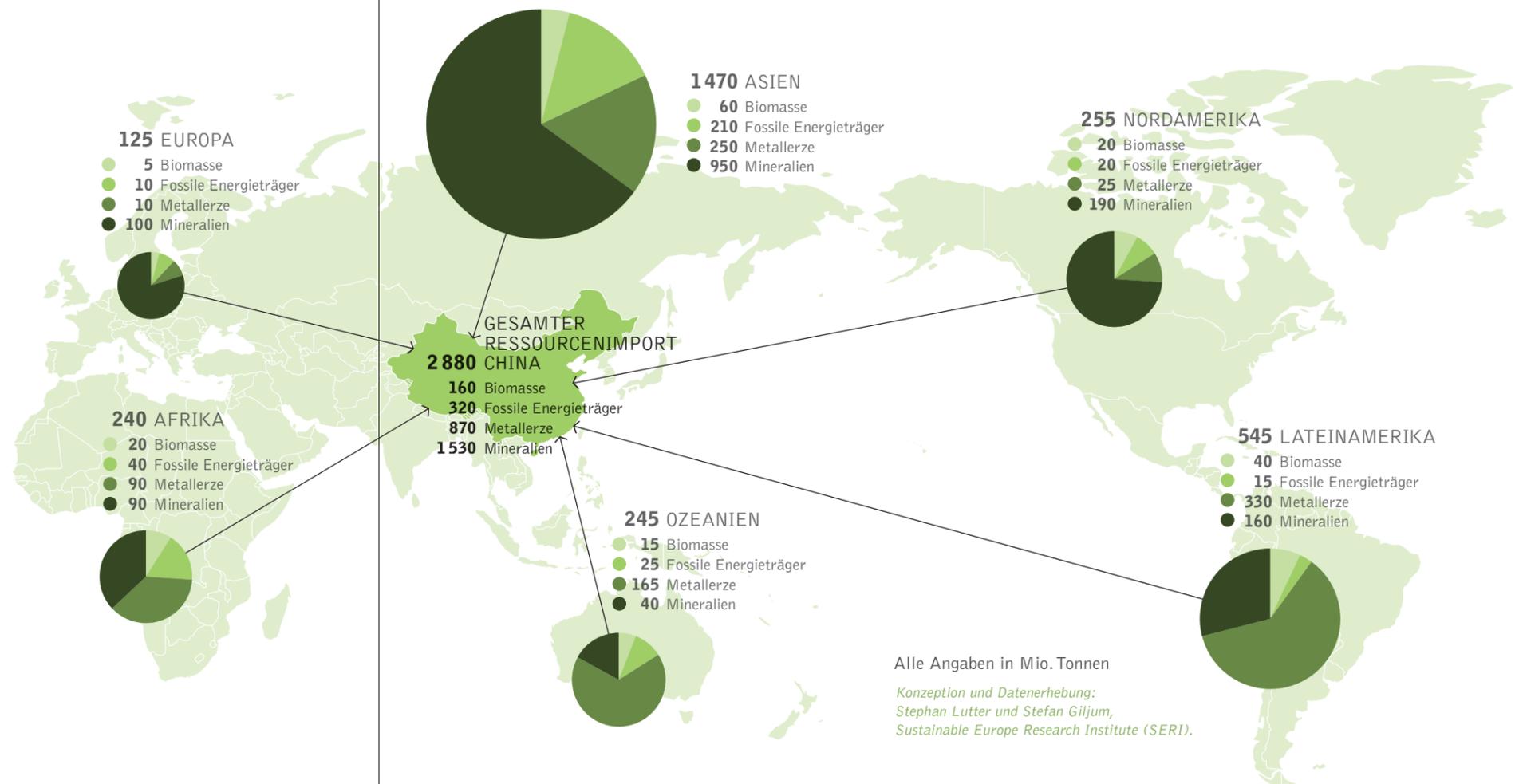


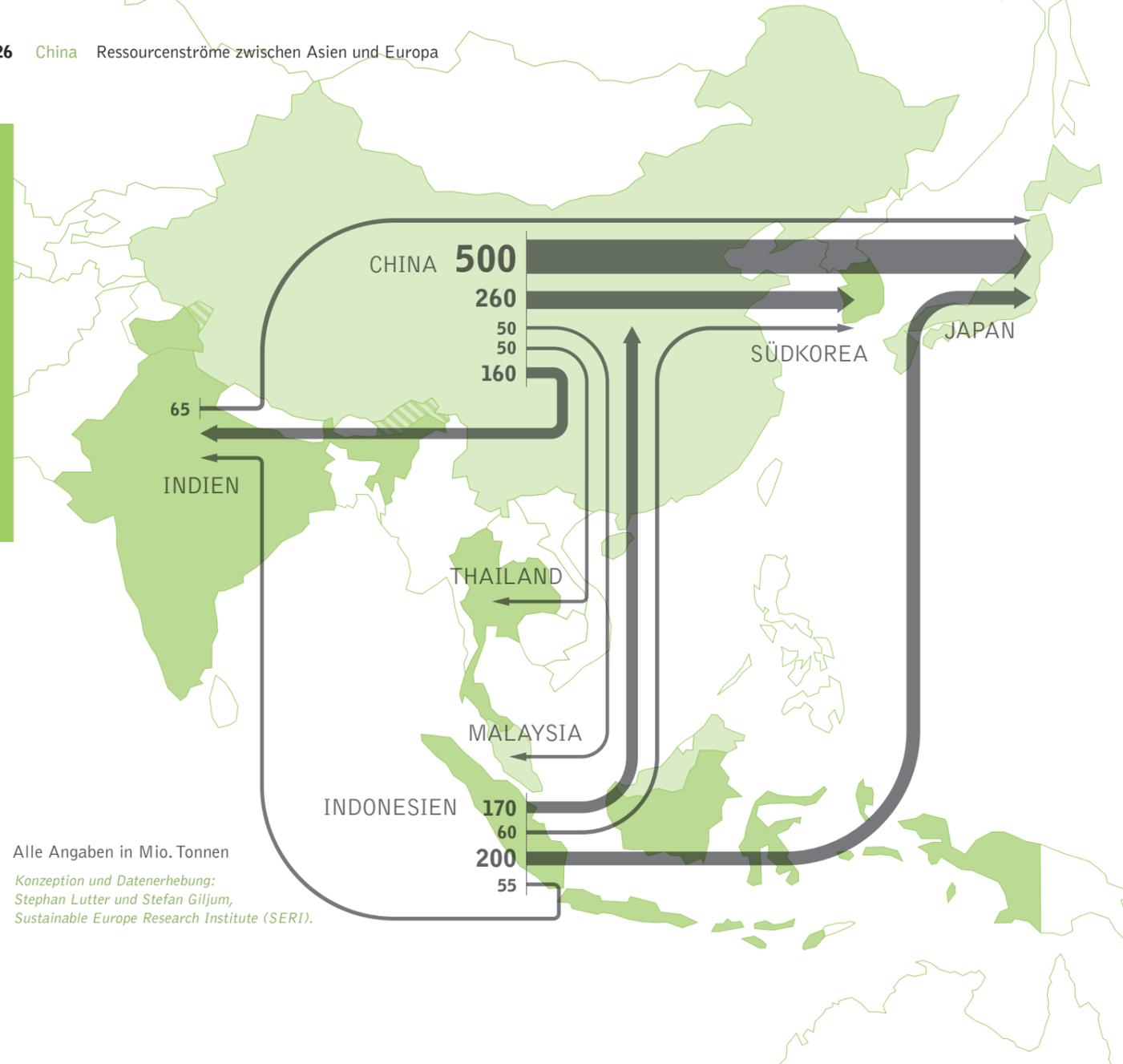
## Asien ist Nettoexporteur von Ressourcen nach Europa

Die obere Abbildung veranschaulicht die direkten und indirekten Ressourcenströme zwischen Asien (einschließlich Naher Osten und Russland) und Europa. Sie wurde auf Basis eines sogenannten Input-Output-Modells erstellt, das Daten über die Entnahme von Rohstoffen mit Daten über den Einsatz von Rohstoffen in den unterschiedlichen Sektoren und über den Handel zwischen den Sektoren kombiniert. Das Resultat einer

## Chinas Rohstoffimporte

Die Grafik rechts zeigt die Ursprünge der Ressourcen, die direkt und indirekt (über Vorleistungen) in den Importen Chinas enthalten sind. Dabei fällt auf, dass der Großteil der Rohstoffimporte nach China – etwa 1,5 Mrd. Tonnen – seinen Ursprung in Asien selbst hat, und zwar in fast allen Rohstoffgruppen. Ausnahme sind die Metallerze, die China vor allem aus Lateinamerika bezieht, das – mit großem Abstand auf Asien – Chinas zweitwichtigster Rohstofflieferant ist. An dritter und vierter Stelle folgen die Importe aus Nordamerika und Ozeanien. Trotz der wachsenden Importe vor allem von Mineralien, Metallen und Holz aus Afrika fällt die Menge der aus Afrika bezogenen Rohstoffe in der Summe noch wenig ins Gewicht. Bei dieser Grafik ist zu bedenken, dass sie keine Aussage darüber trifft, wohin diese importierten Ressourcen gegebenenfalls in Form von verarbeiteten Produkten wie elektronischen Geräten «weiterreisen».





Alle Angaben in Mio. Tonnen

Konzeption und Datenerhebung:  
Stephan Lutter und Stefan Giljum,  
Sustainable Europe Research Institute (SERI).

## Ressourcenströme im asiatischen Raum

Die Ressourcenströme innerhalb Asiens haben in den letzten Jahren massiv zugenommen. Die Grafik oben zeigt die Größenordnung von direktem und indirektem Ressourcenhandel einzelner Länder im regionalen Vergleich. China exportiert beispielsweise große Mengen (insgesamt 500 Millionen Tonnen) an Rohstoffen nach Japan, wovon mehr als die Hälfte (300 Millionen Tonnen) auf Mineralien entfallen, während Indien 26 Millionen Tonnen Metalle aus Indonesien importiert. Japan als ressourcenarmes Land mit großen Industrien wie der Papier-, Metall- oder Elektronikindustrie spielt eine wichtige Rolle als Importeur. Ebenso

Thailand, das beispielsweise 37 Millionen Tonnen an Mineralien aus China importiert. Während sich Exporte weniger entwickelter Länder tendenziell auf den direkten Handel mit Rohstoffen konzentrieren, beobachten wir bei den Schwellenländern einen sehr großen Anteil von indirekten Ressourcenflüssen in Form von verarbeiteten Produkten, z.B. aus dem Elektroniksektor. Die Menge an Metallen in einem exportierten Gerät (z.B. einem Mobiltelefon) kann dabei sehr klein sein, der Abbau und die Verarbeitung dieser Metalle sind jedoch ressourcenintensiv und oft mit erheblichen Folgen in den Ursprungsländern verbunden.

# Chinesische Auslandsinvestitionen auf weltweitem Vormarsch

Wang Zhile

Im Zuge der schnellen Wirtschaftsentwicklung der vergangenen Jahre und des immer größeren Ressourcenbedarfs repräsentieren ausländische Direktinvestitionen einen wesentlichen Bestandteil der Performanz chinesischer Unternehmen und werden von der Regierung entsprechend gefördert. Gerade im Rahmen der Erschließung neuer Energie- und Rohstoffquellen ist die sogenannte «Going-out»-Strategie ein wichtiges Instrument für Investitionen chinesischer Firmen im Ausland.

## Die «Going-out»-Strategie als Teil der wirtschaftlichen Globalisierung

Die Einführung der Reform- und Öffnungspolitik im Jahre 1978 ermöglichte es der VR China, auf den Zug der sogenannten «dritten Welle der wirtschaftlichen Globalisierung» aufzuspringen.<sup>1</sup> Neben der Ausweitung des Außenhandels, der Erschließung fortschrittlicher Technologien und der Nutzung ausländischer Finanzmittel wurden zusätzlich neue Formen der internationalen Zusammenarbeit etabliert. Chinas Wirtschaftswachstum war dadurch zunehmend an die Entwicklung des internationalen Marktes und die Integration in die Weltwirtschaft gebunden. In den ersten 20 Jahren der Öffnungspolitik hatte die Volksrepublik selbst noch ausländische Finanzmittel ins Land geholt, um den im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung aufgetretenen «double gap»<sup>2</sup> bei Ersparnissen und Devisen auszugleichen. Gleichzeitig wurden Auslandsinvestitionen eingeschränkt, um zu vermeiden, dass sich dieser «double gap» weiter vergrößert.

Durch Chinas wachsende Exportwirtschaft in den 1990er Jahren änderte sich dies jedoch. Ein wichtiger Meilenstein der Außenwirtschaftsentwicklung war die Einführung der «Going-out»-Strategie, die im Oktober 2000 mit den «Vorschlägen zum 10. Fünfjahresplan über die Festlegung der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsziele» offiziell verabschiedet wurde. Die Strategie schließt unterschiedliche Arten von Auslandsinvestitionen ein. Dazu zählen zum einen marktorientierte Auslandsinvestitionen, welche durch die Förderung der relativen Stärke von Unternehmen im Ausland, speziell im Bereich Fertigungsindustrie, insbesondere den Export ankurbeln sollen.

Darüber hinaus sind rohstofforientierte Auslandsinvestitionen wichtiger Bestandteil der chinesischen Wirtschaftsstrategie. Das heißt, chinesische Unternehmen werden dazu motiviert, verstärkt Kooperationen im Ausland einzugehen. Mit den Investitionen sollen solche Rohstoffe erschlossen werden, die in China Mangelware sind. Neben den markt- und rohstofforientierten Auslandsinvestitionen sind auch die technologiebasierten Investitionen von Bedeutung. Dabei investieren chinesische Unternehmen in Forschung und Entwicklung im Ausland, um fortschrittliche Innovationen und Technologien für die eigene Industrie zu gewinnen.

Maßgebliche Veränderungen für die chinesische Außenwirtschaft brachte im Rahmen der «Going-out»-Strategie schließlich der WTO-Beitritt 2001, wodurch die Volksrepublik noch stärker in die globale Wirtschaft eingebunden wurde. Auf diese Weise haben chinesische Unternehmen ihr Investitionsvolumen im Ausland in den letzten Jahren massiv ausbauen können. Zwischen 2002

Wang Zhile ist Leiter des regierungsnahen Think Tanks Beijing New Century Academic and Transnational Corporations (NATC), welcher der Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation und dem Ministerium für Handel angegliedert ist. Er publizierte eine Reihe von Forschungspapieren und Artikeln über Globalisierung, strategisches Management, nachhaltige Entwicklung und Corporate Social Responsibility multinationalen Unternehmen in China.

und 2011 stiegen chinesische Auslandsinvestitionen um durchschnittlich 44,6 Prozent im Jahr. Seit 2011 ist die chinesische Regierung darum bemüht, ihre Auslandsinvestitionen noch weiter auszubauen, und hat dies auch zum Bestandteil des 12. Fünfjahresplans<sup>3</sup> gemacht. Der Plan sieht vor, «ausländisches Kapital und Auslandsinvestitionen gleichermaßen zu nutzen, um das Marktpotenzial im In- und Ausland sowie das Potenzial beider Arten von Ressourcen besser auszunutzen». Chinesische Investitionen im Ausland und ausländisches Kapital im Inland müssen gleichermaßen gefördert werden, um eine graduelle und vor allem harmonische Wirtschaftsentwicklung für China zu ermöglichen.

## Rohstoffinvestitionen im Ausland

Der Mangel an Ressourcen und die damit einhergehenden Engpässe bei der Energieversorgung haben die Entwicklung der chinesischen Wirtschaft in der Vergangenheit deutlich gehemmt. Aus diesem Grund spielen Investitionen im Rohstoffsektor eine essentielle Rolle für chinesische Unternehmen und werden vom Staat massiv gefördert. Statistiken des Handelsministeriums zeigen, dass chinesische Unternehmen in den letzten Jahren deutlich mehr in den ausländischen Rohstoff- und Energiesektor investiert haben. Hervorzuheben sind hier vor allem transnationale Fusionen und Übernahmen im Bergbau- und Energiesektor. 2011 erfolgten ganze 19,1 Prozent aller Fusionen und Übernahmen im Ausland in diesem Bereich und erreichten damit ein Finanzvolumen von 14,72 Milliarden US-Dollar. Mit einem Anstieg von 63 Prozent entspricht das 52,4 Prozent des Gesamtvolumens aller Fusionen und Übernahmen, die in diesem Jahr getätigt wurden. In den ersten drei Quartalen 2012 beliefen sich alle chinesischen Auslandsinvestitionen auf insgesamt 52,2 Milliarden US-Dollar. Fusionen und Übernahmen im Energie- und Rohstoffsektor machten in diesem Zeitraum 29 Prozent aller Fusionen und Übernahmen aus und erwirtschafteten 68 Prozent des gesamten Handelsvolumens. Gleich drei große Erdölfirmen – Sinopec, China National Petroleum Corporation und China National Offshore Oil Corporation – belegten Ende 2011 die ersten Plätze der 100 stärksten Investitionsgeber Chinas. Neben staatlichen Firmen investierten

auch zunehmend Privatunternehmen im Ausland. Ihr Investitionsvolumen bleibt aber vergleichsweise gering.

## Rechtliche Grundlagen und Management chinesischer Auslandsinvestitionen

In den vergangenen Jahren hat die chinesische Regierung die Richtlinien für Auslandsinvestitionen stetig gelockert. Je nach Unternehmensart und Volumen eines Investitionsprojekts kommen dabei unterschiedliche gesetzliche Regelungen zur Anwendung.

So ist beispielsweise die Entwicklungs- und Reformkommission für die Genehmigung von Auslandsinvestitionsprojekten verantwortlich, während das Handelsministerium Unternehmensgründungen im Ausland kontrolliert.

Die «Vorläufigen Maßnahmen für die Verwaltung der Prüfung und Genehmigung von Auslandsinvestitionsprojekten», welche 2004 erlassen wurden, zählen zu den wichtigsten Dokumenten bei der Verwaltung chinesischer Auslandsinvestitionen. Diese Richtlinie schreibt unter anderem vor, dass Projekte zur Rohstofferschließung mit einem Investitionsvolumen zwischen 30 und 200 Millionen US-Dollar von der Entwicklungs- und Reformkommission genehmigt werden müssen. Übersteigt das Volumen 200 Millionen US-Dollar, muss die Bewilligung durch den Staatsrat erfolgen. Bei weniger als 30 Millionen US-Dollar wird keine Genehmigung, sondern lediglich eine Registrierung bei der Entwicklungs- und Reformkommission benötigt.

Im Falle von Akquisition und nationalen Ausschreibungen von Auslandsprojekten sehen die Maßnahmen von 2009 vor, dass verbindliche Abkommen und Vorschläge von Angeboten und Partnern vor der offiziellen Antragstellung von der Regierung geprüft werden. Vor der Unterzeichnung von internationalen Projektausschreibungen müssen die Unterlagen sowohl der Entwicklungs- und Reformkommission zur Information vorgelegt als auch der zuständigen Abteilung des Staatsrats gemeldet werden.

Die Verwaltung von Auslandsinvestitionsprojekten wiederum fällt in den Zuständigkeitsbereich des Handelsministeriums.<sup>4</sup> Auch hier hängt die Entscheidungsbefugnis über die Gewährung von Projekten von der jeweiligen Summe des Investitions-

volumens ab. Liegt das Volumen z. B. über 100 Millionen US-Dollar, muss zur Bewilligung der Projekte zusätzlich der Staatsrat herangezogen werden.

Eine weitere wichtige Richtlinie für chinesische Auslandsinvestitionen sind die «Bestimmungen über Auslandsinvestitionen inländischer Institutionen», welche die staatliche Devisenverwaltung 2009 veröffentlichte. Danach wird es chinesischen Institutionen ermöglicht, eigene ausländische Barmittel und inländische Auslandsanleihen, Renminbi-Devisen, Handelsgüter, immaterielles Vermögen und weitere, von der staatlichen Devisenverwaltung genehmigte Devisenquellen für Auslandsinvestitionen zu verwenden. Alle Gewinne, die chinesische Institutionen mit ihren Investitionen erwirtschaften, können im Ausland verbleiben und dort reinvestiert werden. Gleichzeitig hat die staatliche Devisenverwaltung für chinesische Auslandsinvestitionen und die dadurch erzielten Gewinne und Rechtsgüter ein Melde- und Registrierungssystem entwickelt, das allerdings keinen Prüfcharakter hat.

Neben der Entwicklungs- und Reformkommission, dem Handelsministerium, dem staatlichen Devisenamts und den entsprechenden lokalen Behörden sind noch weitere Institutionen an der Genehmigung und Verwaltung von chinesischen Auslandsinvestitionen beteiligt. So beispielsweise das Finanzministerium, die Kommission des Staatsrats zur Kontrolle und Verwaltung des Staatsvermögens, das Ministerium für Industrie und Informationstechnologie, die Bank of China, die chinesische Bankaufsichtsbehörde und die chinesische Versicherungsaufsicht. Während das Finanzministerium, die Kommission des Staatsrats zur Kontrolle und Verwaltung des Staatsvermögens sowie das Ministerium für Industrie und Informationstechnologie für die jeweiligen staatlichen Geldanlagen zuständig sind, übernehmen die Bank of China, die Bankaufsichtsbehörde und die Versicherungsaufsicht die Verwaltung der Finanzinstitutionen.

Die Entwicklungs- und Reformkommission verantwortet aber nicht nur die Genehmigungs- und Verwaltungspraktiken von Auslandsinvestitionen, sondern regelt gemeinsam mit der China Exim Bank auch die finanziellen Fördermaßnahmen.<sup>5</sup> Jedes Jahr werden spezielle Kredite zur Investitionsförderung gewährt, welche den Unternehmen Vorzugszinsen der China Exim Bank verschaffen. Auch nichtstaat-

liche Unternehmen wurden 2005 in die Förderung integriert. Gefördert werden in erster Linie Auslandsinvestitionsprojekte im Rohstoffsektor<sup>6</sup> in den Bereichen Makrokontrolle, bi- und multilaterale Handelspolitik, Außenpolitik, Finanzpolitik, Steuern, Devisen, Zoll, Ressourceninformation, Kredite, Versicherungen sowie bi- und multilaterale Kooperationen und außenpolitische Agenden.

## Erfahrungswerte chinesischer Unternehmen

Chinesische Unternehmen können lediglich auf 30 Jahre Erfahrung mit Auslandsinvestitionen zurückblicken. Da gerade der Rohstoffsektor bei Direktinvestitionen zahlreiche Negativbeispiele zu verzeichnen hat, müssen bei zukünftigen Investitionen mehrere Aspekte berücksichtigt werden. An erster Stelle stehen in diesem Zusammenhang die Diversifizierung der Investitionsträger und die Stärkung des Kooperationsbewusstseins. Vor allem private Unterneh-

---

**Chinesische Unternehmen brauchen transparente Managementstrategien und Kontrollmechanismen. Erst wenn Unternehmen ihr eigenes Management sowie die personelle und finanzielle Ausstattung richtig kennen, können sie bei Auslandsinvestitionen wirtschaftspolitische Entscheidungen verantwortungsvoll treffen und das Risiko auf ein Minimum reduzieren.**

---

men und chinesisch-ausländische Joint Ventures müssen dazu motiviert werden, in die Erschließung von Ressourcen im Ausland zu investieren. Momentan wird das vor allem von Staatsbetrieben übernommen. Obwohl jedoch chinesische Staatsbetriebe die allgemeinen Marktmechanismen in der Regel respektieren, stehen sie in den ausländischen Medien häufig in der Kritik, «politisch» zu sein. Dadurch wird das Vorurteil einer «chinesischen Bedrohung» bzw. dass China im Ausland als Neokolonialist agiere, nur noch weiter forciert. Durch ihren nichtstaatlichen Charakter könnten Privatunternehmen und Joint Ventures diesem Problem entgegenwirken.

Neben der Diversifizierung von Investitionsträgern muss zusätzlich das Bewusstsein für eine Risikobegrenzung bei den Investoren selbst gestärkt werden. Dafür

sind transparente und langfristige Managementstrategien und Kontrollmechanismen notwendig, die globalen Standards entsprechen. Erst wenn chinesische Unternehmen ihr eigenes Management sowie die personelle und finanzielle Ausstattung richtig kennen, können sie bei Auslandsinvestitionen wirtschaftspolitische Entscheidungen verantwortungsvoll treffen und das Risiko auf ein Minimum reduzieren.

Gerade in Hinblick auf Ressourcenexploration ist es wichtig, gesellschaftliche Verantwortung zu übernehmen und ein regelkonformes Management zu betreiben. Nicht nur die Unternehmen dürfen von den erzielten Gewinnen profitieren, auch die lokale Bevölkerung muss daran teilhaben. Ebenso wichtig ist ein verantwortungsvoller Umgang mit der Umwelt.

Schlussendlich gehört zur Optimierung chinesischer Investitionen im Ausland auch ein adäquates Risikomanagement, denn nicht selten sind chinesische Unternehmen auch in gefährdeten Weltregionen aktiv. Gerade solche Gebiete sind auf Grund instabiler politischer Verhältnisse und anhaltender Konflikte ein Risiko für chinesische Investitionen, da chinesische Betriebe mit- samt ihrer Belegschaft sehr leicht in lokale Konflikte hineingezogen werden können. Die Bedeutung der Risikoabschätzung bei Investitionen ist somit nicht unterzubewerten. Chinesische Unternehmen, die im Ausland investieren, haben also nicht nur die Verantwortung der lokalen Bevölkerung gegenüber, ihre Projekte sozial- und umweltverträglich zu gestalten, sondern sind auch ihren Mitarbeitern gegenüber dazu verpflichtet, ein sicheres Ausüben deren beruflicher Tätigkeit zu ermöglichen.



- <sup>1</sup> Der Prozess der Globalisierung wird in mehrere Phasen eingeteilt. Mit der dritten Welle der Globalisierung ist die Zeit um 1980 gemeint, als sich die internationalen Finanzmärkte liberalisierten und zunehmend in die globale Wirtschaft integriert wurden. Dadurch bekamen auch immer mehr Entwicklungsländer Anteile am Welthandel.
- <sup>2</sup> Unter dem Begriff «double gap» (chin. 双缺口) versteht der Autor sowohl interne als auch externe Währungsengpässe. In den ersten 20 Jahren der Öffnungspolitik verfügte der chinesische Staat über zu wenig Renminbi- und Devisenreserven, was das Wirtschaftswachstum zunächst hemmte.
- <sup>3</sup> Der 12. Fünfjahresplan wurde 2011 verabschiedet.
- <sup>4</sup> Dies ist in den «Maßnahmen zur Verwaltung von Auslandsinvestitionen» von 2009 festgehalten.
- <sup>5</sup> Die Richtlinie zur «Gewährung von Krediten zur Förderung von Auslandsinvestitionen» vom Oktober 2004 ist dabei ein wichtiges Dokument.
- <sup>6</sup> Dies ist über die «Leitpolitik für Auslandsdirektinvestitionen» und einen «Richtlinienkatalog für Auslandsdirektinvestitionen» geregelt, die beide im Juli 2006 von der Entwicklungs- und Reformkommission verabschiedet wurden.

# Eine kritische Betrachtung chinesischer Direktinvestitionen

## Ein Kommentar

Yu Xiaogang

Chinesische Auslandsinvestitionen tragen in der Regel zu guten Beziehungen zwischen China und dem Ausland bei. Nicht selten aber werden einzelne Großprojekte chinesischer Unternehmen stark kritisiert. Das hat verschiedene Ursachen. Zu den offensichtlichsten Gründen gehören die nicht selten gravierenden ökologischen Auswirkungen mancher Auslandsinvestitionsprojekte. Viele chinesische Unternehmen sind davon überzeugt, dass die Umweltverträglichkeit ihrer Investitionen im Vorfeld eingehend von den staatlichen Behörden der Empfängerländer geprüft wird und somit außerhalb ihres eigenen Verantwortungsbereichs liegt.<sup>1</sup> Die Regierungen der Empfängerländer wiederum sehen die Investoren selbst in der Verantwortung. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen führen nicht selten zu Missverständnissen zwischen chinesischen Firmen, die im Ausland investieren, und den Regierungen und Bevölkerungen der Empfängerländer.

Das mangelnde Verantwortungsbewusstsein chinesischer Investoren zeigt sich nicht nur im ökologischen Bereich, sondern auch immer wieder dann, wenn es darum geht, soziale Implikationen ihrer Projekte abzuschätzen und dafür Sorge zu tragen. Besonders problematisch wird es, wenn chinesische Unternehmen in Interessenkonflikte in den Zielregionen ihrer Investitionen involviert werden. In solchen Fällen sehen sich chinesische Firmen nicht selten in einem Dilemma, denn wenn sie mit korrupten Regierungen kooperieren, die oft nicht die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung vertreten und Interessenkonflikte sogar noch verstärken, wird ihnen häufig vorgeworfen, sie handelten nicht sozial verträglich. Achten sie wiederum auf die Interessen der lokalen Bevölkerung, erschwert das mitunter die Kooperation mit den Regierungen der Empfängerländer. Dann ist es für chinesische Firmen schwierig, sozial verträglich zu handeln und ihren Ruf als verantwortlicher Akteur nicht zu beschädigen. Sowohl die ökologischen als auch die sozialen Folgen von chinesischen Investitionen müssen in Zukunft bedacht werden, wenn chinesische Firmen im Ausland verantwortlich und nachhaltig wirtschaften sollen. Dazu sollten nicht nur Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen durchgeführt, sondern Ergebnisse auch öffentlich zugänglich gemacht werden. Auch ist es erforderlich, die von den Investitionsprojekten betroffene lokale Bevölkerung über diese Vorhaben zu informieren und sie daran zu beteiligen. Die Menschen müssen die Möglichkeit haben, Projekte zu kontrollieren und offen zu kritisieren.

Darüber hinaus ist die Integration von internationalen Standards in die chinesische Investitionsstrategie essentiell für zukünftiges Wirtschaften. Das chinesische Handelsministerium und das Umweltministerium setzen gerade mit der Veröffentlichung ihres «Umweltleitfadens für Auslandsinvestitionen und -kooperationen chinesischer Unternehmen» ein gutes Zeichen, diese notwendigen Schritte zu vollziehen. Chinesische Firmen bekommen dadurch hoffentlich ein besseres Gespür für ihre Verantwortung sowie mögliche Folgen ihrer Auslandsinvestitionen.

**Yu Xiaogang** ist Leiter der chinesischen Nichtregierungsorganisation Green Watershed, die er 2002 gegründet hat. Bis 2004 war er zudem für die Yunnan Academy of Social Sciences tätig und forschte vor allem zu Umwelt und Entwicklung in Gebieten ethnischer Minderheiten in China. Darüber hinaus initiierte Yu 2006 ein Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen, das sich für eine «grüne Finanzierung» einsetzt. Dabei wird von Banken gefordert, ökologische und soziale Folgen sowie Klimawandel in ihre Finanzierungs- und Investitionsstrategien zu integrieren.

## Kritik wird nur schwer akzeptiert

Der offiziellen chinesischen Regierungsseite fällt es häufig schwer, die ausländische Kritik an chinesischen Investitionsprojekten zu akzeptieren. Nicht wenige Regierungsbeamte vertreten die Ansicht, dass sie von Leuten stamme, die China grundsätzlich negativ gegenüberstünden und chinesische Unternehmen absichtlich in ein schlechtes Licht rückten. Kritik an Chinas Investitionspolitik zeige den ausgeprägten Neid ausländischer Wettbewerber, die nichts anderes im Sinn hätten, als Chinas wirtschaftlichem Aufstieg Steine in den Weg zu legen. So wird der internationale Rohstoffmarkt von chinesischer Seite nicht selten als eine Art Kampfschauplatz gesehen, wo die chinesische und die ausländische Seite im Widerstreit stehen. Man müsse sich die Kritik also nicht wirklich zu Herzen nehmen, sondern solle sie lieber gekonnt ignorieren.

Die chinesische Regierung versucht aber nicht nur der Kritik aus dem Ausland aus dem Weg zu gehen, sondern verschließt sich ebenso vor den Medien und der Öffentlichkeit. Aus Angst vor Komplikationen wird weder über Positives noch über Negatives gesprochen.

Als zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt sollte sich China dieser Kritik allerdings stellen und Verantwortung übernehmen, anstatt permanent die Augen davor zu verschließen. Internationale Standards und Vorschriften müssen in die Strategie chinesischer Unternehmen integriert und von diesen verinnerlicht werden. Andernfalls wird es schwer sein, chinesische Projekte für alle beteiligten Akteure sozial und ökologisch verträglich zu gestalten.

## Staatliche Steuerung und mangelnde Transparenz

Bevor man chinesische Auslandsinvestitionen pauschal kritisiert, sollte man wissen, welche Akteure involviert sind und welchen Regulierungen diese unterliegen. Es gibt unterschiedliche Formen von chinesischen Unternehmen, die im Ausland investieren. Das sind zum einen die Staatsbetriebe, die der Kontrolle der Zentral- und Provinzregierung unterliegen. Auf der anderen Seite sind aber auch große und mittelständische Privatunternehmen aus China im Ausland aktiv.

Genauso wie sich die Unternehmensformen voneinander unterscheiden, so unterscheiden sich auch die Vorschriften für Unternehmen zur Tätigkeit von Auslandsinvestitionen. In diesem Zusammenhang ist die Formulierung der sogenannten «Going-out»-Strategie<sup>2</sup> in den vergangenen Jahren immer bedeutender geworden. Sie hat nicht nur dazu beigetragen, dass sich außenpolitische und geschäftliche Aspekte zunehmend vermischen, sondern auch zur Folge, dass internationale Bestimmungen und Standards in die Investitionsstrategie integriert werden müssen.

Die Regierung wird ihre «Going-out»-Strategie in den kommenden Jahren ausbauen und auch ihre Staatsbetriebe weiter zur Tätigkeit von Auslandsinvestitionen anhalten. Dabei sind vor allem die großen Staatsunternehmen finanziell gut ausgestattet und treten mit einem entsprechenden Selbstbewusstsein auf (so mancher Chinese würde sagen: «Es ist fast unmöglich, nicht arrogant aufzutreten, selbst wenn man es wollte.»). Dieses arrogant anmutende Auftreten führt nicht selten dazu, dass chinesische Investitionen im Ausland als «von oben arrangiert» angesehen werden. Aber nicht nur die Regierung ist dafür verantwortlich zu machen, dass chinesische Auslandsinvestitionen pauschal als staatlich kontrolliert erachtet werden. Auch einzelne Unternehmen selbst tragen zu diesem Ruf bei, indem sie unter verschiedenen Etiketten auftreten und abwechselnd die «Staatskarte» und die «Marktkarte» ausspielen. Solche Unternehmen wollen aus beidem Profit schlagen, und wenn dann noch die Regierung ein Auge zudrückt, kann schnell der Eindruck entstehen, dass sie für die Fehler der Firmen geradesteht.

Das Bild von staatlich gelenkten Direktinvestitionen kann nur dann korrigiert werden, wenn die chinesische Regierung mehr Investitionen von Privatfirmen oder Joint Ventures mit ausländischen Firmen zulässt, die international eine gute Reputation genießen und sich an internationale Standards und Best-Practice-Maßnahmen halten. Die Regierung sollte sich nicht damit begnügen, finanzielle Anreize für Auslandsinvestitionen zu schaffen, sondern steht auch in der Pflicht, ein sozial und ökologisch verantwortungsvolles Management chinesischer Unternehmen im Ausland zu etablieren. Ein wesentlicher Punkt bei einer solchen Unternehmensführung ist mehr Transparenz. Zwar müssen Geschäftsgeheimnisse geschützt werden, Informationen von gesellschaftlicher und umweltpolitischer Relevanz sollten aber in jedem Fall offengelegt werden. Es gibt viele Firmen, die unter großer Geheimhaltung operieren. Sie erhoffen sich dadurch Wettbewerbsvorteile und höhere Gewinne. Kaum einer hätte wohl gedacht, dass die Einhaltung von Regeln, ein verantwortungsvolles Handeln und Transparenz einmal die modernen Waffen für kommerziellen Erfolg sein könnten.<sup>3</sup> Erst wenn chinesische Firmen dies in ihre mittel- und langfristigen Strategien integrieren, sind sie dazu in der Lage, erfolgreich und verantwortungsvoll zu wirtschaften.

## Etablierung von Richtlinien für «grüne Kredite»

Eine Schlüsselrolle für Auslandsinvestitionen chinesischer Betriebe spielt die Finanzierung durch chinesische Banken. Gleichzeitig liegt bei ihnen im Moment der Prüfung von Kreditwürdigkeit auch das Management von Umwelt- und sozialen Risiken. Aktuell betreiben die China Exim Bank, China Development Bank, Industrial and Commercial Bank of China, Bank of China, Bank of Communication und China Merchants Bank Auslandsinvestitionsprojekte und haben unterschiedlich strikte Kontrollmaßnahmen implementiert. Zu den bekanntesten Kontrollmaßnahmen zählen die sogenannten Richtlinien für «grüne Kredite», die am 24. Februar 2012 von der chinesischen Bankenaufsichtsbehörde<sup>4</sup> verabschiedet worden sind. Wichtig in dem Dokument ist Absatz 21, der vor allem auf das Risikomanagement im Umwelt- und Sozialbereich abzielt. Der Absatz sieht vor, dass sich chinesische Unternehmen, die Investitionen im Ausland tätigen, nicht nur nach inländischen Regulierungen richten sollen, sondern insbesondere auch nach lokalen Standards in den Zielländern ihrer Investitionen. Finanzinstitutionen mit Bankenstatus sollen bei Auslandskreditgeschäften das Management hinsichtlich Umwelt- und gesundheitlicher Risiken stärken und gewährleisten, dass gesetzliche Umweltbestimmungen sowie Gesundheit und Sicherheit des jeweiligen Landes respektiert werden. Es muss offiziell sichergestellt werden, dass internationale Standards eingehalten werden.

Die Richtlinien für «grüne Kredite» sind deshalb von Bedeutung, weil sie erstmals das soziale und ökologische Risikopotenzial von Auslandsinvestitionen anerkennen und den damit einhergehenden Bedarf einer Integration von entsprechenden Standards bei der Kreditvergabe berücksichtigen. Um diesen Prozess zu professionalisieren, sollen Banken, die Kredite an Unternehmen vergeben, welche im Ausland investieren wollen, separate Abteilungen einrichten und so die Kreditnehmer auf Einhaltung der Vorgaben kontrollieren und evaluieren. Gleichzeitig sollen Belohnungs- und Strafverfahren etabliert werden, welche dazu motivieren, die festgelegten Standards tatsächlich einzuhalten. Trotz Einführung der «grünen Kredite» sind die Auswahl der Kreditnehmer und die Vergabe von Krediten noch immer nicht standardisiert. Viele Banken entscheiden nach wie vor nach eigenem Ermessen und folgen eigenen Evaluierungs- und Kontrollmechanismen. So kann beispielsweise schon bei der Kreditvergabe gesteuert werden, in welche Industriezweige im Ausland investiert werden soll und welche Branchen damit dort gefördert werden.

## Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Investitionsstrategie?

China steht heute als zweitgrößte Wirtschaftsmacht mehr denn je im Brennpunkt der internationalen Aufmerksamkeit und wird genau beobachtet. Die bisherige Strategie, stillzuhalten und den richtigen Zeitpunkt abzuwarten<sup>5</sup>, entspricht schon längst nicht mehr den heutigen Anforderungen an eine Wirtschaftsmacht. China muss seiner Rolle als Großmacht gerecht werden und nach internationalen Standards sowie Best-Practice-Verfahren handeln. Erforderlich ist ein echter Austausch auf internationaler Ebene, von dem bei ihren Auslandsgeschäften nicht nur chinesische Firmen, sondern alle Beteiligten profitieren. Um das zu erreichen, müssen alle im Ausland agierenden chinesischen Akteure mit offenen Karten spielen und mehr Transparenz zulassen.

Darüber hinaus ist es notwendig, dass China nicht nur mehr Verantwortung übernimmt, sondern die internationalen Rahmenbedingungen aktiv mitgestalten kann.<sup>6</sup> Dazu muss sich die Regierung in ihrem Auftreten nach außen aber erst einmal von den abgedroschenen Floskeln lösen. Um den Argumenten mehr Gehör zu verschaffen, braucht es verlässliche Informationen, begründete Argumente und Austausch auf Augenhöhe. Individuelle Meinungen müssen zugelassen und die Sprachrohrfunktion von Unternehmen muss minimiert werden.

Abschließend wünsche ich mir, dass chinesische Unternehmen nicht nur verantwortungsvoller, transparenter und «grüner» auftreten, sondern auch toleranter: dass sie lernen, Kritik von außen zuzulassen. Das darf sich nicht darauf beschränken, an Formulierungen wie «Win-Win» und «gemeinsame Entwicklung» festzuhalten. Die Interessen der Unternehmen, Regierungen und Menschen in den Ländern, in denen China Investitionen tätigt, müssen ebenso beachtet werden wie diejenigen der chinesischen Regierung und Gesellschaft. Die chinesische Regierung und Gesellschaft erwarten von Auslandsinvestitionen chinesischer Unternehmen meist wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit mit gleichzeitig minimalen Investitionsrisiken. Sie erwarten außerdem, dass sie sich sowohl positiv auf China auswirken als auch dem Zielland Vorteile bringen. Die Akteure in den Empfängerländern hoffen ihrerseits, dass chinesische Investitionen die lokale Wirtschaft ankurbeln, dass gemäß internationalen Normen gehandelt wird und keine negativen sozialen und Umweltfolgen entstehen. Daher müssen die strategischen Entscheidungen für chinesische Auslandsinvestitionen auf Toleranz basieren und Vorschläge von Gruppen beider Länder mit ihren unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen berücksichtigen. Es ist nicht einfach, diesen Spagat zu meistern, doch nur wenn die chinesische Regierung versucht, die genannten Herausforderungen in Angriff zu nehmen, kann sie in Zukunft darauf hoffen, als verantwortungsvoller und bereichernder internationaler Akteur wahrgenommen zu werden und internationale Standards mitgestalten zu können. ■■■

<sup>1</sup> In solchen Fällen sind auch lokale Partei- und Regierungsgremien in China in die Investitionsprojekte eingebunden, was vielen chinesischen Unternehmen (zumeist lokalen Firmen) nicht immer bewusst ist.

<sup>2</sup> Die sogenannte «Going-out»-Strategie ist die offizielle staatliche Regierungspolitik Chinas zur Förderung chinesischer Direktinvestitionen im Ausland.

<sup>3</sup> Zahlreiche chinesische Firmen, die im Ausland investieren, haben mittlerweile die Erfahrung gemacht, dass mangelnde Transparenz ihre Projekte gefährden kann. So ist es bereits vorgekommen, dass die lokalen Regierungen der Zielländer chinesischer Auslandsinvestitionen bzw. lokale Bürgerbewegungen die Stilllegung ganzer Projekte erwirkt haben. Ein bekanntes und aktuelles Beispiel ist der chinesisch finanzierte Myitsone-Staudamm im Norden Myanmars. Der Bau am Staudamm war Mitte 2012 infolge heftiger Bürgerproteste der lokalen Bevölkerung vorerst gestoppt worden.

<sup>4</sup> Der englische Name der chinesischen Bankenaufsichtsbehörde lautet: China Banking Regulatory Commission.

<sup>5</sup> Die Strategie des «Stillhaltens und den richtigen Zeitpunkt abwarten» (韬光养晦 *tao guang yang hui*) geht zurück auf Deng Xiaoping. Deng etablierte das «Stillhalten und den richtigen Zeitpunkt abwarten» als diplomatische Strategie Chinas Ende der 1980er Jahre. Er beabsichtigte, zunächst die wirtschaftliche Entwicklung Chinas zu garantieren, bevor Investitionen im Ausland in hohem Maße zugelassen werden konnten.

<sup>6</sup> China wird von internationalen Akteuren häufig dafür angegriffen, dass es sich bei seinen Investitionsprojekten im Ausland nicht an internationale Standards halte. Die chinesische Regierung sieht diese Beanstandungen wiederum kritisch, da es sich ihrer Meinung nach um Regeln handelt, die nicht von ihr mitgestaltet worden sind. Als China z. B. im Jahr 2001 der WTO beitrug, war ein großer Teil der international gültigen Bestimmungen bereits formuliert und verabschiedet. Die chinesische Regierung habe daran aber keinerlei Anteil gehabt, so die offizielle Argumentation.

## Grün oder schwarz?

### Wie der Kohlebergbau die Innere Mongolei und das Grasland Hulunbei'er verändert

Jost Wübbeke

Chinas Wirtschaftswachstum ist in erster Linie das Ergebnis von Globalisierungsprozessen, in deren Verlauf China zur Werkbank der Welt und schließlich zur weltgrößten Exportnation geworden ist. Entsprechend dramatisch ist Chinas Ressourcen- und Energiebedarf gestiegen. So versorgt die Volksrepublik nicht nur die Industrienationen mit billig hergestellten Konsumgütern, sondern verbraucht auch in zunehmendem Maße globale Rohstoffe für die Entwicklung der eigenen Infrastruktur und die Herstellung von Produkten für den heimischen Markt. Der damit einhergehende Energie- und Rohstoffhunger führt nicht nur zu einer Expansion chinesischer Wirtschaftsaktivität ins Ausland, sondern auch in die Peripherie des eigenen Landes. Dies hat massive Auswirkungen auf Chinas westliche Provinzen, die lange Zeit fernab der boomenden Küstenregionen im Süden und Osten des Landes lagen.

Während die Entfernung von den wichtigen Verbrauchszentren und die schwache Transportinfrastruktur die Rohstoffausbeutung in den westlichen Provinzen bislang unattraktiv machten, hat der zunehmende Bedarf an Energie und Rohstoffen dazu geführt, dass die chinesische Regierung nun die Entwicklung des Bergbaus und nachgelagerter Industrien systematisch vorantreibt.

Die Innere Mongolei ist ein Beispiel für diesen Trend. Sie ist eine von Chinas fünf sogenannten Autonomen Regionen. Auf einer Fläche, die fast doppelt so groß ist wie Frankreich, leben 25 Millionen Menschen.<sup>1</sup> Das ausgedehnte Grasland der Region, das zu den größten der Welt gehört, war jahrhundertlang die Lebensgrundlage für die traditionelle Nomadenwirtschaft. Seit den 1950er Jahren betreibt die chinesische

Regierung allerdings die Ansiedlung der Nomaden, und Überweidung, Ausbreitung von Wüsten und Industrialisierung haben die Weidewirtschaft in den letzten Jahrzehnten zurückgedrängt. Die Ausbeutung der reichen Rohstoffvorkommen in den vergangenen Jahren aber verändert die Region in einem bisher beispiellosen Tempo. Seit 2003 wächst die Wirtschaft der Inneren Mongolei schneller als irgendwo sonst in China. Im vergangenen Jahr hat das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen die 10000-US-Dollar-Grenze überschritten.

Der Abbau von Kohle ist die treibende Kraft hinter diesem Wirtschaftsboom. Die Provinz ist mit 3,7 Mrd. Tonnen jährlich inzwischen der größte Kohleproduzent des Landes.<sup>2</sup> Die chinesische Zentralregierung hat die Innere Mongolei als eines der neuen «Energiezentren» ausgewählt. Ein Großteil der Kohle wird in die benachbarten Provinzen Jilin, Liaoning und Hebei transportiert, die traditionellen Regionen für die chinesische Schwerindustrie.

### Die Kohleindustrie in Hulunbei'er

In Hulunbei'er<sup>3</sup> sind diese Veränderungen besonders deutlich. Das Grasland gehörte einst zu den fruchtbarsten Gebieten der Welt und war berühmt für seine Viehzucht. Der Bezirk verfügt zugleich über reiche Kohlereserven, die die Begierde der Kohleindustrie geweckt haben. Die bislang entdeckten Reserven von etwa 40 Milliarden Tonnen stellen etwa 14 Prozent der innermongolischen Vorkommen dar und bestehen fast ausschließlich aus Braunkohle. Sie wurden in der Vergangenheit noch nicht abgebaut,

Jost Wübbeke ist Doktorand und Lehrbeauftragter am Forschungszentrum für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin. Gegenwärtig arbeitet er zur Regierungspolitik im chinesischen Bergbau und der Metallindustrie. Seine Dissertation befasst sich mit der Seltenerd-Industrie. Darüber hinaus hat er zu Themen wie chinesische Klimapolitik, Energiesicherheit, saurer Regen, sowie chinesische Außenpolitik publiziert. Wübbeke hat seinen Masterabschluss in der Richtung Internationale Beziehungen an der FU Berlin erworben. Er wirkte als Gastforscher an der Tsinghua-Universität in Peking und dem Fridtjof-Nansen Institut in Oslo.



da es in der Region selbst kaum Nachfrage gab und die notwendigen Kapazitäten zum Transport der Kohle in die Wirtschaftszentren fehlten. Doch jetzt, da in anderen Produktionszentren die Vorkommen zur Neige gehen, gewinnt der Kohleabbau hier an Bedeutung.

Bereits der elfte (2006–2010) und stärker noch der zwölfte Fünfjahresplan (2011–2015) der Zentralregierung legen ein besonderes Augenmerk auf die Region und sorgen für eine atemberaubende Beschleunigung des Kohleabbaus. Zwischen 2001 und 2009 hat Hulunbeier ein durchschnittliches jährliches Einkommenswachstum von über 30 Prozent erfahren, was deutlich über dem nationalen Durchschnitt und auch über dem der Inneren Mongolei liegt.

Neben dem Kohleabbau fördert die Regierung von Hulunbeier die Ansiedlung nachgelagerter Industrien. Dazu zählen insbesondere die Erzeugung von Elektrizität und die Kohlechemie. Hulunbeier zählt zu den wasserreichsten Gebieten in der insgesamt wasserarmen Inneren Mongolei. Daher wird hier der Ausbau der Kohleaufbereitung, -chemie und -verstromung beson-

ders stark vorangetrieben. Der Bergbau wird zum Rohstofflieferanten für eine ganze Wertschöpfungskette, die in der Region aufgebaut werden soll. Teil dieser Strategie ist es, nationale Elektrizitätsunternehmen anzuziehen und zur Kooperation mit regionalen Unternehmen zu bewegen.<sup>4</sup>

Der zwölfte Fünfjahresplan (2011–2015)<sup>5</sup> sieht vor, Bergbauzonen gigantischen Ausmaßes aufzubauen. Ihre gesamte Kohlenfördermenge soll 150 Millionen Tonnen pro Jahr erreichen, etwa die dreifache Menge des Tagebaus im rheinländischen Garzweiler. Gleichzeitig soll die Kohleverstromung in großem Stil ausgebaut werden. Die geplanten Kohlekraftwerke erweitern die Kapazitäten von Hulunbeier bis 2015 um 7,55 Terawatt, etwa 400-mal so viel wie der Dreischluchtenstaudamm. Die Gesamtkapazität der Kohlekraftwerke erreicht dann 15 Terawatt, und die jährliche Leistung soll 50 000 Terawattstunden übersteigen. Zu den Kraftwerken kommen Investitionen in Hochspannungsleitungen, wie zum Beispiel die 500-Kilovolt-Gleichstromleitung von Hulunbeier nach Shenyang.

## Auswirkungen auf die Umwelt: das Grasland droht auszutrocknen

Dieses auf Kohle basierende Wirtschaftswachstum hat drastische Folgen für die Umwelt, traditionelle Lebensformen und den gesellschaftlichen Frieden. Absenkungen des Grundwasserspiegels, Versauerung und Schwermetallverseuchung der Gewässer, Staubbelastung, Zerstörung von Weideland sowie Verschmutzung der Flüsse sind nur einige der Folgen des Kohleabbaus. Ein weiteres Problem ist der immense Wasserverbrauch durch die Kohlewaschung, einem Verfahren zur Trennung der Kohle vom übrigen Gestein. Für die wasserarme Innere Mongolei, deren ökologisch wertvolles Grasland ohnehin schon von einer voranschreitenden Wüstenausbreitung betroffen ist, ist dies besonders dramatisch.

Hulunbeier ist zwar für die Innere Mongolei mit relativ viel Wasser ausgestattet, dennoch sind die Wassermengen im nationalen Vergleich eher dürftig. An vielen Orten in der Inneren Mongolei zeigen sich bereits die dramatischen Folgen der intensiven Wassernutzung durch die Kohleindustrie. Im Dorf Dongming in Hulunbeier ist solch ein Fall eingetreten. Das von Viehhaltung geprägte Dorf ist heute von Kohlebergwerken und Kohlechemie-Betrieben völlig umkreist. Gerade einmal zwei Kilometer östlich des Dorfes erstreckt sich der Tagebau Baorixile des Staatsunternehmens Shenhua, in dem jährlich 30 Millionen Tonnen Kohle gefördert werden. Daneben steht ein Kohlekraftwerk der staatlichen Unternehmen Shenhua und Guohua mit einer installierten Kapazität von 1,2 Gigawatt. Nördlich des Dorfes liegt der etwas kleinere Tagebau Dongming mit einer Jahresfördermenge von 4 Millionen Tonnen Kohle. Südlich vom Dorf entstanden Chemiewerke, die die Kohle aus den Bergwerken als Rohstoff verwenden.

In Folge dieser Entwicklungen ist der Grundwasserspiegel in Dongming kontinuierlich abgesunken. Ursprünglich besaß jeder Haushalt einen circa 30 Meter tiefen Brunnen mit Motorpumpe, der Mensch und Tier mit Trinkwasser versorgte. Jetzt sind diese Brunnen nicht mehr tief genug. Die Bewohner mussten am Rande des Dorfes in einen hundert Meter tiefen Brunnen investieren, von wo jeder Haushalt täglich mit einem Tankwagen Wasser holen muss.

Doch die Krise der Wasserressourcen macht sich nicht nur in Dongming bemerkbar. Nach einem Bericht der Parteizeitung *People's Daily* sind sieben Flüsse in Hulunbeier ausgetrocknet, weil der übermäßige Kohleabbau das Wassersystem zerstört hat.<sup>6</sup> Einer davon ist der Fluss Yimin, der in Hulunbeier entspringt und eine wichtige Rolle in der Versorgung des Graslands mit Wasser spielt. Um Wasser für die Anlagen eines Kohlekraftwerks der Firma Huaneng bereitstellen zu können, wurde das Wasser des Yimin in einem Wasserreservoir gestaut, wodurch der Wasserlauf des Yimin unterbrochen wurde. Die Folgen für das Ökosystem des Graslands sind nicht absehbar.

Die Eingriffe in den Wasserhaushalt führen zur Zerstörung der Böden. Untersuchungen belegen, dass das Grasland in der Gegend von Hulunbeier stark zurückgegangen ist und weite Teile verwüstet und versalzt sind. Derzeit verschwinden jedes Jahr etwa 2 Prozent des Graslandes. Dazu sei angemerkt, dass auch die wachsende Bevölkerung und die Überweidung durch Viehherden in der Vergangenheit zu dieser Entwicklung beigetragen haben. Inzwischen ist jedoch die Unterbrechung der oberirdischen Wasserläufe durch den Bergbau wesentliche Ursache der Wüstenausbreitung.

## Der Bergbau verschärft die sozialen Konflikte

Der Verlust von Weideflächen und Wasser und die unmittelbare Umweltbelastung durch den Bergbau stellen nicht nur eine Gefährdung für Umwelt und Gesundheit dar, sondern entziehen den ansässigen Bauern und Viehzüchtern ihre Lebensgrundlage. Immer häufiger erkrankten die Tiere, und Viehzüchter vermuten, dass die Krankheiten im Zusammenhang mit den Giftstoffen aus dem Abwasser und Staub der Chemiefabriken stehen.

Eine alternative Einkommensquelle zur Viehzucht bieten Bergwerke und Chemieindustrie für die lokale Bevölkerung kaum. Nur wenige Menschen hier verfügen über eine entsprechende Ausbildung, und das technische Personal wird in anderen Provinzen rekrutiert. Dadurch sinkt trotz des dramatischen Wirtschaftswachstums in Hulunbeier das tatsächliche Einkommen der lokalen Bevölkerung. Die Viehzüchter

zahlen damit den Preis für den Bergbau, die Gewinne erhalten die Kohleindustrie und lokale Regierungen.

Viele Viehzüchter versuchen durchaus, ihre Interessen zu vertreten. Doch die lokalen Behörden stellen sich gegenüber ihren Belangen taub. Zwar sind für alle Projekte Umweltfolgenabschätzungen vorgeschrieben, und die Einbindung der Bürger dabei ist verpflichtend, doch die Prüfungen sind oft nur Formalien. Die Zeit, welche den Bürgern für Einsicht in die Planungspapiere zur Verfügung steht, ist mit zwei Wochen deutlich zu kurz, außerdem fehlen fachkundige unabhängige Institutionen, die die Interessen der Viehzüchter und Anwohner vertreten könnten. Die Einflussmöglichkeiten der Bürger in der Planungsphase sind daher kaum vorhanden. Auch später sind die Möglichkeiten der Beschwerdeführung über den Rechtsweg oder die traditionellen Petitionen wenig Erfolg versprechend. Zu eng verzahnt sind die Interessen der Wirtschaft und lokalen Verwaltung, die, wie überall in China, auch die Justiz kontrollieren. Ausgleichszahlungen für den Verlust von Weideland werden über die lokalen Behörden abgewickelt. Die Viehzüchter erhalten die Zahlungen häufig erst nach langwierigen Verhandlungen oder vehementen Protesten. Oft entspricht die Summe nicht den wirtschaftlichen Verlusten und lindert schon gar nicht die gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die durch den Bergbau entstehen.

In Hulunbei'er hat diese Situation noch nicht zu gewalttätigen Protesten geführt, doch im Mai 2011 führten die Spannungen zwischen Viehzüchtern und Minenbetreibern im südwestlicher gelegenen Xilingol zu den größten Unruhen in der Inneren Mongolei seit Jahren. Nach lange schwe-



© Ryan Pyle / Corbis

lenden Konflikten wegen der Zerstörung ihres Weidelandes durch den Kohleabbau versuchte eine Gruppe von mongolischen Viehzüchtern, einen Kohlelaster aufzuhalten. Einer der Viehzüchter wurde dabei überfahren. Sein Tod führte zu Massenprotesten in mehreren Städten; auch in der Provinzhauptstadt Hohhot. Die Provinzregierung sendete Bereitschaftspolizisten, um die Proteste zu unterdrücken, und sperrte tagelang öffentliche Gebäude wie Schulen. Am Ende wurde die fragliche Mine vorübergehend geschlossen und der Lastwagenfahrer, der den Tod des Hirten verursacht hatte, zum Tode verurteilt. Die tieferen Ursachen der Konflikte werden bisher aber nur unzureichend adressiert.

## Maßnahmen der Regierung

Die Zentral- und Provinzregierungen kennen die Probleme, die die ungehemmte Entwicklung der Kohleindustrie mit sich bringt, und bleiben nicht völlig untätig. China verfügt über eine umfassende, wenn auch nicht perfekte, Gesetzgebung für Umwelt- und Arbeitsschutz. Während das Gesetz für mineralische Rohstoffe kaum konkrete Vorgaben enthält, gibt es unterschiedliche Bestimmungen, die im Bergbau anwendbar sind. So haben etwa das Ministerium für Landressourcen und das Umweltministerium in den letzten Jahren Verordnungen zum Umweltschutz im Bergbau erlassen.

## Verringerung von Emissionen

Die Richtwerte für Abwässer und Abgase der Kohleindustrie wurden zuletzt 2006 durch das Umweltministerium in Peking erneuert. Regionale Umweltbehörden untersagen die Erschließung von Kohlevorkommen mit einem Schwefelgehalt von über drei Prozent.

Die Kohleunternehmen in Hulunbei'er entsorgen ihre Abwässer häufig ohne Genehmigung und verstoßen dabei gegen die geltenden Emissionsstandards. Das Chemiewerk Dongneng beim besagten Dorf Dongming wurde 2010 für seine regelwidrige Abwasserentsorgung vom Umweltbüro der Inneren Mongolei mit einer Geldstrafe belegt. Doch die Strafgeelder der Umweltbehörden sind viel zu gering, um die Konzerne abzuschrecken. Die Durchsetzung der Umweltgesetze scheitert an der engen Verstrickung zwischen den (Staats-)Unternehmen und der lokalen Bürokratie. Meist reicht die Macht der Parteisekretäre in den Führungsetagen der nationalen Kohle- und Energieunternehmen weiter als als die der Funktionäre in den lokalen Umweltbüros.<sup>7</sup>

*Ein Mann sammelt Kohle neben einer Düngemittelfabrik in Qianqiu, Innere Mongolei.*

## Rekultivierung von Tagebauen

Auch um die Rekultivierung von Böden in ehemaligen Tagebauen bemühen sich die Behörden neuerdings. Seit 2006 verpflichtet eine nationalstaatliche Regelung Bergbauunternehmen, für die Rekultivierung eine angemessene Kautions hinterlegen. Doch die Umsetzung verläuft je nach Provinz unterschiedlich gut.

In der Inneren Mongolei gibt es seit 2011 einen konkreten Plan zur Rekultivierung von Bergbaugebieten. In Hulunbei'er sollen sieben Projekte auf einer Fläche von 33 Quadratkilometern rekultiviert werden.<sup>8</sup> Das Bergbaugebiet Baorixile in Hulunbei'er gehört zu den Schwerpunktprojekten. Die Zentralregierung und die Lokalregierung haben gemeinsam etwa 60 Millionen Renminbi (ca. 7,5 Millionen Euro) ausgegeben, um die geologischen Folgeschäden des Bergbaus von Baorixile zu bewältigen. Zu den Maßnahmen gehören die Auffüllung von Hohlräumen, das Auffahren eines 30 cm dicken fruchtbaren Bodens sowie die Bepflanzung des Gebietes. Diese Wiederherstellungen sind notwendig, um die Flächen für andere Wirtschaftstätigkeiten wieder nutzbar zu machen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass viele Unwägbarkeiten bestehen, die eine Nachnutzung schwierig gestalten. Viele Probleme werden gar nicht adressiert, z. B. die Absenkung des Grundwasserspiegels oder die mögliche Versauerung des Grundwassers durch Kohleabraumhalden. Daher können diese Maßnahmen immer nur einen Teil der entstandenen Eingriffe wiedergutmachen. Außerdem zeigen die Daten für die Innere Mongolei, dass die Fläche der rekultivierten Gebiete wesentlich geringer ist als die der durch den Bergbau neu beanspruchten Flächen.

## Schließung der schmutzigsten Bergwerke

Eine weitere Maßnahme, mit der die Regierung den Folgeschäden des Bergbaus entgegenwirken will, ist die Eliminierung unerwünschter Formen des Bergbaus einerseits und die Schaffung von Modell-Bergwerken andererseits. Kleine Unternehmen gelten in der chinesischen Industriepolitik als ineffizient und verschmutzend. Für den Kohlebergbau trifft dies teilweise zu, da die vielen kleinen und illegalen Bergbaube-

triebe nicht in ausreichende Sicherheitsstandards und Umweltschutzvorrichtungen investieren. Die Zentralregierung erzwingt daher eine Mindestgröße für Braunkohleschächte von 3 Millionen Tonnen Kohle pro Jahr; für Tagebaue ein Aufkommen von 5 Millionen Tonnen Kohle pro Jahr.<sup>9</sup> Außerdem schließt sie jährlich mehrere hundert Bergwerke, die die Auflagen nicht erfüllen.

Die Zentralregierung baut seit 2009 ein Netzwerk von Pilotbergwerken auf, die sogenannten «grünen Bergwerke». Ziel dieses Programms ist es, diese Bergwerke durch Investitionen in umweltfreundliche Produktions- und Umwelttechnologie sowie detaillierte Folgenabschätzungen in Einklang mit dem Ziel der «nachhaltigen Entwicklung» zu bringen. Als eine Reaktion auf die Massenunruhen von 2011 hat die innermongolische Region zudem ein Programm «harmonischer Minen», in Anlehnung an das Konzept der von der Kommunistischen Partei propagierten harmonischen Gesellschaft, beschlossen. Auch für Hulunbei'er wurde ein «Arbeitsentwurf für die Errichtung harmonischer Bergbaugebiete» bis 2015 vorgelegt.<sup>10</sup> Zu den geplanten Maßnahmen gehören Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen für neue Projekte, Maßnahmen zur Einkommenssteigerung für Bauern und Viehzüchter, Mechanismen für die Konfliktbeilegung zwischen Viehzüchtern und Minenbetreibern, Stärkung der Unternehmensverantwortung, Kompensationszahlungen und verbesserte Überwachung der Standards. Da diese Programme gerade erst angelaufen sind, ist es noch zu früh, ihre Wirksamkeiten einzuschätzen. Das Konzept der «harmonischen Minen» geht jedoch kaum über bereits bestehende Regelungen hinaus und es ist fraglich, ob dieses Programm tatsächlich zu einer besseren Durchsetzung der bestehenden Gesetze und Standards führt. Weder für die «grünen» noch für die «harmonischen» Minen gibt es überprüfbare Indikatoren für den Erfolg. Vor allem fehlen klare Bestimmungen für die Bürgerbeteiligung bei der Planung und Überwachung der Bergbauprojekte.

## Grün statt schwarz

Die derzeitige Tendenz in der Inneren Mongolei und Hulunbei'er deutet darauf hin, dass sich die ökologischen und sozialen Folgen durch die Ausbeutung der Kohlereserven weiter verschärfen werden. Die

Maßnahmen der nationalen und lokalen Regierungen, die Kohleindustrie stärker zu regulieren, wirken wie zaghafte Bremsbemühungen in einem Zug, der mit immer größerer Geschwindigkeit durch die Landschaft donnert. Denn die Fahrtrichtung ist von der Zentralregierung selbst vorgegeben: Die innermongolischen Kohlereserven sichern den künftigen Energiebedarf Chinas. Die ökologischen Auswirkungen sind daher keine zufällige Nebenerscheinung, sondern ein unvermeidlicher Bestandteil dieses Entwicklungsmodells, der hingenommen wird und bestenfalls durch mehr Investitionen in umweltfreundliche Technologien minimiert werden kann. In der Inneren Mongolei wiederholt sich damit ein Entwicklungsmodell, das in Ostchina vor 30 Jahren begonnen wurde.

In der Inneren Mongolei jedoch betrifft diese Entwicklung die mongolischen Viehzüchter, eine Gruppe, die durch ihre Wirtschaftsform und ihren Minderheitenstatus bereits marginalisiert ist. Die sozialen Spannungen könnten sich bei einem weiteren Ausbau des Bergbaus verschärfen und das Entwicklungsmodell als Ganzes in Frage stellen.

Wenn die chinesische Regierung darauf Antworten finden möchte, müsste sie zumindest folgende Schritte unternehmen: Sie müsste eine strukturelle Umweltfolgenabschätzung für den Wasserverbrauch des Bergbaus in der Inneren Mongolei durchführen und darauf basierend das Ausmaß des Bergbaus überdenken. Sie müsste Prozesse für eine echte Bürgerbeteiligung etablieren und Transparenz schaffen, damit die Bewohner des Graslands für ihre Interessen eintreten können. Und schließlich sollte sie unabhängige Schlichtungsgremien zulassen, die zwischen Bergbauunternehmen und Betroffenen vermitteln. ■■■

<sup>1</sup> Das entspricht gerade einmal 20 Einwohnern pro Quadratkilometer. Fast 80 Prozent von ihnen sind Han-Chinesen und etwa 17 Prozent Mongolen, der Rest verteilt sich auf 47 weitere Ethnien.

<sup>2</sup> Chinas Energiebedarf speist sich nach wie vor hauptsächlich aus Kohle. 70 Prozent nimmt die Kohle am Primärenergieverbrauch ein, in der Inneren Mongolei sind es knapp 90 Prozent.

<sup>3</sup> Der mongolische Name lautet Hulunbuir. In dem Artikel wird jedoch die offizielle chinesische Umschrift Hulunbei'er verwendet. Hulunbei'er liegt im Nordosten der autonomen Region Innere Mongolei.

<sup>4</sup> Chinas größte Unternehmen der Kohle- und Elektrizitätsindustrie sind in Hulunbei'er aktiv, darunter State Grid, Shenhua, Huaneng, Huadian, Yuntian und Datang.

<sup>5</sup> Die Richtlinie zur «Gewährung von Krediten zur Förderung von Auslandsinvestitionen» vom Oktober 2004 ist dabei ein wichtiges Dokument.

<sup>6</sup> [http://paper.people.com.cn/smsb/html/2013-03/19/content\\_1212472.htm](http://paper.people.com.cn/smsb/html/2013-03/19/content_1212472.htm).

<sup>7</sup> Der 12. Fünfjahresplan der Stadtregierung verzeichnet immerhin 154 Projekte zur Erhöhung der Umweltstandards in der innermongolischen Kohleindustrie, 16 davon sind in Hulunbei'er.

<sup>8</sup> <http://www.nmgzb.gov.cn/information/nmgzb20/msg6770102296.html>.

<sup>9</sup> Erhöht von ursprünglich 1,2 Millionen Tonnen.

<sup>10</sup> [http://www.mlr.gov.cn/kczygl/zghl/201208/t20120810\\_1130518.htm](http://www.mlr.gov.cn/kczygl/zghl/201208/t20120810_1130518.htm).

# Myanmar's natürlicher Reichtum

## Fluch oder Segen?

David Allan und Rainer Einzenberger

Seit den landesweiten Wahlen im Jahr 2010 hat Myanmar erstaunliche Fortschritte gemacht. Der politische Wandel ermutigte die Bürger des Landes ebenso wie die internationale Diplomatie und ausländische Investoren. Dementsprechend hat sich das diplomatische Klima in Myanmar grundlegend geändert, und die Sanktionen sind nach und nach entschärft worden. Es überrascht nicht, dass viele internationale Investoren ein Auge auf die überwältigenden natürlichen Ressourcen des Landes geworfen haben und diese kommerziell verwerten wollen. Das veranlasste internationale Experten und Kommentatoren dazu, die Formel vom «Goldrausch» zu prägen, der in dem früher als Burma bekannten Land im Gange sei. Andere Fachleute stellen dagegen eindeutig fest, hier sei «keine Schatztruhe zu heben», und weisen auf die Schwierigkeiten hin, welche Investoren aufgrund des Mangels an aussagekräftigen geologischen und geophysischen Daten erwarten.

Seit Urzeiten ist das Land, das heute Myanmar heißt, für seinen Reichtum an natürlichen Ressourcen aller Art bekannt. Der aus dem Sanskrit stammende Name *Suvarnabhumi*, der «Goldenes Land» bedeutet, wird schon seit mehr als zwei Jahrtausenden mit Myanmar verbunden. Zu Myanmar's natürlichen Reichtümern gehören heute Öl und Gas, verschiedenste Mineralien, wertvolles Gestein und Edelsteine, Holz- und Forstprodukte, Wasserkraft etc. Unter ihnen sind Erdgas, Rubine, Jade und Nutzholz am wertvollsten und tragen gegenwärtig einen erheblichen Teil zum volkswirtschaftlichen Einkommen bei. Bis jetzt ist die Ausbeutung von Myanmar's natürlichen Ressourcen auf einem sehr

niedrigen Niveau erfolgt, was vor allem daran lag, dass moderne Erkundungsmethoden fehlten.

Obwohl es bei allen Bodenschätzen unterschiedliche Entwicklungsstrategien gibt, kann man doch – besonders auf dem Energiesektor – von einer übergreifenden Strategie sprechen, die sich mit «mehr und schneller» beschreiben ließe. Seit es nach den Wahlen von 2010 klar war, dass Reformen im Gang waren, sind potenzielle Investoren in Scharen nach Myanmar gekommen, um Möglichkeiten für sich zu erkunden, vor allem auf dem Energie- und Bergbausektor. Ende 2012 wurde schließlich nach langer Debatte ein neues Gesetz über Investitionen aus dem Ausland verabschiedet, welches das Ausmaß möglichen ausländischen Eigentums und Investitionsbeschränkungen regeln soll. Das aus dem Jahr 1994 stammende Bergbaugesetz muss noch reformiert werden, und viele Investoren vertreten die Ansicht, dass Veränderungen bei den Lizenzzahlungen und bei den Schlüsseln für das Production-Sharing notwendig sind, damit Investitionen auf diesem Sektor überhaupt attraktiv sein können.

### Ausländische Direktinvestitionen in der Rohstoffindustrie

Nach den offiziellen Zahlen konzentrieren sich die ausländischen Direktinvestitionen in Myanmar in jüngerer Zeit auf die Bereiche Öl/Gas und Wasserkraft, an dritter Stelle folgt dann im Volumen der Bergbau. Im Finanzjahr 2010/11 betrugen sie dabei ungefähr das Dreifache der durchschnittli-

chen Investitionen der 22 vorangegangenen Jahre. Nach Ländern aufgeschlüsselt, waren die Hauptinvestoren die Nachbarn China (mit Hongkong) und Thailand, gefolgt von Südkorea, Singapur und anderen. Während der überwiegende Teil der arbeitenden Bevölkerung aus Subsistenzbauern besteht, sind die Erträge in der Gasindustrie und bei Edel- und Halbedelsteinen am höchsten, wobei Gas von 2011 bis 2012 3,6 Milliarden Dollar und Edelsteine aus Auktionsverkäufen 2010 etwa 3,4 Milliarden Dollar eingebracht haben. Die Schätzungen bezüglich der informellen Einkommen aus diesem Sektor liegen weit höher. Manche Experten glauben, dass der Handelssektor in seinen Erträgen um den Faktor 9 unterschätzt wird. Statt der offiziellen Zahl von 3,4 Milliarden Dollar liegen die Angaben zwischen 5,5 und 15 Milliarden Dollar, aber verlässliche Zahlen sind kaum zu erhalten.

Myanmar's Energieministerium führt Rohölreserven von ca. 3,2 Milliarden Barrel und Gasreserven von 11,8 Billionen Kubikfuß (was das Land auf Platz 8 in der Welt setzt), aber diese Zahlen sind diskussionswürdig. Myanmar ist historisch einer der ersten Ölförderer der Welt und hat sein erstes Barrel 1853 exportiert, als das Land noch unter britischer Kolonialherrschaft stand. Erschließungen auf dem Gassektor haben im großen Umfang in den 1990ern begonnen, und die erste Erdgaspipeline nach Thailand wurde 1998 fertig gebaut. Diese Pipeline war damals eines der umstrittensten Projekte auf dem Gebiet der Erdgasförderung, und Menschenrechtsorganisationen beschuldigten die Militärregierung «ernsthafter und umfangreicher Verletzungen der Menschenrechte durch die von den Gesellschaften beauftragten Sicherheitskräfte». Devisen aus Gasverkäufen seit etwa 2000 haben Myanmar's Wirtschaft vermutlich vor einer Katastrophe bewahrt und es der Militärjunta ermöglicht, sich trotz internationaler Sanktionen an der Macht zu halten.

Obwohl Erdgas auf dem heimischen Markt knapp ist, wird das meiste exportiert. Eine neue 1800 Kilometer lange Pipeline, die das ganze Land von Kyauk Phyu im Rakhine-Staat bis nach Kunming in China durchqueren soll, wird noch im Laufe des Jahres 2013 den Betrieb aufnehmen. Die Gasproduktion soll in den kommenden sechs Jahren um mehr als das Doppelte erhöht werden. Wie und ob jedoch das Gas und die dadurch erzielten Erträge für das Wohl der Bevölkerung von Myanmar verwendet werden, ist völlig ungewiss.

### Öffentliche Proteste gegen die Entwicklung von Wasserkraft

Nach Öl und Gas ist es der Wasserkraftsektor, in den derzeit am meisten investiert wird. In absehbarer Zukunft könnte dieser Bereich sogar derjenige mit den höchsten Investitionen in Myanmar werden. 16 Anlagen, die derzeit gebaut werden und deren Fertigstellung bis 2015 vorgesehen ist, werden 3478 Megawatt (MW) erzeugen (der Bedarf 2011 betrug 1588 MW). Dutzende weiterer Projekte sind in Planung. Wenn alles fertig ist, wird die erzeugte Elektrizität den aktuell errechneten Bedarf um ein Vielfaches übersteigen. Wasserkraft spielt in den revidierten Energieversorgungsplänen der Asiatischen Entwicklungsbank für das Land eine herausragende Rolle. Nach früheren Schätzungen der Bank bezüglich des Wasserkraftpotentials könnten mehr als 100 000 MW Energie erzeugt werden. Diese Erhebungen schließen viele große Staudammprojekte ein, wie etwa den Myitsone-Damm am Fluss Irrawaddy oder den Hatgyi-Damm am Salween, die jedoch nicht den Richtlinien der World Commission on Dams (WCD) entsprechen, welche für Staudämme mit weniger starken Folgen für die Zuflüsse plädieren. Die öffentliche Akzeptanz für gewaltige Wasserkraftprojekte, die dem Elektrizitätsexport dienen sollen, ist sehr begrenzt, insbesondere, da nur 26 Prozent der mehr als 60 Millionen Einwohner Myanmar's Zugang zur Elektrizität haben. Der Pro-Kopf-Verbrauch an Strom gehört zu den niedrigsten auf der Welt. Im Juni 2012 haben zunehmende Stromausfälle in den großen Städten zu enormen öffentlichen Protesten geführt, bei denen die Menschen auf der Straße mehr und zuverlässigere Energie und ein Ende der Politik des Energieexports gefordert haben.

Die Opposition der Zivilgesellschaft gegen große Wasserkraftprojekte, die vor allem wegen der Überflutung riesiger Flächen und dadurch teilweise erzwungener Umsiedlung lokaler Gemeinschaften kritisiert wurden, führte auch zu einer landesweiten Kampagne gegen den Myitsone-Staudamm im Kachin-Staat. Der Damm sollte von dem burmesischen Vertragspartner AsiaWorld und der China Power Investment Corporation gebaut werden. Im September gab Präsident Thein Sein dem massiven öffentlichen Druck nach und verkündete die Aussetzung des Dammbaus

**David Allan** lebte mehr als zehn Jahre in Asien; die letzten sieben Jahre davon in Myanmar. Seine Expertise liegt in den Bereichen nachhaltige Wirtschaftsstrategie und deren Umsetzung sowie Konflikt- und Risikominderung mit besonderem Fokus auf Konfliktprävention in Myanmar. 2007 gründete er die lokale Organisation Spectrum Myanmar, die strategische Beratung und Service für nachhaltige Entwicklung, Management von natürlichen Ressourcen, Transparenz, Community Engagement und Umwelt in Myanmar bereitstellt.

**Rainer Einzenberger** hat einen Abschluss der Wiener Universität in Geographie. 2009 trat er seine Stelle im Regionalbüro Südostasien der Heinrich-Böll-Stiftung in Thailand an und ist derzeit für die Koordinierung des Myanmar-Programms zuständig. In dieser Funktion reist er regelmäßig nach Myanmar.



10. September 2010: Arbeiter bereiten Eröffnung des chinesischen Abschnitts der Myanmar-China Öl- und Gas-Pipeline in Anning im Südwesten der Provinz Yunnan vor.

für die Dauer seiner Amtszeit. Der Stopp des Projekts war für die Bevölkerung Myanmars eine ebenso große Überraschung wie für die chinesischen Investoren und führte zu einer diplomatischen Verstimmung zwischen beiden Ländern.

## Bergbau und Konflikte um Land

Geologisch betrachtet, ist Myanmar sehr reich, und der Bergbau tritt als große Industrie wie auch in kleinerer, handwerklicher Ausprägung überall in Erscheinung. Die Mineralvorkommen decken mit Grund- und Edelmetallen wie Gold, Kupfer, Silber, Blei, Zinn, Antimon, Eisen, industriellen Metallen, Energieträgern (vor allem Kohle), Edelsteinen (Jade, Rubine, Saphire etc.) wie auch seltenen Mineralien alle Sektoren ab. Man schätzt, dass bisher 90 Prozent der Rubine auf der Welt aus Myanmar stammten. Der Staat bemüht sich zurzeit darum, alle Bereiche der Jade- und Edelsteinproduktion zu kontrollieren und zu bewirtschaften, aber auch hier existieren ebenso wie beim Gold große informelle und illegale Industrien.

Der Bergbau funktioniert sowohl durch die Vergabe von Konzessionen und Verpachtungen an Investoren als auch mit staatlichen Bergbauunternehmen. Das geltende Bergbaugesetz (Bergbaugesetz von 1994) schützt vor allem die involvierten Bergbauunternehmen und Firmen und gesteht den Landeigentümern nur sehr wenige Rechte zu. In diesem Gesetz gibt es weder Bestimmungen zur Einschätzung von Umweltfolgen oder sozialen Auswirkungen noch zu Konsultationen der betroffenen Gemein-

schaften, obwohl sich der Schwerpunkt diesbezüglich schnell verschiebt und in hohem Tempo neue Richtlinien entwickelt werden. Wie auch anderswo wird der Weg zu ihrer erfolgreichen Umsetzung lang sein. Heute haben Bergbaugesellschaften noch einen großen Handlungsspielraum. Eine Vereinbarung zwischen den Bergbaubehörden von Myanmar und dem chinesischen Ministerium für Bodenressourcen führte bis 2008 zu sechs größeren Projekten. Gegenwärtig kommen drei größere Unternehmungen hinzu, entweder neu oder als Ausbau. Ende 2012 zog der Fall des Kupferprojekts bei Monywa, das von Wanbao Mining betrieben wird, einer Tochter des chinesischen Waffenproduzenten Norinco, die internationale Aufmerksamkeit auf sich. Lokale Gemeinschaften hatten gegen Landkonfiszierung und Umwelterstörung im Zusammenhang mit dem Bergbauprojekt protestiert. Die von buddhistischen Mönchen angeführten Proteste wurden von den lokalen Sicherheitskräften gewaltsam niedergeschlagen, was im gesamten Land öffentliche Empörung auslöste.

Myanmar hat die Prioritäten bei der Landnutzung noch nicht geklärt und noch keine Mechanismen zur Konfliktlösung bei widerstreitenden Nutzungsinteressen von Land entwickelt. Wie auch in anderen Entwicklungsländern Südostasiens wird aber erwartet, dass eine Politik nach dem Motto «absoluter Vorrang für fossile Brennstoffe und Bergbau» verfolgt wird, die keineswegs zufriedenstellend ist. Seit 2011 haben Landkonflikte in Myanmar explosionsartig zugenommen, und das nicht nur in Hinblick auf Rohstoffindustrie und Bergbau.

## Konflikte um natürliche Ressourcen

Obwohl das Land mit einem Überfluss an natürlichen Ressourcen gesegnet ist, gehören die Bewohner Myanmars zu den Ärmsten in Asien und bleiben unter allen Gesichtspunkten menschlicher Entwicklung hinter ihren Nachbarn vom Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN) zurück. Der Umgang mit den natürlichen Ressourcen Myanmars erfolgte über die Jahrzehnte der Militärherrschaft weder nachhaltig noch transparent. Dieser Mangel an Transparenz in der Vergangenheit hat viele Fragen bezüglich eventueller Veruntreuung aufgeworfen. Die Erträge wurden für staatliche Zwecke genutzt, darunter Ausgaben

zur Aufrechterhaltung der Militärherrschaft. Während die natürlichen Ressourcen an Nachbarländer verkauft wurden, ging die einheimische Bevölkerung leer aus.

Die Bürger des Landes sind sich aber der großen Erträge, die die Verkäufe und Exporte von Gas, Edelsteinen, Nutzholz und Mineralien erbringen, durchaus bewusst und wünschen sich, dass diese sichtbar in Einkünfte des nationalen Budgets umgesetzt werden, so wie sie auch den Reichtum des Landes in einer Art und Weise eingesetzt sehen wollen, der aus der Armut herausführt.

Viele der natürlichen Ressourcen lagern in Gebieten, in denen lang anhaltende ethnische Konflikte zu einer Kriegsökonomie geführt haben, die einen jahrzehntelangen Widerstand gegen die Zentralregierung finanziert hat. Investitionen und Projekte in diesen Gebieten bergen ein großes Konfliktpotential und die Aussicht, den fragilen Friedensprozess zu gefährden. Viele Beobachter stimmen darin überein, dass der Konflikt im Kachin-Staat im Kern ein Kampf um die örtlichen Ressourcen ist. In allen diesen Gebieten bleibt das Problem der Teilung des Wohlstands mit den ethnischen Gruppen – und, noch entscheidender, der Autonomie und der Kontrolle über die Projekte – ungelöst, umstritten und gesetzlich nicht hinreichend geregelt. Solche Streitfragen werden eine zentrale Rolle spielen in den politischen Diskussionen, die sich die ethnischen Gruppen als Teil der ersehnten Friedensprozesse erhoffen.

Das heutige, nicht vorhergesehene Niveau an Investitionen in den Rohstoffsektor wird den Druck auf die natürlichen Ressourcen, auf lokale Gemeinschaften und die Fähigkeit des Landes, die Entwicklungen in einer verantwortlichen und nachhaltigen Art und Weise zu handhaben, massiv erhöhen. Wegen des gegenwärtig lückenhaften regulatorischen Rahmenwerks werden ausländische Investitionen möglicherweise eine spürbare zusätzliche Belastung für ein System darstellen, das schon jetzt unter einem immensen Druck steht.

## Fortschritte in Richtung größerer Transparenz und Verantwortlichkeit in der Rohstoffindustrie

Im Zuge anderer weitreichender politischer und wirtschaftlicher Reformen sind auch in Hinblick auf die Zunahme von Transparenz

und Verantwortlichkeit große Fortschritte gemacht worden. Von maßgeblichen Politikern gibt es verschiedene Verlautbarungen zu mehr Durchschaubarkeit bezüglich des Umgangs mit natürlichen Ressourcen, auch von Präsident Sein, der im Juli 2012 öffentlich feststellte, dass «das Wichtigste die vollständige und transparente finanzielle Rechenschaftslegung ist, damit jeder weiß, wohin die Erträge aus der Rohstoffindustrie wandern». Im Dezember 2012 rief der Präsident eine EITI Lead Authority<sup>1</sup> ins Leben, um das Bemühen der Regierung um mehr Transparenz zu bekräftigen.

Einige zivilgesellschaftliche Organisationen in Myanmar unterstützen diese Initiative für mehr Transparenz in der Rohstoffwirtschaft und haben die Regierung aufgefordert, nach den ersten, sehr positiven Schritten in dieser Richtung weiterzumachen. Wenn es gelingt, die Auswirkungen der Investitionen in die Rohstoffindustrie angemessen einzuschätzen und zu handhaben und mit den Erträgen verantwortlich und nachvollziehbar umzugehen, kann der potenzielle Nutzen enorm sein. Der Wohlstand aus den natürlichen Ressourcen könnte eine ganz entscheidende Rolle in Myanmars Transitionsprozess spielen, wenn er angemessen gehandhabt wird. Leider ist die internationale Erfolgsbilanz in dieser Hinsicht nicht sehr ermutigend, denn nur wenigen Ländern ist es gelungen, den «Fluch des natürlichen Reichtums» zu bannen. Man hat jedoch viel dazugelernt, was die Vermeidung der größten Fallstricke angeht. Im Moment stehen viele, früher nicht zugängliche Öl- und Gasfelder zum Verkauf. Der Umgang mit diesen Vorkommen wird ein wichtiger Indikator sein, ob Lektionen aus anderen Ländern gelernt wurden. Kann Myanmar die Fehler vieler anderer Länder vermeiden und den Fluch seines natürlichen Reichtums in einen Segen verwandeln? ■■■

<sup>1</sup> Eine Behörde zur Durchsetzung des Standards der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), zu Deutsch Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft (Anm. d. Ü.).

# Auslandsinvestitionen und Konflikte in Myanmars Bergbausektor

## Der Fall der Kupfermine von Monywa

Nwet Kay Khine

Nach Jahrzehnten der Herrschaft eines repressiven Militärregimes geschieht derzeit in der Stadt Monywa in Myanmar wirklich Bemerkenswertes: Die Menschen dort artikulieren sich, und das bewirkt Veränderungen. Es begann mit einer Reihe von Protesten gegen eine Kupfermine am Berg Letbadaung, Proteste, die in eine Graswurzelbewegung und schließlich in die Gründung des Save the Letbadaung Committee (SLC) mündeten. Im SLC hat sich eine Anzahl betroffener Bürger organisiert, die für die Rechte ihres eigenen Gemeinwesens in einem vom Kupferbergbau geprägten Gebiet kämpfen, das bis vor Kurzem stets von der Regierung und ausländischen Investoren kontrolliert wurde, von denen die letzten aus China kamen. Am 7. Dezember 2012 schickte die Gruppe einen Brief an den Präsidenten der Volksrepublik China, in dem sie ihrer Besorgnis über das Bergbauprojekt Ausdruck gab und feststellte, dass zur Erhaltung der Freundschaft zwischen Myanmar und China die sofortige Schließung der Mine geboten sei. Sie schrieben: «Diese Kupfermine im Letbadaung [in Sichtweite von Monywa] hat in 26 Dörfern große Umweltprobleme hervorgerufen, die Lebensgrundlagen und die Gesundheit der dort lebenden Menschen gefährdet und andere soziale Probleme geschaffen.»

In der Hoffnung, dass die chinesischen Behörden den Brief bei ihren Planungen berücksichtigen würden, erklärten sie:

«Wir, die Bewohner von Monywa, sehen den Letbadaung als das größte Geschenk der Natur und die größte Sehenswürdigkeit unserer Stadt an. Wir können nicht zulassen, dass der Letbadaung in seiner

ganzen Gestalt beschädigt wird. Wir wollen dort kein Bergbauprojekt, egal, wer immer es betreiben würde. Wir wollen nicht, dass der Berg zerstört wird. Wir wollen ihn für immer so haben, wie er jetzt ist. Wir können unseren schönen Berg nicht gegen Geld, Gold oder industrielle Entwicklung eintauschen. Die Kupferminen berauben die Menschen von Monywa ihres kostbarsten Juwels.»<sup>1</sup>

Das SLC zeigt bei der Formulierung seiner Besorgnisse wegen der chinesischen Mine einige Kernfragen auf: Die Chinesen sind nicht die Ersten, die in diesem Gebiet in den Abbau von Bodenschätzen investiert haben. Die Bewohner mussten mit ansehen, was Ivanhoe, eine kanadische Bergbaugesellschaft, ihrer Umwelt in den 1990er Jahren angetan hatte. Unter der damaligen Militärregierung war jedoch die minimalste öffentliche Empörung unmöglich, egal, wie zerstörerisch der Bergbau sich auswirkte. Jetzt, da die Demokratie Fuß fasst, haben die Bewohner eine Chance, ihre Stimme zu erheben. Die Proteste, die sich gegen die Investoren und ihre Verbündeten in der Regierung gebildet haben, sind die allerersten ihrer Art in diesem Teil Myanmars.

### Natürliche Ressourcen in der Monywa-Region

Das Gebiet um Monywa ist schon lange für seine hochwertigen natürlichen Ressourcen und insbesondere für kostbare Mineralien wie Kupfer bekannt. Die Briten hatten die Region bereits in den 1930er Jahren auf Mineralien untersucht, und in den 1950er Jahren lud die Regierung von Myan-

**Nwet Kay Khine** arbeitet als Projektkoordinatorin für die Heinrich-Böll-Stiftung in Yangon. Als Journalistin und Trainerin hat sie umfangreiche Erfahrungen im Medien- und Nonprofit-Sektor. Von 2006 bis 2007 war Nwet Kay Khine Stipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung an der Chulalongkorn-Universität in Bangkok im Masterprogramm International Development. Sie absolvierte außerdem einen Erasmus Mundus Master in Journalism and Media within Globalisation an der Universität Hamburg, wo sie vor allem den demokratischen Wandel und die Auswirkungen auf den Mediensektor in Myanmar untersuchte.

Dorfbewohnerinnen protestieren am 14. März 2013 gegen das von China finanzierte Projekt an der Letbadaung-Kupfermine. Seit Juni 2012 haben zahlreiche Proteste stattgefunden, die durch verschiedenste zivilgesellschaftliche Gruppen aus ganz Myanmar unterstützt wurden. Die Behörden versuchten hartnäckig, das schlimmste Szenario zu vermeiden: die Suspendierung des Projekts.



mar Jugoslawien zur Durchführung einer Untersuchung ein, um die Größe der Kupfervorkommen abzuschätzen. Die sozialistische Regierung von Myanmar unter Ne Win begann 1984 mit dem Abbau, wobei täglich 8000 Tonnen Kupfer gefördert wurden. Zehn Jahre später startete die Förderung im großen Stil, als die Myanmar Ivanhoe Copper Co. Ltd. (MICCL) gegründet wurde, als 50:50-Joint Venture zwischen der kanadischen Ivanhoe Mines Ltd. und der staatlichen Mining-Enterprise-1. Die Arbeiten von MICCL konzentrierten sich zunächst allein auf die Berggebiete Sabetaung und Kysisintaung, etwa 40 Autominuten von Monywa entfernt.

Während der von der Militärregierung gebilligten Projektlaufzeit bemühte sich Ivanhoe auch um das Recht, die Vorkommen am Letbadaung zu entwickeln, nur 6 km von der Sabetaung-Kysisintaung-Mine entfernt. In einem Bericht aus dem Jahr 2007 kam Ivanhoe zu der Einschätzung, dass die Erz- und Mineralvorkommen im bisher unberührten Lager des Letbadaung mehr als 200-mal so groß seien wie die im Lager des Sabetaung. Wachsende Spannungen mit der Militärregierung von Myanmar verhinderten jedoch, dass das Unternehmen das neue Gebiet ausbaute. Laut einer Diplomaten-Depesche der amerikanischen Botschaft in Rangun, die 2011 von Wikileaks veröffentlicht wurde, hatten sich die Kommunikation und das Verhältnis zwischen der MICCL und dem Bergbauministerium von Myanmar seit 2000 zunehmend verschlechtert. Aufgrund von Uneinigheiten über die Gewinnaufteilung, Druck von Exilantengruppen und mangelnder Kompromissbereitschaft seitens des Ministeriums entschied sich Ivanhoe 2006, seine Anteile zu veräußern. Später verriet Ivanhoe der US-Botschaft, dass Tay Za – einer der engsten Vertrauten des früheren Juntaführers General Than Shwe – in Verhandlungen mit der Wanbao Copper Mining Company stand, einem chinesischen Unternehmen und Tochter des staatlichen chinesischen Waffenproduzenten und Maschinenbauers Norinco, das den Bieterwettbewerb um die Anteile der MICCL gewann.

2010 ging die Wanbao ein neues Joint Venture mit der Myanmar Economic Holdings Limited ein, dem wirtschaftlichen Arm der früheren Militärregierung. Als die chinesische Gesellschaft ihre Arbeiten am Letbadaung aufnahm, der von den früheren Investoren bis dahin noch weitgehend unberührt gelassen worden war, artiku-

lierte sich der Widerstand der Öffentlichkeit immer deutlicher. Seit Mitte 2012 sind die Klagen gegen die Regierung und die chinesische Gesellschaft immer mehr angewachsen, weil alle Forderungen bei den Investoren kein Gehör fanden. Die Anwohner klagten, dass 7800 Morgen Land konfisziert und damit die Lebensgrundlagen der Menschen in 26 Dörfern gefährdet worden waren. Auch über Menschenrechtsverletzungen wurde berichtet, da die Behörden manche Bewohner zwangsweise umsiedelten. Zusätzlich zum verlorenen Land wurden auf noch umstrittenem Land große Mengen kontaminierten Bodens abgeladen, was die Befürchtungen bezüglich der Umwelt- und Gesundheitsfolgen des Projekts ebenso verstärkte, wie es den Zorn der Menschen anfachte.

## Lokale Proteste gegen das Minenprojekt

Seit Juni 2012 haben sehr viele Proteste stattgefunden, die durch verschiedenste zivilgesellschaftliche Gruppen aus ganz Myanmar unterstützt wurden. Die Behörden versuchten hartnäckig, das schlimmste Szenario zu verhindern: die Suspendierung des gesamten Projekts. Einige Mitglieder der Regierung – ungeachtet der Schwierigkeiten der Kontrolle sozialer Bewegungen – sahen die Priorität im Schutz des Projektes, wie von der chinesischen Botschaft in Rangun gefordert. Die örtliche Regierung des Bezirks Sagaing versuchte zu verhindern, dass die Bewohner das okkupierte Land betraten, indem sie Verordnung 144 der Strafrechtsordnung anwendete, ein Gesetz, das es den Dorfbewohnern untersagt, ihr Ackerland und ihre Weiden zu betreten.

Als Reaktion auf eine parlamentarische Anregung, eine unabhängige Untersuchung über die Folgen des Bergbaus auf die Gemeinden vor Ort durchzuführen, entschied sich die Regierung Ende November zu einer Suspendierung der Bergbauarbeiten, trotz der zu erwartenden großen finanziellen Verluste für die Investoren. Bevor aber auch nur irgendeine Untersuchung begonnen hatte, verfügte die Regierung, dass sämtliche Camps der Demonstranten bis zum 27. November um Mitternacht geräumt und beseitigt werden mussten. Am 29. November morgens um 3:00 Uhr entschloss sich die Regierung zum Einsatz von Gewalt gegen das eigene Volk. Obwohl die Demonstrationen der Graswurzelbewegung

in jeder Hinsicht friedlich verlaufen waren, setzte die Polizei Mittel ein, die nur für gewaltsame Demonstranten gedacht sind, wie etwa Tränengas und Wasserwerfer. Die örtlichen Medien berichteten außerdem, Tränengas allein hätte die Verbrennungen in den Camps nicht hervorrufen können, so dass bei vielen der Verdacht aufkam, die Regierung habe Phosphorbomben eingesetzt. Menschen wurden nach Maßgabe des Strafgesetzbuches inhaftiert, und ungefähr 50 von ihnen, darunter auch buddhistische Mönche, wurden schwer verletzt, als die Camps der Demonstranten in Brand gesteckt wurden. Die Letbadaung-Proteste sind zu einer nationalen Angelegenheit geworden, und in der Öffentlichkeit wurde eine lebhafte Debatte über die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder geführt, die das Projekt initiiert hatten. Als direkte Reaktion im Gefolge der Maßnahmen bildete man ein von Daw Aung San Suu Kyi geführtes Untersuchungskomitee. Trotz der oppositionellen Stimmen aus den örtlichen Gemeinschaften und von Umweltschützern empfahl das Untersuchungskomitee die Fortsetzung des umstrittenen Projekts. Ecodev, eine führende Umweltschutzorganisation vor Ort, kommt zu dem Schluss, dass der Bericht in der Abwägung der Umwelt- und Sozialfolgen auf das Gemeinwesen große Schwächen aufweist. Mr. Win Myo Thu von Ecodev formulierte, die Empfehlung der Kommission habe die Rechte der lokalen Gemeinschaften missachtet.

Nachdem das 1-Milliarde-Dollar-Projekt suspendiert war, haben regionale Medien die Frage aufgeworfen, warum gerade dieses Projekt von den örtlichen Gemeinschaften wiederholt angegriffen wurde, während ähnliche Vorhaben in der Vergangenheit ohne Proteste über die Bühne gegangen waren. Was trägt zur Instabilität der kommerziellen chinesischen Interessen in Myanmar bei, besonders wenn es sich um Investitionen in die Ausbeutung von Bodenschätzen handelt?

## Dimensionen und Probleme von chinesischen Investitionen

Zunächst einmal wurden die chinesischen Investitionen in Megaprojekte – wie etwa in die Gaspipeline, die die Westküste Myanmars mit der Provinz Yunnan im Südwesten Chinas verbindet, der aufgegebene

Myitsonne-Staudamm und jetzt das Bergbauprojekt am Letbadaung – alle mit der Zustimmung einer Regierung getätigt, die eher de facto als de jure existierte. Als die Regierung den langsamen Übergang zu einer demokratischen Herrschaft wagte, gerieten die alten Garantien für chinesische Geschäftsinteressen ins Wanken. Da Teile der Regierung Reformpositionen übernommen hatten, verlor China viele loyale Partner innerhalb der Regierung. Außerdem interessieren sich die Menschen jetzt mehr für die Regelungen und Bedingungen der alten Verträge, die zwischen Investoren und der Regierung abgeschlossen worden waren. Die alten Methoden unbilliger Ausbeutung der Bodenschätze werden nicht länger toleriert, und die Menschen verlangen mehr Gerechtigkeit und Transparenz. Früher, unter der Knute des Militärs, gab es niemanden, der die Geschäfte zwischen der Militärregierung und den chinesischen Investoren kontrollieren konnte. Als die neu entdeckte Freiheit in Myanmar aufblühte, nutzten die Menschen jeden Spielraum für die Forde-

**Im Fall des Letbadaung ist keine denkbare Kompensation groß genug, für welche die Menschen bereit wären, ihre Landschaft durch die Zerstörung einer religiösen Stätte – ein wichtiger Teil ihres kulturellen Erbes – und die Ablagerung radioaktiven Bodens auf ihrem Land und in ihrem Fluss ruinieren zu lassen.**

rung nach Transparenz an die Regierung, deren Entscheidungen schließlich für ihr Alltagsleben unmittelbare Folgen hatten.

Außerdem war vormals keine der über-eilten chinesischen Investitionen, die Kupfermine eingerechnet, von einer angemessenen Einschätzung der sozialen und Umweltfolgen begleitet. Zugleich wurden die Menschen vor Ort niemals angemessen informiert, und tieferegehende Konsultationen mit Mitgliedern der lokalen Gemeinden waren weitgehend fehlend. Heute ist die Zivilgesellschaft besser mit Informationen und Ressourcen ausgestattet, so dass die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit leichter zu gewinnen ist. Man ist bemüht, die Öffentlichkeit über gesundheitliche Folgen und Umweltrisiken zu unterrichten, die mit einem so großen Bergbauprojekt verbunden sind. Zudem gab es einige Erfolge im Kampf um soziale Gerechtigkeit. Schließlich haben einige Jahrzehnte Militärherrschaft die Menschen gelehrt, dass

es in Hinsicht auf ihre Sicherheit wichtig ist, die Regierung an deren Verantwortung zu erinnern, und nun ist der Zeitpunkt gekommen, dieses Wissen im Kampf um Gerechtigkeit umzusetzen.

Der Brief an den chinesischen Präsidenten ist nur ein Schritt auf dem Weg dieser kleinen Gemeinschaft zur Gerechtigkeit. Die Menschen nehmen nicht unbedingt chinesische Geschäftsaktivitäten als ganze ins Visier; doch sie wissen nun mal aus eigener Erfahrung, dass viele chinesische Investoren sich aus ihren eigenen Macht- und Geschäftsinteressen heraus mit der Junta verbündet hatten, die ihre Willkürherrschaft über das Land ausübte. Es überrascht deshalb nicht, dass Chinesen in Myanmar kein gutes Image haben, was zu erhöhter Vorsicht und Aufmerksamkeit führt, sobald es um chinesische Investitionen geht, bei denen zwischen Regierung, Volk und Geschäft nicht differenziert wird und ganz besonders, wenn Sicherheit und lokale Lebensgrundlagen gefährdet sind.

Im Fall des Letbadaung ist keine denkbare Kompensation groß genug, für welche die Menschen bereit wären, ihre Landschaft durch die Zerstörung einer religiösen Stätte – ein wichtiger Teil ihres kulturellen Erbes – und die Ablagerung radioaktiven Bodens auf ihrem Land und in ihrem Fluss ruinieren zu lassen. U Soe Thein, Vorsitzender der Myanmar Investment Commission, hat öffentlich eingestanden, dass die Regierung nicht gewusst hatte, dass der Standort des Projekts ausgedehntes Ackerland und Wohnhäuser umfasste, und dass es ein großer Fehler war, diese Investitionen zuzulassen. Im nächsten Schritt muss die Regierung von Myanmar überlegen, wie sie diesen Fehler berichtigen und die Wunden, die sie bei den Menschen geschlagen hat, heilen kann, und, noch wichtiger, wie sie in Zukunft solche Fehler vermeiden kann. ■■■

<sup>1</sup> Der Brief wurde an die chinesische Botschaft in Rangun übergeben. Von chinesischer Seite gibt es bisher keine offizielle Antwort. Die Botschaft hat jedoch mit einigen lokalen Umwelt-NGOs und Fachleuten Kontakt mit der Bitte um Beratung aufgenommen.

## Zur Entwicklung und Elektrifizierung Myanmar's Lektionen aus Thailand

Chuenchom Sangarasri Graecen

Myanmar steht am Scheideweg. Nach Jahrzehnten einer unbarmherzigen Militärherrschaft hat sich das Land vor kurzem für internationale Hilfe, Handel und Investitionen geöffnet. Obwohl es reichlich mit Mineralien, Öl und Gas gesegnet ist, ebenso wie mit einem beachtlichen Potenzial für die Entwicklung von Wasserkraft, rangiert Myanmar laut Internationalem Währungsfonds unter den ärmsten Ländern der Welt (Platz 161 von 180) und nach dem Human Development Index der Vereinten Nationen auf Platz 149 von 187 Ländern. Nur 26 Prozent seiner 60 Millionen Einwohner hatten im Jahr 2011 Zugang zu elektrischer Versorgung.<sup>1</sup>

Jetzt aber, wo das Land entwickelt wird und bilaterale Hilfsorganisationen ebenso wie Aktiengesellschaften und andere Unternehmen sowie Touristen ins Land strömen, sieht Myanmar die große Chance, seine Wirtschaft und das Leben seiner Bewohner schnell und tiefgreifend zu verändern. Doch kann Myanmar auf nachhaltige, gerechte und demokratische Art und Weise seine Wirtschaftsentwicklung vorantreiben und die Lebensbedingungen für seine Bewohner (von denen 70 Prozent auf dem Land wohnen) verbessern? Welche Entwicklungs- und Elektrifizierungsmodelle gibt es? Wenn Myanmar über diese Fragen nachdenkt, könnte der nächste östliche Nachbar, nämlich Thailand, aus seiner eigenen Geschichte und seinem Entwicklungsweg auf dem Energiesektor manche Lernprozesse und Lektionen beisteuern. Nicht nur, dass Thailand als Modell gepriesen wird – seine Energiesicherheit ist auch aufs Engste mit Myanmar's Ressourcen und seiner Entwicklung verbunden – 30 Prozent der thailändischen

Erdgasversorgung stammen aus Myanmar und bringen dem Land Einkünfte, die im Jahr 2006 ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts ausgemacht haben.<sup>2</sup>

### Der Energiesektor in Thailand

Folgt man der Mehrzahl der Einschätzungen, ist die Entwicklung des Energiesektors in Thailand eine große Erfolgsgeschichte. In den 1960er Jahren ließ sich das Land durch das Klima des Kalten Krieges und die Weltbank davon überzeugen, einen zentralisierten Weg der Elektrifizierung zu wählen, bei dem man ein Monopol für drei staatseigene Versorgungsunternehmen schuf: Electricity Generating Authority Thailand (EGAT), das für die Erzeugung und Weitergabe der Elektrizität verantwortlich war, und Metropolitan Electricity Authority (MEA) und Provincial Electricity Authority (PEA), die die Energieversorgung für Bangkok respektive für die ländlichen Gegenden besorgten. Der Energiesektor in Thailand entwickelte sich rapide, und innerhalb von drei Jahrzehnten wurde eine Elektrifizierungsrate von 98 Prozent erreicht. Heute kann das Energieversorgungssystem in Thailand etwa 33 000 Megawatt liefern und wächst noch weiter. Auf den ersten Blick scheint also ein zentralisiertes System für die Entwicklung der Energieversorgung der richtige Weg zu sein, um das Land in den Wohlstand zu führen.

Sieht man aber genauer hin, entdeckt man, dass dieser «Erfolg» seinen Preis hat. Unter der Herrschaft des zentralisierten Monopols mussten eine ganze Reihe kleinerer Netze auf Gemeindeebene, angetrieben von kleinen Wasserkraftsystemen, wegen

**Chuenchom Sangarasri Graecen** ist Mitbegründerin und Leiterin der thailändischen Nichtregierungsorganisation Palang Thai. In dieser Funktion forscht sie zum thailändischen Energiesektor und betreibt Politikberatung über faire, nachhaltige und demokratische Entwicklung des Energiesektors in Thailand und der Mekong-Region. Zwischen 1999 und 2003 war sie als Analystin für Thailand's National Energy Policy Office (NEPO) tätig, wo sie sich insbesondere mit dem Reformprozess im thailändischen Stromsektor befasste.

der Expansion des landesweiten Netzes schließen.<sup>3</sup> Obwohl die Entwicklung des landesweiten Netzes sehr schnell voranging, führte eine zentralisierte Planung ohne hinreichende gegenseitige Kontrolle zu übertriebenen Einschätzungen des Bedarfs, Überinvestitionen und wirtschaftlicher Ineffizienz, besonders, nachdem Thailand im Jahr 1995 eine Elektrifizierungsrate von 98 Prozent erreicht hatte. Ein ehemaliger Premierminister stellte 2003 fest, dass die Überinvestition in den thailändischen Energiesektor auf etwa 400 Milliarden Baht (ca. 10 Milliarden Euro) zu schätzen sei (das sind etwa 6,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Ohne strukturelle Reformen zur Beseitigung des Monopols und der Option, unrentable Investitionen an die Verbraucher weiterzugeben, war solche Ineffizienz kein Einzelfall, sondern ein wiederkehrendes Ereignis.

### Folgen der zentralistischen Planung im Energiesektor

Bei dieser Überversorgung mit Elektrizität gab es keinerlei Anreize, Programme für Energieeffizienz zu propagieren und zu fördern. Der Energieverbrauch in Thailand war verschwenderisch und unproduktiv, wie im Vergleich zu ähnlichen Ländern die hohe Energieintensität (Verhältnis des Energieverbrauchs zum Bruttoinlandsprodukt) zeigte. Diese Ineffizienz bei Verbrauch und Investitionen hatte auch Auswirkungen auf Thailands wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.<sup>4</sup>

Eine weitere Folge des monopolistischen Modells mit der Betonung auf den Ausbau des Energiesystems war die Marginalisierung grüner und billigerer Optionen zur Deckung des Energiebedarfs: Energieeffizienz, erneuerbare Energien und dezentrale Energiesysteme. Energieeffizienz hat sich international wie in Thailand als billigster und grünster Weg zur Deckung des steigenden Bedarfs erwiesen. Viele Länder räumen erneuerbaren Energien wegen ihrer inländischen Verfügbarkeit und ihrer positiven Folgen für die Schaffung von Arbeitsplätzen Priorität ein. Dezentrale und gemischte Energiesysteme, wie etwa die Kombination von Heizkraft und Elektrizitätserzeugung, sind wesentlich wirtschaftlicher als die zentralisierte Erzeugung und brauchen nicht so viel teure Infrastruktur für Leitungsnetze. Trotz der deutlichen Vorzüge beträgt der Anteil der erneuer-

baren Energien (ohne große Wasserkraftprojekte) in Thailand nur 1,5 Prozent und derjenige der dezentralen Energiesysteme nur 3 Prozent, verglichen mit 11 Prozent durchschnittlich weltweit. Obwohl die thailändische Politik diese sauberen Energieoptionen fördert, muss diese Politik noch in den Planungsprozess integriert und als gleichrangige Option gegenüber der konventionellen zentralen Energieerzeugung behandelt werden.

Wird grüneren, billigeren und effizienteren Optionen keine Priorität eingeräumt, muss sich Thailands Energieversorgung zum allergrößten Teil auf die zentralisierte Energieerzeugung stützen, die nicht nur sehr kapitalintensive Investitionen verlangt, sondern auch erhebliche soziale und ökologische Folgen hat. Außerdem verliert die zentrale Erzeugung 40 bis 70 Prozent Wärmeinhalt (im Vergleich zu 15 Prozent bei einer dezentralen kombinierten Heizkraft/Elektrizitäts-Versorgung) an die Atmosphäre, an Flüsse und an das Meer und erfordert eine kostspielige Infrastruktur von Leitungsnetzen, um die Energie dorthin zu bringen, wo sie gebraucht wird. Thailands Erdgasreserven sind begrenzt, doch die Überbetonung von großformatiger Energieerzeugung bedeutet, dass wertvolles Gas einfach verpulvert wird, statt produktiv für die Wirtschaft zu werden, und das kann zu Auswirkungen führen, die die angrenzenden Gemeinden nur schwer akzeptieren würden. Oft genug verteilen sich negative Folgen und Vorteile nicht gleichmäßig und gerecht innerhalb der Bevölkerung. Der Pak Mun-Damm, das von der Weltbank finanzierte «Laufkraftwerk»-Projekt, machte 1 700 Familien heimatlos, verminderte die Fischbestände um 80 Prozent und beraubte 6 200 Familien ihrer Lebensgrundlagen, und all das nur, um genug Elektrizität für die Versorgung einer riesigen Shopping-Mall in Bangkok zu erzeugen. Solche Unverhältnismäßigkeit zeigt die strukturelle Gewalt zentralisierter Energieerzeugung. Sie hat außerdem Öl ins Feuer der politischen und sozialen Teilung (ländliche «Bauern» gegen urbane «Eliten») in der thailändischen Gesellschaft gegossen.

### Energieimporte nach Thailand

Das gewachsene Bewusstsein für die Folgen von Energieversorgungsprojekten hat den Bau neuer Kraftwerke in Thailand schwie-

riger gemacht. Die zentralen Planer haben sich bei der Deckung des wachsenden Elektrizitätsbedarfs mehr und mehr auf Energieimporte gestützt. Ungefähr 22 Prozent des gesamten Energieverbrauchs im Jahr 2010 kamen aus importiertem Gas (Myanmar), 7,7 Prozent von importierter Kohle und 4,5 Prozent aus importierter Wasserkraft (Laos), was zusammen einen Importanteil von etwa 35 Prozent ausmacht. Man erwartet, dass dieser Anteil noch erheblich wachsen wird, weil Thailand in seinen Nachbarländern und darüber hinaus nach unerschlossenen Energiequellen und nach Standorten für Kraftwerke sucht, bei denen weniger Widerstand und weniger strenge Umweltauflagen zu erwarten sind. Aus thailändischer Sicht entschärfen Energieimporte nicht nur die Probleme schwindender inländischer Quellen, während zugleich die ökologischen und sozialen Folgen exportiert werden, sondern schaffen auch lukrative Investitionsmöglichkeiten für thailändische Unternehmen durch Projektentwicklung, Anlagenbau, Finanzierung, Betrieb und Wartung.

Doch die hohe Abhängigkeit von Energieimporten macht Thailand auch verwundbar. Für die thailändische Volkswirtschaft kann es riskant und teuer werden, dass man nicht die eigenständige Kontrolle über die Energiereserven hat, die Thailands Energieversorgung sichern sollen. Ein gutes Beispiel ist das Erdgas aus Yadana und Yetagun in Myanmar. Das Gas fließt durch eine einzige Gaspipeline, die ungefähr 7 000 Megawatt an Kraftwerke abgibt (mehr als 20 Prozent der insgesamt eingesetzten Kapazität) und ein Drittel der gesamten Gasversorgung pro Jahr leistet. Der hohe Grad an Abhängigkeit von dieser einzigen Energiequelle (der Pipeline) stellt für Thailands Energiesicherheit ein Risiko dar. Es hat das Land gezwungen, den geplanten Reservespielraum von 15 auf 25 Prozent zu erhöhen, wobei die Kosten an die Verbraucher weitergegeben wurden. Trotzdem fordert der letzte Energieentwicklungsplan noch immer zentrale Kraftwerke, die durch importiertes flüssiges Erdgas, importierte Kohle und importierte Wasserkraft angetrieben werden, was die Probleme der Energieabhängigkeit, der Sicherheitsrisiken und des verschwenderischen Verbrauchs verschärft, während es jenseits der Grenzen den Umfang der negativen Auswirkungen erhöht.

### Kosten der unnachhaltigen Energieversorgung

Es liegt auf der Hand, dass der Weg, den Thailand für seine Energieversorgung eingeschlagen hat, unter energetischen und ökologischen Gesichtspunkten nicht nachhaltig ist. Der unproduktive und ineffiziente Verbrauch, der durch steigende Energieimporte noch angekurbelt wird, ist nur möglich, indem man bei der Vergangenheit – die Plünderung des Mineralien- und Ressourcenreichtums – und bei der Zukunft – in Form massiver Schulden und vertraglicher Verpflichtungen (wie etwa Verträge über Elektrizitäts- und Gaskäufe über 25 Jahre), die von den heutigen und künftigen Energieverbrauchern bezahlt bzw. erfüllt werden müssen – Kredit aufnimmt. Dieser Schuldenweg ist nicht auf den Energiesektor beschränkt. Das Wachstum der thailändischen Wirtschaft insgesamt beruht gewissermaßen auf Anabolika. Die Schuldenlast befindet sich auf einem nie vorhergesehenen Niveau: Die Staatsschulden betragen mehr als 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, und die durchschnittlichen Schulden bei den privaten Haushalten betragen 20 bis 23 Prozent des Einkommens, und man schätzt, dass sie in naher Zukunft 40 Prozent betragen werden.

### Thailands Energiesektor – ein Model für Myanmar?

Alles in allem mögen Thailands Wirtschaftswachstum und das Wachstum auf dem Energiesektor auf den ersten Blick beneidenswert erscheinen, aber im Kern handelt es sich um ein krankes System. Statt einer gesunden und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung hat der expansionistische und zentralisierte Ansatz Thailand in einen Zustand der «Energiefettleibigkeit» geführt, der auf falschen Verbrauchergewohnheiten beruht und durch Schulden finanziert wird. Sind Thailands Energiesektor und sein Weg der wirtschaftlichen Entwicklung das Modell für Myanmar? Nein. Es gibt andere und bessere Wege. Statt den Schwerpunkt auf ein zentralisiertes Netzsystem zu legen, können auch kleine Netze – mit dem Fokus auf Effizienz und dezentralisierte Energieerzeugung – eine große Rolle spielen.

Außerdem hat Myanmar seine eigenen und ganz besonderen Probleme und Bedingungen. Im Gegensatz zu Thailand, das von

mit Ressourcen gesegneten Nachbarländern umgeben ist, ist Myanmar «the last frontier». Seine Entwicklung wird davon abhängen, ob es sich auf seine eigenen Ressourcen stützt. Und selbst wenn das so sein sollte, ist vieles von dem mineralischen Reichtum und den Ressourcen Myanmar «bereits vergeben». Trotz der dringlich gebotenen Notwendigkeit, das Erdgas zur Energieerzeugung für den inländischen Bedarf an Elektrizität zu nutzen, wird ein großer Teil von Myanmar Erdgasvorräten schon von Thailand und anderen energiehungrigen Ländern «beansprucht». Myanmar muss eine kluge Entscheidung treffen, welche Art von Industrien und wirtschaftlichen Unternehmungen es unterstützt (unter Berücksichtigung der schon vorhandenen Investitionsgenehmigungen), und zwar auf Grundlage des Energieverbrauchs, der Umweltkosten und des wirtschaftlichen Nutzens (z. B. Arbeitsplätze vor Ort, lokaler Bezug und lokale Auswirkungen, Wertschöpfung).

## Herausforderungen für Myanmar's künftige Energiepolitik

Die Aufgabe für Myanmar wird es sein, die externen Ressourcen zu nutzen und zugleich den Nutzen für die eigene Bevölkerung zu maximieren, ohne der eigenen Souveränität verlustig zu gehen. Eine Strategie dabei muss eine integrative Planung von Wirtschafts- und Energiepolitik sein, mit dem Ziel, die Verluste zu minimieren und Effizienz und wirtschaftlichen Nutzen (Schaffung von Arbeitsplätzen, Zirkulation des Geldes in der örtlichen Ökonomie) bei

jedem in die Energie investierten kostbaren Dollar zu maximieren. Eine zweite Strategie sollte darin bestehen, dem Einsatz dezentraler erneuerbarer Energien Priorität einzuräumen vor den nicht erneuerbaren Ressourcen. Um demokratische Abläufe und demokratische Resultate zu sichern, sollte die Regierung Bürger, Unternehmer und Gemeinden in die Planung und Entwicklung des Energiesektors mit einbeziehen.

<sup>1</sup> ADB, «Myanmar Energy Sector Assessment», Oktober 2012, unter <http://www.adb.org/sites/default/files/myanmar-energy-sector-assessment.pdf> (eingesehen am 22. März 2013).

<sup>2</sup> Angaben nach den Einkünften der großen Gasförderprojekte Yadana und Yetagun (unter: <http://www.nationmultimedia.com/aec/Ministry-reveals-gas-revenue-for-first-time-30186368.html>) und Zahlen zum Bruttoinlandsprodukt (unter: [http://www.genocidewatch.org/images/Myanmar\\_08\\_04\\_The\\_Human\\_Cost\\_of\\_Energy\\_Burma\\_Myanmar.pdf](http://www.genocidewatch.org/images/Myanmar_08_04_The_Human_Cost_of_Energy_Burma_Myanmar.pdf)).

<sup>3</sup> Chris Greacen, «The Marginalization of «Small is Beautiful»: Micro-hydroelectricity, Common Property, and the Politics of Rural Electricity Provision in Thailand», PhD Thesis, Energy and Resources Group, Berkeley: University of California, August 2004.

<sup>4</sup> EPPO: «Energy Strategy: Energy for Thailand's Competitiveness», November 2003, unter: <http://www.eppo.go.th./doc/strategy2546/strategy.html> (eingesehen am 23. März 2013).

## «Wir werden ihnen Fortschritt bringen in Zeiten der Globalisierung!»

### Die Haltung der Regierung und der Druck auf die Ressourcen der indigenen Gemeinschaften in Kambodscha

Maia Diokno

Auf dem Land leben 80 Prozent der kambodschanischen Bevölkerung, die meisten von ihnen sind Kleinbauern und ihr Lebensunterhalt hängt vom Zugang zu ihren Feldern ab. Für viele dieser Familien hat sich in den letzten Jahren ein radikaler Wandel vollzogen, dem sie schutzlos ausgeliefert sind. Die Regierung vergibt Landkonzessionen für große Flächen an private Investoren, die häufig mit Hilfe staatlicher Sicherheitskräfte die Bauern von ihren Feldern vertreiben. Angehörige indigener Gruppen<sup>1</sup> sind besonders betroffen und dieser Landnahme schutzlos ausgeliefert.

Inzwischen sind 1,9 Millionen Hektar, mehr als die Hälfte des landwirtschaftlich nutzbaren Landes, an in- und ausländische Investoren für agro-industrielle Plantagenwirtschaft vergeben worden. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei der Vergabe von Konzessionen an extraktive Industrien ab (ebenfalls ca. 1,9 Millionen Hektar). Insgesamt befinden sich mehr als 20 Prozent der gesamten Landfläche Kambodschas in den Händen privater Konzessionäre. Der sich zuspitzende Konflikt um die Ressourcen hat zu einer Ausweitung der Proteste geführt, die teilweise gewaltsamen Charakter angenommen haben.

Die Indigenen wurde lange Zeit als Hauptbeschützer der Wälder und als Bewahrer ihrer Ressourcen anerkannt. Zur Kultur der indigenen Völker gehört es, das Land und die Erträge, die es bringt, zu respektieren und deshalb dieses Land und seine Ressourcen nachhaltig zu nutzen. Das haben sie jahrhundertlang getan<sup>2</sup>, und indigene Gruppen in Kambodscha haben ihrer Sorge Ausdruck verliehen, dass künftige Generationen nicht mehr denselben Zugang zu Wäldern und Ressourcen haben

werden wie sie selbst. Heute ist es allgemein akzeptierte Erkenntnis, dass die größten Gefahren für die Wälder und Ressourcen nicht von den lokalen Gemeinschaften und ihren althergebrachten Praktiken ausgehen, sondern vom traditionellen Holzschlag und von den staatlicherseits erteilten Konzessionen für verschiedenste Plantagen, für Bergbau und Steinbruch in Waldgebieten.<sup>3</sup> Deshalb beziehen Umweltgruppen in Kambodscha heute lokale Gemeinschaften in ihre Streifengänge durch die Wälder und den Kampf um deren Schutz ein.

Im Laufe der Jahre haben die indigenen Völker Kambodschas mehr und mehr den Zugang zu Land, Wäldern und den traditionellen natürlichen Ressourcen verloren. Das Land, das für Entwicklungsprojekte vergeben wird, etwa zur Bewirtschaftung, wird oft vom Gemeindeland indigener Völker abgezweigt, das eigentlich für den Anbau von Reis und Nutzpflanzen gebraucht wird. Zudem sind Landkonzessionen in Waldgebieten vergeben worden, die die indigenen Gemeinschaften zur Ergänzung ihrer eigenen Nahrungsmittelversorgung brauchen.

Für den Schutz der indigenen Völker und ihres Zugangs zu Land und Ressourcen existiert zwar ein grundsätzlicher gesetzlicher und politischer Rahmen, aber die schwache Geltendmachung und Durchsetzung der Gesetze begünstigt die Verletzungen ihrer Rechte. Der fortgesetzte Verlust indigenen Landes hat dazu geführt, dass Lebensgrundlagen verloren gingen und die Armut wächst. Bei der indigenen Gruppe der Bunong hat es Übergriffe in traditionelle Naturschutzgebiete (z. B. Bereiche zur religiösen Nutzung wie spirituelle Wälder, Grabflächen und Flächen, in denen Erzeugnisse des Waldes außerhalb

**Maia Diokno** ist Menschenrechtsanwältin und arbeitet seit 2000 zum Thema Landrechte in Kambodscha. Neben einer Studie über indigene Kommunen in der kambodschanischen Provinz Mondulkiri aus dem Jahr 2008 hat sie ein Handbuch verfasst zur Erläuterung einer Verordnung, die die Vergabe kollektiver Landtitel an die indigene Bevölkerung in Kambodscha regelt. Darüber hinaus evaluierte Frau Diokno Projekte von Nichtregierungsorganisationen, die zum Thema indigene Kommunen arbeiten. Momentan ist sie in Kambodscha als unabhängige Beraterin zu allgemeinen Rechts- und Menschenrechtsfragen tätig.

von Nutzholz gesammelt wurden) durch Zuwanderer und durch Konzessionen zur wirtschaftlichen Nutzung des Landes gegeben. Gleichzeitig sahen sie sich selbst beim Sammeln von Ressourcen Beschränkungen vonseiten staatlicher Behörden und einiger Naturschutzorganisationen ausgesetzt. Ihre Anpassung an die neuen Beschränkungen wird durch den zusätzlichen Druck der Auswirkungen von außen erschwert, und es entsteht ein Teufelskreis. Während sie versuchen, mit den gesetzlichen Regelungen zurechtzukommen (die sie nach eigenem Eingeständnis manchmal nicht verstehen), erleben sie gleichzeitig fortgesetzte Übergriffe von außen und Abholzung durch andere Gruppen, die sie nicht aufhalten können und die ihrer Ansicht nach von den Behörden gutgeheißen werden.<sup>4</sup>

### Regierung sieht indigene Bevölkerung als rückständig an

Der wachsende Druck auf diese Gemeinschaften geht einher mit der langjährigen problematischen Haltung der Regierung gegenüber den indigenen Völkern, die sich im Laufe der Jahre nur schleppend verändert hat. Diese Haltung reicht von Unkenntnis über Desinteresse bis zur Verachtung. Was klar zutage tritt, ist ein Mangel an Verständnis für die indigene Kultur und Tradition – und zuweilen der fehlende Wille dazu.

Die Einschätzung der Regierung, die indigenen Völker seien rückständig und ohne Wert für das Land, ist mehr als 20 Jahre alt. Ein Anthropologe, der die Frage der Indigenen in Kambodscha grundlegend untersucht hat, beschreibt ein Treffen mit Regierungsvertretern zur Erörterung der Problematik der indigenen Völker (*Khmer Loeu* heißt Hochlandbewohner), das 1994 stattfand:

«Vertreter des Ministeriums in Phnom Penh, die wir 1994 trafen, stellten voller Überheblichkeit fest, <die meisten *Khmer Loeu* seien dumm, da sie keine Ausbildung hätten und auch keine wollten.> Und diese White-Collar-Beamten fügten noch hinzu, <dass sie grundlegend zurückgeblieben seien und es sehr schwer werde, sie aus ihrer Unwissenheit herauszuführen.><sup>5</sup>

Mehr als ein Jahrzehnt später ist dies noch immer die vorherrschende Haltung. Im Januar 2007 sagte Landwirtschaftsminister H. E. Chan Sarun, die indigenen Völker müssten «auf den Weg des Fortschritts» geführt werden im Hinblick auf Kultur, Gesundheitswesen, Lebensgrundlagen, Märkte und die Einführung von Technologien, und herkömmliche Landwirtschaftsmethoden müssten erschwert werden. Der Minister fügte hinzu, Besorgnisse, der Rückgang der traditionellen Methoden der Brandrodung und Abholzung könne zu Identitätsverlusten bei den ethnischen Minoritäten führen, seien «unangemessen», denn «die Produktion muss auf die Technologie zugeschnitten werden, um den Ertrag zu steigern. (...) Wir sollten unsere indigenen Gruppen nicht technologisch isoliert und allein lassen und ohne Chance, mit den Entwicklungen dieser Ära der Globalisierung in Kontakt zu kommen.»<sup>6</sup>

### Rechte müssen anerkannt werden

Dieser Ansatz widerspricht dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt aus dem Jahr 1992, in dem es in Artikel 8 (j) heißt, dass «Staaten das Wissen, die Innovationen und die Praktiken indigener und lokaler Gemeinschaften, die traditionelle Lebensweisen repräsentieren, welche für den Schutz und den nachhaltigen Gebrauch der biologischen Vielfalt wichtig sind», respektieren, erhalten und unterstützen müssen. Er ignoriert auch die Deklaration der Rechte der indigenen Völker von 2007, die von der UN-Vollversammlung angenommen wurde und die Rechte der Indigenen anerkennt, ihre eigenen kulturellen, sozialen, religiösen und wirtschaftlichen Traditionen und Überzeugungen beizubehalten.

Die Autorin hat bei verschiedenen Zusammentreffen mit Beamten von Provinzregierungen im Laufe der Jahre selbst verschiedene Einstellungen kennengelernt. 1999 beklagte sich der stellvertretende Gouverneur einer nordöstlichen Provinz darüber, dass die indigenen Gemeinschaften ungebildet und abergläubisch seien, und deutete an, dass sie ins 21. Jahrhundert gezerzt werden müssten, ob sie dies wollten oder nicht. Im Jahr 2008 sagte ein stellvertretender Gouverneur von Mondulkiri, das Ziel der Spracherziehung in der Provinz seien der vermehrte Gebrauch der Khmersprache und das stufenweise Verschwinden



Schriften zur Demokratie –  
Band 30  
«Gegen Landraub und  
Vertreibung – Ein Menschenrechtsansatz zur Entwicklung des  
Landsektors in Kambodscha»  
Eine Studie von Natalie Bugalski.  
Herausgegeben von der  
Heinrich-Böll-Stiftung Berlin.  
September 2012, 76 Seiten  
ISBN 978-3-86928-093-6

[http://www.boell.de/downloads/Gegen\\_Landraub\\_und\\_Vertreibung\\_V01\\_kommentierbar\\_1.pdf](http://www.boell.de/downloads/Gegen_Landraub_und_Vertreibung_V01_kommentierbar_1.pdf)

des Gebrauchs der indigenen Sprachen. Später im gleichen Jahr fragte die Autorin den Gouverneur einer anderen nordöstlichen Provinz, warum Landkonzessionen für Land vergeben wurden, das traditionell von den Gemeinden landwirtschaftlich genutzt wurde. Der Gouverneur antwortete, die indigenen Gemeinschaften hätten nur dann eine Chance auf Wohlstand, wenn ein Unternehmen von außen in die Provinz käme, dort eine Niederlassung aufbaute und die Gemeindeangehörigen als Arbeiter beschäftigte. Er fügte hinzu, diese würden dann regelmäßig Lohn erhalten, und für dieses Geld könnten sie sich Dinge kaufen.<sup>7</sup> Die Autorin fragt sich natürlich, ob zu den Dingen, die Mitglieder indigener Gemeinschaften kaufen können, dann auch Land gehören wird.

Die Einstellung, dass die Angehörigen indigener Gruppen Arbeiter werden sollen, widerspricht diametral deren Kultur. Sui H'vinh, ein Jarai, sagt, dass «die Jarai keine Arbeiter für andere und keine Geschäftsleute werden wollen. Es ist besser, Feldfrüchte anzubauen und den Überschuss mit Gewinn zu verkaufen.»<sup>8</sup>

Die Autorin war Ende 2009 bei einem Gespräch zwischen Vertretern eines Unternehmens für Gummipflanzen und der indigenen Gruppe der Bunong dabei. Die Bunong sagten ziemlich genau dasselbe, was schon der Jarai Sui H'vinh ausgesprochen hatte. Sie versuchten, den Firmenvertretern zu erklären, dass Geld ihnen wenig bedeute – alles, was sie wollten, seien ein Stück Land für den Reisanbau und Zugang zu den Wäldern, um ihre Nahrungsmittelversorgung zu ergänzen. Es liege nicht in ihrer Kultur begründet, ein Geschäft zu betreiben oder für eine Firma zu arbeiten.

Ein noch jüngerer Beispiel für den Mangel an Verständnis für die Kultur der indigenen Völker stammt aus dem Januar 2013, als Mitarbeiter einer vietnamesischen Konzessionsgesellschaft uralte Gräberfelder der Jarai in Ratanakiri mit Bulldozern zerstörten. Die Gemeinschaft der Jarai gab an, dass dabei über ein Hektar des Gräberfeldes und mit ihr die sterblichen Überreste ihrer Ahnen vernichtet worden seien. Grabfelder sind den Jarai heilig, und die Gemeinde sorgte sich, den Zorn ihrer Ahnen hervorgerufen zu haben. Außerdem hatten die Gemeinde und sogar die lokalen Behörden die Firma über das Gräberfeld informiert. Der örtliche Polizeichef behauptete jedoch, die Mitarbeiter hätten nichts davon gewusst, dass sie Grabstätten planierten, und fügte hinzu, dass die planierte Fläche kleiner gewesen sei als von der Gemeinschaft behauptet.<sup>9</sup> Die letztgenannte Aussage demonstriert das völlige Unverständnis für die Kultur indigener Völker. Nicht die Größe der planierten Fläche war das Entscheidende, sondern die Tatsache, dass ein Gräberfeld, das den Jarai so heilig ist wie die *stupa* zur Aufbewahrung der Asche verstorbener Verwandter den Khmer, vollständig zerstört wurde.

### Indigene Bevölkerung hat kaum Handlungsspielräume

Diese fehlende Kenntnis und das mangelnde Verständnis haben dazu geführt, dass die Regierung die Anliegen der Indigenen ignoriert, was durch das wiederholte Versäumnis offensichtlich wurde, vor dem Beginn von Entwicklungsprojekten dem Prinzip der «freien Einwilligung nach vorhergehender gründlicher Information»

(free, prior, and informed consent) gerecht zu werden. Das Gesetz verlangt für jedes Projekt eine Einschätzung der sozialen und der Umweltfolgen, wobei die öffentliche Konsultation integraler Bestandteil dieser Einschätzungsprozedur ist. Indigene Gemeinschaften erfahren jedoch in der Mehrzahl der Fälle von Entwicklungsprojekten in ihren Gebieten erst dann, wenn die Firmen damit beginnen, Wald zu roden. Proteste bei den örtlichen Behörden bleiben oft unbeantwortet. Dorfbewohner in Malik und Ratanakiri, die zur indigenen Gruppe der Tampuon gehören, sagten: «Den Gemeinde- und Bezirksbehörden ist es egal, wenn sie den Firmen ihre Einwilligung geben, denn sie stehen auf der Seite der Firmen. Sie scheuen sich nicht viel um uns kleine Leute, wir wohnen ja bloß im Wald.»<sup>10</sup>

Während das Landgesetz aus dem Jahr 2001 ein System für kommunale Rechtsansprüche geschaffen hatte, das speziell auf indigene Gruppen und ihre Ressourcen zugeschnitten war, hat es acht Jahre gedauert, bis die Regierung einen Ausführungserlass herausgab, der das Gesetz durchsetzen soll. Bis heute sind nur drei kommunale Rechtsansprüche vergeben worden.

Laut Berichten vom Dezember 2012 beklagten sich ethnische Gemeinschaften der Jarai in Ratanakiri gegenüber einer Menschenrechtsorganisation, dass sie durch örtliche Beamte dazu gezwungen würden, individuelle Rechtstitel statt kommunaler Titel auf Land zu akzeptieren. Beamte hätten ihnen gesagt, wenn sie keinen privaten Rechtsansprüchen zustimmten, würde das Land, auf dem sie lebten, einem vietnamesischen Unternehmen gegeben werden, dem man eine Landkonzession zur Bewirtschaftung erteilt hatte.

Als Teil der angreifbarsten Gruppen in Kambodscha verdienen die indigenen Gemeinschaften besonderen Schutz. Auch sollte ihre Rolle bei der Erhaltung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen von der Regierung anerkannt werden. Es wäre ein guter Anfang für alle kambodschanischen Regierungsbeamten, mehr über diese indigenen Gruppen, ihre reichhaltige Geschichte und ihre Bedeutung bei der Erhaltung von Kambodschas Land und Ressourcen zu lernen. Obwohl sie mit der Tradition und der Kultur der indigenen Gruppen vielleicht nicht einverstanden ist, muss die Regierung deren Überzeugungen und Praktiken zumindest respektieren. Zukünftig sollte sie den indigenen Gemeinschaften zuhören, wenn sie über ihre Bedürfnisse und Wünsche sprechen, und dafür sorgen, dass ihre Rechte in vollem Umfang geschützt und gefördert werden. Dann würde diese Regierung nicht nur vom Wissen, der Kultur und der Tradition der indigenen Völker, sondern auch von deren aktiver Arbeit an Kambodschas Wäldern und Ressourcen profitieren. ■■

## Literatur

- Bourdier, F. 2009. Inter-ethnic relationships and specificity of the indigenous populations in Cambodia. In: Hean Sokhom (ed.), *Ethnic groups in Cambodia*. Phnom Penh: Center for Advanced Study.
- ILO (International Labour Organization). 2012. *Land Rights Mean Social Justice for Cambodia's Indigenous Peoples*. January 2012.
- Mengleng E. 2012a. «Bunong» insult starts parliamentary debate about semantics. *Cambodia Daily*, November 18.
- \_\_\_\_\_ 2012b. CPP lawmaker to apologize for insult to Bunong minority. *Cambodia Daily*, November 30.
- Pheap, A., and B. Woods. 2012. Jarai accuse officials of pressure over private land titles. *Cambodia Daily*, December 14.
- Roeun, V. and K. Doyle. 2012. Ethnic Jarai community stands its ground. *Cambodia Daily*, September 14.
- Seangly, P. 2013. *Phnom Penh Post*, January 7.
- United Nations. 2007. *Indigenous Peoples – Lands, territories and natural resources*. United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues.
- Woods, B. and K. Naren. 2012. Minorities choosing private over communal. *Cambodia Daily*, November 30.
- WRM (World Rainforest Movement). 2005. *Indigenous peoples: Their forests, struggles and rights*. December.

<sup>1</sup> In 15 der 24 Provinzen Kambodschas gibt es 19 verschiedene indigene Gruppen. In Kambodschas Gesamtbevölkerung von 14,9 Millionen Menschen bezeichnen nur etwa 1,34 Prozent (ungefähr 179 000 Personen) eine indigene Sprache als ihre Muttersprache. Genaue Zahlen gibt es jedoch nicht, und die tatsächliche Zahl indigener Personen kann durchaus höher sein, da manche nicht mehr ihre Herkunftssprache sprechen und andere sich nicht gern als indigen einordnen möchten. Vgl.: «The Rights of Indigenous Peoples», Bericht für das UN-Komitee zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung, 76. Sitzung 2010 durch das Indigenous People NGO Network.

<sup>2</sup> Vgl. UN 2007.

<sup>3</sup> Vgl. WRM 2005.

<sup>4</sup> Vgl. ILO 2012.

<sup>5</sup> Bourdier 2009.

<sup>6</sup> Abschlussrede von H. E. Chan Sarun, Minister für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischereiwesen und Stellvertretender Vorsitzender des Rats zur Landpolitik, auf der Nationalen Tagung zur Politik der Landregistrierung und der Landnutzung bei den indigenen Gemeinschaften am 29. Januar 2007.

<sup>7</sup> Wieder ein Echo der Aussagen des Beamten, den Russell 1998 zitiert. Der Beamte sagte: «Die Völker (Bergstämme) sind glücklich über diese Investitionen, denn dann können sie für die Firmen arbeiten und sich eine Digitaluhr und andere Sachen kaufen.»

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> Vgl. Seangly 2013.

<sup>10</sup> «Free, Prior, and Informed Consent in the Development Process in Indigenous Peoples' Communities of Mondulakiri and Ratanakiri Province», NGO Forum, Phnom Penh, Januar 2012.

Diese Ausgabe von **Perspectives Asien** ist in englischer und deutscher Version erschienen und kann unter unten stehenden Adressen bezogen werden.

#### Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Asienreferat

Schumannstraße 8  
10117 Berlin

**T** 030 38524 361 / 362  
**E** asiaperspectives@boell.de  
**W** www.boell.de/asien

#### Büro Bangkok

Jost Pachaly  
75 Sukhumvit 53 (Paidee-Madee)  
Klongton Neua, Wattana  
Bangkok 10110

**T** 02 6625960 1  
**E** office@th.boell.org  
**W** www.boell-southeastasia.org

#### Büro Islamabad

Britta Petersen  
House 5, Street 90  
G-6/3, Embassy Road  
Islamabad

**T** 0092 51 2271545  
**E** info@pk.boell.org  
**W** http://www.pk.boell.org

#### Büro Neu-Delhi

Axel Harneit-Sievers  
C-20, First Floor  
Qutub Institutional Area  
New Delhi – 110016

**T** 0091 11 26854405  
**E** in-info@in.boell.de  
**W** http://www.in.boell.org

#### Büro Phnom Penh

Manfred Hornung  
#34, Street 222  
Khan Daun Penh  
Phnom Penh

**T** 00855 23210535  
**E** info@kh.boell.org  
**W** http://www.kh.boell.org

#### Büro Peking

Michael Büsgen  
8, Xinzhong Xijie, Gongti Beilu  
Asia Hotel, Office Building No.309  
100027 Beijing

**T** 0086 10 66154615  
**E** info@boell-china.org  
**W** http://www.cn.boell.org

#### Büro Kabul

Marion Regina Müller  
Qala-e-Fathullah  
Street 5, House #238  
Kabul

**T** 0093 700 295972  
**E** officekabul@hbfasia.org  
**W** www.boell-afghanistan.org

#### Impressum

Herausgeberin	Heinrich-Böll-Stiftung e.V.
Erscheinungsdatum	Juni 2013
Redaktion Mitarbeit	Katrin Altmeyer, Clemens Kunze, Ella Daschkey Caroline Bertram, Michael Büsgen, Axel Harneit-Sievers, Manfred Hornung, Mandy Ma, Marion Regina Müller, Jost Pachaly, Britta Petersen, Thorsten Volberg, Petra Zimmermann, Annette Maennel (V.i.S.d.P.)
Lektorat	Margret Kowalke-Paz
Übersetzung	Ingrid Fischer-Schreiber (Übersetzung Chinesisch-Deutsch), Jochen Schimmang (Übersetzung Englisch-Deutsch)
Layout / Satz	h neun Berlin
Druck	AZ Druck, Berlin
Papier	Inhalt: Envirotop, 100 g/m <sup>2</sup> matt hochweiß, Recyclingpapier aus 100% Altpapier Umschlag: Clarosilk, 200 g/m <sup>2</sup>



Die in den Artikeln vertretenen Meinungen sind die der Autoren und nicht notwendigerweise die der Heinrich-Böll-Stiftung.  
Die einzelnen Beiträge stehen unter der Creative Commons Lizenz: CC BY-NC-ND 3.0

