

We talk about petrol

Zwischenbilanz der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in der zentralafrikanischen Region*

Heidi Feldt/Axel Müller

“We share a belief that the prudent use of natural resource wealth should be an important engine for sustainable economic growth that contributes to sustainable development and poverty reduction, but if not managed properly, can create negative economic and social impacts” (EITI Principle 1)

Im Jahr 2000 riefen zivilgesellschaftliche Organisationen (Civil Society Organizations - CSOs) die Kampagne „Publish What You Pay“ (PWYP) ins Leben, um Unternehmen und Regierungen zu verpflichten, Zahlungen im Zusammenhang mit dem Abbau von Rohstoffen und der Förderung von Öl und Gas offenzulegen. Damit sollten in den rohstoffreichen, aber armen Ländern die Transparenz der Zahlungsflüsse erhöht, Korruption reduziert und die Mittel für die Armutsbekämpfung gesteigert werden. Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) hat diese Idee aufgenommen und einen entsprechenden Handlungsrahmen geschaffen. Denn die Transparenz im Rohstoffsektor wurde als wichtiges, wenn auch nicht hinreichendes Mittel angesehen, um die Rohstoffgovernance zu verbessern.

2002 von der britischen Regierung auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg lanciert, hat die Initiative schnell wachsende politische Unterstützung erfahren. EITI wird mittlerweile von einem ungewöhnlich breiten Bündnis von Regierungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen, Investitionsfonds sowie Weltbank und Internationalem Währungsfonds getragen.

Nach fast zehn Jahren ist es Zeit für eine Zwischenbilanz. Hat EITI tatsächlich dazu beigetragen, die Transparenz der Zahlungsflüsse in den Rohstoffländern zu erhöhen, Korruption zu reduzieren, den Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft zu erweitern, die Rohstoffgovernance zu stärken und letztendlich Armut zu reduzieren?

Brot für die Welt, Misereor und das Global Policy Forum Europe haben gemeinsam mit Partnern einige dieser Fragen anhand der Umsetzung von EITI in der zentralafrikanischen Region (Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Gabun, Äquatorialguinea, Zentralafrikanische Republik, Kamerun und Tschad) exemplarisch untersucht. Dies geschah nicht stellvertretend für die zivilgesellschaftlichen Organisationen dieser Länder. Unsere Studie versteht sich vielmehr als komplementär und soll die CSOs in diesen Ländern unterstützen.

* Diese Publikation ist die Kurzfassung eines ausführlichen Reports, der im Mai 2011 veröffentlicht werden soll.

Tabelle: EITI in den Ländern der zentralafrikanischen Region

Land	EITI Beitritt ⁽¹⁾	EITI Status ⁽¹⁾	Anzahl veröffentl. Berichte ⁽¹⁾	RWI Transparenzindex (in %) ⁽²⁾	Corruption Perception Index (Rang von insg. 178 Ländern) ⁽³⁾
Kamerun	2005	Close to compliant	3	41,8	146
Rep. Kongo	2007	Candidate	2	k.A.	154
Dem. Rep. Kongo	2007	Close to compliant	1	22,5	164
Tschad	2010	Candidate	-	k.A.	171
Gabun	2005	Close to compliant	3	41,8	110
Zentralafrikanische Republik	2007	Compliant	1	k.A.	154

(1) Quelle: www.eiti.org

(2) Quelle: Revenue Watch Institute: Revenue Watch Index 2010 (www.revenuewatch.org/rwindex2010/rwindex.html). 100% bedeutet vollständige Transparenz der öffentlichen Einnahmen aus dem extraktiven Sektor, 0% vollständige Intransparenz.

(3) Quelle: Transparency International: Corruption Perceptions Index 2010 (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010).

1 Ausgangslage: EITI in der zentralafrikanischen Region

Der Umsetzungsprozess in den einzelnen Ländern der zentralafrikanischen Region ist unterschiedlich weit fortgeschritten (s. Tabelle).

Alle Länder der Region sind EITI beigetreten, Kamerun und Gabun bereits im Jahr 2005. Das jüngste Beitrittsland ist der Tschad, welcher 2010 offiziell als Kandidat anerkannt wurde. Die Demokratische Republik Kongo (DRK), Kamerun und Gabun haben den Status „close to compliant“. Äquatorialguinea wurde 2007 als EITI-Kandidat aufgenommen, 2010 aber wieder ausgeschlossen, weil es die

Frist für die Überprüfung der EITI-Standards (Validation) nicht eingehalten hat.

Sowohl in Kamerun und Gabun als auch in der Republik Kongo wurden bisher mehrere EITI-Berichte veröffentlicht. Die Zentralafrikanische Republik und die DRK haben bislang jeweils einen Bericht veröffentlicht. Die Grundvoraussetzungen für den EITI-Prozess, wie die Einrichtung eines Multistakeholderkomitees und die Erstellung und Finanzierung von Arbeitsplänen, wurden in allen EITI-Ländern erfüllt.

Impressum

Autoren: Heidi Feldt (h.feldt@t-online.de) und Axel Müller (axel.mueller77@googlemail.com)

Herausgeber:

Brot für die Welt
Staffenbergstraße 76
D-70184 Stuttgart
Kontakt : Martin Quack

MISEREOR
Mozartstraße 9
D-52064 Aachen
Kontakt : Elisabeth Strohscheidt

Global Policy Forum Europe
Königstraße 37a
D-53115 Bonn
Kontakt : Jens Martens

2 Zwischenbilanz: Wirkungen von EITI in der zentralafrikanischen Region

Um die bisherigen Wirkungen von EITI in der zentralafrikanischen Region abzuschätzen, wurden folgende drei Hypothesen überprüft, die sich aus der PWYP-Grundsatz-erklärung ableiten und die die Grundlage des zivilgesellschaftlichen Engagements im EITI-Prozess bilden.*

Hypothese 1: EITI stabilisiert oder vergrößert den politischen Spielraum der Zivilgesellschaft im extraktiven Sektor von rohstoffreichen Entwicklungsländern

Bewertungskriterien

- » CSOs sind vollwertige Mitglieder des jeweiligen EITI-Multistakeholderkomitees, sie werden zu allen Sitzungen eingeladen, sind in der Struktur angemessen vertreten und bestimmen ihre Vertreter selbst. Die zivilgesellschaftlichen Mitglieder können sich im EITI-Komitee frei äußern und offen Kritik üben.
- » CSOs haben ungehinderten Zugang zur Presse und werden in der Presse im Zusammenhang mit EITI zitiert.
- » Die Kontakte zwischen Regierung, Unternehmen und CSOs sind etabliert und konsolidiert und werden auch zur Behandlung anderer Probleme genutzt.

Resultate

Zivilgesellschaft als Teil der EITI-Struktur

Die zivilgesellschaftlichen Vertreter in den nationalen EITI-Gremien sehen sich als anerkannte Mitglieder. Sie sind in die Strukturen integriert. So sind PWYP-Vertreter aus Kamerun, Gabun, Kongo, DRK, Tschad und der Zentralafrikanischen Republik Mitglied in den jeweiligen EITI-Gremien. In der Republik Kongo und im Tschad stellt die Zivilgesellschaft ebenso wie die Unternehmen einen Vizepräsidenten

des EITI-Komitees. Im Tschad hat die Zivilgesellschaft den Vorsitz des „Comité de pilotage“ (Lenkungsausschuss). Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an dem Komitee ist per Dekret geregelt. Allerdings wählen nur im Tschad und in der DRK die zivilgesellschaftlichen Organisationen unabhängig ihre Repräsentanten. Dies gilt zum Teil auch für Kamerun und die Republik Kongo, allerdings werden hier einige CSO-Vertreter direkt von der Regierung bestimmt. Dies führt dazu, dass innerhalb der CSO-Gruppe unterschiedliche Positionen vertreten werden.

Der Zugang zu nationalen und internationalen Medien hat sich in DRK, Kongo, Kamerun und Tschad verbessert. Die Presse berichtet über die Initiative und die Arbeit der CSOs, die dadurch auch zunehmend in der Öffentlichkeit als relevante Akteure im Bereich der extraktiven Industrie wahrgenommen werden.

EITI als Diskussionsplattform

Den größten Verdienst von EITI sahen die befragten CSO-Repräsentanten in den Ländern darin, dass EITI eine Plattform bietet, um Probleme des extraktiven Sektors insgesamt zu thematisieren.

EITI habe die Diskussion über Erdöl und Bergbau, die Rohstoffeinnahmen und deren Verwendung erst möglich gemacht. Vor zehn Jahren sei das noch ein Tabuthema gewesen, heute könne es nicht mehr unterdrückt werden. So sei es in der Republik Kongo heute zumindest möglich zu fragen: „Warum sind wir angesichts der Gewinne aus dem extraktiven Sektor noch so arm?“

Schutzfunktion von EITI für Aktivisten

Trotz des erweiterten Handlungsspielraums kam es in der Vergangenheit immer wieder zu offener Repression gegenüber zivilgesellschaftlichen Vertretern, so u.a. in der DRK, Gabun sowie in der Republik Kongo. Dass die Zahl dieser Übergriffe erheblich abgenommen hat, sehen zivilgesellschaftliche Organisationen als Verdienst von EITI so-

* Bei der Überprüfung der Hypothesen standen in unserer Studie die Umsetzung von EITI in Kamerun, der Republik Kongo und der DRK im Vordergrund. Daneben befassten wir uns mit der Situation im Tschad als dem jüngsten Kandidatenland, in dem der EITI-Prozess eine gewisse Dynamik aufweist. In Kamerun wurden während eines Recherche-Aufenthaltes im Dezember 2010 leitfadensbasierte Interviews mit allen Interessengruppen des EITI-Prozesses geführt. Die Analysen über die anderen Länder der Region (Republik Kongo, Tschad, Demokratische Republik Kongo, Gabun sowie Zentralafrikanische Republik) basieren auf persönlichen Interviews sowie auf den Antworten auf einen Fragebogen, der an die zivilgesellschaftlichen Repräsentanten im EITI-Prozess verschickt wurde. Daneben wurden Dokumente und Literatur ausgewertet, u.a. die nationalen EITI-Berichte und die Validierungsberichte.

wie der Mobilisierungskraft der PWYP-Netzwerke und ihrer weltweiten Mitglieder, die sich sehr für den Schutz von AktivistInnen eingesetzt haben. Ohne diesen Schutz wäre ihre Arbeit stark gefährdet und eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft an EITI sehr viel schwieriger.

Gefahr der Kooption

Einige CSO-VertreterInnen sahen infolge von EITI aber auch die Gefahr einer schleichenden Kooption der Zivilgesellschaft durch die Regierungen. Sie verwiesen dabei auf die „Per diem“-Zahlungen für Sitzungen der nationalen EITI-Komitees und ihrer Arbeitsgruppen sowie auf die Teilnahme an Reisen zu Konferenzen. Zudem wird auf viele CSOs in den EITI-Ländern ein „sanfter“ Druck durch die Regierungen ausgeübt, indem ein „patriotisches“ Verhalten eingefordert wird. So wurde CSO-Mitgliedern des Öfteren nahe gelegt, dass sie intern Kritik üben könnten, doch wenn das Multistakeholderkomitee eine Entscheidung getroffen habe und ihre Position nicht berücksichtigt wurde, sollten sie dies nicht in die Öffentlichkeit tragen und kritisieren.

Der Gefahr der Kooption sind sich viele CSO-Vertreter bewusst, eine offene Diskussion darüber wird aber nach Aussage mehrerer Interviewpartner nicht geführt.

Schlussfolgerungen

- » EITI hat den politischen Spielraum der Zivilgesellschaft im extraktiven Sektor stabilisiert. CSOs sind akzeptierte Stakeholder, sie partizipieren und können innerhalb von EITI ihre Positionen präsentieren. Zwar sind sie in den meisten Ländern der Region dem „sanften“ Druck der Regierungen ausgesetzt, aber Verhaftungen, Ausreiseverbote und andere Formen der offenen Repression sind dank der Interventionen des internationalen EITI-Vorstands, des PWYP-Netzwerks sowie internationaler Organisationen zurückgegangen.
- » Die CSOs sind in der Lage, ihre Kontroll- und Monitoringfunktion (watchdog) wahrzunehmen, sehen aber die Gefahr der Kooption.
- » Der beste Schutz vor Kooption ist der offene und reflektierte Umgang mit der Kooptionsgefahr. Daher sollte innerhalb von PWYP dieses Thema im Rahmen eines wechselseitigen Erfahrungsaustauschs offen diskutiert werden.

Hypothese 2: EITI trägt zu mehr Transparenz der Zahlungsflüsse im extraktiven Sektor bei - und dadurch mittelfristig zur Erhöhung der Rechenschaftspflicht (accountability) der Regierungen und langfristig der Ressourcen für die Armutsbekämpfung.

Bewertungskriterien

- » CSOs nutzen die EITI-Berichte, um stärkere Rechenschaftspflicht der Regierungen einzufordern.
- » CSOs können ausgehend von den EITI-Berichten die Zahlungen aus der extraktiven Industrie im Staatshaushalt verfolgen.
- » Im Rahmen des EITI-Prozesses (z.B. in den EITI-Berichten) werden Diskrepanzen zwischen Zahlungen und deklarierten Staatseinnahmen aufgedeckt. Die Diskrepanzen werden im Laufe der Jahre kleiner.

Ob EITI langfristig dazu führt, dass mehr Ressourcen für die Armutsbekämpfung in den Ländern mobilisiert werden können, konnte im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden.

Resultate

Bekanntmachung und Verbreitung der Initiative

Durch EITI sind zum ersten Mal in der Geschichte der betreffenden Länder Zahlen aus dem Erdöl- und Bergbausektor offiziell veröffentlicht worden. Die EITI-Berichte stellen nicht nur die Zahlungsströme dar, sondern auch die Produktionszahlen nach Sektoren und Lagerstätten. Dies wird als wichtiger Schritt auf dem Weg zu mehr Information und Transparenz im Rohstoffsektor angesehen. Jedoch ist EITI für die breite Öffentlichkeit der Länder weiterhin unbekannt. Die Informationen bleiben bisher auf eine kleine Gruppe der Bevölkerung beschränkt.

Qualität und Bedeutung der EITI-Berichte

Zentraler Bestandteil des EITI-Prozesses sind die nationalen Berichte. Es wird von allen Interessensgruppen grundsätzlich als ein großer Fortschritt gewertet, dass Zahlen vorgelegt werden und die Einnahmen aus dem extraktiven Sektor belegt werden können. Doch die bisher erstellten Berichte werden von den zivilgesellschaftlichen Vertretern als wenig aussagekräftig angesehen, da sie nur aggregierte und unvollständige Daten enthalten. Eine Ausnahme stellt der Bericht der DRK dar, in dem alle Zahlungsströ-

me nach Unternehmen aufgelistet werden. Im Gegensatz dazu hätten aggregierte Zahlen über Einnahmen und Ausgaben „nichts mit dem Leben der Menschen im Land zu tun“ (NRO-Vertreter in Kamerun). Die Berichte spiegeln selten die tatsächlichen Rohstoffeinnahmen in den Ländern wider. In der Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik und in Kamerun beteiligen sich mehrere Konzerne nicht an EITI. In der DRK und in der Zentralafrikanischen Republik kommt hinzu, dass der informelle Sektor eine wichtige Rolle spielt, aber bislang in den EITI-Berichten nicht berücksichtigt wurde – auch aus technischen Gründen. Die Zahlungsströme in den Berichten weisen zudem große Diskrepanzen zwischen Konzernzahlungen und Regierungseinnahmen auf, die in den Berichten nicht kommentiert werden.

Die veröffentlichten Zahlen haben somit wenig mit den realen Einnahmen aus dem Sektor zu tun. Es können weder diese Zahlen im staatlichen Haushalt weiterverfolgt werden, noch sind Aussagen darüber möglich, wie die Zahlungen aus den extraktiven Industrien verwendet werden. Anhand der EITI-Berichte lässt sich außerdem nicht überprüfen, ob die Korruption in dem Sektor durch die EITI-Berichterstattung geringer geworden ist oder nicht.

Schlussfolgerungen

- » Die mangelnde Relevanz der bisherigen EITI-Berichte für die Bevölkerung der jeweiligen Länder kann zu einem zentralen Problem für den EITI-Prozess werden. Die Berichte werden de facto außerhalb des engen EITI-Zirkels kaum genutzt. Wenn Transparenz nicht das Ziel sondern Mittel zum Zweck einer besseren Governance im Rohstoffsektor sein soll, dann müssen die Informationen über EITI in den Ländern wesentlich weiter verbreitet werden.
- » Von zivilgesellschaftlicher Seite wird vor allem gefordert, nicht nur aggregierte sonder projekt- und unternehmensbezogene Daten zu veröffentlichen. EITI müsse schließlich nicht nur auf der nationalen sondern auch auf der lokalen Ebene (näher an den Menschen) umgesetzt werden.
- » Um ein Monitoring der Einnahmen und Ausgaben der Gelder im extraktiven Sektor durchführen zu können, ist eine intensive Verzahnung der EITI-Mitarbeit und des umfassenden Budgetmonitoring sinnvoll. Im Tschad existiert beispielsweise ein Kontrollgremium für die Einnahmen aus dem Erdölsektor, das komplementär zu EITI agiert. In einigen Ländern (Kongo, Tschad, Gabun, DRK, Kamerun) befassen sich die PWYP-Mitglieder inzwischen auch mit dem Budgetmonitoring.

Hypothese 3: Durch EITI werden weitere, national als notwendig erachtete Reformen im extraktiven Sektor angestoßen

Ziel von EITI ist die Transparenz der Zahlungsströme im Rohstoffsektor als ein wichtiger erster Schritt zu einer Verbesserung der Governance in dem Sektor. Dies geschieht in dem Bewusstsein, dass Transparenz allein nicht genügt, um Entwicklungswirkungen aus Rohstoffreichtum zu verbessern. Die Hypothese lautet daher, dass durch EITI weitere, national als notwendig erachtete Reformen im extraktiven Sektor angestoßen werden.

Bewertungskriterien

- » Neben der Regelung zur Offenlegung der Zahlungsströme wurden weitere Reformgesetze in den Ländern umgesetzt oder zumindest vorgeschlagen und in den Parlamenten diskutiert.

Resultate

Grundsätzlich ist festzustellen, dass EITI in den zentralafrikanischen Ländern bislang keine signifikanten Reformen im extraktiven Sektor angestoßen hat.

Allerdings wurden von zivilgesellschaftlicher Seite immer wieder Initiativen und Diskussionen über Reformen angeregt, so z.B. die Erstellung eines EITI-Gesetzes (wie z.B. in Nigeria), die Integrierung von EITI in neuen Verträgen mit Rohstoffkonzernen oder die Verankerung von EITI in der Verfassung. Diese Diskussionen sind in verschiedenen Multistakeholderkomitees im Gange und könnten zu baldigen Veränderungen in diesem Bereich führen. Dies hängt jedoch vor allem vom politischen Willen der jeweiligen Regierungen ab.

Vereinzelt hat der EITI-Prozess dazu beigetragen, dass weitergehende Reformen im extraktiven Sektor veranlasst wurden, so z.B. in der DRK. Dort führen die CSOs die Überprüfung der Verträge im Bergbausektor u.a. auf den EITI-Prozess zurück.

Auf regionaler Ebene will die zentralafrikanische Wirtschaftsunion (CEMAC, Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale) die Bergbaugesetzgebung in den Mitgliedsländern harmonisieren. Auch hier wird EITI als ein Wegbereiter für die Reform gesehen.

Schlussfolgerung

- » Auch wenn EITI bislang nicht ursächlich zu substantiellen Reformen im extraktiven Sektor führte, so sehen die unterschiedlichen Stakeholder EITI in der zentralafrikanischen Region durchaus als Plattform, um den Weg zu weiteren Reformen im extraktiven Sektor zu bereiten.

3 Empfehlungen für die Zukunft von EITI

1. Die Zukunft von EITI hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, die Relevanz, Aussagekraft und Verbreitung der nationalen EITI-Berichte zu verbessern. Dazu wären folgende Schritte notwendig:

- » Alle Unternehmen aus dem extraktiven Sektor eines Landes müssen sich ohne Ausnahme am EITI-Prozess beteiligen. Nur so können vollständige und umfassende Daten erhoben werden. Dies wird nur durch die Schaffung entsprechender nationaler gesetzlicher Grundlagen möglich sein.
- » Notwendig ist die Veröffentlichung von nach Projekten und Unternehmen disaggregierten Daten, um ein Minimum an Nachverfolgbarkeit der Zahlungen zu ermöglichen.
- » Diskrepanzen zwischen den deklarierten Zahlungen der Unternehmen und den veröffentlichten Einnahmen der Regierungen müssen durch EITI geklärt werden.
- » Die Berichte müssen in eine verständliche Sprache übertragen und verbreitet werden, damit sie nicht nur einem kleinen Insiderkreis zugänglich sind. Dies ist bereits Teil der EITI-Kriterien, bedarf aber der verbesserten Umsetzung.
- » Wo immer es sinnvoll ist, sollte EITI auch auf der lokalen und regionalen Ebene umgesetzt werden und so näher an die Lebensrealität der Menschen gebracht werden.
- » Der informelle Sektor sollte in den Berichten berücksichtigt werden, da er in einigen Ländern den wichtigsten Wirtschaftszweig darstellt und einen Großteil der Rohstoffeinnahmen generiert.

2. Die Untersuchungen in der zentralafrikanischen Region haben gezeigt, dass die Verbesserung der Transparenz der Zahlungsflüsse im Rahmen von EITI nur einen kleinen Ausschnitt der Probleme rohstoffreicher Länder adressiert. Notwendig ist die erhöhte Transparenz entlang der gesamten Wertschöpfungskette, um die Beziehungen zwischen Rohstoffunternehmen und staatlichen Stellen offenzulegen und Korruption zu erschweren. Außerdem bedarf es starker Institutionen, die in der Lage sind, Korruption zu sanktionieren. Dies ist bisher nicht Bestandteil von EITI. Die Weltbank wollte bereits mit ihrem Modell des „EITI++“ die Transparenz entlang der gesamten Wertschöpfungskette erhöhen. Sie hat dies aber nicht entsprechend umgesetzt. Notwendig wäre daher die Weiterentwicklung von EITI, damit die Initiative nationale Prozesse zum Abbau von Korruption und zur Verbesserung der Rohstoffgovernance unterstützt. Dies könnte z.B. durch die Einführung eines „Premiumstandards“ innerhalb von EITI geschehen. Eine Grundvoraussetzung dafür ist der entsprechende politische Wille der Regierungen in den Rohstoffländern.

3. Die PWYP-Gruppen, die in den EITI-Gremien Mitglied sind und dort eine aktive Rolle spielen, müssen weiterhin gestärkt werden. Dies gilt sowohl für die Entwicklung fachlicher Kapazitäten (capacity development), als auch für die finanzielle Unterstützung. Nur so werden sie in der Lage sein, ihre Watchdog-Funktion wahrzunehmen und die Initiative konstruktiv voranzutreiben.

Der Schutz der zivilgesellschaftlichen AktivistInnen in den nationalen EITI-Komitees ist die wesentliche Voraussetzung dafür, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen ihre Kontrollfunktion wahrnehmen und damit dem Prozess die notwendige Glaubwürdigkeit verleihen können. Die Regierungen – die der Rohstoffländer wie auch die der EITI unterstützenden Staaten - müssen daher den Schutz der zivilgesellschaftlichen AktivistInnen in den nationalen EITI-Gremien uneingeschränkt garantieren.