



Serie Entwicklungsfinanzierung: Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor in Subsahara-Afrika

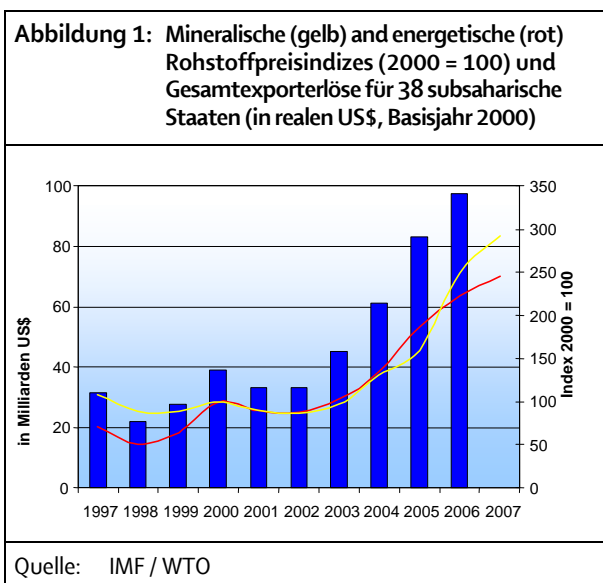
Der extraktive Sektor gibt vielen Staaten in Subsahara-Afrika die Möglichkeit, eigene Mittel zur Finanzierung der Millenniumsziele (MDGs) zu mobilisieren. Jedoch ist die Generierung von Staatseinnahmen aus dem Bergbau- und Ölsektor keine einfache Aufgabe und die Einnahmen unterliegen hohen Schwankungen aufgrund der volatilen Weltmarktpreise.

Die meisten subsaharischen Staaten sind weit davon entfernt, ihr Potenzial für Staatseinnahmen aus dem extraktiven Sektor auszuschöpfen. Gründe hierfür sind mangelnde Transparenz, Korruption sowie eine inadäquate Besteuerung und Steuererhebung. Viele Verträge zwischen Regierungen und Unternehmen sind unbefriedigend im Hinblick auf die Staatseinnahmen. Darüber hinaus fehlt oft ein Einnahmenmanagement, welches den zyklischen Rohstoffpreisen Rechnung trägt sowie gute Investitionsbedingungen wie z. B. eine funktionierende Infrastruktur.

Insgesamt könnte der extraktive Sektor eine wichtige Rolle in der Generierung von Eigenmitteln zur Finanzierung der MDGs spielen, wenngleich kurzfristige Einnahmen nicht überschätzt werden sollten. Entwickelte Bergbauländer wie Kanada und Australien zeigen, dass eine funktionierende staatliche und unternehmerische Governance entscheidend dafür sind, ob der extraktive Sektor zur Entwicklung eines Landes beiträgt oder nicht. Viele subsaharische Staaten brauchen Unterstützung bei der Generierung von Staatseinnahmen und der langfristigen Entwicklung des extraktiven Sektors. Transparenz ist ein erster wichtiger Baustein. Gute Investitionsbedingungen, funktionierende Steuersysteme, eine effektive Steuerverwaltung, bessere Verträge zwischen Regierungen und Unternehmen und ein optimiertes Einnahmenmanagement sind weitere notwendige Schritte. Sozial- und Umweltstandards sind wichtig, um den extraktiven Sektor nachhaltig zu entwickeln.

1. Auf und Ab der Rohstoffpreise

Mineralische Rohstoffmärkte bewegen sich in starken Zyklen. In den vergangenen fünf Jahren führte das rapide Wirtschaftswachstum, insbesondere in Schwellenländern wie China, zu starken Preissteigerungen. Dies löste einen Boom an Exporteinnahmen, Wirtschaftswachstum und ausländischen Direktinvestitionen in vielen rohstoffexportierenden Staaten Subsahara-Afrikas aus.



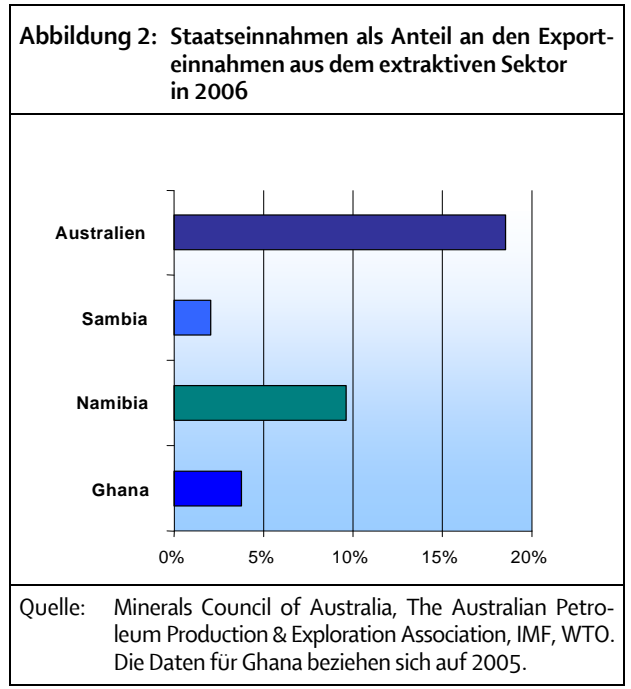
Durch die aktuelle Weltwirtschaftskrise sind die Rohstoffpreise wieder auf das niedrige Niveau der 90er Jahre gefallen. Die weiteren Aussichten sind höchst unsicher. Die Entwicklung von Angebot und Nachfrage aus den Schwellenländern ist abhängig von der Entwicklung der Weltwirtschaft, dem technologischen Wandel und dem politischen Umfeld. Trotz der hohen Unsicherheit bezüglich der Entwicklung der Weltmarktpreise, ist der extraktive Sektor eine wichtige Quelle für potenzielle Staatseinnahmen in vielen subsaharischen Staaten. Diese können aufgrund der geologischen Gegebenheiten einen komparativen Vorteil gegenüber anderen Bergbaustaaten wie Australien oder Kanada aufweisen.

2. Niedrige Staatseinnahmen trotz des Booms

Die Exporterlöse aus dem Rohstoffsektor sind in den vergangenen Jahren in Subsahara-Afrika massiv gestiegen. Gleichzeitig sind die Staatseinnahmen verglichen mit klassischen Bergbaunationen wie Kanada oder Australien gering geblieben.

Im Jahr 2006 hat z. B. Sambia Rohstoffe im Wert von über 3 Mrd. US\$ exportiert, aber nur Staatseinnahmen von 61 Mio. US\$ verzeichnet. In Namibia betragen die Staatseinnahmen 175 Mio. US\$ im Jahr 2006, während der Exportwert bei über 1,5 Mrd. US\$ lag. Die meisten dieser Staatseinnahmen stammen aus dem Diamantenbergbau, während Zink, Kupfer und Uranminen gar keine

Steuern gezahlt haben. Die DR Kongo hat im Jahr 2004 Staatseinnahmen von 16,4 Mio. US\$ aus dem extraktiven Sektor erhalten, während das Land nach offiziellen Statistiken Mineralien im Wert von beinahe 1 Mrd. US\$ exportierte. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) schätzt, dass Mineralien im Wert von einer weiteren Milliarde US\$ illegal aus dem Land geschmuggelt wurden.



Große Schwellenländer wie die VR China oder Indien spielen eine zunehmend wichtige Rolle bei der Finanzierung von Infrastruktur im Austausch für den Zugang zu Rohstoffen. China hat z. B. Exportkredite in Höhe von 50 Mrd. US\$ über einen Dreijahreszeitraum angeboten, um Investitionen in Nigeria zu fördern. In der DR Kongo plant China den Bau von Infrastruktur wie z. B. 2400 Meilen Straße, 2000 Meilen Schienennetze, 32 Krankenhäuser, 145 Gesundheitszentren und zwei Universitäten im Wert von 6 Mrd. US\$ im Austausch gegen Kupfer- und Kobaltimporte.

Zusammengefasst sind die subsaharischen Staaten Afrikas weit davon entfernt, einen ähnlichen Anteil von Staatseinnahmen in Relation zu den Exporterlösen aus dem extraktiven Sektor zu erreichen, wie die klassischen westlichen Bergbau-Länder Kanada und Australien.

3. Potenzielle Staatseinnahmen bis 2015

Das Potenzial für Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor ist wesentlich höher als die bisher erzielten Einnahmen in subsaharischen Staaten. Eine Studie der BGR zeigt, dass unter bestimmten Annahmen Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor signifikant zur Finanzierung der MDGs beitragen könnten. In den vier Fallstudien (Namibia, Ghana, Sambia und Mosambik) werden die fehlenden Mittel, die von den nationalen Regierungen aufgebracht werden müssen, um die MDGs zu erreichen, auf über 33 Mrd. US\$ für den Zeitraum von 2008 bis

2015 geschätzt. Im gleichen Zeitraum könnten diese Staaten selbst in einem mittleren Szenario mit fallenden Rohstoffpreisen über 15 Mrd. US\$ Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor einnehmen.

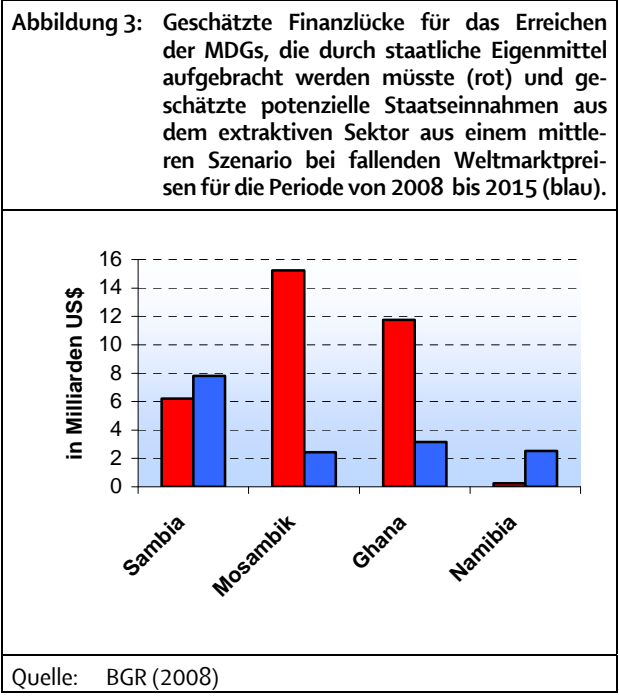
Das *Overseas Development Institute* schätzt, dass Nigeria, Äquatorial Guinea, Sudan, Angola, Kongo Brazzaville und Gabun jeweils mehr Staatseinnahmen aus dem Ölsektor gewinnen könnten, als sie für die Finanzierung der MDGs brauchen.

Das langfristige Potenzial des extraktiven Sektors in Afrika ist aufgrund der vorteilhaften geologischen Gegebenheiten gut. Dies gilt insbesondere für Staaten wie die DR Kongo oder Angola, wo Bürgerkriege eine Entwicklung des Sektors bisher behindert haben. Im Vergleich zu Kanada oder Australien liegt das subsaharische Afrika bei den Rohstoffexporten weit zurück. Während Kanada im Jahr 2005 Rohstoffe im Wert von 1000 US\$ pro km² exportierte, liegt diese Zahl in Afrika bei nur 1600 US\$ pro km².

Warum fällt es den subsaharischen Staaten Afrikas so schwer, ihr Potenzial an Staatseinnahmen aus dem extraktiven Sektor auszuschöpfen?

4. Investitionsbedingungen

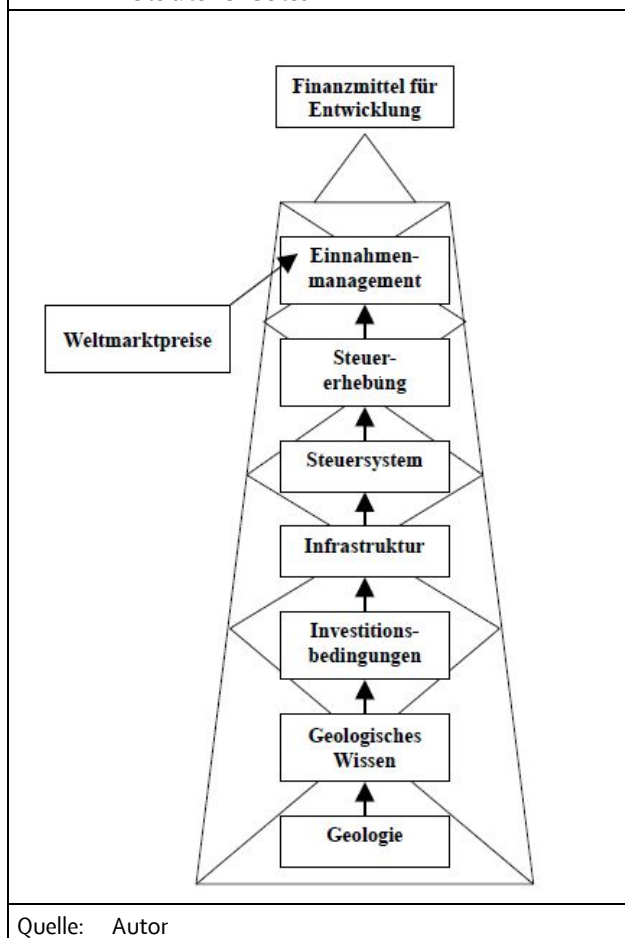
Aufgrund der hohen Kapitalintensität und der Langfristigkeit von Investitionsentscheidungen sind sichere Investitionsbedingungen entscheidend, um langfristig Staatseinnahmen aus dem extraktiven Sektor zu erzielen. Der *Fraser Index*, welcher Informationen zu den Investitionsbedingungen im extraktiven Sektor bündelt, zeigt, dass es den subsaharischen Staaten an einem verlässlichen Steuersystem, Rechtssicherheit für Bergbaulizenzen, vorhersehbaren Bergbauauflagen und politischer Stabilität fehlt.



Die Folge ist, dass Afrika wesentlich weniger Explorationsinvestitionen erhält als z. B. Kanada. Im Zeitraum von

1991 bis 2007 wurden in Kanada im Durchschnitt 55 US\$ pro km² in die Exploration investiert. In Afrika waren es nur 16 US\$ pro km². Geologische Daten sind ebenfalls oft nicht ausreichend erhältlich.

Figure 1: Generierung von Staatseinnahmen aus dem extraktiven Sektor



Quelle: Autor

5. Fehlende Infrastruktur

Vielen subsaharischen Staaten Afrikas fehlt die Infrastruktur für den extraktiven Sektor, wie Transportwege oder Elektrizität. Zum Beispiel schränkt die fehlende Elektrizität in Sambia die Eröffnung von neuen Kupferbergwerken ein. Selbiges gilt für Südafrika und Ghana. Viele mineralische Rohstoffe benötigen Transportwege für Massengüter wie Eisenbahn, Wasserwege, Hafenanlagen und adäquate Straßen. In Mosambik z. B. muss die gesamte Infrastruktur erst aufgebaut werden, bevor die Bergbauproduktion von Koks kohlen und Titansänden beginnen kann. Diese Probleme haben in vielen Projekten zu massiven Verzögerungen bei der Aufnahme der Produktion geführt, obwohl die Weltmarktpreise in dieser Phase sehr hoch waren und das generelle geologische Potenzial gut ist.

6. Besteuerung des extraktiven Sektors

Vielen Staaten fehlt ein funktionierendes Steuersystem für den extraktiven Sektor sowie die Fähigkeit auf gleicher Augenhöhe mit Bergbauunternehmen Verträge auszuhandeln. Z. B. hat Sambia Ende der 90er Jahre eine

Reihe von "Entwicklungsabkommen" bei der Privatisierung seines Kupfersektors abgeschlossen. Diese haben die angewendeten Förderzinsen von 3 % auf 0,6 % reduziert. Folglich waren die Staatseinnahmen hieraus selbst in der Hochpreisphase von 2004 bis 2008 gering. Ein ähnlicher Fall ist Mosambik, wo eine Reihe von "Mega-Projekten" wie z. B. die Corridor Titan-Sande-Mine, weitestgehend von Steuern befreit sind, um damit ausländische Direktinvestitionen zu fördern.

Insgesamt ist es aufgrund der hohen Schwankungen bei Rohstoffpreisen besonders schwierig eine faire Balance bei der Besteuerung des extraktiven Sektors zu finden. Einige subsaharische Staaten wie die DR Kongo, Sierra Leone oder Sambia reformieren zur Zeit ihre Rohstoffbesteuerung mit dem Ziel, höhere Staatseinnahmen zu erzielen. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass eine Kombination aus unsicheren steuerlichen Rahmenbedingungen und fallenden Rohstoffpreisen Investitionen hemmt.

7. Ineffektive Steuererhebung

Ein Schlüsselproblem ist die Umsetzung der bestehenden Steuerregime. Viele Staaten verfügen kaum über eine funktionierende Steuerverwaltung und Bergaufsichtsbehörden. Korruption und unklare Kompetenzverteilungen erschweren die Generierung von Staatseinnahmen. Es fehlt an qualifiziertem Personal und Ausstattung. Während Bergbau- und Ölunternehmen internationale Beratungsunternehmen engagieren können, hat die lokale Administration häufig Schwierigkeiten, Steuererklärungen nachzuvollziehen. Es mangelt an bergmännischen, betriebswirtschaftlichen und geologischen Kenntnissen, um z. B. Angaben zu Abschreibungen und Verlustvorschreibungen zu überprüfen. Auch besteht häufig keine eindeutige Definition für die Berechnung der zugrunde gelegten Rohstoffpreise. Manche Steuern, wie zum Beispiel Kapitalertragsteuern, werden einfach nicht gezahlt. Diese Mängel in der Steuererhebung führen dazu, dass viele Staaten ihr Potenzial an Staatseinnahmen nicht ausschöpfen. Fehlende Transparenz hat diese Schwierigkeiten lange überdeckt. Die "Extractive Industries Transparency Initiative" (EITI) ist deswegen ein wichtiger Schritt, um diese Probleme aufzudecken.

8. Einnahmenmanagement für eine nachhaltige Entwicklung

Aufgrund der starken Preisschwankungen ist ein funktionierendes Einnahmenmanagement für rohstoffreiche subsaharische Staaten entscheidend.

Viele Staaten haben Schwierigkeiten, Staatseinnahmen in Zeiten von hohen Preisen abzuschöpfen und diese antizyklisch bei niedrigen Preisen wieder auszugeben. Norwegen hat z. B. einen "Erdölfonds" (Oljefondet) gegründet, um die Gewinne aus dem Ölsektor anzulegen und diese in schwierigeren Zeiten einsetzen zu können. Das Wissen zur Einrichtung solcher Fonds ist frei verfügbar und einige Staaten wie São Tomé und Sambia bauen gerade derartige Fonds auf.

Staatseinnahmen aus dem extraktiven Sektor werden auch oft nicht so ausgegeben, dass die sogenannte "Holländische Krankheit", also eine Aufwertung der Währung, verhindert werden kann. Die Staatseinnahmen sollten im Übrigen auch den Anrainerkommunen zu Gute kommen. Der extraktive Sektor kann außerdem starke negative Effekte auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit haben. Für eine langfristig nachhaltige Entwicklung sind soziale und umweltpolitische Standards nötig. Investitionen z. B. in Abwasserreinigung oder Rekultivierung sind nötig.

Kasten 1: EITI, der Kimberley-Prozess und andere Initiativen

Die "Extractive Industries Transparency Initiative" (EITI) beabsichtigt, eine höhere Transparenz für die Geldflüsse von Bergbau- und Erdölunternehmen an Regierungen zu erreichen. Sie hat hierzu freiwillige Standards für die Offenlegung von Geldflüssen etabliert. Obwohl es zur Zeit über 20 Kandidatenstaaten gibt, hat bisher noch kein Staat die Standards voll erfüllt.

Die Weltbank hat 2008 eine Initiative zur Unterstützung von "Good Governance" entlang sämtlicher Wertschöpfungsstufen des extraktiven Sektors begonnen. Zur Zeit noch in der Pilotphase, stellt die Initiative rohstoffreichen Entwicklungsländern Training und Beratung zur Verbesserung von Investitionsbedingungen, Besteuerung und Einnahmenmanagement zur Verfügung.

Der Kimberley-Prozess (KPCS) wurde 2002 von Regierungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der internationalen Diamantenindustrie eingesetzt. Ziel ist es, „Blutdiamanten“ aus Krisengebieten vom Weltmarkt fernzuhalten. Dies geschieht über eine zertifizierte Handelskette. Nach Angaben von KPCS ist hierdurch der Anteil von „Blutdiamanten“ am Welthandel von 15 auf unter 1 % gesunken.

Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe unterstützt im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit den Aufbau von geologischen Diensten und Bergbauadministrationen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung des extraktiven Sektors. Zur Zeit entwickelt sie zertifizierte Handelsketten für mineralische Rohstoffe und einen analytischen „Fingerabdruck“ für Koltan.

Weitere Initiativen sind Norwegens "Öl für Entwicklung"-Fonds, das *Revenue Watch Institute* und „Publish What You Pay“. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen unterstützt rohstoffreiche Staaten mit Projekten für "Capacity Development for Negotiating and Regulating Large-scale Investment Contracts" und "Global Programme on Governance of Non-Renewable Natural Resources for Sustainable Development".

9. Schlussfolgerungen für die Entwicklungsfinanzierung

Staatseinnahmen aus dem extraktiven Sektor im subsaharischen Afrika könnten einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der MDGs leisten. Sie bieten die Möglichkeit zur Generierung erheblicher Eigenmittel. Die Größenordnung des Beitrags ist von Land zu Land unterschiedlich. Allerdings sind Staatseinnahmen aus dem extraktiven Sektor keine einfach zu generierenden Ein-

nahmen und unterliegen großen Schwankungen aufgrund instabiler Weltmarktpreise. Kurzfristige Beiträge sollten entsprechend nicht überschätzt werden. Vielmehr ist die Generierung von Einnahmen und die Entwicklung des extraktiven Sektors – ähnlich wie in Kanada oder Australien – aufgrund der hohen Kapitalintensität und der langfristigen Investitionszyklen eine langfristige Aufgabe.

Subsaharische Staaten brauchen hierbei Unterstützung. EITI ist ein wichtiger erster Schritt, um die bestehenden Probleme in der Steuererhebung aufzudecken. Weitere entscheidende Schritte zur langfristigen Generierung von Staatseinnahmen sind die Verbesserung von Investitionsbedingungen und Infrastruktur, die Überarbeitung von Steuersystemen, der Aufbau einer effizienteren Steuererhebung und die Etablierung eines funktionierenden Einnahmenmanagements. Die Staaten brauchen außerdem Unterstützung bei Verhandlungen mit Investoren. Schlussendlich müssen Sozial- und Umweltstandards effektiv überwacht und umgesetzt werden.



Martin Stürmer

Gastwissenschaftler in der Abteilung "Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung"

Mit Unterstützung von Johan Karlsson.

Literaturverzeichnis

Humphreys, M. / J.D. Sachs / J.E. Stiglitz (2007): *Escaping the resource curse*, New York: Columbia University Press

Otto, J. et al. (2006): *Mining royalties: a global study of their impact on investors, government, and civil society*, Washington, DC: World Bank

Overseas Development Institute (ODI) (2005): *Does the sustained global demand for oil, gas and minerals mean that Africa can now fund its own MDG financing gap?* London (ODI Briefing Note 6)

Stürmer, M. / P. Buchholz (2008): *Government revenues from the extractive sector in Sub-Saharan Africa: A potential for funding the Millennium Development Goals?* Hannover: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe

Serie Entwicklungsfinanzierung:

- 8/2008 Die Finanzkrise und die Entwicklungsländer
- 9/2008 Staatseinnahmen aus dem Rohstoffsektor in Subsahara-Afrika
- 10/2008 Regionale Entwicklungsbanken – Wichtige multilaterale Institutionen mit regionaler Identität
- 11/2008 Sind Cash-Transfers eine geeignete Alternative zu Energie- und Nahrungsmittelsubventionen?
- 12/2008 Wundermittel FDI? Der Entwicklungsbeitrag ausländischer Direktinvestitionen
- 13/2008 Neue Geber in der Entwicklungskooperation
- 14/2008 Steigerung inländischer Ressourcenmobilisierung durch Bekämpfung von Steuerflucht
- 15/2008 Anreize für Privatinvestitionen in die Begrenzung des Klimawandels