

# KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

ENTWICKLUNG, SOZIALE  
SICHERUNG UND NACHHALTIGES  
WIRTSCHAFTEN

■ **Entwicklungspartner-  
schaften: Die Bedeutung  
des Mittelstandes für eine  
nachhaltige Entwicklung**  
*Matthias Bauer*

■ **Entwicklung und soziale  
Sicherheit in Asien**  
*Paul Linnarz*

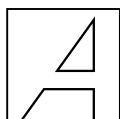
■ **Ressourcenreichtum und  
Rohstoffboom – Herausfor-  
derungen für Regierungs-  
führung und Entwicklung  
in Subsahara-Afrika**  
*Bernd Althusmann /  
Angelika Klein / Stefan Reith*

■ **Neuerfindung einer Volks-  
partei? Die niederländischen  
Christdemokraten**  
*Olaf Wientzek*





**KAS**  
**AUSLANDSINFORMATIONEN**  
**7 | 14**



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

30. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-53 383

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: [nadine.mensel@kas.de](mailto:nadine.mensel@kas.de)

**Bankverbindung:**

Commerzbank Bonn

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

**Herausgeber:**

Dr. Gerhard Wahlers

**Redaktion:**

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Olaf Jacob

Andrea Ellen Ostheimer

Jens Paulus

**Verantwortliche Redakteurin:**

Dr. Nadine Mensel

*Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.*

**Bezugsbedingungen:**

*Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt.*

*Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird.*

*Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (obige Anschrift)*

*Das Copyright für die Beiträge liegt bei den KAS-Auslandsinformationen.*

**Satz:** racken, Berlin



*CO<sub>2</sub>-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausgezeichnet ist.*

## **Inhalt**

### **4 | EDITORIAL**

#### **Entwicklung, soziale Sicherung und nachhaltiges Wirtschaften**

### **8 | ENTWICKLUNGSPARTNERSCHAFTEN: DIE BEDEUTUNG DES MITTELSTANDES FÜR EINE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG**

*Matthias Bauer*

### **24 | ENTWICKLUNG UND SOZIALE SICHERHEIT IN ASIEN**

*Paul Linnarz*

### **51 | RESSOURCENREICHTUM UND ROHSTOFFBOOM – HERAUSFORDERUNGEN FÜR REGIERUNGSFÜHRUNG UND ENTWICKLUNG IN SUBSAHARA-AFRIKA**

*Bernd Althusmann / Angelika Klein / Stefan Reith*

#### **Andere Themen**

### **99 | NEUERFINDUNG EINER VOLKSPARTEI? DIE NIEDERLÄNDISCHEN CHRISTDEMOKRATEN**

*Olaf Wientzek*



## EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

außergewöhnliche Belastungen wie die noch nicht überwundene globale Finanz- und Wirtschaftskrise stellen das Verhältnis von Gesellschaft und Staat auf die Probe. Einerseits erwarten die Menschen von der Politik Maßnahmen, um die negativen Auswirkungen einzudämmen und die gesellschaftlichen Kosten den Umständen angemessen zu gestalten. Sie wollen sich zudem auf das soziale Netz und die Solidargemeinschaft für die Dauer individueller Not verlassen können. Andererseits erwartet der Staat von den Bürgern, dass auch sie zur Krisenbewältigung beitragen. Ob dieses Spannungsverhältnis erfolgreich gelöst wird, hängt entscheidend von der Sozial- und Wirtschaftsstruktur eines Landes ab. Beides ist in Deutschland gut ausgebaut, öffentliche und private Sozialleistungen machen zusammen genommen mehr als ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts aus. Besonders bemerkenswert ist dabei die große Bandbreite sozialer Sicherung, die den Schutz vor Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit genauso umfasst wie die Familienförderung und das Leben im Alter.

Voraussetzung für dieses hohe Niveau sozialer Sicherung ist eine starke Wirtschaftsleistung, aber auch ein Ethos, wie ihn die Soziale Marktwirtschaft definiert. Einen entscheidenden Anteil an einem funktionierenden Sozialstaat hat ebenso der Grad an außenwirtschaftlicher Verflechtung. Wie Matthias Bauer betont, kommt kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) in diesem Kontext eine besondere Bedeutung zu. Sie schaffen Arbeitsplätze, bringen Innovationen voran und engagieren sich in sozialen Belangen. In seinem Beitrag plädiert Bauer daher für eine stärkere Einbindung des deutschen Mittelstands in die entwicklungspolitische Praxis und verweist auf die Vorteile für die KMU in den Partnerländern. Dort „kann ein solider Mittelstand dazu beitragen, zum einen die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu fördern und zum anderen

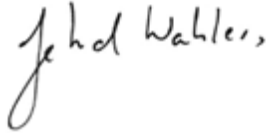
auf politischer Ebene demokratische Strukturen zu stabilisieren – gerade im Sinne der Nachhaltigkeit entwicklungs-politischer Instrumente“.

Angebot und Qualität sozialer Sicherung variieren von Land zu Land. Dass viele Entwicklungs- und Schwellenländern beim Aufbau von Sicherungssystemen erst am Anfang stehen, verdeutlicht Paul Linnarz in dieser Ausgabe mit einem Blick nach Asien. Gleichzeitig sehnen sich immer mehr Menschen in Asien nach staatlichen Sozialleistungen, wie Paul Linnarz mit einer Umfrage des Eden Strategy Institute vom März 2014 belegt. Befragte in Indien, Indonesien, den Philippinen und in Vietnam sorgen sich vor allem um Krankheit und Arbeitsplatzverlust. In solchen Fällen könnten sie kaum auf öffentliche Fürsorgeinstrumente zählen. Selbst Angehörige der Mittelschicht drohten dann zurück in die Armut zu fallen, falls ihre privaten Anstrengungen zur Überwindung einer Ausnahmesituation nicht ausreichen. Linnarz zeigt Wege auf, wie Regierungen in Asien soziale Sicherung und wirtschaftliche Entwicklung miteinander verbinden können.

Von solchen Überlegungen sind zahlreiche afrikanische Länder in Subsahara-Afrika noch weit entfernt, wie sich aus dem Beitrag von Bernd Althusmann, Angelika Klein und Stefan Reith schließen lässt. In der Debatte um Entwicklung, soziale Sicherung und nachhaltiges Wirtschaften richten die Autoren den Fokus auf Angola, Namibia, Uganda und Tansania. Diese Staaten verfügen über immense Vorkommen an Öl, Diamanten, Gold oder Uran. „Die Frage, wie der Reichtum an Bodenschätzen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann, ist nicht nur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch in den Partnerländern im vollen Gange.“ Eine Antwort darauf muss differenziert ausfallen, da Regierungen, (transnationale) Abbaukonzerne und die lokale Bevölkerung in den Fördergebieten voneinander abweichende Interessen vertreten, wie die Autoren herausstellen.

Soziale Sicherung betrifft die Entwicklung eines Landes in politischer, rechtsstaatlicher und ökonomischer Hinsicht. Diese Zusammenhänge sichtbar zu machen, ist ein wichtiger Bestandteil in den Programmen der Konrad-Adenauer-Stiftung. Es geht darum, den Menschen in den Mittelpunkt

zu stellen. In Europa, in Afrika und Asien wird mit sozialer Sicherung unterschiedlich umgegangen, auch weil unterschiedliche Herausforderungen warten. Gemeinsam können wir von unseren Erfahrungen lernen.

A handwritten signature in black ink that reads "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'G'.

Dr. Gerhard Wahlers  
Stellvertretender Generalsekretär

[gerhard.wahlers@kas.de](mailto:gerhard.wahlers@kas.de)





## AUSLANDSINFORMATIONEN AKTUELL ÜBER DIE KAS-APP

Aktuelle und vergangene Ausgaben der Auslandsinformationen können Sie kostenfrei im Kiosk der KAS-App herunterladen.

Mit der App der Konrad-Adenauer-Stiftung für Smartphones und Tablets haben Sie stets aktuelle Vorträge, Konferenzen, Seminare oder Diskussionen in Ihrer Nähe sowie Neuigkeiten aus der KAS im Blick.



Für iPhone:



Für Android:



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Dr. Matthias Bauer ist Koordinator für internationale Wirtschaftspolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung.

## ENTWICKLUNGS- PARTNERSCHAFTEN

### DIE BEDEUTUNG DES MITTELSTANDES FÜR EINE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

*Matthias Bauer*

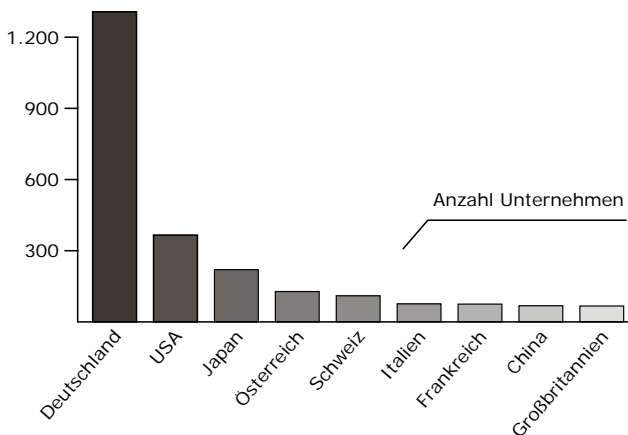
Die Bundesrepublik Deutschland ist heute nicht nur eine der stärksten Wirtschaftsnationen weltweit, sondern auch ein weltoffenes Land mit einer lebendigen Zivilgesellschaft. Die meisten Menschen in Deutschland verfügen über ein Bildungsniveau, das ihnen ein Einkommen am Markt ermöglicht, womit im Regelfall nicht nur der Lebensunterhalt gesichert, sondern auch die materielle Grundlage für individuelle Lebensentwürfe geschaffen ist. Das deutsche System der sozialen Sicherung ist – gerade im Vergleich zu anderen OECD-Ländern – intakt. Zudem ist der Begriff der ökologischen Nachhaltigkeit nicht mehr nur theoretisches Konzept, sondern prägt zunehmend als Handlungsmaxime die deutsche Wirtschaft und deren Innovationstätigkeit.

Verantwortlich für diese Erfolge ist zum einen die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik, die unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers und seines Wirtschaftsministers Ludwig Erhard in den Nachkriegsjahren durch verschiedene Gesetze das Fundament für die Soziale Marktwirtschaft schuf. Diese Ausrichtung wurde seitdem beibehalten und lässt sich auf das wirtschaftspolitische Kernziel bringen, der individuellen Freiheit auf dem Markt einen sozialen Ausgleich zur Seite zu stellen. Die beste Wirtschaftspolitik nützt indessen wenig, wenn es an privatwirtschaftlicher Initiative mangelt. Heute bildet ein breites Spektrum aus Unternehmen mit zum Teil Jahrhunderte alter Tradition, Neugründungen der Nachkriegszeit, aber auch innovativen Start-ups das Rückgrat der deutschen Volkswirtschaft. An Unternehmertum und Unternehmergeist, so lässt sich festhalten, hat es in Deutschland nie gemangelt.

Der deutsche Mittelstand ist dabei unbestritten eine tragende Säule des Erfolgsmodells der Sozialen Marktwirtschaft. Wenngleich es aufgrund der heterogenen Unternehmenslandschaft *den* Mittelstand<sup>1</sup> auch in Deutschland nicht gibt, taucht der Begriff „German Mittelstand“ immer häufiger in internationalen Diskussionen neben „made in Germany“ und der Sozialen Marktwirtschaft als Gütesiegel auf. Der Mittelstand steht heute für über 15 Millionen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in Deutschland und ein hohes Innovationspotenzial. Er ist zum Teil stark in den Welthandel integriert (siehe Abb. 1) und macht über die Hälfte der jährlichen Wertschöpfung der Volkswirtschaft hierzulande aus.

Abb. 1

### Versteckte Weltmarktführer aus dem deutschen Mittelstand (Stand 2012)



Eigene Darstellung. Quelle: BMWi, Fn. 2.

Die meisten mittelständischen Unternehmen sind familien- oder eignergeführt und zeichnen sich sowohl durch eine langfristige Geschäftspolitik als auch durch eine ausgeprägte Verantwortung gegenüber der Gesellschaft aus.<sup>2</sup> So erhal-

1 | In Deutschland werden kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit maximal 500 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von maximal 500 Millionen Euro zum Mittelstand gezählt.

2 | Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), „German Mittelstand: Motor der Deutschen Wirtschaft. Zahlen und Fakten zu mittelständischen Unternehmen“, 07/2013, <http://bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=506316> [25.06.2014].

ten vier von fünf Auszubildenden ihre berufliche Qualifikation in dieser Unternehmenskategorie. Viele Mittelständler fühlen sich bereits über Generationen hinweg gegenüber ihren Regionen und ihrer Heimat verbunden, sie engagieren sich in Verbänden und agieren als Sponsoren für unterschiedlichste Belange. Der Mittelstand gehört somit zum integralen Bestandteil des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Lebens in Deutschland, „ohne ihn würde der Kitt, der unsere Gesellschaft zusammenhält, zerbröseln“.<sup>3</sup>

### PRIVATWIRTSCHAFTLICHE INITIATIVE IM FOKUS DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

**In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern ist es noch nicht gelungen, gute Regierungsführung zu befördern und damit ein unternehmerfreundliches Geschäftsklima zu schaffen.**

In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern kann ein solider Mittelstand dazu beitragen, zum einen die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung zu fördern und

zum anderen auf politischer Ebene demokratische Strukturen zu stabilisieren – gerade im Sinne der Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Instrumente. In vielen dieser Länder ist es der Entwicklungspolitik jedoch noch nicht gelungen, gute Regierungsführung zu befördern und damit ein Geschäftsklima zu schaffen, in dem unternehmerische Initiative und Unternehmensgründungen gedeihen können. In der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gilt der Terminus technicus „Nachhaltigkeit“ seit mehr als 20 Jahren als international anerkanntes Leitprinzip. Es herrscht gemeinhin Einigkeit, dass Entwicklung – zunächst ungeachtet der vielen Facetten, die diesen Begriff auszeichnen – wirtschaftlich effizient, sozial gerecht und ökologisch nachhaltig stattfinden soll.<sup>4</sup>

Obwohl sich die EZ-Akteure weltweit auf diese Leitlinien der Nachhaltigkeit verständigt und obwohl diese Prinzipien Eingang in die entwicklungspolitischen Konzeptionen von Regierungen gefunden haben, rufen zahlreiche Misserfolge

3 | Bund Katholischer Unternehmer, „Für eine neue Finanzierungskultur im deutschen Mittelstand“, *Diskussionsbeiträge*, 03/2005, [http://bku.de/download?dokument=1&file=72\\_fuer\\_eine\\_neue\\_finanzierungskultur\\_im\\_deutschen\\_mittelstand.pdf](http://bku.de/download?dokument=1&file=72_fuer_eine_neue_finanzierungskultur_im_deutschen_mittelstand.pdf) [25.06.2014].

4 | Vgl. Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), „Lexikon der Entwicklungspolitik. Nachhaltigkeit (nachhaltige Entwicklung)“, [http://bmz.de/de/service/glossar/N/nachhaltige\\_entwicklung.html](http://bmz.de/de/service/glossar/N/nachhaltige_entwicklung.html) [12.06.2014].

in den Partnerländern Kritik an traditionellen entwicklungspolitischen Praktiken hervor. Die Vorwürfe beziehen sich auf den Abflussdruck auf Seiten der Geberländer und deren Durchführungsinstitutionen, aber auch auf die Bedingungen, zu denen Gelder etwa in Form von Budgethilfen an die Regierungen der Empfängerländer fließen. Zudem wird die Absorptionsfähigkeit in den Empfängerländern aufgrund mangelhafter personeller wie institutioneller Kapazitäten und fehlender Rechtsstaatlichkeit infrage gestellt. Gerade diese Problemfelder haben die Politik in den vergangenen Jahren dazu veranlasst, die klassischen Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit auf den Prüfstand zu stellen.

Nachdem das Thema Unternehmertum und Mittelstand lange Zeit nicht die internationale entwicklungspolitische Agenda bestimmte, scheinen inzwischen viele Akteure der internationalen EZ die Bedeutung von privatwirtschaftlicher Initiative und Unternehmertum für eine nachhaltige Entwicklung erkannt zu haben. So wurde bereits im Jahr 2000 die „Bologna Charter on SME Policies“ von fast 50 OECD- und Nicht-OECD-Ländern verabschiedet. Darin betonen die Regierungen den Stellenwert von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) für die Armutsbekämpfung, den technologischen Wandel und den sozialen Fortschritt. Die zentralen Empfehlungen zielen daher auf die Förderung und Verbesserung des Geschäftsumfeldes ab, in dem Unternehmen entstehen, wachsen und expandieren können: Schaffung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen, Abbau administrativer Hürden für mittelständische Unternehmen, Förderung und Verankerung unternehmerischen Denkens in der Gesellschaft sowie die Förderung von KMU mit finanziellen Mitteln.<sup>5</sup> Viele dieser Empfehlungen finden sich inzwischen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wieder. Entwicklungspolitische Instrumente zielen in den Partnerländern auf die Förderung von Unternehmensgründungen und -ansiedlungen, verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten (unter anderem ein günstiger Zugang zu Mikrokrediten) sowie die Befähigung der Menschen durch berufliche Aus- und

**Die „Bologna Charter on SME Policies“ betont den Stellenwert von kleinen und mittleren Unternehmen für die Armutsbekämpfung, den technologischen Wandel und den sozialen Fortschritt.**

5 | Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), „Declaration: The Bologna Charter on SME Policies“, 15.06.2000, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=153> [11.06.2014].

Weiterbildung. Darüber hinaus werden in breit angelegten Studien verstärkt Best Practice-Beispiele identifiziert, um dadurch einen Wissenstransfer, aber auch die an lokale Bedürfnisse angepasste Anwendung der unterschiedlichen Förderpraktiken zu ermöglichen.<sup>6</sup>

Auch Deutschland und die Europäische Union haben sich der Förderung des Privatsektors in den Entwicklungs- und Schwellenländern verschrieben. Die Europäische Kommission arbeitet eng mit den Partnerländern zusammen, um gemeinsam entsprechende Politikempfehlungen zu erarbeiten und Programme umzusetzen. Für diese KMU-Fördermaßnahmen stellte Brüssel in den vergangenen zehn Jahren im Durchschnitt jährlich etwa 350 Millionen Euro bereit. Schwerpunktmäßig engagierte sich die Europäische Kommission dabei in der Entwicklung und Bereitstellung von innovativen Finanzierungsinstrumenten sowie unternehmensspezifischen Energieeffizienzprojekten.<sup>7</sup>

Mit Blick auf die deutsche EZ hat in der vergangenen Legislaturperiode (2009 bis 2013) die von Christdemokraten, Christsozialen und Liberalen getragene Bundesregierung zahlreiche Reformen umgesetzt, die auf die Erhöhung der Wirksamkeit der deutschen Entwicklungspolitik ausgerichtet waren. Unter dem damaligen Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel (FDP), mündete der in diesem Politikfeld konstatierte Reformstau in verschiedenen institutionellen wie strukturellen Neuerungen. Neben organisatorischen Veränderungen wurde auch die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, mit den politischen Stiftungen, mit der katholischen und evangelischen Kirche, aber vor allem mit der Wirtschaft konzeptionell erweitert.<sup>8</sup> Niebel folgte damit dem Auftrag

6 | Vgl. OECD, „LEED Programme (Local Economic and Employment Development)“, <http://www.oecd.org/cfe/leed/projects/2013-14.htm> [12.06.2014].

7 | Vgl. Europäische Kommission, „A Stronger Role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable Growth in Developing Countries. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions“, 13.05.2014, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/private-sector/documents/psd-communication-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/private-sector/documents/psd-communication-2014_en.pdf) [26.06.2014].

8 | BMZ, „Gute OECD-Zahlen für Niebels Entwicklungszusammenarbeit“, 11.01.2013, <http://bmz.de/20130111-1> [12.06.2014].

des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und FDP, dass eine „nachhaltige Bekämpfung von Armut und Strukturdefiziten“ einer „engen Kooperation mit der deutschen Privatwirtschaft“ bedarf.<sup>9</sup> Mit Blick auf das Wissen und das Know-how deutscher Unternehmen betonte Niebel mehrfach, dass die deutsche Entwicklungspolitik enger mit der Außenwirtschaftspolitik verzahnt werden müsse.<sup>10</sup>



Für die Förderung des Mittelstands in den Partnerländern hat die EU-Kommission, hier der zuständige Kommissar Andris Piebalgs auf einer Konferenz in Burundi 2012, in den vergangenen zehn Jahren etwa 3,5 Milliarden Euro bereit gestellt. | Quelle: Jean-Marc Ferré, VN, flickr ©1133.

Die Reaktionen auf den neuen Kurs des BMZ waren vielschichtig. Zum einen äußerten Nichtregierungsorganisationen Befürchtungen, das Entwicklungsministerium würde verstärkt die außenwirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik vertreten und auf die Weise zum Instrument für die Förderung der Außenwirtschaft werden.<sup>11</sup> Zum an-

9 | Bundesministerium des Innern, „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode“, 28.10.2009, <http://bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf> [26.06.2014].

10 | Jule Reimer, „Die Revolution steht noch aus. Bundestagswahl 2013: Vier Jahre Entwicklungspolitik unter Dirk Niebel“, *Deutschlandfunk*, 17.07.2013, [http://deutschlandfunk.de/d.724.de.html?dram:article\\_id=254354](http://deutschlandfunk.de/d.724.de.html?dram:article_id=254354) [12.06.2014].

11 | Vgl. Interview mit Claudia Warning: Elvira Treffinger, „Wir erwarten, dass sich Niebel zu Armutsbekämpfung bekennt“, 01.11.2009, <http://evangelisch.de/themen/politik/wir-erwarten-dass-sich-niebel-zu-armutsbekaempfung-bekannt> 5933 [13.06.2014].

deren warfen Vertreter der Partei Bündnis90/Die Grünen dem verantwortlichen Minister vor, nicht „als Anwalt der Armen aufzutreten“, sondern als „verlängerter Arm der deutschen Wirtschaft“.<sup>12</sup> Indessen begrüßte die deutsche Wirtschaft den Politikwechsel und verwies auf die beiderseitigen Gewinne, die aus einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Geber- und den Partnerländern resultieren können. „Jede Kritik daran ist unangebracht. Wirtschaftsfreundliche Entwicklungshilfepolitik nutzt den Entwicklungsländern und den Arbeitsplätzen in Deutschland“,<sup>13</sup> hieß es beispielsweise vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).



Mit Blick auf das Wissen und das Know-how deutscher Unternehmen betonte der ehemalige Bundesminister Dirk Niebel, hier bei der Verleihung des Medienpreises der Deutschen Entwicklungspolitik 2013, die entwicklungspolitische Rolle der Außenwirtschaftspolitik. | Quelle: Thomas Ecke, Deutsche Welle ©📷

Im Rahmen der aktuellen Arbeit des BMZ zur Stärkung der Rolle der Privatwirtschaft liegt der Fokus auf Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen, da diese den Großteil privater Unternehmen in den Partnerländern ausmachen.

12 | Bündnis90/Die Grünen, „Minister Niebel – Egotrip statt Brückenbauer“, 19.04.2013, <http://gruene.de/presse/minister-niebel-egotrip-statt-brueckenbauer.html> [13.06.2014].

13 | BDI, „Chancen in der Entwicklungszusammenarbeit“, 13.01.2010, [http://bdi.eu/Wirtschaftskooperation\\_Chancen-fuer-die-deutsche-Wirtschaft-in-der-Entwicklungszusammenarbeit.htm](http://bdi.eu/Wirtschaftskooperation_Chancen-fuer-die-deutsche-Wirtschaft-in-der-Entwicklungszusammenarbeit.htm) [13.06.2014].



Zudem wird innerhalb des Ministeriums die Meinung vertreten, dass gerade solche Unternehmen den ärmeren Bevölkerungsgruppen Beschäftigungs- und damit Einkommensmöglichkeiten eröffnen.<sup>14</sup> In einer Zwischenevaluation der OECD aus dem Jahr 2010 wurden die Reformen des BMZ, insbesondere der stärkere Fokus auf den Privatsektor, positiv gewürdigt. Gleichzeitig wurde empfohlen, die Förderprogramme für den Privatsektor auszubauen.<sup>15</sup>

### **WO VORBEHALTE VERBREITET SIND, IST DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK GEFORDERT**

Zwar ist in der Entwicklungspolitik die Einsicht angekommen, dass privatwirtschaftliche Initiative und besonders KMU mit Investitionen wirtschaftliches Wachstum und nachhaltige Beschäftigung schaffen, wodurch die Grundlagen für Entwicklung im weiteren Sinne entstehen. Doch werden Begriffe wie Unternehmertum und Marktwirtschaft immer wieder misstrauisch betrachtet. Es ist ein offenes Geheimnis, dass viele etablierte Akteure der Entwicklungszusammenarbeit gerade die Rolle privatwirtschaftlicher Initiativen und damit auch die Rolle des Mittelstandes immer noch kritisch betrachten. In der Folge wurde das Thema „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft“ gegenüber anderen entwicklungspolitischen Instrumenten in der Vergangenheit eher stiefmütterlich behandelt.

**Viele etablierte Akteure der Entwicklungszusammenarbeit betrachten die Rolle privatwirtschaftlicher Initiativen und damit auch die Rolle des Mittelstandes immer noch kritisch.**

Es gibt sicherlich Gründe, warum privatwirtschaftliche Initiative in der Entwicklungszusammenarbeit einen vergleichsweise schweren Stand hat. Dem Markt als Heilsbringer in den Entwicklungsländern wird auch deshalb mit Skepsis begegnet, weil es den Kritikern an negativen Beispielen nicht mangelt. Schlagworte wie Lebensmittel-spekulation, Landvertreibung, menschenunwürdige und ausbeuterische Arbeitsbedingungen und Hungerlöhne – nicht nur in der Textilwirtschaft – und vor allem Korruption

14 | Vgl. BMZ, „Wirtschaft, Wachstum und Beschäftigung. Förderung der Privatwirtschaft“, [http://bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/themen/wirtschaft/nachhaltige\\_wirtschaftsentwicklung/privatwirtschaftsfoerderung](http://bmz.de/de/was_wir_machen/themen/wirtschaft/nachhaltige_wirtschaftsentwicklung/privatwirtschaftsfoerderung) [12.06.2014].

15 | Vgl. BMZ, „OECD-Empfehlungen geben Niebel Rückenwind für Reformen“, 27.10.2010, <http://bmz.de/20101027-1> [12.06.2014].

**Dass Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern nur durch starke privatwirtschaftliche Aktivitäten möglich ist, wird von wirtschaftskritischen Stimmen verschwiegen.**

machen zu Recht die Runde. Korruption wird durch das Zusammenspiel schlechter Regierungsführung und privatwirtschaftlicher Interessen befeuert. Eliten bereichern sich, manifestieren dadurch ihre Macht und behindern Entwicklung.<sup>16</sup> Die Gegner von mehr Markt und mehr Unternehmertum entwerfen eine vereinfachte Argumentation, wonach es die privatwirtschaftlichen Interessen sind, die eine Verminderung von Armut und Hunger, die Schaffung nachhaltiger Bildungs- und Berufschancen sowie demokratische Partizipationsmöglichkeiten und soziale Teilhabe unterminieren. Auch in der innenpolitischen Debatte in Deutschland werden derartige Beispiele regelmäßig und häufig polarisierend vorgetragen.<sup>17</sup> Dass viele Aktivitäten privater Unternehmen wichtige Entwicklungsbeiträge geleistet und diese Unternehmen weltweit auch zur Halbierung der Armut seit 1990 beigetragen haben – dem zentralen Millenniumsentwicklungsziel bis 2015 –, dass wirtschaftliches Wachstum gerade in den Entwicklungsländern nur auf der Grundlage starker privatwirtschaftlicher Aktivitäten aus dem In- und Ausland möglich ist, wurde und wird von wirtschaftskritischen Stimmen bewusst verschwiegen.

## **ERWEITERUNG DES ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN INSTRUMENTENKASTENS**

Die entwicklungspolitische Debatte hat indessen auch gezeigt, dass privatwirtschaftliche Initiative in der Entwicklungszusammenarbeit keinen untergeordneten Platz einnehmen darf. Bei den politischen Entscheidungsträgern hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine gesunde und agile Privatwirtschaft eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, Armut und Hunger dauerhaft zu überwinden und wirtschaftliche Konvergenz, also das Aufschließen zu den entwickelten Ländern und Industrienationen, überhaupt erst zu befördern. Anders ausgedrückt: Wenn Märkte von vernünftigen Regelwerken begleitet werden, wenn Menschen-

16 | Vgl. The Advisory Board for Irish Aid, „Good governance, aid modalities and poverty reduction. From better theory to better practice“, 02/2008, <http://odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2265.pdf> [25.06.2014].

17 | Vgl. Heike Hänsel, „Herr Niebel, Sie sind ein Verhinderungsminister“, Bundestagsrede, Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, 26.04.2013, <http://linksfraktion.de/reden/herr-niebel-sind-verhinderungsminister> [13.06.2014].

rechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gewährt werden, dann bringt unternehmerische Initiative den wirtschaftlichen Konvergenzprozess voran. Inwiefern der vom damaligen Bundesminister Niebel eingeschlagene Weg weitergegangen wird, darüber kann man gegenwärtig nur spekulieren. Obgleich der Koalitionsvertrag von 2013 zwischen CDU, CSU und SPD den Aufbau einer sozial und ökologisch ausgerichteten Marktwirtschaft, gute Regierungsführung und die Mitwirkung der Zivilgesellschaft explizit als Ziele der deutschen Entwicklungspolitik nennt, wird weder die Bedeutung des Unternehmertums noch die Rolle der deutschen Privatwirtschaft konkret thematisiert.<sup>18</sup> In seiner ersten Rede vor dem Deutschen Bundestag betonte der amtierende Bundesminister für Entwicklung, Dr. Gerd Müller (CSU), dass Deutschland eine „werteorientierte Entwicklungspolitik“ verfolgen müsse, wobei Entwicklung den Menschen und nicht ausschließlich „den Märkten und der Wirtschaft“ dienen müsse. Müller verwies zudem darauf, dass „der freie Markt ohne jegliche Kontrolle nicht unser Leitbild“ sei, dass der „Wachstumsbegriff neu definiert“ werden und in Zukunft global „mit weniger mehr“ produziert werden müsse.<sup>19</sup> Ob die Rolle der Privatwirtschaft in der deutschen Entwicklungspolitik weiterhin gestärkt wird und welchen Fußabdruck eine neue werteorientierte Entwicklungspolitik hinterlässt, wird sich zeigen müssen. Beide Ziele schließen sich nicht aus. Schließlich steht gerade der deutsche Mittelstand für ein werteorientiertes Unternehmertum. Damit wäre die Stärkung des Privatsektors in der Entwicklungspolitik prinzipiell auch zukünftig im Interesse der deutschen Entwicklungspolitik.

Auf den Errungenschaften vorangegangener Initiativen zur stärkeren Einbindung der Privatwirtschaft in die Entwicklungszusammenarbeit kann dabei aufgebaut werden. In Förderprogrammen des BMZ wird der deutsche Mittelstand seit Ende der 1990er Jahre in verschiedenen Modalitäten der Zusammenarbeit berücksichtigt. Eine wichtige

18 | CDU, „Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode“, 27.11.2013, <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [13.06.2014].

19 | BMZ, „Gerd Müller im Parlament: Erste Rede als Bundesminister“, 29.01.2014, <http://bmz.de/20140129-2> [12.06.2014].

Rolle spielen die Entwicklungspartnerschaften, d.h. „Kooperationsprojekte zwischen Akteuren aus dem öffentlichen Sektor, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, bei denen die beteiligten Organisationen gleichberechtigt zusammenarbeiten, um ein gemeinsames Ziel Nachhaltiger Entwicklung zu erreichen.“<sup>20</sup> Ziel dieser Partnerschaften ist es nicht nur, privates Kapital verstärkt zu mobilisieren, sondern vor allem die Effizienz der eingesetzten öffentlichen Mittel zu erhöhen. Darüber hinaus soll der deutsche Mittelstand in

**Durch Investitionen in den Entwicklungsländern entstehen Arbeitsplätze direkt vor Ort, und ein nachhaltiger Know-how- und Technologietransfer erfährt wichtige Impulse.**

die Lage versetzt werden, seine Geschäftstätigkeiten international weiter auszubauen. Zum beiderseitigen Vorteil wird in der Folge die Wirkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gestärkt: Durch Investitionen in den Entwicklungsländern entstehen Arbeitsplätze direkt vor Ort, ein nachhaltiger Know-how- und Technologietransfer erfährt wichtige Impulse. Zudem werden im Zuge der Qualifizierung von Mitarbeitern dauerhafte Bildungs- und Berufschancen geschaffen. Dies ist deshalb wichtig, weil (halb-)staatliche Durchführungsorganisationen die Ausbildung und Qualifizierung von Mitarbeitern, aber auch die Vermittlung moderner Managementmethoden allein nicht oder nur schwer leisten können.

Das BMZ unterscheidet bei den Entwicklungspartnerschaften zwischen zwei Kooperationsformen: erstens Vorhaben von Unternehmen mit Durchführungsorganisationen der EZ und zweitens gemeinsame Vorhaben von Unternehmen und öffentlichen Partnern der EZ. Voraussetzung ist stets, dass das betriebswirtschaftliche Interesse im Einklang mit dem öffentlichen, entwicklungspolitischen Interesse ist und nicht zuletzt den Nachhaltigkeitszielen entspricht. Im Rahmen der vom BMZ forcierten Entwicklungspartnerschaften hat sich seit 1999 das Programm develoPPP etabliert. Damit bietet das Ministerium Unternehmen, die sich in Entwicklungs- und Schwellenländern engagieren wollen, finanzielle und fachliche Unterstützung an. Die drei öffentlichen Partner, die develoPPP im Auftrag des BMZ umsetzen, sind die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), die Deutsche Gesellschaft für Internationale

20 | BMZ, *Kooperation mit dem Privatsektor im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit – Kooperationsformen. Ein Positionspapier des BMZ*, 31.03.2011, [http://bzm.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier304\\_05\\_2011.pdf](http://bzm.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier304_05_2011.pdf) [18.06.2014].

Zusammenarbeit (GIZ) sowie die sequa gGmbH. Seit Programmbeginn wurden gemeinsam mit der deutschen und der europäischen Wirtschaft mehr als 1.500 Entwicklungspartnerschaften durchgeführt.<sup>21</sup> Der finanzielle Umfang von develoPPP ist vergleichsweise niedrig und eignet sich daher tendenziell für kleine und mittlere Unternehmen mit einem überschaubaren Investitionsbedarf. Um gefördert zu werden, muss ein Unternehmen mindestens die Hälfte der Gesamtprojektkosten tragen, das Ministerium steuert noch einmal bis zu 200.000 Euro bei. Gefördert werden vor allem Investitionen in den Sektoren Landwirtschaft, Energie, Umwelt und berufliche Bildung.

### **Unternehmerisches Engagement leistet entwicklungspolitische Pionierarbeit**

Die geförderten Projekte sind vielfältig. So wurde beispielsweise ein deutscher Textilhersteller, der im südindischen Bundesstaat Tamil Nadu 400 Mitarbeiter beschäftigt, beraten und finanziell unterstützt. Zusammen mit sequa und zwei indischen Colleges hat der Hersteller ein Qualifizierungsprogramm für Logistik und Materialwirtschaft weiterentwickelt, um damit die Qualität in den Bereichen Produktion und Lieferung zu gewährleisten. Von der Ausbildung profitieren nicht nur die eigenen Mitarbeiter, sondern auch die Beschäftigten anderer Unternehmen in Tamil Nadu. Die Kooperationspartner arbeiten gemeinsam an der Entwicklung der Lehrpläne und der Ausbildung von indischen Lehrkräften. Im Rahmen von Betriebspraktika können die Auszubildenden das Erlernte in der Praxis unter Beweis stellen.<sup>22</sup>

Ein weiteres Beispiel findet sich auf Sansibar. Sauberes Trinkwasser müssen die Inselbewohner größtenteils vom tansanischen Festland importieren, was aufwendig und kostspielig ist. Ein deutsches Unternehmen hat diesen Engpass erkannt und zusammen mit der GIZ eine wind- und solarbetriebene Entsalzungsanlage entwickelt und

21 | Vgl. GIZ und BMZ, „develoPPP – Das Programm“, <http://develoPPP.de/de/content/das-programm> [18.06.2014].

22 | Vgl. GIZ und BMZ, „Referenzen. Mit Ausbildung stark im internationalen Wettbewerb“, <http://develoPPP.de/de/content/mit-ausbildung-stark-im-internationalen-wettbewerb> [19.06.2014].

aufgebaut, die Meerwasser zu Trinkwasser filtert. Bereits seit 2011 arbeitet die GIZ mit diesem Unternehmen in einer Entwicklungspartnerschaft zusammen, um die Technologie den lokalen Anforderungen anzupassen. Nahe Sansibar-Stadt wurde eine erste Entsalzungsanlage entwickelt und gemeinsam mit der lokalen Kommune ein tragfähiges Betreibermodell konzipiert. Gegenwärtig versorgt diese Anlage etwa 600 Einwohner. Insbesondere ärmere Haushalte profitieren nun vom günstigeren Trinkwasser. Zudem ist das Geschäftsmodell nachhaltig: Innerhalb von vier Jahren werden sich die Kosten für die Anlage amortisiert haben,<sup>23</sup> ferner resultieren daraus positive Nebeneffekte etwa im Bereich Gesundheit.



In Indien arbeiten deutsche Unternehmen mit Colleges zusammen, um Qualifizierungsprogramme für die Logistik und die Materialwirtschaft in der Textilindustrie zu entwickeln. | Quelle: Jessica Steiner, Fabrics For Freedom, flickr ©.

In der indischen Stadt Pune hat ein deutsches Familienunternehmen Pionierarbeit im industriellen Umweltschutz geleistet. Im Rahmen eines Umweltnetzwerks mit fünf weiteren Firmen wurde auf die Absenkung des Treibhausgasausstoßes sowie die Senkung des Wasser- und Energieverbrauches der Betriebe hingearbeitet. Die beteiligten Unternehmen wurden zunächst für einen verantwortungsvollen Umgang mit Abfall, Abwasser und Gefahrenstoffen sensibilisiert. Das Umweltbewusstsein ihrer Mitarbeiter wurde durch Schulungen und Beratungsangebote gestärkt.

23 | Vgl. GIZ und BMZ, „Wind und Sonne für sauberes Trinkwasser“, <http://developp.de/de/content/wind-und-sonne-für-sauberes-trinkwasser> [19.06.2014].

Gemeinsam wurden Umweltmanagementpläne aufgestellt, die das Know-how langfristig in den beteiligten Unternehmen verankern sollen.<sup>24</sup> Das damit verbundene Umdenken unter den Beschäftigten hat zu spürbaren Kostensenkungen in den Betrieben geführt. Das Projekt wurde von der DEG anteilig im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft finanziert. Durch die DEG wurde es auch möglich, weitere Unternehmen in dieses Netzwerk einzubinden, was die Ausstrahlungskraft des Projekts in der Region erhöht.

In Kolumbien baute ein fränkisches Unternehmen zusammen mit der nationalen Bildungseinrichtung Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ein Photovoltaik-Kompetenzzentrum auf, in dem sich lokale Fachkräfte weiterbilden können. Im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft mit sequa wurden dabei zwei Photovoltaik-Anlagen sowie eine On-Grid-Anlage in Bogotá und eine Off-Grid-Anlage in Puerto Carreño errichtet. Die lokalen Partner nutzen diese Anlagen für Lehre und Forschung, aber auch für die Qualifizierung von Multiplikatoren und Fachkräften. Gerade über die Multiplikatoren gelangt praxisnahes Fachwissen in die Universitäten und Unternehmen. Dadurch wird auch die Diffusion der erneuerbaren Energien, insbesondere des Solarstroms, in Kolumbien vorangetrieben.<sup>25</sup>

## **ENTWICKLUNGSPARTNERSCHAFTEN MIT DEM DEUTSCHEN MITTELSTAND SIND AUSBAUFÄHIG**

All diese Projekte zeigen, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit durch die Fokussierung auf die Förderung privatwirtschaftlicher Initiative unternehmerisches Wissen und Kapital in die Partnerländer bringt. Die Lebensbedingungen in diesen Ländern werden zum einen nachweislich verbessert. Zum anderen entstehen vor Ort Unternehmen, die langfristig und dauerhaft Arbeitsplätze schaffen und ihre Mitarbeiter durch Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramme dazu befähigen, dauerhaft ein Einkommen zu erzielen und damit ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Darüber hinaus wird wertvolle organisatorische und

24 | Vgl. BMZ, „Industrieller Umweltschutz im Netzwerk“, <http://developpp.de/de/content/industrieller-umweltschutz-im-netzwerk> [19.06.2014].

25 | Vgl. Sequa, „Kolumbien: Nachhaltiger Technologietransfer im Bereich Photovoltaik“, <http://sequa.de/index.php?view=article&id=1235> [19.06.2014].

technische Expertise vermittelt und zukunftsfähige Technologien können dort zum Einsatz kommen, wo sie dringend benötigt werden. Auch die hohen Arbeits-, Umwelt- und Sozialstandards, für die deutsche Unternehmen stehen, können in den Partnerländern dazu beitragen, dass die häufig darunter liegenden gesetzlich geforderten Mindeststandards sukzessive angehoben werden. Deutsche Mittelständler, die in den Entwicklungs- und Schwellenländern gegenüber der Gesellschaft bewusst mit großer Verantwortung unternehmerisch handeln, können durch ihre Vorreiterrolle somit dazu beitragen, die Globalisierung gerechter zu gestalten.

Am 26. Juni 2013 hat die deutsche Bundesregierung den Regierungsentwurf über den Haushalt 2014 verabschiedet. Die Ausgaben des BMZ sollen demnach im Jahr 2014 knapp 6,3 Milliarden Euro betragen. Für die klassischen auf den Mittelstand fokussierten Entwicklungspartnerschaften stehen knapp 80 Millionen Euro zur Verfügung. Dies entspricht einem Anteil von 1,3 Prozent am Gesamtbudget des BMZ. Wenngleich die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft auch im Rahmen von Maßnahmen, die aus anderen Haushaltstiteln finanziert werden, gefördert wird, spricht diese Zahl für sich: Entwicklungspartnerschaften mit der mittelständischen Wirtschaft sind deutlich unterrepräsentiert.<sup>26</sup>

Die zahlreichen Vorteile, die aus einer Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Entwicklungspolitik und Mittelstand resultieren, liegen auf der Hand und sind selbst von den Kritikern privatwirtschaftlicher Initiative in den Entwicklungsländern kaum abzustreiten. Inwiefern die Rolle des Mittelstands in der deutschen Entwicklungspolitik weiterhin Beachtung finden wird und welchen Stellenwert dieser neben anderen entwicklungspolitischen Instrumenten und Programmen künftig einnimmt, bleibt abzuwarten. Fakt ist, dass der Mittelstand mit seinem Qualitätsbewusstsein und seinem Engagement für soziale Belange nicht nur in der Heimat, sondern weit darüber hinaus entwicklungspolitische Akzente setzt. Dieses Potenzial gilt es weiter auszubauen.

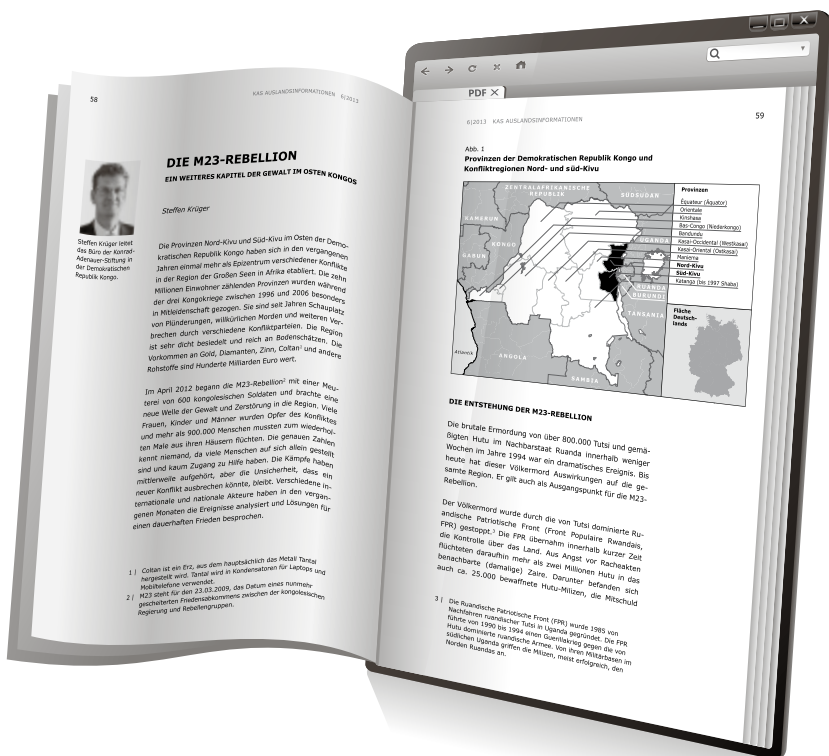
26 | Vgl. Venro, „Regierungsentwurf über den Haushalt 2014“, 28.06.2013, [http://venro.org/uploads/tx\\_igpublikationen/2013\\_Kurzinformation\\_Haushalt\\_2014.pdf](http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/2013_Kurzinformation_Haushalt_2014.pdf) [19.06.2014].



# Auslandsinformationen online

Die aktuellen Auslandsinformationen schon vor der gedruckten Ausgabe und sämtliche Beiträge seit 1995:

[www.kas.de/auslandsinformationen](http://www.kas.de/auslandsinformationen)



deutschsprachige Ausgabe  
[kas.de/auslandsinformationen](http://kas.de/auslandsinformationen)

Gedruckte Ausgabe abbestellen: [redaktion-auslandsinformationen@kas.de](mailto:redaktion-auslandsinformationen@kas.de)



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



Paul Linnarz ist Leiter des Länderprojekts Japan und des Regionalprogramms Soziale Ordnungspolitik Asien (SOPAS) der Konrad-Adenauer-Stiftung.

## ENTWICKLUNG UND SOZIALE SICHERHEIT IN ASIEN

*Paul Linnarz*

Europa steht vor der Frage, wie seine rasch alternden Gesellschaften auch in Zukunft finanziell abgesichert werden können, ohne dass sich die Regierungen weiter verschulden. In Asien haben Länder wie Japan, Südkorea, Singapur und China das gleiche Problem. Anders als in Europa, diskutieren viele asiatische Länder derzeit aber sogar über einen Ausbau ihrer Sozialsysteme. Denn dies gilt als notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung in der Region. Der Begriff „soziale Sicherheit“ bezieht sich hier auf Sozialschutzsysteme, darunter Sozialversicherungen, Sozialhilfe und nationale Vorsorgefonds. Es geht also um Maßnahmen und Regelungen, die den Einzelnen gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit und Arbeitsunfähigkeit sowie bei der Kinderversorgung und im Alter finanziell absichern. Andere für die asiatischen Schwellen- und Entwicklungsländer relevante Aspekte der sozialen Sicherheit, zum Beispiel Kriminalität, Umweltverschmutzung, gewalttätige Proteste und militärische Konflikte, bleiben ausgeklammert.

### DREI ENTWICKLUNGSKOMPONENTEN

Soziale Sicherheit berührt die Entwicklung in dreifacher Hinsicht: Effiziente und effektive Sozialschutzsysteme dürfen erstens als ein Gradmesser für die rechtsstaatliche Entwicklung eines Landes gelten. Die Vereinten Nationen definieren ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit als Menschenrecht.<sup>1</sup> Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) legte dafür 1952 im „Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen)“ die Anforderungen fest. Bei der Umsetzung

1 | Artikel 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (VN-Generalversammlung, 1948).

darf als Indiz für die Rechtsstaatlichkeit gelten, ob zum Beispiel die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge klar definiert ist, welche Leistungen dem Einzelnen jeweils zustehen, wer zu den Anspruchsberechtigten zählt und ob das betreffende System wirksam vor Korruption geschützt ist. Länder wie Indonesien und die Philippinen haben gerade in diesem Bereich immer noch erhebliche Schwächen.

Sozialschutzsysteme dürfen zweitens als die Voraussetzung für und/oder die Folge von demokratischer Entwicklung gewertet werden. Für verschiedene asiatische Länder (Südkorea, Indonesien, Philippinen, Taiwan) gilt beispielsweise, dass die Sozialversicherungssysteme in den Jahren nach der Demokratisierung deutlich reformiert und ausgebaut wurden. Verkürzt gesagt, hatten nach dem Ende der autoritären Regime zwar alle Bürger plötzlich das Recht, sich an der politischen Entscheidungsfindung ihres Landes zu beteiligen, von den Errungenschaften dieser Entwicklung, hier allen voran den damals nur partiell gewährten staatlichen Leistungen zur Vorsorge, waren große Teile der wahlberechtigten Bevölkerung anfänglich aber ausgeschlossen. Das erhöhte den Reformdruck auf die (nunmehr frei gewählten<sup>2</sup>) Regierungen erheblich. Allerdings bestehen für diesen Zusammenhang, wie im weiteren Verlauf noch aufgezeigt werden soll, zahlreiche Abweichungen und Einschränkungen.

Soziale Sicherheit berührt die Entwicklung eines Landes drittens in wirtschaftlicher Hinsicht. Diese Dimension lässt sich von der politischen und rechtsstaatlichen Entwicklung nicht trennen. Darüber hinaus bestehen zahlreiche Wechselwirkungen etwa zur Ressourcensicherheit, zur Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau sowie zur demografischen Entwicklung eines Landes. Diese und viele weitere Aspekte können hier aber nur gestreift werden. Stattdessen will sich der vorliegende Beitrag darauf konzentrieren, die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme in Asien im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung am Beispiel einer Steigerung der Produktivität und des Binnenkonsums zu analysieren. Dahinter steht die Frage nach den Aussichten für mehr „inklusives Wachstum“ in Asien.

2 | Bzw. „ohne Manipulation gewählten“, denn „freie Wahlen“ fanden oft schon vor der Demokratisierung statt (Südkorea, Indonesien).

## MEHR QUALITÄT NEBEN QUANTITÄT

Mit „inklusivem Wachstum“ ist eine Entwicklungsstrategie umschrieben, die nicht nur nach möglichst hohen Steigerungsraten für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) strebt, sondern gleichzeitig Vorkehrungen für eine Bekämpfung der Armut und der sozialen Ungleichheit trifft. Verkürzt gesagt, geht es also um mehr Nachhaltigkeit und „Qualität statt (oder: neben) Quantität“ bei der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) haben sich dem Thema verstärkt nach der asiatischen Finanzkrise Ende der 1990er Jahre zugewendet. Sie forderten zusätzliche Anstrengungen für mehr soziale Sicherheit unter dem Gesichtspunkt der Risikominimierung bei Einkommensverlusten und zur Steigerung des Binnenkonsums. Im Mittelpunkt stand die Frage, welchen Aufwand die öffentlichen Haushalte bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme in Asien betreiben müssen.<sup>3</sup> Nach

**Die sozialen Sicherungssysteme sind auch für die Asiatische Entwicklungsbank ein Kernaspekt der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung in Asien.**

Ausbruch der Bankenkrise in den USA (2008) und der Schuldenkrise in Europa wurde die Diskussion von der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB) durch die Festlegung auf die notwendigen

Rahmenbedingungen für inklusives Wachstum belebt.<sup>4</sup> Die sozialen Sicherungssysteme sind auch für die ADB ein Kernaspekt der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung in Asien. Darüber hinaus bestehen zwischen der ADB und der Weltbank etwa bei der Frage, nach welchen Kriterien sich der Erfolg von „inklusivem Wachstum“ messen lässt (z.B. Bekämpfung der Armut, Chancengleichheit), aber auch Unterschiede.<sup>5</sup>

3 | Vgl. Robert Holzmann und Steen Jørgensen, „Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond“, Weltbank, *Social Protection Discussion Paper*, Nr. 6, 2000.

4 | Vgl. ADB, *Key Indicators for Asia and the Pacific 2011: Framework of Inclusive Growth Indicators, special supplement*, Mandaluyong City, 2011.

5 | Vgl. Stephan Klasen, „Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals“, *ADB Sustainable Development Working Paper Series*, Nr. 12, Mandaluyong City, 2010.

Da sich die Überlegungen für mehr „inklusives Wachstum“ in Asien auf sehr unterschiedliche Wirtschaftssysteme und Entwicklungsniveaus beziehen, wird in der Literatur nur selten auf einzelne westliche Vergleichsmodelle, darunter beispielsweise die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland, verwiesen. Häufig wird am Beispiel Südkorea mit seinen „Meister High Schools“ (seit 2010) aber auf das duale System der deutschen Berufsausbildung abgehoben.<sup>6</sup> Das Gleiche gilt für Thailand mit seinen an das deutsche System angelehnten berufsbildenden Schulen. Zu den Erfolgsbeispielen für mehr „inklusives Wachstum“ im Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) zählt in Asien zudem der „German Mittelstand“.<sup>7</sup> Er beeindruckt nicht nur mit überproportionalen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, sondern auch mit seinem hohen Grad an Internationalisierung. Im Technologiebereich zählt so manches kleine und mittelständische deutsche Unternehmen zu den Weltmarktführern. In Ländern wie China und Südkorea wird bei der Diskussion über eine Steigerung der Produktivität gerne auf die *hidden champions* verwiesen.

## **GUTE AUSGANGSPOSITION UND KOMPLEXE HERAUSFORDERUNGEN**

Natürlich kann der vorliegende Beitrag nur einige Grundtendenzen aufzeigen. Die asiatischen Volkswirtschaften sind hinsichtlich ihres Entwicklungsniveaus und ihrer Struktur viel zu heterogen, um im vorgegebenen Rahmen erschöpfend analysiert werden zu können. Das Gleiche gilt für den Grad an sozialer Absicherung in den verschiedenen Ländern. An vielen Stellen wird die Betrachtung daher stark vereinfacht. Außerdem kann der vorliegende Text keine Prognosen dafür liefern, in welchem Umfang und wie schnell sich erfolgreiche Lösungsansätze auf andere Länder übertragen lassen. Das vorausgeschickt, sollen hier zunächst die wichtigsten Rahmenbedingungen für den

6 | Vgl. Hyun-Hoon Lee, Minsoo Lee und Donghyun Park, „Growth Policy and Inequality in Developing Asia: Lesson from Korea“, *ERIA Discussion Paper Series*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, Jakarta, 2012.

7 | Vgl. Ganeshan Wignaraja und Yothin Jinjarak, „Is finance a binding constraint for SME participation in trade in Asia?“, *Asia Pathways*, 03.06.2014, <http://asiapathways-adbi.org/2014/06/is-finance-a-binding-constraint-for-sme-participation-in-trade-in-asia> [18.06.2014].

Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Sicherheit skizziert werden:

Tabelle 1

**Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in Kaufkraftparität in ausgewählten Ländern in Asien, 1991 bis 2012 (in Prozent)**

Land	91	92	93	94	95	96	97	2000	2003	2006	2009	2011	2012
China	7,7	12,8	12,7	11,8	9,7	8,9	8,2	7,5	9,3	12,1	8,7	8,8	7,3
Indien	-0,9	3,5	2,8	4,7	5,6	5,6	2,2	2,3	6,3	7,7	7,1	5,0	1,9
Indonesien	7,0	5,4	5,5	5,8	6,7	6,0	3,2	3,4	3,3	4,0	3,2	5,1	4,9
Japan	3,0	0,57	-0,08	0,52	1,6	2,3	1,3	2,1	1,5	1,7	-5,42	-0,86	2,1
Philippinen	-3,0	-2,0	-0,2	2,0	2,3	3,5	2,9	2,2	2,9	3,4	-0,5	2,1	4,8
Vietnam	4,0	6,7	6,2	7,0	7,8	7,6	6,5	5,4	6,1	7,0	4,2	4,9	3,9
Thailand	7,4	7,2	7,5	8,2	8,3	4,9	-2,4	3,5	6,0	4,6	-2,5	-0,2	6,1

Quelle: ADB, Statistics and Databases, <http://adb.org/figi/2013/web/StatTrends.html> [25.06.2014].

### Wirtschaftswachstum gebremst dynamisch

Insgesamt hat Asien seine Wirtschaftsleistung in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verbessert. Die Region bleibt der „Motor der Weltwirtschaft“. Von den spektakulären, teilweise zweistelligen Wachstumsraten der vergangenen Jahre haben sich die asiatischen Volkswirtschaften aber verabschiedet. Nach 6,1 Prozent Wachstum für 2013 sieht die ADB für das laufende Jahr eine Steigerung des BIP von 6,2 Prozent und für 2015 von 6,4 Prozent voraus.<sup>8</sup> Für den moderaten Aufwärtstrend spricht die leichte Erholung der Wirtschaft in den USA, in Europa und in Japan. Sie sind wichtige Absatzmärkte für die asiatischen Volkswirtschaften. Innerhalb Asiens wird die Entwicklung allerdings von China gebremst. 2014 wird sich das Wachstum in der Volksrepublik erneut leicht auf 7,5 Prozent und 2015 dann voraussichtlich auf 7,4 Prozent abschwächen. Indien hingegen scheint die Talsohle seiner wirtschaftlichen Entwicklung (2012: 3,2 Prozent BIP-Steigerung real) inzwischen durchschritten zu haben und verzeichnete für das

8 | Vgl. ADB, *Asian development outlook 2014. Fiscal policy for inclusive growth*, Mandaluyong City, 2014, 3.

vierte Quartal 2013 wieder 4,7 Prozent Wachstum im Vergleich zum Vorjahr. Für das laufende Jahr<sup>9</sup> werden plus 5,5 Prozent und für 2015 sechs Prozent erwartet. Ebenso wie China, bleibt der Subkontinent damit aber weiterhin deutlich hinter den Steigerungsraten früherer Jahre zurück.

Tabelle 2

**Anteil der Bevölkerung mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag, 1990 bis 2010 (in Prozent)**

Land	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2010
China	84,6	78,6	65,1	61,4	51,2	36,9	29,8	26,8
Indien	n.a.	81,9	80,2	78,9	77,9	75,0	72,4	68,7
Indonesien	84,6	84,6	77,0	81,6	67,0	5,8	54,4	46,1
Japan	—	—	—	—	—	—	—	—
Philippinen	54,9	53,8	47,3	45	44,4	44,4	42,2	41,5
Vietnam	90,1	85,7	81,0	75,6	68,7	52,9	43,4	39,0
Thailand	37,1	25,3	14,6	17,8	13,4	8,1	5,0	4,1

Quelle: ADB, Statistics and Databases, <http://adb.org/figi/2013/web/StatTrends.html> [25.06.2014].

### Wachsende Mittelschicht mit steigender Kaufkraft

Mit dem Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahrzehnte gingen große Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut (siehe Tabelle 2) und beim Aufbau einer gesellschaftlichen Mittelschicht einher. Bis zum Jahr 2030 werden zwei Drittel aller Menschen mit mittlerem Einkommen nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) in der Asien-Pazifik-Region leben.<sup>10</sup> 2009 waren es noch 28 Prozent. Das entspricht einer Steigerung von 525 Millionen (2009) auf über 3,2 Milliarden Menschen (2030). Fast 60 Prozent des Konsums der globalen Mittelschicht entfallen bis 2030 ebenfalls auf die Asien-Pazifik-Region. 2009 waren es nur 23 Prozent. Kharas und

9 | Das indische Fiskaljahr beginnt jeweils am 1. April und endet am 31. März des Folgejahres.

10 | Vgl. Mario Pezzini, „An emerging middle class“, *OECD Observer*, 2012, <http://oecdoobserver.org/news/fullstory.php/aid/3681> [05.06.2014].

Gertz (2010) errechnen, dass 2030 (nach Kaufkraftparität in US-Dollar, 2005) nahezu die Hälfte des weltweiten Konsums aller Menschen mit mittlerem Einkommen allein auf Indien, China, Indonesien und Japan entfallen werden.<sup>11</sup>

### Weiterhin hohe Einkommensunterschiede

Die Stärkung der asiatischen Mittelschicht darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Menschen noch immer am unteren Rand dieser Bevölkerungsgruppe leben. Die „near poor“ müssen im Durchschnitt mit zwei bis vier US-Dollar täglich zurechtkommen. Nach Angaben der ILO ist ihr Anteil an der Gesamtzahl aller Beschäftigten allein in Südostasien von 21,5 Prozent im Jahr 2000 auf heute 36 Prozent gestiegen.<sup>12</sup> Der Zuwachs an Kaufkraft ist vielerorts in erster Linie also dem Umstand geschuldet, dass die Konsumentenbasis größer wird, weil der Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung an der Gesamtpopulation zunimmt.

**Große Teile der Bevölkerung kommen aufgrund ihres geringen Einkommens noch immer nicht in den Genuss einer beitragspflichtigen Sozialversicherung.**

Das gilt beispielsweise für Indien, Indonesien und die Philippinen. Nicht nur die Einkommensunterschiede sind weiterhin groß, sondern auch der Anteil des informellen Sektors am Wirtschaftsgeschehen. Die Migration aus den ländlichen Gebieten in die Stadt (China) oder von Land zu Land (Philippinen, Bangladesch, Sri Lanka) ist eine Folge davon. Außerdem kommen große Teile der Bevölkerung aufgrund ihres geringen Einkommens noch immer nicht in den Genuss einer beitragspflichtigen Sozialversicherung. Chun (2010) weist angesichts der hohen Einkommensunterschiede darauf hin, dass „in Wirklichkeit die Konsumenten, die aus der Mittelschicht in die Oberschicht

11 | Vgl. Homi Kharas und Geoffrey Gertz, *The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East*, Wolfensohn Center for Development at Brookings, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010, 6. Kharas und Gertz wählen für ihren Ländervergleich einen absoluten Berechnungsansatz, nach dem sich zur „globalen Mittelschicht“ zählen darf, wer nach Kaufkraftparität (KKP) täglich über zehn bis 100 US-Dollar verfügt.

12 | Vgl. ILO, *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, Genf, 2014, 57. Die ILO unterscheidet zwischen *extremely poor* (pro Tag weniger als 1,25 US-Dollar, nach KKP), *moderately poor* (von 1,25 bis zwei USD, KKP), *near poor* (von zwei bis vier USD, KKP), *developing middle class* (von vier bis 13 USD, KKP) sowie *developed middle class and above* (mehr als 13 USD, KKP).



aufgestiegen sind, den Konsum antreiben und eine Verlagerung der Weltwirtschaft Richtung Asien bewirken“.<sup>13</sup>

### CHINA: HOFFNUNGSTRÄGER UND RISIKOFAKTOR

In unterschiedlicher Gewichtung gelten die oben skizzierten Entwicklungstendenzen und Herausforderungen für alle asiatischen Schwellenländer. China verdient allerdings besondere Aufmerksamkeit. Denn von der Volksrepublik gehen für die Wirtschaftsentwicklung in Asien die größten Risiken, aber auch Chancen aus.

Im ersten Quartal 2014 hat sich das Wachstum sowohl im verarbeitenden Gewerbe als auch im Investitionsbereich erneut abgekühlt. Die Verschuldung der Zentralregierung liegt offiziell zwar nur bei etwa 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts; die Verbindlichkeiten der Lokalregierungen und Kommunen mit eingerechnet, dürfte das Minus jedoch etwa 45 Prozent des BIP, nach noch pessimistischeren Analysen bis zu 70 Prozent (und darüber) betragen.<sup>14</sup> Verlässliche Zahlen über die Gesamtverschuldung der Volksrepublik liegen auch deshalb nicht vor, weil das Kreditwachstum der vergangenen Jahre von einem undurchsichtigen Geflecht an Schattenbanken angeheizt wurde. Vielerorts wurde überdies in unproduktive Anlagen investiert und entstanden Überkapazitäten.

**Verlässliche Zahlen über die Gesamtverschuldung Chinas liegen nicht vor, weil das Kreditwachstum von einem undurchsichtigen Geflecht an Schattenbanken angeheizt wurde.**

### Schwierige Neuausrichtung des Wirtschaftsmodells

Die staatlichen Zuschüsse werden für das Wirtschaftswachstum in der Volksrepublik absehbar eine wichtige Antriebskraft bleiben. Für einige Verkehrsprojekte wurden Investitionen jetzt sogar vorgezogen. Die wachsende Verschuldung nicht nur der öffentlichen Haushalte, sondern auch der chinesischen Unternehmen bereitet jedoch zunehmend Sorgen. Peking will sein Wirtschaftsmodell deshalb neu ausbalancieren. Für die angestrebte Steigerung

13 | Natalie Chun, „Middle Class Size in the Past, Present, and Future: A Description of Trends in Asia“, *ADB Economics Working Paper Series*, Nr. 217, ADB, Mandaluyong City, 2010, 23.

14 | Vgl. Yuanyan Sophia Zhang und Steven Barnett, „Fiscal Vulnerabilities and Risks from Local Government Finance in China“, *IMF Working Paper*, WP/14/4, 2014, 9.

des Bruttoinlandsprodukts von jährlich sieben bis acht Prozent sollen die Abhängigkeit der Wirtschaft von staatlichen Investitionen und Exporten gelockert und der Konsum der privaten Haushalte gestärkt werden.



Bau eines Hochhauses in China: Staatliche Zuschüsse und Subventionen werden für das Wirtschaftswachstum der Volksrepublik absehbar eine wichtige Antriebskraft bleiben. | Quelle: Tauno Töhk, flickr ©.

Diese Neuausrichtung trifft auf erheblich schwierigere Rahmenbedingungen als vor Zeiten die Entwicklung in Japan und in den „Tigerstaaten“ Fernostasiens. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (real nach Kaufkraftparität) entspricht in der Volksrepublik heute in etwa dem Niveau von Japan in den frühen 1970er Jahren, von Taiwan Anfang der 1980er Jahre und dem der späten 1980er Jahre in Südkorea. Anders gesagt, liegt China mit seiner Wirtschaftsleistung pro Kopf durchschnittlich drei Jahrzehnte hinter seinen Nachbarn zurück. In Japan, Südkorea und Taiwan trug der Investitionsbereich in der Frühphase ihrer wirtschaftlichen Entwicklung maximal etwa 35 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei. Das war mehr als in den westlichen Industrienationen, aber deutlich weniger als heute in China mit einem Anteil von etwa 50 Prozent. In den Nachbarländern der Volksrepublik waren die Investitionen in den darauffolgenden Jahren zunächst stark rückläufig. Stattdessen trieb die Exportwirtschaft das Wachstum voran. Daneben ist bedeutsam, dass der private Konsum in Taiwan, Südkorea und Japan in der Anfangsphase bereits

einen Anteil von 60 bis 70 Prozent am Bruttoinlandsprodukt hatte.<sup>15</sup> In China betrug der Anteil des privaten Konsums am Bruttoinlandsprodukt während der vergangenen Jahre stattdessen nur etwa 35 Prozent.<sup>16</sup>

Anders als damals seine Nachbarn, kann die Volksrepublik heute nicht darauf hoffen, geringere Renditen im Investitionsbereich durch eine deutliche Erhöhung der Exporte zu kompensieren. Denn die Nachfrage in den Hauptabnehmerregionen USA und Europa zieht nur schleppend an und dürfte in China auch mittelfristig keinen „Exportboom“ auslösen. An einer deutlichen Stärkung des privaten Konsums führt mithin kein Weg vorbei.

### Auswirkungen auf die Region

Für die anderen asiatischen Volkswirtschaften gibt Peking damit unweigerlich die Richtung vor. Wenn China weniger investiert, reduziert sich auch die Einfuhr von Rohstoffen und Anlagegütern. Die Zulieferstaaten aus

**Wenn China weniger investiert, reduziert sich auch die Einfuhr von Rohstoffen und Anlagegütern. Die Zulieferstaaten aus Asien müssen in dem Fall mit Exporteinbußen rechnen.**

Asien müssen in dem Fall mit Exporteinbußen rechnen. Eine verringerte Nachfrage bei den chinesischen Abnehmern würde die meisten asiatischen Länder deutlich stärker treffen als Exportrückgänge im Handel mit Europa und den USA. Denn für die zehn Mitgliedsländer des Verbands der südostasiatischen Staaten (ASEAN) ist die Volksrepublik der größte Handelspartner. Das Gleiche gilt für Südkorea mit einem Anteil von über 26 Prozent an den Gesamtexporten.<sup>17</sup> Für Japan ist China nach erheblichen Einbußen immerhin der zweitgrößte Handelspartner nach den USA.<sup>18</sup> Natürlich würde die Konsumgüterindustrie in

15 | Vgl. David Dollar, „China's Rebalancing: Lessons from East Asian Economic History“, *John L. Thornton China Center Working Paper Series*, The Brookings Institution, 2013, 8.

16 | Der Wert wird von chinesischen Autoren teilweise bestritten und deutlich höher angesetzt. Siehe Jun Zhang und Tian Zhu, „Re-Estimating China's Underestimated Consumption“, 07.09.2013, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2330698](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2330698) [05.06.2014].

17 | Vgl. „Record Share of Korean Exports Go to China“, in *The Chosun Ilbo*, 28.01.2014, [http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/01/28/2014012801579.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2014/01/28/2014012801579.html) [05.06.2014].

18 | Japan External Trade Organization (Jetro), „JETRO survey: Analysis of Japan-China Trade in 2013 and outlook for 2014“, 28.02.2014, <http://www.jetro.go.jp/en/news/releases/20140228009-news> [05.06.2014].

Asien davon profitieren, wenn in China die Nachfrage der privaten Haushalte steigt. Der Importanteil am Endkonsum ist in der Volksrepublik aber vergleichsweise gering. Und nur wenige asiatische Länder sind (im Unterschied etwa zu europäischen Automobilherstellern) bisher in der Lage, den chinesischen Markt mit langlebigen und hochwertigen Gebrauchsgütern zu beliefern.

Das heißt im Ergebnis, auch die anderen asiatischen Volkswirtschaften müssen ihre Exportabhängigkeit reduzieren. Anders als früher China, werden sie mögliche Wachstumseinbußen aber nur eingeschränkt durch höhere Investitionen kompensieren können. Dagegen spricht, dass die USA ihre lockere Geldpolitik in den nächsten Jahren schrittweise zurücknehmen dürften. Wie schon die indische Rupie (2013), werden die Währungen in Thailand, Indonesien und

**Viele Länder Asiens richten ihre Hoffnungen auf eine Stärkung des Binnenkonsums. Die Kaufkraft der privaten Haushalte soll das Wirtschaftswachstum der Region nachhaltig sicherstellen.**

in anderen asiatischen Ländern gegenüber dem US-Dollar dann voraussichtlich an Wert verlieren. Da viele asiatische Regierungen dank niedriger Zinsen in den vergangenen Jahren Kredite in US-Dollar aufgenommen haben, wird es ihnen somit schwer fallen, ihre Verbindlichkeiten im Ausland zu bedienen. Das treibt die Verschuldung in die Höhe und reduziert den finanziellen Spielraum für zusätzliche Investitionen. Deshalb richten auch viele andere Länder Asiens ihre Hoffnungen allen voran auf eine Stärkung des Binnenkonsums. Die Kaufkraft der privaten Haushalte soll das Wirtschaftswachstum der Region nachhaltig sicherstellen und verhindern, dass sich die aufstrebenden asiatischen Volkswirtschaften in einer „middle-income trap“ verfangen.

### **HOHE SPARQUOTE ALS HEMMSCHUH**

Eigentlich müsste man angesichts der vergleichsweise positiven wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren und der beeindruckenden Prognosen für den Konsum annehmen, dass die junge asiatische Mittelschicht gerade in den aufstrebenden Schwellenländern „nur darauf wartet“, ihr Geld auszugeben. Nach einer Umfrage des *Boao Review* aus 2012 über das Konsumverhalten der Mittelschicht in

verschiedenen asiatischen Hauptstädten mangelt es dafür jedoch an Vertrauen.<sup>19</sup>

Zwischen 50 (Neu-Delhi) und 70 Prozent (Peking) der Umfrageteilnehmer gaben an, „nicht optimistisch“ (*not optimistic*) auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung in ihrem Land zu blicken. 46 Prozent aller Befragten äußerten die Absicht, von ihrem Haushaltseinkommen künftig „mehr zu sparen“ (*save more*). Nur 13 Prozent wollten stattdessen „mehr ausgeben“ (*spend more*). Im Durchschnitt wendeten die Umfrageteilnehmer etwa die Hälfte ihres Haushaltseinkommens für den Lebensunterhalt, für Wohnungsmieten oder die Raten für den Wohnungskredit sowie für Kfz- und Fahrtkosten auf, flossen weitere 30 Prozent in die Ersparnisse und wurden die restlichen 20 Prozent „investiert“, wozu neben Wertpapieren und sonstigen Anlageformen auch die Aufwendungen für die Ausbildung der Kinder zählen.<sup>20</sup> So gab ein Drittel der Umfrageteilnehmer an, zwischen elf und 20 Prozent des privaten Jahreseinkommens für Schulgeld, Nachhilfeunterricht und Studiengebühren auszugeben.

**Ein Drittel der Befragten der Boao Review gab an, zwischen elf und 20 Prozent des Jahreseinkommens für die Bildung ihrer Kinder auszugeben.**

19 | Vgl. Tara Ouyang, „Report on Consumption Patterns among Asia’s Middle Class“, *Boao Review*, 2012 *Boao Survey Report*, 06.01.2013, <http://www.boaoreview.com/plus/view.php?aid=131> [18.06.2014]. Umfrageteilnehmer wurden in Peking, Hongkong, Tokio, Seoul, Singapur, Kuala Lumpur, Bangkok, Hanoi und Neu-Delhi angesprochen. Als Vertreter der „Mittelschicht“ gilt nach der Umfrage, wer eine höhere Ausbildung (*some form of higher education*) genossen hat, nach Steuern über ein durchschnittliches jährliches Haushaltseinkommen von 5.000 bis 100.000 US-Dollar verfügt, einen „Mittelklasse-Job“ (z.B. Angestellter einer Behörde, Manager, Facharbeiter) ausübt und sich „als Mitglied der gesellschaftlichen Mittelschicht seines Landes versteht“ (*considers himself or herself a member of the mid-level of society in their home country*).

20 | Rücklagen für die Schulausbildung und das Studium der Kinder werden in den meisten asiatischen Ländern oft nicht als Ersparnisse, sondern als Investitionen betrachtet, weil der zukünftige „Ertrag“ höher ist als die Zinsen für ein Sparkonto oder die Renditen für Wertpapiere. Denn eine gute Ausbildung der Kinder verspricht später einen gut bezahlten Job, der anteilig auch die Familienkasse der Eltern („Investoren“) aufbessert (z.B. finanzielle Unterstützung durch die Kinder im Rentenalter). Im vorliegenden Papier dürfen Rücklagen für die Ausbildung als Ersparnisse gelten.

**In Peking glauben viele Menschen, dass auch „ein höheres Maß an sozialer Sicherheit“ mehr Konsum bewirken würde. In Tokio stimmten 46 Prozent dieser Einschätzung zu.**

Danach befragt, was sich ändern müsste, damit die Mittelschicht mehr Geld für den Konsum aufwendet und weniger spart, nannten die Umfrageteilnehmer als den mit Abstand

wichtigsten Einflussfaktor eine Reduzierung der Wohnkosten und Immobilienpreise. In Peking gaben drei Viertel der Befragten an, dass auch „ein höheres Maß an sozialer Sicherheit“ mehr Konsum bewirken würde. In Tokio stimmten 46 Prozent der Umfrageteilnehmer dieser Einschätzung zu, in Singapur knapp 41 Prozent.

Eine im März 2014 vom Eden Strategy Institute durchgeführte Telefonumfrage lässt den Schluss zu, dass sich an den Einstellungen der asiatischen Mittelschicht auch fünf Jahre nach Ausbruch der US-Bankenkrise grundsätzlich nur wenig geändert hat.<sup>21</sup> Für die Befragung wurden Teilnehmer mit mittlerem Einkommen in Indien, den Philippinen, Indonesien und Vietnam angesprochen. Unter anderem sollten sie Auskunft darüber geben, was sie machen würden, wenn sich ihr Haushaltseinkommen verdoppelte.<sup>22</sup> In Vietnam (30,9 Prozent), Indonesien (36,4 Prozent) und Indien (24,4 Prozent) wurde am häufigsten „das Geld sparen“ (*save it*) angekreuzt. In den Philippinen machten sogar 42,8 Prozent der Befragten ihr Häkchen hinter diese Antwort. Der Wunsch nach höheren Ersparnissen belegte in den Philippinen allerdings „nur“ Platz zwei der häufigsten Antworten. Denn anders als in den anderen Ländern der Umfrage würden die meisten Filipinos (47,4 Prozent) das Extraeinkommen dazu nutzen, ein eigenes Unternehmen oder Geschäft zu starten (*start a business*).


Die Ergebnisse der Umfrage des Eden Strategy Institute liefern keine Angaben darüber, wofür und mit welchem Ziel die asiatische Mittelschicht ihr Geld spart (und bei höherem Einkommen am liebsten noch mehr zurücklegen würde). Einen Anhaltspunkt liefern aber die Ängste der Befragten. An erster Stelle steht hier in allen Ländern die Sorge vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen. In Indonesien, Vietnam und den Philippinen überwiegt die Angst vor Krankheit

21 | Angaben nach: Eden Strategy Institute and the EMC Initiative, *Asia Emerging Middle Class Survey Report*, Singapur, 2014, <http://emergingmiddleclass.com> [05.06.2014].

22 | Die Frage lautet im Original: „If your household income were doubled, what are the top three things you would do with the extra money each year?“

mit großem Abstand andere Befürchtungen zum Beispiel davor, den sozialen Status, die Wohnung oder die Freunde zu verlieren. Nur in Indien ist die Angst vor einem Verlust des Arbeitsplatzes fast ebenso groß wie die Sorge um die eigene Gesundheit.



Im indischen Nagpur warten Kandidaten für eine Laufbahn im Staatsdienst auf ihre Examensergebnisse: In der freien Wirtschaft ist auch ein abgeschlossenes Hochschulstudium keine Garantie für einen sicheren Arbeitsplatz. | Quelle: Ganesh Dhamodkar, flickr .

Das ist natürlich kein „asiatisches Phänomen“. Die Angst vor Krankheiten treibt die Menschen auch in anderen Erdteilen um. Besondere Brisanz bekommt das Thema für die asiatische Mittelschicht aber vor dem Hintergrund, dass die Bevölkerung in vielen Ländern gegen Krankheiten nur unzureichend geschützt ist. Laut Umfrage des Eden Strategy Institute (siehe Tabelle 3) haben in Vietnam mehr Menschen mit mittlerem Einkommen eine Kreditkarte (33 Prozent) als eine private Versicherung (23,8 Prozent). In Indonesien (16,6 Prozent), Indien (21,5 Prozent) und den Philippinen (19,6 Prozent) sind Versicherungen ebenfalls kaum verbreitet. Die mit der Umfrage ermittelten Werte beinhalten pauschal alle Formen der privaten Absicherung über Policen. Neben privaten Zusatzversicherungen für den Krankheitsfall zählen dazu also auch Lebens- oder Haftpflichtversicherungen. Der Anteil der Krankenversicherungen an der Gesamtabdeckung mit Versicherungspolicen dürfte also noch deutlich geringer sein als nach den oben genannten Werten.

Tabelle 3

**Umfrage des Eden Strategy Institute zur Mittelklasse  
in aufstrebenden Gesellschaften Asiens (Angaben in  
Prozent)**

Frage: Wenn sich Ihr Haushaltseinkommen verdoppeln würde,  
was wären die drei wichtigsten Dinge, die Sie mit dem Geld  
anfängen würden?

Land	Sparen	Haus	Unternehmen gründen	Bildung	Lebens- mittel	Auto/ Motorrad	Mobil- telefon	Reisen
Indien	24,4	20,5	21,4	21,8	15,3	19,5	20,3	17,7
Indonesien	36,4	18	28,5	22,1	10,2	16,7	14,1	10,5
Philippinen	42,8	24,6	47,4	28,5	18,9	11	11,4	—
Vietnam	30,9	25,3	21,3	13,9	11,5	19,6	16,6	21,1

Frage: Welchen Verlust befürchten Sie am meisten?

Land	Gesundheit	Beruf	Ersparnisse	Freunde	Sozialer Status	Haus
Indien	21,8	18,4	15,0	15,3	16,6	12,3
Indonesien	37,6	18,4	7,3	16,2	10,2	9,1
Philippinen	38,4	1,0	17,6	12,4	6,5	9,7
Vietnam	40,1	14,0	9,8	13,3	12,9	9,5

Frage: Haben Sie derzeit eines der genannten Dinge?

Land	Smartphone	Kreditkarte	Private Versicherung	Anhängige Kredite
Indien	33,7	16,4	21,5	17,0
Indonesien	33,0	19,4	16,6	16,4
Philippinen	57,9	14,8	19,6	19,3
Vietnam	44,2	33,0	23,8	15,4

Quelle: Fn. 21.



## Soziale Sicherheit und Sparquote

Zusammengefasst lässt sich bis hierhin festhalten, dass die asiatischen Volkswirtschaften ihr Bruttoinlandsprodukt auch in Zukunft wenigstens auf dem bisherigen Niveau steigern müssen, um noch mehr Menschen aus

**Die asiatischen Volkswirtschaften müssen ihr Bruttoinlandsprodukt wenigstens auf dem bisherigen Niveau steigern, um mehr Menschen aus der Armut zu führen.**

der Armut zu führen und die bestehenden Einkommensunterschiede zu überwinden. Die weitere Entwicklung ist aber mit zahlreichen Risiken (Exportschwäche, Verschuldung, geringere Renditen auf Investitionen) behaftet und verlangt, auch „getrieben“ von China, nach einer Neuausrichtung der Wirtschaftsmodelle zugunsten einer Stärkung des Binnenkonsums. Die aufstrebende asiatische Mittelschicht übernimmt dabei eine Trägerrolle. Die Kaufkraft und die Konsumfreude dieser Bevölkerungsgruppe wachsen zwar insgesamt; noch spart die Mittelschicht aber einen erheblichen Teil ihres Einkommens zur privaten Alters- und Risikovorsorge.

Taiwan hat verdeutlicht, wie sich vor diesem Hintergrund eine flächendeckende gesetzliche Krankenversicherung auf die Sparquote der privaten Haushalte auswirken kann. Zwischen 1994 und 1998 wurde die dortige National Health Insurance (NHI) nahezu auf die gesamte Bevölkerung (97 Prozent) ausgedehnt. Chou, Liu und Hammitt (2003) haben ausgerechnet, dass damit die Sparquote bei den Beschäftigten in der Privatwirtschaft und auch bei Arbeitslosen um 8,6 bis 13,7 Prozent fiel und die Aufwendungen für den Konsum um 2,9 bis 3,6 Prozent stiegen.<sup>23</sup> Chyi und Liu (2007) kommen grundsätzlich zu dem gleichen Ergebnis. Ihre Analyse berücksichtigt auch die Arbeitslosen- (1999) und Rentenversicherung (2002) in Taiwan. Das empirische Modell definiert die zur Vorsorge oder für Notfälle angehäuften Ersparnisse der Bevölkerung in Abhängigkeit vom Vermögen, der Höhe des festen Einkommens und von Einkommensunsicherheiten zum Beispiel durch einen (drohenden) Verlust des Arbeitsplatzes. Letztere hätten sich über alle Wirtschaftssegmente hinweg für die Beschäftigten deutlich erhöht, nachdem taiwanesishe Unternehmen

23 | Vgl. Shin-Yi Chou, Jin-Tan Liu und James K. Hammitt, „National Health Insurance and precautionary saving: evidence from Taiwan“, *Journal of Public Economics*, Jg. 87, 2003, Nr. 9-10, 1873.

ab 1990 erstmals in der Volksrepublik China investieren durften. Im Ergebnis der Studie sparen die taiwanesischen Privathaushalte nachweislich weniger, wenn die Sozialversicherungssysteme des Staates die Einkommensunsicherheiten wirkungsvoll reduzieren.<sup>24</sup>

Das Beispiel korrespondiert mit der Entwicklung in Südkorea. Dort wurde eine Arbeitslosenversicherung 1995 eingeführt. Eine gesetzliche Krankenversicherung existierte seit 1977 zunächst für die Mitarbeiter größerer Unternehmen und Bedienstete des Staates und der Behörden. Bis Ende der 1990er Jahre wurde die staatliche Gesundheitsvorsorge dann auf alle Beschäftigten und auch auf selbstständige Unternehmer und Freiberufler ausgedehnt. Eine flächendeckende Rentenversicherung besteht seit 1999. Die Sparquote der privaten Haushalte fiel ab diesem Zeitpunkt von fast 30 Prozent auf sieben Prozent im Jahr 2007.<sup>25</sup>

Seit Anfang der 1990er Jahre hat auch China seine Gesundheitsvorsorge schrittweise ausgebaut. Bis 2003 konnte sich aber fast ein Viertel der ärmeren Haushalte auf dem Land keine ärztliche Behandlung leisten. Die Regierung in Peking hat darauf im gleichen Jahr mit dem New Cooperative Medical Scheme (NCMS) reagiert. Cheung und Padiou (2012) haben ermittelt, dass davon insbesondere die untere Mittelschicht profitiert. Sie konnte ihre Sparquote reduzieren und mehr Geld für den Konsum aufwenden. Auf die gehobene Mittelschicht (und darüber) hatte das NCMS

hingegen keine oder nur geringe Auswirkungen. Diese Einkommensgruppe ist, allen voran in den urbanen Zentren, zum Teil privat gegen Krankheit versichert. Im untersten Viertel des Einkommensspektrums verfehlte das NCMS seine Wirkung auf die Konsum-

**Im neuen System der chinesischen Gesundheitsvorsorge müssen die Privathaushalte für die Behandlung zunächst selbst aufkommen, bevor sie die Kosten anschließend erstattet bekommen.**

kraft jedoch ebenfalls. Denn auch nach dem neuen System müssen die Privathaushalte für die ärztliche Behandlung zunächst selbst aufkommen, bevor sie die Kosten anschließend erstattet bekommen. Dafür muss auch die ärmere Bevölkerung also weiterhin Rücklagen bilden. Außerdem

24 | Vgl. Yih-Luan Chyi und Yu-Lun Liu, „Income Uncertainty and Wealth Accumulation: How Precautionary are Taiwanese Households?“, *Asian Economic Journal*, Jg. 21, 2008, Nr. 3, 301.

25 | Vgl. Eswar Prasad, „Rebalancing Growth in Asia“, *Finance & Development*, Jg. 46, 2009, Nr. 4, 21.

ist nicht immer sicher, ob die Arztkosten komplett oder nur anteilig erstattet werden. Das NCMS habe die Einkommensunsicherheiten (hier: Mehrkosten im Krankheitsfall) in dieser Bevölkerungsgruppe insofern nur unzureichend reduzieren können.<sup>26</sup>

## SOZIALE SICHERHEIT UND PRODUKTIVITÄT

Die Gründe dafür, warum zum Beispiel Taiwan und Südkorea mit ihren sozialen Sicherungssystemen bessere Ergebnisse erzielt haben als (noch) etwa die Volksrepublik China, hängen zwangsläufig nicht damit zusammen, dass die asiatischen „Tigerstaaten“ die tragfähigeren Modelle eingeführt haben. Im Gegenteil, hinsichtlich ihrer Grundkonzeption folgen die Sozialversicherungssysteme in China, daneben aber auch in Indonesien, Thailand, Malaysia, Vietnam und den Philippinen den „Vorbildern“, das heißt, den Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen, in Fernostasien.<sup>27</sup>



Die Sungkyunkwan-Universität in Seoul: Um möglichst viele Menschen für ein Universitätsstudium zu gewinnen, sollte die Bevölkerung in den Wirtschaftsbereichen mit hohen Qualifikationsanforderungen bessere Einkommensbedingungen vorfinden als im informellen Sektor. | Quelle: Adam Dongwoo Kim, flickr ©©©.

26 | Vgl. Diana Cheung und Ysaline Padieu, „Impacts of health insurance on household savings across income groups in rural China“, 10/2012, [http://www.econ.brown.edu/students/alexander\\_eble/cheung.pdf](http://www.econ.brown.edu/students/alexander_eble/cheung.pdf) [05.06.2014].

27 | Singapur ist das einzige Land in Asien, das zwar ebenfalls ein hohes Einkommensniveau erreicht hat, aber mit seinem nationalen Vorsorgefonds (Central Provident Fund, CPF) als Sozialversicherungssparplan seit Mitte der 1950er Jahre ein deutlich anderes Modell praktiziert.

**Anspruchsberechtigt waren in den Sozialversicherungen Südkoreas und Taiwans zunächst nur Beschäftigte im formellen Sektor. Selbstständige oder Bauern waren kaum abgesichert.**

Spätestens ab den 1970er Jahren, also noch deutlich vor der Demokratisierung, wollten Südkorea und Taiwan den Anschluss an die wirtschaftliche Entwicklung in Japan und damit an den Weltmarkt finden. Die Sozialver-

sicherungssysteme wurden damals bewusst „zweigleisig“ konzipiert: Anspruchsberechtigt war in der Frühphase der wirtschaftlichen Entwicklung nur, wer im formellen Sektor beschäftigt war. Dazu zählten Mitarbeiter in den größeren Unternehmen ebenso wie öffentlich Bedienstete in Behörden, Regierung und Militär. Die im informellen Sektor Beschäftigten, daneben selbstständige Kleinunternehmer, Freiberufler und Bauern, waren hingegen nicht oder kaum abgesichert.

Zwar ging es grundsätzlich um die Bekämpfung der Armut, nicht aber um mehr soziale Sicherheit für die Armen. Es ging um Wachstum und eine Steigerung der Einkommen, nicht (oder nur indirekt und langfristig) aber um eine Überwindung der Einkommensunterschiede. Das Ziel war eine Diversifizierung der Wirtschaft und eine höhere Produktivität. Dazu musste die Qualifikation der Beschäftigten deutlich gesteigert werden. Um möglichst viele Menschen dafür zu gewinnen, Zeit und Geld in eine höhere Schulausbildung und ein Universitätsstudium zu investieren, sollte die Bevölkerung in den Wirtschaftsbereichen mit hohen Anforderungen an die Qualifikation deutlich bessere Einkommensbedingungen vorfinden als zum Beispiel in der Landwirtschaft oder im informellen Sektor. Die auf den High-Tech-Bereich und die Exportwirtschaft (z.B. Werften, Festplatten, Elektronik, Autoproduktion) konzentrierte soziale Absicherung der Facharbeiter, Ingenieure und Manager galt mithin als attraktives Zusatzeinkommen in Abgrenzung zu weniger produktiven Sektoren. Mitarbeiter in den großen, international aufgestellten Konzernen wurden gegenüber den Beschäftigten in Kleinunternehmen deutlich bevorzugt.

Ebenso wie zuvor in Japan, fand diese Entwicklung bekanntlich nicht zu den Bedingungen des freien Welthandels statt. Staatliche Subventionen, hohe Einfuhrzölle und zahlreiche nicht-tarifäre Handelsbarrieren verschafften den aufstrebenden Industrien in Südkorea und Taiwan Vorteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Im

Ergebnis konnten die beiden „Tigerstaaten“ so aber relativ schnell den formellen Sektor ausbauen, mehr Menschen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen, für weite Teile der Bevölkerung die Löhne steigern und den Anteil des Binnenkonsums am Bruttoinlandsprodukt deutlich erhöhen. Erst die Demokratisierung ab Ende der 1980er Jahre brachte dann auch die weniger privilegierten Bevölkerungsgruppen in den Genuss einer sozialen Absicherung. Grundsätzlich behielten sowohl Taiwan als auch Südkorea ihr „zweigleisiges“ Modell zunächst aber bei. Bis zu der oben bereits geschilderten Einführung flächendeckender Sozialschutzsysteme wurden in einem ersten Schritt also nur die Anspruchsberechtigten des formellen Sektors erweitert. Beispielsweise wurden jetzt auch Mitarbeiter in kleineren Unternehmen erfasst. Der informelle Sektor und die Landwirtschaft blieben hingegen noch lange Zeit unberücksichtigt.



Arbeitsmigranten in Thailand warten auf ihre medizinische Behandlung: Seit 2001 ist die ärztliche Versorgung in dem südostasiatischen Land nahezu kostenlos. | Quelle: Ko Min Oo, ILO, flickr ©©©©.

Viele andere Länder der Region, darunter Thailand, die Philippinen und Indonesien, haben vergleichbare Systeme eingeführt. Das heißt, in der Frühphase ihrer wirtschaftlichen Entwicklung wurden nur die regulär oder formell Beschäftigten in ausgewählten Bereichen inklusive der staatlichen Bediensteten und der Angehörigen des Militärs sozial abgesichert. Der gesamte informelle Sektor und

die Landwirtschaft blieben stattdessen ausgeklammert. Ebenso wie in Taiwan und Südkorea, hat sich das Bild mit der Demokratisierung jedoch gewandelt. Thailand<sup>28</sup> hat seit 2004 eine Arbeitslosenversicherung. Ab 2001 war die ärztliche Versorgung in öffentlichen oder staatlichen Krankenhäusern nahezu kostenlos („30-Baht-Scheme“). Eine

**Thailänder unterhalb der Armutsgrenze erhalten einen Zuschuss zur ärztlichen Versorgung. Indonesien hat ein System zur kostenlosen ärztlichen Versorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen.**

Rentenversicherung für öffentlich Bedienstete und Angehörige des Militärs existierte schon vor dem Zweiten Weltkrieg. Bis zur Jahrtausendwende wurde das System auf alle formell Beschäftigten ausgeweitet. Thailänder unterhalb der Armutsgrenze erhalten seit 2009 einen finanziellen Zuschuss zur ärztlichen Versorgung. Indonesien hat seit 2004 ein System zur kostenlosen ärztlichen Versorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen. Die Philippinen haben ihre Krankenversicherung seit Ende der 1990er Jahre auf Beschäftigte im informellen Sektor (z.B. Straßenhändler, Kleinbauern), Rentner und ärmere Bevölkerungsgruppen ausgedehnt. Die Beispiele ließen sich fortsetzen.

Das Problem besteht darin, dass viele der weniger entwickelten asiatischen Volkswirtschaften in den letzten Jahren zwar ihre Systeme zur sozialen Absicherung ausgebaut haben, die Steigerung der Arbeitsproduktivität mit dieser Entwicklung aber nicht Schritt hält. Beim BIP pro Beschäftigten kommen bisher nur Japan, Singapur, Südkorea und Taiwan an das Niveau in den USA oder in Europa heran. Stattdessen beträgt die Arbeitsproduktivität in Indonesien und in den Philippinen nur etwa ein Zehntel des BIP pro Erwerbstätigen in Singapur.<sup>29</sup> In den produktivsten Ländern Asiens ist der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung

28 | Wiederholt, auch 2014, hat sich in Thailand das Militär an die Macht geputscht. Eine einzelne Phase des Wechsels zur Demokratie lässt sich für Thailand, anders als in Südkorea und Indonesien, also nicht abgrenzen. Hier gilt deshalb die asiatische Finanzkrise 1997/1998 als Bezugspunkt. Sie hat den Druck auf die thailändische Regierung für Sozialreformen deutlich erhöht. Sehr pauschal (!) darf hier von einem „Wechsel“ die Rede sein, weil sich ab 2005 auch die eher auf die Wirtschaft und den städtischen Mittelstand orientierte Demokratische Partei Thailands ein größeres Maß an sozialer Sicherheit auf die Fahne schrieb. Noch Ende der 1990er Jahre, damals in der Regierungsverantwortung, hatte die Partei die Sozialausgaben infolge der Asienkrise zunächst gekürzt.

29 | Vgl. Asian Productivity Organization, *APO Productivity Data-book 2013*, Tokio, 2013, 58.

entsprechend minimal. Dagegen ist dieser Anteil in Ländern wie Nepal (36,9 Prozent), Kambodscha (36,1 Prozent) und Laos (29,1 Prozent) immer noch sehr hoch.<sup>30</sup> Sie profitieren beim Wachstum weiterhin von ihrer „demografischen Dividende“, das heißt, der Anteil der Menschen zwischen null und 14 Jahren ist vergleichsweise hoch und derjenigen über 65 Jahre klein (Pakistan: 35 bzw. vier Prozent; Philippinen: 34 bzw. vier Prozent).<sup>31</sup> Das wirkt sich angesichts der relativ niedrigen Arbeitsproduktivität auf das BIP pro Kopf aus: Von den hier analysierten Länder erreichen nur Japan und die asiatischen „Tigerstaaten“ pro Jahr fünfstellige Beträge.

Die oben skizzierten Eckwerte korrespondieren schlüssig mit dem Grad an sozialer Sicherheit.<sup>32</sup> Hier führt Japan vor Südkorea und Singapur das Feld an. Währenddessen erreicht das Sozialversicherungssystem in Malaysia mit insgesamt rund 28 Millionen Menschen nur etwa eine Million Anspruchsberechtigte.<sup>33</sup> Indonesien, Bangladesch, Laos und Kambodscha sind in Asien die „Schlusslichter“ bei der sozialen Sicherheit, wobei gerade Indonesien, gemessen am BIP pro Kopf, deutlich mehr für die soziale Absicherung aufwenden könnte.<sup>34</sup>

**Indonesien, Bangladesch, Laos und Kambodscha sind in Asien die „Schlusslichter“ bei der sozialen Sicherheit, wobei Indonesien mehr für die soziale Absicherung aufwenden könnte.**

Die Frage lautet nun: Haben die in Asien verbreiteten „zweigleisigen“, schrittweise ausgeweiteten Sozialschutzsysteme funktioniert und bleiben sie für die weitere Entwicklung der Region erfolgversprechend?

## ERGEBNISSE UND AUSBLICK

Wenn der Binnenkonsum im Vergleich zu staatlichen Investitionen und Exporten für die gesamte Region künftig eine deutlich stärkere Rolle beim Wirtschaftswachstum

30 | Vgl. ebd., 89.

31 | Vgl. ebd., 44.

32 | Mit Ausnahme der Mongolei und Usbekistans, die ihren Bürgern eine gute soziale Absicherung bieten und dafür hohe staatliche Mittel aufwenden, was ein Relikt der früheren kommunistischen Herrschaft sein dürfte. Mit dem BIP pro Kopf und der Arbeitsproduktivität stehen die Sozialsysteme dort jedenfalls in keinem Verhältnis.

33 | Vgl. ADB, *The Social Protection Index*, Mandaluyong City, 2013, 30.

34 | Vgl. ebd., 13 f.

übernehmen soll, müssen alle asiatischen Volkswirtschaften ihre Aufwendungen für die soziale Sicherheit deutlich steigern. Stark vereinfacht, lässt sich das Anforderungsprofil dafür in zwei Gruppen unterteilen:

In Japan, den „Tigerstaaten“ Fernostasiens, China und Singapur sowie bald auch in Thailand resultiert der Druck auf die sozialen Sicherungssysteme aus den rasch alternden Gesellschaften und einer längeren durchschnittlichen Lebenserwartung. Wie in Europa, steigen die Kosten für die Altersversorgung und die Gesundheitsfürsorge in diesen Ländern zwangsläufig. Das belastet die öffentlichen Kassen für die Sozialversicherung erheblich. Wollen sich die betroffenen Staaten nicht weiter verschulden, sind sie auf deutlich höhere Steuereinnahmen angewiesen. Dafür werden verstärkt die privaten Haushalte aufkommen müssen. Um die Kaufkraft und die Nachfrage der Konsumenten zu steigern, sind erhebliche Anstrengungen erforderlich. Die als „Abenomics“ bezeichneten Wirtschaftsreformen in Japan<sup>35</sup> sind dafür derzeit das wohl bekannteste Beispiel.

Zu den Kerngedanken dieser Reformen der japanischen Regierung unter Ministerpräsident Shinzo Abe zählen niedrige Zinsen und eine massive Ausweitung der Geldmenge. Damit sollen bis 2015 circa zwei Prozent Inflation bewirkt werden. Die Inflation unterstützt die japanische Exportwirtschaft, denn durch den schwächeren

**Die Inflation unterstützt die japanische Exportwirtschaft, denn durch den schwächeren Yen reduziert sich der Preis für japanische Produkte auf den Weltmärkten.**

Yen reduziert sich der Preis für japanische Produkte auf den Weltmärkten. Gleichzeitig sollen die Inflation und die niedrigen Zinsen den Konsum ankurbeln, da hohe Rücklagen und Ersparnisse in der Erwartung steigender Preise an Attraktivität verlieren. In der Hoffnung darauf hat die japanische Regierung im April die Mehrwertsteuer erhöht. Die Zusatzbelastung für die Konsumenten soll durch höhere Löhne kompensiert werden. Zur Finanzierung der Gehaltszuwächse sollen die Gewinne der Unternehmen aus dem Exportgeschäft und am Aktienmarkt dienen, hofft die Regierung in Tokio. Zudem ist eine Reduzierung der Körperschaftssteuer geplant. Die „Abenomics“ sind mit dieser Ausrichtung und angesichts der überaus hohen

35 | Vgl. Paul Linnarz, „Der ‚Ritt auf dem Tiger‘. Hoffen und Bangen um Japans Zukunft“, KAS-Länderbericht, 18.10.2013, <http://kas.de/japan/de/publications/35760> [18.06.2014].



Staatsverschuldung in Japan sicherlich mit zahlreichen Risiken verbunden. In den anderen asiatischen Volkswirtschaften mit einer rasch alternden Bevölkerung werden die Reformen aber mit Interesse verfolgt. Denn Japan reagiert damit auf makroökonomische Zusammenhänge, die auch für China und Südkorea relevant sind.



Stichwort „Abenomics“: Zum Kern dieser Reformen der japanischen Regierung unter Ministerpräsident Shinzo Abe, hier mit Kommissionspräsident José Manuel Barroso und dem Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy im Juni 2014 in Brüssel, zählen niedrige Zinsen und eine Ausweitung der Geldmenge. | Quelle: Christos Dogas, Europäischer Rat, flickr ©🇩🇪🇩🇪.

Für die meisten alternden Gesellschaften lässt sich tendenziell feststellen, dass die Sparquote langfristig sinkt und die Konsumneigung ebenso wie die Inflation steigt. Der tertiäre Sektor (Dienstleistungen, Handel, Verkehr, Logistik, Banken etc.) profitiert davon besonders stark. Der sekundäre Sektor (produzierendes Gewerbe, Energiewirtschaft, Baugewerbe) verliert hingegen. Langfristig sinkt entsprechend der Anteil der Exportwirtschaft und der Investitionen am BIP. Aufgrund der Inflation und der Entwicklung am Arbeitsmarkt (weniger Erwerbstätige) steigen die Löhne und Gehälter. Für das Wirtschaftswachstum und für die Steuereinnahmen zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme übernimmt der Konsum der privaten Haushalte damit eine Schlüsselrolle. Er bietet das Potenzial für neue Jobs vor allem im Dienstleistungsbereich. Die Voraussetzung ist, dass sich die Wirtschaft auf die sich verändernde Nachfrage ihrer alternden Bevölkerung einstellt. Kapitalintensive Sektoren (z.B. Stahl- und Autoproduktion, aber auch Zulieferer im Elektronikbereich) werden

langfristig Einbußen verkraften müssen, während die arbeitsintensiveren Bereiche einer „silver economy“ – dazu zählen auf die wachsende Zahl älterer Konsumenten angepasste Dienstleistungsangebote für Gesundheit und Erholung, Reisen, Versicherungen – an Bedeutung gewinnen.

Zur zweiten Gruppe gehören, ebenfalls stark vereinfacht, die Länder mit niedrigerer Arbeitsproduktivität in Süd- und Südostasien. Um dort nachhaltig die Armut bekämpfen und der großen Zahl junger Menschen eine ausreichende Lebensgrundlage bieten zu können, muss die Wirtschaft auch in Zukunft stark wachsen. Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind dafür deutlich mehr Arbeitsplätze im sekundären und tertiären Sektor erforderlich. Denn solange in einem Land wie Indien noch immer knapp 60 Prozent der Bevölkerung in der Landwirtschaft arbeiten und damit aber nur etwa 15 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt des Subkontinents beitragen, steigt die Arbeitsproduktivität nur unzureichend und wird das Wirtschaftswachstum zwangsläufig unter den Erwartungen bleiben. Auch mit neuen Jobs im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich lassen sich die erheblichen (und vielerorts noch wachsenden) Einkommensunterschiede aber nur dann überwinden, wenn es sich um reguläre Beschäftigungsverhältnisse handelt. Derzeit arbeitet ein großer Teil der Erwerbstätigen in Süd- und Südostasien (Indien: circa 80 Prozent) stattdessen immer noch im informellen Sektor, das heißt, zumeist ohne Vertrag und geregeltes Einkommen. Große Teile der Bevölkerung können sich deshalb weder eine private Krankenversicherung leisten noch kommen sie in den Genuss einer wirksamen staatlichen Absicherung.<sup>36</sup> Zur ärztlichen Versorgung müssen die Menschen gerade in den ländlichen Regionen deshalb oft lange Wege (in die Stadt) unternehmen. Dort ist die Behandlung entsprechend teuer. Mangels Krankenversicherung müssen sie dafür finanzielle Rücklagen bilden, die wiederum nicht in den Binnenkonsum fließen.

36 | Während deshalb Japan 13,7 Krankenhausbetten pro 1.000 Einwohner verzeichnete (2009), betrug der Vergleichswert in den Philippinen nur 0,5 sowie in Indien und in Kambodscha (2011) nur 0,7 Betten pro 1.000 Einwohner. Vgl. Weltbank, „Hospital beds (per 1,000 people)“, World Bank Databank, <http://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.BEDS.ZS> [18.06.2014].

Anders als zum Beispiel Japan, Südkorea und Singapur bleiben viele Länder in Süd- und Südostasien für zusätzliche reguläre (sozialversicherungspflichtige) Jobs in möglichst arbeitsproduktiven Bereichen des sekundären und tertiären Sektors überdies weiterhin auf erhebliche Investitionen zum Beispiel für einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur angewiesen. Die Regierungen der betreffenden Länder werden diesen Aufwand nur zum Teil schultern können. Zusätzlich müssen sie geeignete Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen und für *public-private partnerships* schaffen. Dazu zählen ein Abbau bürokratischer Hemmnisse und die Bekämpfung der Korruption.

**Viele Länder in Süd- und Südostasien müssen geeignete Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen schaffen. Dazu zählen ein Abbau bürokratischer Hemmnisse und die Bekämpfung der Korruption.**

Im Ergebnis gilt für viele Länder Süd- und Südasiens, dass „inklusives Wachstum“ und eine wirkungsvolle soziale Absicherung der Bevölkerung mit einer deutlichen Steigerung der Arbeitsproduktivität einhergehen müssen. Für sich genommen, bedeutet die von der demografischen Entwicklung (Bevölkerungswachstum) angetriebene Vergrößerung der Konsumentenbasis langfristig also keine Lösung. Im Gegenteil, das *jobless growth*<sup>37</sup> der vergangenen Jahre verschärft die Einkommensunterschiede sogar und gefährdet damit den sozialen Frieden. In den alternden asiatischen Gesellschaften mit hohen Pro-Kopf-Einkommen steht für eine langfristige soziale Absicherung hingegen die Stärkung des Binnenkonsums im Vordergrund.

Wie gesagt, das ist nur eine sehr grobe Unterteilung. Denn auch Japan unternimmt erhebliche Anstrengungen zur Steigerung seiner Produktivität, plant Arbeitsmarktreformen, eine Neuordnung seines Banken- und Energiesektors sowie die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen. Und natürlich muss sich auch China in diese Richtung weiter entwickeln, damit das Einkommen der Privathaushalte steigt und die soziale Absicherung nachhaltig auf alle Teile der Bevölkerung ausgedehnt werden kann. Aber im Kern zeigt die Unterscheidung, wo die Probleme liegen und warum das „zweigleisige“ Modell zur sozialen Absicherung in Asien wohl noch lange dominieren wird, bevor die bestehenden Einkommensunterschiede flächendeckend überwunden und eine finanziell robuste Mittelschicht nicht nur

37 | Vgl. Fn. 12.

in den Städten, sondern auch in den ländlichen Regionen aufgebaut werden können. Das wird auch deshalb noch viele Jahre dauern, weil dazu erhebliche Anstrengungen im Bereich der schulischen und universitären Ausbildung erforderlich sind.

Die Ersparnisse und Rücklagen der jungen asiatischen Mittelschicht sind für die im Bildungssektor erforderlichen Investitionen keine ausreichende Basis. Und wer mit staatlicher Unterstützung besser ausgebildet wurde, muss, so wie es Südkorea, Japan und Taiwan vor mehreren Jahrzehnten vormachten, Anreize dafür vorfinden, auch im eigenen Land zu bleiben. Dazu zählen sichere Perspektiven für die Altersversorgung und das Vertrauen in die staatliche Risikoversorge. Stattdessen stieg die Zahl der asiatischen Immigranten in den OECD-Mitgliedstaaten 2010 um fast zehn Prozent. Mehr als eine Million Filipinos wanderten 2012 auf der Suche nach Arbeit in die Golfstaaten, nach Singapur, Hongkong und China aus. Sri Lanka verliert seit 2008 jedes Jahr 250.000 Arbeiter, Thailand 100.000. 71 Prozent aller zeitlich befristeten Arbeitsgenehmigungen für höherwertige Jobs in den USA wurden 2011 an Bewerber aus Asien vergeben.<sup>38</sup> Dass sich Chancenlosigkeit und die Frustration über die Situation im eigenen Land gerade in sehr jungen Gesellschaften auch auf weniger friedlichem Wege die Bahn brechen können als durch Abwanderung, haben seit 2011 die Umwälzungen in Nordafrika gezeigt. Die Zeit drängt also!

38 | Vgl. ADB Institute, *Labor Migration, Skills & Student Mobility in Asia*, Tokio, 2014, 1 ff.

# RESSOURCENREICHTUM UND ROHSTOFFBOOM

## HERAUSFORDERUNGEN FÜR REGIERUNGSFÜHRUNG UND ENTWICKLUNG IN SUBSAHARA-AFRIKA

*Bernd Althusmann / Angelika Klein / Stefan Reith*

### FLUCH UND SEGEN DES RESSOURCENREICHTUMS

Auf der politischen Agenda aller Staaten des südlichen Afrika stehen sozioökonomische Fragen wie Arbeitsbedingungen und Mindestlöhne, ein effizientes Bildungs- und Gesundheitswesen, der Aufbau von Rentensystemen, Frauen- und Gleichberechtigungsfragen, Auswirkungen des Klimawandels und Energiesicherheit sowie eine zukunftsfähige Landwirtschaft zur Ernährung der eigenen Bevölkerung. Darüber hinaus wird grundsätzlich diskutiert, wie stark der Staat in den Lebensbereichen der Menschen präsent sein soll. Zusätzlich gehört die Ressourcenfrage und die damit verknüpfte Wirtschafts- und Industriepolitik in den Ländern Subsahara-Afrikas zu den größten entwicklungspolitischen Herausforderungen.

Die Berichte in der internationalen Presse über den Wirtschaftsboom in Afrika reichen von enthusiastischen Stimmen, die unter Verweis auf die enorm hohen Wachstumsraten vieler afrikanischer Staaten in den letzten Jahren das Bild der afrikanischen Löwen malen, bis hin zu nachdenklicheren Beiträgen, die die Abhängigkeit der meisten „Löwen“ von ihren Rohstoffexporten kritisch beleuchten. Der Umgang mit den Bodenschätzen, die Produktionsbedingungen und die Interessen zahlreicher externer Akteure werfen immer wieder die Frage nach den Auswirkungen auf die Länder Afrikas auf. Eine Vielzahl innerer (wie grenzüberschreitender) Konflikte in diesen Ländern dreht sich bei genauerer Betrachtung (ausschließlich) um die Ressourcensicherung. Ob mit dem nominellen



Dr. Bernd Althusmann ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Namibia und als solcher u. a. für die Vertretung der Stiftung im Nachbarland Angola zuständig.



Dr. Angelika Klein leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Uganda.



Stefan Reith ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Tansania.

Wirtschaftswachstum und den boomenden Rohstoffexporten auch Entwicklungsfortschritte und Wohlstandsgewinne für breite Bevölkerungsschichten in den jeweiligen Ländern verbunden sind, hängt stark davon ab, wie die Regierungen dieses Potenzial nutzen und politisch gestalten. Sorgen über negative Auswirkungen der Ölproduktion begleiten die Euphorie über die erhofften ökonomischen Vorteile. Denn die Problematik so genannter „Rohstoffökonomien“ ist bekannt. Nicht selten gehören sie zu den am wenigsten prosperierenden Ökonomien. Sie leiden darunter, dass eine gewisse Art von Reichtum Armut verursacht und ein Überfluss an Ressourcen (*paradox of plenty*) kein nachhaltiges Wachstum, sondern „Verelendungswachstum“ begünstigt. Dem „Ressourcenfluch“, der hilflose Betroffenheit suggeriert, sind Staaten und Gesellschaften jedoch nicht passiv ausgeliefert. Vielmehr können durch gezielte und frühzeitige Interventionen der „Fluch“ gebrochen und Entwicklungschancen aufgezeigt werden.

Eines dieser Phänomene ist als „holländische Krankheit“ (*dutch disease*)<sup>1</sup> bekannt, das zuerst in den Niederlanden in den 1960er Jahren auftrat, als das Erdgasfeld vor Groningen erschlossen wurde. Zusammengefasst wird damit der Weg von Rohstoffen gesegneter Länder zu Rentenökonomien beschrieben: Der Export von Rohstoffen und die hohen Rohstoffpreise führen zu beträchtlichen Deviseneinnahmen, was die heimische Währung überbewertet und die übrigen Exporte verteuert. Daraufhin büßt die Wirtschaft an Wettbewerbsfähigkeit ein mit verheerenden Konsequenzen für die Agrar- und Industriewirtschaft. Investitionen konzentrieren sich auf den Rohstoffsektor, der im Vergleich zu anderen Sektoren konjunkturell stärker belebt wird. Arbeitsplätze in den traditionellen Sektoren werden vernichtet, Löhne und Preise in die Höhe getrieben, die Inflationsgefahr steigt. Zudem stellen die hohen Rohstoffpreise verlockende Renteneinnahmen in Aussicht. Somit fallen Anreize, auch in andere Industriezweige zu investieren, weg. Das Ergebnis

**Rohstoffkonzentration führt zu wirtschaftlicher Abhängigkeit, Vernichtung von Arbeitsplätzen und steigender Inflation. Die „holländische Krankheit“ befällt die Wirtschaft, aber auch die Politik und Gesellschaft.**

higkeit ein mit verheerenden Konsequenzen für die Agrar- und Industriewirtschaft. Investitionen konzentrieren sich auf den Rohstoffsektor, der im Vergleich zu anderen Sektoren konjunkturell stärker belebt wird. Arbeitsplätze in den traditionellen Sektoren werden vernichtet, Löhne und Preise in die Höhe getrieben, die Inflationsgefahr steigt. Zudem stellen die hohen Rohstoffpreise verlockende Renteneinnahmen in Aussicht. Somit fallen Anreize, auch in andere Industriezweige zu investieren, weg. Das Ergebnis

1 | Vgl. „Dutch Disease“, in: Erwin Dichtl und Ottmar Issing (Hrsg.), *Vahlens Großes Wirtschaftslexikon*, Bd. 1, München, C.H. Beck, 1993, 2. Aufl., 480; Christine Ebrahim-zadeh, „Dutch Disease: Too much wealth managed unwisely“, *Finance and Development*, Jg. 40, Nr. 1, 2003, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/ebra.htm> [27.06.2014].

sind Rentenökonomien, die sich nicht durch Arbeit, Produktion oder unternehmerische Initiative tragen. Stattdessen kennzeichnet sie ein hoher Abhängigkeitsgrad vom Rohstoff. Weil sich die Wirtschaft allein darauf ausrichtet, nimmt die Diversifizierung ab und mit ihr die Wertschöpfung innerhalb des Landes. Hingegen nimmt die Arbeitslosigkeit zu. Denn die Ölförderung absorbiert nur wenige einheimische Arbeitskräfte, weil das Fachpersonal meist aus dem Ausland kommt, hochspezialisiert und gut bezahlt ist. Daraus resultiert eine ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung mit den bekannten politischen, gesellschaftlichen und sozialen Implikationen.

Tabelle 1

### Staatliche Ausgaben für Bildung und Militär in Subsahara-Afrika

Land	Staatliche Ausgaben für Bildung 2010 (in Prozent der Gesamtausgaben)	Staatliche Ausgaben für das Militär 2012 (in Prozent der Gesamtausgaben)
Angola	8,9	13,8
Namibia	23,7	9,8 (2011)
Uganda	13,5	10,0
Tansania	21,2	4,7
Botswana	18,6 (2009)	7,6
Ghana	21,2	1,2 (2011)
Subsahara-Afrika	18,1	6,6

Quellen: Weltbank, „Military expenditure (% of central government expenditure)“, <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS> [27.06.2014]; Weltbank, „Public spending on education, total (% of GDP)“, <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS> [27.06.2014].

Verteilen sich Einkommen und Vermögen in wenige Hände, geht dies mit einer Machtkonzentration einher. Der Geldsegen durch den Rohstoffverkauf stellt der Regierung „freie“ Mittel zur Verfügung. Auf Steuern der eigenen Bevölkerung ist die Regierung weniger angewiesen und das Prinzip von *no taxation without representation* greift nicht mehr. Die Menschen werden immer weniger in politische Prozesse eingebunden, ihre Entfremdung zur Regierung wächst. Demokratische Strukturen werden geschwächt, Institutionen

ausgehöhlt sowie Rechenschaftspflicht und Kontrolle vermindert. Je weniger ein System wechselseitige Kontrollmechanismen (*checks and balances*) gewährleistet, desto weniger müssen sich die Regierenden rechtfertigen. Außerdem blüht mit der Korruption ein neuer Verteilungsmodus auf. In der Folge verfestigen sich autoritäre Machtstrukturen, die Exekutive vernachlässigt die sozialen Bereiche, investiert aber in Statusprojekte zur Machtdemonstration sowie ins Militär. Denn der Geldfluss bietet den regierenden Eliten die Gelegenheit – und zunehmend auch die Notwendigkeit – zur militärischen Machtsicherung. Das bedeutet, dass Ressourcenvorkommen und deren Exploration bestehendes Konfliktpotenzial verschärfen oder neue Spannungen und Konflikte, bis hin zu Bürgerkrieg und Krieg, schaffen können.

In Subsahara-Afrika gehen die Staaten mit der Ressourcenfrage und dem Rohstoffreichtum sehr unterschiedlich um. Beobachter heben meist Botswana und – mit Abstrichen – Ghana als positive Beispiele dafür hervor, dass durch kluge Politik die Exploration der Ressourcen – in Botswana vor

**Gewinne aus dem Rohstoffsektor haben in Botswana und Ghana zum Ausbau staatlicher Versorgungsleistungen und zum Rückgang der Armutsraten beigetragen.**

allem Diamanten und in Ghana insbesondere Erdöl und Gold – so gestaltet werden kann, dass breite Bevölkerungsschichten davon profitieren. Gewinne aus dem Rohstoffsektor haben dort dazu beigetragen, dass die Regierungen staatliche Versorgungsleistungen, z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen, ausbauen konnten, Arbeitsplätze entstanden sind und die Armutsraten zurückgingen. Mit dem Petroleum Revenue Management Act (PRMA) hat Ghana 2011 einen gesetzlich geregelten Fonds geschaffen, in den Erdöl fördernde Firmen einzahlen. Die Gelder dieses Fonds dienen dann zur Verbesserung der Infrastruktur und werden gezielt in wichtige Projekte des Landes investiert.<sup>2</sup> Bei der Verwendung dieser Gelder wird eine breite Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen wie Kirchen und Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften und Medien angestrebt, was die Akzeptanz von Projektvorschlägen in der Bevölkerung durch ein unabhängiges Kontrollorgan

2 | Vgl. Efam Dovi, „Ghana’s ‚new path‘ for handling oil revenue. Seeking to avoid the ill effects of Africa’s resource ‚curse‘“, *Africa Renewal*, 01/2013, <http://un.org/africarenewal/magazine/january-2013/ghana-s-new-path-handling-oil-revenue> [19.06.2014].



(Ghana's Public Interest and Accountability Committee) erhöht und Glaubwürdigkeit sichert. Bereits bei der Erarbeitung dieser gesetzlichen Regelungen war die Bevölkerung eingebunden.<sup>3</sup>

Im Bereich des Bergbaus bzw. des Goldabbaus geht Ghana ebenso transparent vor. Mit einer umfangreichen Erfassung und Dokumentation der Rohstoffvorkommen und deren Exploration wird laut zuständigem Ministerium im Bergbau Transparenz und Investitionssicherheit geschaffen, was Korruption vermeidet und schnelle Entscheidungswege schafft.<sup>4</sup> Hinzu kommt, dass die Unternehmen eine hohe Verantwortung für ihre Beschäftigten übernehmen. Dies trägt zu einer sozialen Balance zwischen Bürgern, Staat und Unternehmen bei, die in dieser Form in anderen Ländern des südlichen Afrika nicht vorhanden ist.<sup>5</sup> Nachhaltige, soziale Interessen der unterschiedlichen Ebenen der Gesellschaft werden in Ghana beim Abbau der Rohstoffe stärker beachtet und mit staatlichen Interessen in Einklang gebracht. Auch wenn in dem Land weiterhin Ungleichgewichte bei der Einkommensverteilung bestehen und gerade die entlegenen und rohstoffarmen Regionen gegen große Armut ankämpfen, scheint es gelungen zu sein, die Bevölkerung in Ansätzen besser an den Erträgen aus dem Rohstoffverkauf zu beteiligen.<sup>6</sup>

**Nachhaltige, soziale Interessen der unterschiedlichen Ebenen der Gesellschaft werden in Ghana beim Abbau der Rohstoffe stärker beachtet und mit staatlichen Interessen in Einklang gebracht.**

Die Strategie Botswanas bei der Rohstoffgewinnung und hier insbesondere dem Diamantengeschäft ähnelt dem Vorgehen Ghanas. Der Pula Fund sammelt die Einkünfte und die damit verbundenen Deviseneinnahmen, um damit

- 3 | Vgl. Mohammed Amin Adam, „Petroleum Revenue Management Bill Promises Greater Transparency and Accountability“, 07.03.2011, <http://ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=204394> [19.06.2014].
- 4 | Vgl. Carina Borralho, „Resources Minister on Ghana's mining potential“, *Creamer Media's Mining Weekly*, 11.04.2014, <http://miningweekly.com/article/resources-minister-on-ghanas-mining-potential-2014-04-11> [19.06.2014].
- 5 | Vgl. Paul Yankson, „Gold mining and corporate social responsibility in Ghana“, *Development in Practice*, 03/2010, 354-366.
- 6 | Vgl. Nathan Andrews, „Community Expectation from Ghana's New Oil Find: Conceptualizing Corporate Social Responsibility as a Grassroots-Oriented Process“, *Africa Today*, 1/2013, 69.

die Infrastruktur oder das Bildungsangebot zu verbessern.<sup>7</sup> Ein ausgeprägtes Maß an garantierter Rechtsstaatlichkeit und ein nachvollziehbarer Entscheidungsprozess sichern in Botswana Eigentum und demokratische Partizipation bei der Verwendung der Ressourcengewinne.<sup>8</sup> Traditionelle „Kgotla“-Zusammenkünfte unterstreichen diese partizipative Praxis, bei denen vom Rederecht bis zur Entscheidung mit der Bevölkerung ein Konsens beim Ressourceneinsatz gesucht wird.<sup>9</sup> Ob diese bisher erfolgreiche Kombination aus breiter Bürgerbeteiligung und Sicherung oder Stärkung des Gemeinwohls durch Bodenschätze langfristig trägt, vor allem dann, wenn die Ressourcen sich zu Ende neigen, steht auf einem anderen Blatt. Für die nahe Zukunft hat sich Botswana jedenfalls weitsichtiger als andere aufgestellt, Ressourcen für die Menschen zu nutzen und nicht gegen sie. In anderen Ländern Afrikas sollte dieses Beispiel Schule machen.

Angola und Nigeria mit ihren gewaltigen Ölvorkommen sowie der rohstoffreiche Kongo gelten als Synonym für Korruption und Misswirtschaft und bedenkliche Gegenbeispiele. Rohstoffe sind hier Ursache heftiger Verteilungskämpfe. Während eine kleine Elite sich weiter bereichert und die eigene politische und wirtschaftliche Machtposition ausbaut, leiden die Menschen an den Folgen einer rücksichtslosen Ausbeutung der Bodenschätze.

**Wie Reichtum an Bodenschätzen zu nachhaltiger Entwicklung beitragen kann, fragt man sich in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in den Partnerländern.**

Die Frage, ob natürliche Ressourcen zu einem Fluch oder Segen werden, müssen die einzelnen Länder selbst beantworten. Die Frage, wie der Reichtum an Bodenschätzen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann, ist nicht nur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch in den Partnerländern im vollen Gange. Ausgangssituation und Perspektiven sind dabei in den hier gewählten Beispielländern Angola, Namibia, Uganda und Tansania unterschiedlich.

Die Frage, ob natürliche Ressourcen zu einem Fluch oder Segen werden, müssen die einzelnen Länder selbst beantworten. Die Frage, wie der Reichtum an Bodenschätzen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann, ist nicht nur in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch in den Partnerländern im vollen Gange. Ausgangssituation und Perspektiven sind dabei in den hier gewählten Beispielländern Angola, Namibia, Uganda und Tansania unterschiedlich.

7 | Vgl. Michael Lewin, „Botswana’s Success: Good Governance, Good Policies and Good Luck“, in: Punam Chuhan-Pole und Manka Agwafo (Hrsg.), *Yes, Africa Can: Success Stories from Dynamic Continent*, Weltbank, 2011, 81-90.

8 | Vgl. ebd., 82 f.

9 | Vgl. ebd.

## NAMIBIA – VORBEREITUNG AUF DEN ROHSTOFFBOOM

Namibia gilt zumindest auf den ersten Blick als eines der politisch stabilsten Länder im südlichen Afrika. Seit 24 Jahren regiert die South West African People's Organisation (SWAPO) ohne Unterbrechung. Die nächste Präsidentschaftswahl findet im November 2014 statt und mit großer Wahrscheinlichkeit wird Ministerpräsident Dr.

Hage Geingob Amtsnachfolger von Präsident Hifikepunye Pohamba. Die Oppositionsparteien sind noch nicht ausreichend stark aufgestellt, oft innerhalb der Parteien zerstritten und in den Zielen gegenüber der Regierung

uneins. Regierungsverantwortliche und Opposition sind aber zumindest in einem Ziel einig, nämlich unabhängiger vom großen Nachbarn Südafrika zu werden.<sup>10</sup> Obwohl in seiner Fläche rund zweieinhalb Mal so groß wie Deutschland, ist Namibia mit rund 2,3 Millionen Einwohnern demografisch betrachtet ein kleines Land. Dennoch wächst die Bedeutung innerhalb der Afrikanischen Union (AU), was vor allem an den positiven wirtschaftlichen wie gesellschaftspolitischen Entwicklungen der letzten Jahre liegt.

**Namibia ist mit rund 2,3 Millionen Einwohnern demografisch betrachtet ein kleines Land. Dennoch wächst die Bedeutung innerhalb der Afrikanischen Union.**

In der zunehmenden Emanzipation der namibischen Wirtschaft von bisherigen Abhängigkeiten erkennen Beobachter ein neues Vorbild für andere afrikanische Länder, die nicht zurückfallen wollen in Zeiten schwerster, meist ethnisch bzw. religiös bedingter Auseinandersetzungen. Namibia selbst hat durchaus den Anspruch, Vorbild für die Länder des südlichen Afrika sein zu wollen. Die Weltbank stuft Namibia nicht umsonst bereits seit 2011 als mittleres Einkommensland im oberen Segment (*upper middle-income country*) ein und nicht mehr als Entwicklungsland.<sup>11</sup> Damit könne sich Namibia auf den Weg zu einer Industrienation machen, wie es auch der Nationale Entwicklungsplan der

10 | Vgl. Thomas Scheen, „Namibia schickt sich zum Aufstieg an“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.06.2014, <http://faz.net/-gqg-7qe81> [26.06.2014].

11 | Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen lag 2011 bei 4.267 US-Dollar, was einer Kaufkraft von 6.825 US-Dollar entspricht. Vgl. Transformationsindex BTI 2014, „Namibia Country Report“, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2014, 17, <http://www.bti-project.de/reports/laenderberichte/esa/nam/index.nc> [01.07.2014].

Regierung bis 2030 vorsieht.<sup>12</sup> Jedoch schwingt in Regierungsveröffentlichungen ebenso die Sorge mit, dass man von der EU, Deutschland und der UNO im Rahmen internationaler Entwicklungshilfe für Fortschritte bei der Demokratisierung und Entwicklung „bestraft“ werde. Allein Brüssel wird aufgrund der neuen Einkommenskategorie die Leistungen im 11. EU-Entwicklungsfonds 2014 bis 2020 von ehemals rund 138 Millionen Euro auf knapp 68 Millionen Euro reduzieren, um die Zielgenauigkeit seiner EZ-Mittel zu erhöhen.<sup>13</sup> Die sozioökonomischen oder Klassenbedingten Unterschiede in der Bevölkerung haben sich jedoch laut Transformationsindex der Bertelsmann-Stiftung (BTI) nur marginal verändert. Profitiert hat vom bisherigen Aufschwung in erster Linie die regierende, schwarze Elite, deren Wohlstand sich zu Lasten der ärmeren Schichten weiter mehr.<sup>14</sup> Ist Namibia in Wahrheit nicht so fortschrittlich wie angenommen?

Tabelle 2

**Bevölkerungszahlen und BIP pro Kopf in Subsahara-Afrika 2012**

Land	Bevölkerung in 2012 (in Millionen)	BIP pro Kopf 2012 (in US-Dollar)
Angola	20,8	5.482
Namibia	2,3	5.786
Uganda	36,4	551
Tansania	47,8	609
Botswana	2,0	7.238
Ghana	25,4	1.605
Subsahara-Afrika	911,5	1.629

Quellen: Weltbank, „Population (Total)“, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> [27.06.2014]; Weltbank, „GDP per capita (current US\$)“, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [27.06.2014].

12 | Angestrebt wird das Ziel, zum Kreis der Industrienationen neben Südafrika zu gehören und ebenso die Arbeitslosigkeit auf fünf Prozent zu reduzieren, bis 2030. Siehe auch National Development Plan 4: Vision 2030.

13 | Anm. d. Verf.: EU-Daten stammen aus Aufzeichnungen eines Gesprächs mit der EU-Delegation in Namibia im Februar 2014.

14 | Vgl. Fn. 11, 5.

## Ressourcenindustrie in Namibia

Die Erfolge auf wirtschaftlichem Gebiet und beim gesellschaftlichen Demokratisierungsprozess seit 1990 wären vermutlich ohne den Ressourcenreichtum des Landes und allein mit ausländischer Hilfe nicht erreicht worden. Namibia ist derzeit der viertgrößte Uranproduzent weltweit und baut diese Stellung insbesondere mit Hilfe Chinas aus. Rund ein Drittel der weltweiten Uranvorkommen stammen aus Afrika südlich der Sahara.<sup>15</sup> Somit liegen die Planungen für den Bau eines ersten Atomkraftwerkes zur Steigerung der Energieversorgungssicherheit und größeren Unabhängigkeit von Importen nahe. Dieses Vorhaben verfolgt die Regierung in Windhoek aktiv, um von den Erdöl- und Stromlieferungen aus den umliegenden Ländern, insbesondere aus Südafrika, unabhängiger zu werden. Die Zukunft der Energieversorgung ist bedeutsam für den weiteren Entwicklungsweg, genauso wie die Bodenschätze, die laut Verfassung Staatseigentum sind. Deren Exploration liegt allerdings mehrheitlich in den Händen ausländischer, meist international agierender Unternehmen.



Abhängigkeit im Energiesektor: Der namibische Präsident Hifikepunye Pohamba (l.) und sein Premierminister, hier mit Südafrikas Präsident Jacob Zuma 2012, wollen unabhängiger von Energieimporten aus dem Nachbarland werden. | Quelle: Elmond Jiyane, Republik Südafrika, GCIS ©©©.

15 | Vgl. CIA World Factbook, [http://indexmundi.com/namibia/economy\\_profile.html](http://indexmundi.com/namibia/economy_profile.html) [23.04.2014].

Die namibische Rohstoffindustrie besteht neben kleineren, durchaus dynamischen Minenfirmen zum Abbau von Kupfer, Zink und Blei sowie weiteren Mineralien zum größten Teil aus internationalen Unternehmen wie De Beers, Anglo American, der französischen Nuklearfirma AREVA, der australischen Paladin Energy oder Rio Tinto als

**Zu rund 20 Prozent tragen internationale Unternehmen zum namibischen Bruttoinlandsprodukt bei und beschäftigen über 14.000 Arbeitnehmer direkt.**

eines der weltweit größten Bergbauunternehmen, die in Namibia vorwiegend Diamanten und Uran abbauen, in geringen Mengen auch Gold. Zu rund 20 Prozent tragen diese Unternehmen zum namibischen Bruttoinlandsprodukt bei und beschäftigen über 14.000 Arbeitnehmer direkt.<sup>16</sup> Dies wären nach den neuesten Zahlen einer Studie zum Arbeitsmarkt von 2013 zwar nur rund zwei Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung (690.019). Doch ist die Bedeutung der von den Rohstoffen abhängigen Zulieferer- und Verarbeitungsindustrie für den Arbeitsmarkt enorm.<sup>17</sup> Die kapitalintensive und den Schwankungen des Weltmarktpreises unterliegende Rohstoffabbauindustrie (einschließlich Erze) erwirtschaftet zudem rund 53 Prozent des ausländischen Devisengeschäfts für den Staatshaushalt. Sie trägt zusätzlich durch eine kombinierte Steuern-, Lizenz- und Abgabepolitik erheblich zu den staatlichen Einnahmen bei.<sup>18</sup>

Im Rahmen des Ziels vieler Staaten des südlichen Afrikas, die Teilhabe der schwarzen Bevölkerung an den Wirtschaftsprozessen und Unternehmen (*black economic empowerment*) bevorzugt zu stärken, gründete Namibia 2009 den staatseigenen Ressourcenabbaubetrieb Epangelo. Im April 2011 erklärte die Regierung Diamanten, Gold, Kohle, Kupfer, Uran und seltene Erze zu strategischen Ressourcen. Lizenzen zu deren Abbau würden seitdem nur an mehrheitlich staatseigene Betriebe vergeben, weshalb auch bei Kooperationen mit ausländischen Investoren stets eine strategische Mehrheit gesichert bleibe.<sup>19</sup> Der Versuch der Regierung, die Ressourcenabbauindustrie neben dem

16 | Vgl. Robin Sherbourne, *Guide to the Namibian Economy 2013/14*, Windhoek, John Meinert Printing, 2014, 163.

17 | Vgl. Namibia Statistics Agency, *The Namibia Labour Force Survey 2013 Report*, 03/2014, 66, [http://nsa.org.na/files/NLFS%202014\\_Final\\_with%20bleed%20and%20crop%20marks.pdf](http://nsa.org.na/files/NLFS%202014_Final_with%20bleed%20and%20crop%20marks.pdf) [25.06.2014].

18 | Vgl. Robin Sherbourne, „Ten things everyone in Namibia should understand about the mining industry“, *Insight Namibia, Mining brief*, 11/2011, 2-13.

19 | Vgl. Sherbourne, Fn. 16, 170.

Energie-, Transport-, Finanz- und Wasserversorgungssektor stärker in staatliche Hände zu bekommen, ist jedoch nur bedingt erfolgreich. Im Land selbst fehlen laut Sherbourne 2011 offenbar sowohl die technischen als auch die finanziellen Voraussetzungen, um den Ressourcenabbau allein mit inländischen Firmen erfolgreich zu betreiben. Dennoch diversifiziert sich die namibische Wirtschaft zusehends und die Rohstoffindustrie, die Landwirtschaft und der öffentliche Sektor tragen zusammen zu mehr als einem Drittel zum Bruttoinlandsprodukt bei. Hinzu kommt die ressourcenbasierte Fertigungsindustrie mit rund 14,4 Prozent.<sup>20</sup> Diese Diversifikation der Wirtschaft zeigt einmal mehr, dass der Ausbau der einheimischen Veredelungsindustrie für die Stärkung des heimischen Arbeitsmarktes von enormer wirtschaftlicher Bedeutung für Namibia sein wird. Die Sicherung von Teilhabe mit Blick auf das Gemeinwohl des Landes kann aller Voraussicht nach nur über eine Stärkung der direkten Verarbeitung der Rohstoffe im Land selbst erfolgen, was letztlich auch dem schwachen Arbeitsmarkt dienlich wäre.



Die Jagd nach dem Öl: Namibia investiert derzeit massiv in Testbohrungen. Nicht gewinnbringende Anlagen, wie hier in Kunene, werden zurückgelassen. | Quelle: Stuart Turner, Fiver Löcker, flickr ©①②.

### **Auswirkungen der Ressourcenvorkommen**

Der Ressourcenreichtum spiegelt sich im Staatshaushalt wider und ist eine der Haupteinnahmequellen für Namibia. Ob dieser sich allerdings auch positiv auf die Situation der Bevölkerung ausgewirkt hat und wer in erster Linie

20 | Vgl. Sherbourne, Fn. 18, 7.

**Trotz einer positiven Wachstumsrate ist die Arbeitslosigkeit unverändert hoch und das Land vor allem von einer tragfähigen Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit weit entfernt.**

profitierte, ist nur bedingt erkennbar. Die Bilanz fällt gemischt aus: die Wirtschaft verzeichnet laut National Statistical Agency seit 1990 (bis auf 2009, das Jahr der weltweiten Finanzkrise, und 2011 aufgrund des Atomunfalls in Fukushima), positive Wachstumsraten, die seit 2012 zwischen 5,7 und 5,2 Prozent bei einer Inflationsrate von 6,5 und 5,2 Prozent liegen.<sup>21</sup> Die Arbeitslosigkeit hat jedoch ein unverändert hohes Niveau, wofür es unterschiedliche Angaben gibt (laut amtlicher Regierungsstatistik lag sie bei rund 30 Prozent gegenüber 51,2 Prozent laut CIA World Factbook 2012). Die offizielle Jugendarbeitslosigkeit ist 2013 mit 42 Prozent scheinbar geringer als in den Vorjahren, läge aber realistischerweise nach wie vor bei über 50 Prozent, da eine nicht unerhebliche Zahl der Jugendlichen von den offiziellen Statistiken nicht erfasst werde und fast drei Viertel der Arbeitslosen Jugendliche bzw. junge Erwachsene zwischen 15 und 34 Jahren seien.<sup>22</sup> Ein Blick auf den Staatshaushalt zeigt, dass vom Gesamtbudget von umgerechnet rund 4,3 Milliarden Euro 37 Prozent auf den Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich entfallen, aber der Anteil für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit mit 129 Millionen Euro gerade rund drei Prozent des Gesamthaushalts ausmacht.<sup>23</sup> Von einer Schwerpunktbildung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder gar einer tragfähigen Strategie gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist Namibia weit entfernt.

Während der Staat seine Investitionen in die schulische Bildung ausgebaut hat, bleiben die schulischen Leistungen hinter den Erwartungen zurück. Zwar beginnen immer mehr Mädchen und Jungen eine schulische Laufbahn, doch ist die Zahl der Abbrecher an den weiterführenden Schulen hoch. Seit Jahren beenden rund 40 bis 50 Prozent der Schüler die Junior-Secondary-School spätestens nach der zehnten Klasse ohne Abschluss.<sup>24</sup> Damit sinken ihre Erfolgsaussichten auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere in Branchen, die eine höhere Qualifikation erfordern. Oftmals

21 | Vgl. Fn. 17, 9.

22 | Vgl. ebd.

23 | Republik Namibia, Finanzministerium, „Estimates of Revenue, Income and Expenditure. 01 April 2014 to 31 March 2017“, [http://www.mof.gov.na/documents/57508/508375/Estimate+and+revenue+2014\\_2015+final.pdf](http://www.mof.gov.na/documents/57508/508375/Estimate+and+revenue+2014_2015+final.pdf) [04.05.2014].

24 | Vgl. Republik Namibia, *Annual Report of the Ministry of Basic Education, Sport and Culture*, 2001, 40.



ist der weiterführende Schulbesuch für Familien ökonomisch nicht zu schultern. Fast 42 Prozent der 483.405 Haushalte verfügt laut Regierungsveröffentlichung zum Arbeitsmarkt 2013 über weniger als 1.000 Namibische Dollar Haushaltseinkommen pro Monat (rund 70 Euro); in einem Haushalt von durchschnittlich mehr als vier Personen wären dies pro Kopf rund 240 Namibische Dollar (rund 17 Euro).<sup>25</sup> Die meisten dieser Familien leben entweder von der Selbstversorgungswirtschaft in den überwiegend ländlichen Regionen des Landes oder – einmalig im südlichen Afrika – von gesetzlich garantierten Altersgeldzahlungen (ab einem Alter von 60 Jahren wird eine gesetzliche Rente von 600 Namibischen Dollar pro Monat gezahlt, rund 43 Euro). Die ländliche Bevölkerung ist nach wie vor von Armut, Hunger und sozialen Problemen betroffen.<sup>26</sup> Bei stetig steigenden Lebenshaltungskosten, vor allem aufgrund der Energiepreise, kann ein Rentner davon kaum leben. Das Problem der Altersarmut ist daher allem Anschein nach verbreitet, denn unter den Haushalten, denen mehr als 1.000 Namibische Dollar als monatliches Haushaltseinkommen zur Verfügung stünden, ist die Zahl der Rentenzahlungen oder der Selbstversorgungswirtschaft nahezu vernachlässigbar. Nur rund vier Prozent der Haushalte in Namibia verfügen pro Monat über ein Haushaltseinkommen von über 10.000 Namibischen Dollar (rund 714 Euro).<sup>27</sup>

**Die ländliche Bevölkerung ist nach wie vor von Armut und sozialen Problemen betroffen. Bei stetig steigenden Lebenshaltungskosten kann ein Rentner davon kaum von der gesetzlichen Rente leben.**

### Fazit Namibia

Dass Namibia nicht auf den ersten, sondern auf den zweiten Blick ein Land der großen Unterschiede ist, verwundert nicht. Der wirtschaftliche Aufschwung begrenzt sich auf einen kleinen Teil der Bevölkerung. Innerhalb der schwarzen Bevölkerung bildet sich erst langsam ein Mittelstand heraus, der seinen Status auch behalten will. Daher ist es nicht überraschend, dass der Gini-Koeffizient (zur Messung von Ungleichverteilung in einer Gesellschaft) Namibia seit Jahren als das Land mit den höchsten Einkommensdisparitäten ausweist. Laut BTI-Index 2014 leben über 51 Prozent der Bevölkerung unterhalb der Armutsschwelle von zwei

25 | Vgl. Fn. 17, 42.

26 | Vgl. „Interesting moves“, *Insight*, 04/2014, 14.

27 | Vgl. Fn. 17, 42.

US-Dollar am Tag.<sup>28</sup> Im Wahljahr betonen derzeit Regierungsverantwortliche, dass die hohe Arbeitslosigkeit als Hauptursache für die hohe Armutsquote das größte Problem Namibias bleibt. Ein Ausweg könnte die Stärkung und der Ausbau einer qualifizierten Facharbeiterausbildung angelehnt an die deutsche duale Berufsausbildung sein. Namibia ist mit einer Art Ausbildungsplatzabgabe für Unternehmen und dem geplanten Ausbau von acht Trainingscentern im Bereich der beruflichen Ausbildung zwar auf dem Weg, aber die bislang erzielten Ergebnisse sprechen nicht für die bisherigen Ansätze. Der Bedarf an technisch und handwerklich ausgebildeten Jugendlichen ist jedoch hoch. Um die Produktionsindustrie zur Weiterverarbeitung der Rohmaterialien im Land schnell auszubauen, ist eine qualifizierte berufliche Aus- und Weiterbildung unabdingbar.<sup>29</sup> Aber auch andere Probleme des Landes rücken in den Blickpunkt der Politik, so zum Beispiel die Arbeitsbedingungen in den Minenabbaubetrieben. Pünktlich zum 1. Mai 2014 erklärten Präsident Pohamba und Ministerpräsident Geingob diese für inakzeptabel und forderten von den Minenbetreibern mehr Verantwortung. Inhumane Arbeits- und Lebensbedingungen, so die Politiker, verstießen gegen die Verfassung, weshalb die eigens dafür eingesetzte Lohn- und Gehaltskommission sich verstärkt dem Thema Mindestlohn zuwenden müsse.<sup>30</sup> Erst wenige Wochen zuvor hatte eine Studie über die erhöhte Krebsrate bei Minenarbeitern berichtet.<sup>31</sup>

Doch aktuell steht in Namibia neben den bereits geförderten Bodenschätzen eine weitere Ressource im Mittelpunkt, die andere Länder in kurzer Zeit hat boomen lassen: Öl. Im April 2014 wurde berichtet, dass eine spanische Ölfirma gemeinsam mit der staatlichen Respol Namibia vor Walvis Bay erneut nach verwertbaren Ölvorkommen bohrt. Gemeinsam mit Partnern würden jetzt über eine Million Namibische Dollar täglich in die Testbohrungen investiert, nachdem schon im letzten Jahr der Ölrausch Namibia erfasst

28 | Vgl. Fn. 11, 25.

29 | Vgl. Sherbourne, Fn. 16, 254.

30 | Vgl. Faith Sankwasa, „Workforce must be upskilled – Pohamba“, *Namibian Sun*, 02.05.2014, <http://namibiansun.com/government/workforce-must-be-upskilled-pohamba.65437> [27.06.2014].

31 | Vgl. „Rössing under fire over toxic claims“, *Namibian Sun*, 06.05.2014, <http://namibiansun.com/business/rossing-under-fire-over-toxic-claims.65544> [27.06.2014].

hat, jedoch die brasilianische HRT nur wenig verwertbares Öl gefunden hatte.<sup>32</sup> Ob und wann sich dieses Unterfangen als entwicklungsfördernd herausstellt, ist noch nicht abzusehen. Gespannt schauen die Namibier daher ins Nachbarland Angola.

### **ANGOLA – ERNÜCHTERUNG NACH DEM ROHSTOFF-RAUSCH?**

Angola, mit einer Bevölkerung von 21 Millionen Menschen fast zehn Mal so groß wie Namibia, wurde dank seiner Ölvorkommen zwar immer reicher, doch gesamtgesellschaftlich betrachtet auch ärmer. Das Land wird seit

**Angola wird seit Jahrzehnten nicht nur von Präsident Eduardo Dos Santos, sondern auch vom schwarzen Gold regiert, mit beträchtlichen Folgen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.**

Jahrzehnten vom schwarzen Gold regiert, mit beträchtlichen Folgen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. In Bezug auf Fortschritte in den empirisch erhobenen Bereichen der Demokratieentwicklung, marktwirtschaftlicher Strukturen oder der Qualität politischer Entscheidungsprozesse wird Angola laut BTI unter 129 untersuchten Ländern auf Platz 97 eingestuft.<sup>33</sup> Seit rund 35 Jahren regiert Präsident Eduardo Dos Santos autokratisch und stützt sich dabei auf eine 71,5 Prozent-Mehrheit der *Movimento Popular de Libertação de Angola* (Volksbewegung zur Befreiung Angolas, MPLA) bei den letzten Wahlen 2012. Neben der einzigen größeren Oppositionspartei *União Nacional para a Independência Total de Angola* (Nationale Union für die völlige Unabhängigkeit Angolas, UNITA) mit einem Stimmenanteil von 18 Prozent hat sich inzwischen die *Convergência Ampla de Salvação Nacional* (CASA-CE) mit rund sieben bis acht Prozent der Stimmen als dritte Kraft etabliert.

Während Namibia laut Auswärtigem Amt von allen süd-afrikanischen Ländern die höchsten Entwicklungshilfen in den letzten Jahren seit 1990 erhalten hat,<sup>34</sup> lehnte Angola

32 | Vgl. Merja Illeka, „Spanish company starts drilling for oil in Namibia“, *Namibian Sun*, 16.04.2014, <http://namibiansun.com/business/spanish-company-starts-drilling-for-oil-in-namibia.65074> [27.06.2014].

33 | Vgl. Transformationsindex BTI 2014, „Angola Country Report“, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2014, 1, <http://www.bti-project.de/reports/laenderberichte/esa/ago/index.nc> [01.07.2014].

34 | Vgl. Auswärtiges Amt, „Namibia“, [http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Namibia/Bilateral\\_node.html](http://auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Namibia/Bilateral_node.html) [04.05.2014].

bis auf wenige Ausnahmen ausländische Hilfen ab. Aber dies allein kann wahrlich kein Grund für derartige Abstände zweier Nachbarländer sein. Die gemeinsamen Wurzeln von Namibia und Angola liegen in den Freiheitskämpfen der MPLA in Angola bzw. der SWAPO in Namibia. In beiden Ländern stellen diese Parteien jeweils die deutliche Regierungsmehrheit. Der angolansische Bürgerkrieg zwischen UNITA und MPLA lähmte das Land jedoch in seiner Entwicklung und forderte seit der Unabhängigkeit von Portugal 1975 einen enormen Blutzoll.<sup>35</sup> Erst nach Ende dieses Konflikts 2002 – nach dem gewaltsamen Tod von UNITA-Anführer Jonas Savimbi – holte das weitgehend zerstörte Land rasant auf. Katalysator des wirtschaftlichen Wachstums ist ohne Zweifel der schier unerschöpfliche Ressourcenreichtum des Landes.

### Angolas Wirtschaftskraft

Angola ist die zweitgrößte Wirtschaft in den Staaten der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (Southern African Development Community, SADC) mit ansteigendem Einfluss aufgrund seines ökonomischen und militärischen Potenzials. Dies ist laut Human Rights Watch ein Grund, warum Angola zahlreiche AU-Missionen anführt oder verantwortlich führt.<sup>36</sup> Von den zahlreichen Bodenschätzen – Öl, Diamanten, Mineralien, aber auch Kaffee und Gewürzen – konnte bis heute jedoch nur ein geringer Teil der Bevölkerung profitieren. Die Lebensumstände der meisten Angolaner sind prekär. Sämtliche Bodenschätze befinden sich wie in Namibia in Staatseigentum, gleiches gilt für Landflächen. Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 5.930 US-Dollar liegt Angola zwar leicht über dem Durchschnitt der südafrikanischen Länder, jedoch leben zwei Drittel der Menschen unterhalb der Armutsgrenze von zwei US-Dollar täglich. Große Teile der Bevölkerung sind vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Dem öffentlich zugänglichen, tertiären Bildungssektor fehlt es

**Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 5.930 US-Dollar liegt Angola leicht über dem Durchschnitt der südafrikanischen Länder, jedoch leben zwei Drittel der Menschen unterhalb der Armutsgrenze.**

35 | Vgl. Hidipo Hamuntenya, „Namibia and Angola: Analysis of a symbiotic relationship“, in: Anton Bösl, Andre Du Pisani und Dennis U Zaire (Hrsg.), *Namibia's Foreign Relations*, Windhoek, John Meinert Printing, 2014, 81.

36 | Vgl. Human Rights Watch, „Angola“, *World Report 2014*, 3, <http://hrw.org/world-report/2014/country-chapters/angola> [04.05.2014].

an Möglichkeiten der Ausbildung an öffentlichen Universitäten.<sup>37</sup>

Den 13 Milliarden US-Dollar ausländischer Direktinvestitionen in 2009 und damit einer der höchsten Raten unter allen afrikanischen Ländern, stünden weit verbreitete Armut, eine Konzentration wirtschaftlicher Macht auf eine kleine Gruppe einflussreicher Politiker und Militärs sowie ein hohes Maß an Korruption gegenüber.<sup>38</sup> „Im Doing Business Index der Weltbank rangiert das Land auf Platz 179 von 189, mit einer besonders schlechten Bewertung im Punkt Vertragssicherheit. Auch im Corruption Perceptions Index 2013 von Transparency International nimmt Angola mit Rang 153 von 175 keine rühmliche Position ein.“<sup>39</sup> Die Armutsquote (bei einem Schwellenwert von weniger als zwei US-Dollar am Tag) liegt bei 67,4 Prozent.<sup>40</sup>

Und das, obwohl der Ölreichtum als schier unerschöpflich gilt und Angola nach Nigeria der zweitgrößte Ölproduzent Afrikas ist. Die Rohölproduktion ist nach aktuellen Presseberichten von 800.000 Barrel am Tag in 2003

**Die Rohölproduktion ist von 800.000 Barrel am Tag in 2003 auf über zwei Millionen Barrel am Tag in 2008 gewachsen und beträgt 2014 rund 1,8 Millionen Barrel.**

auf über zwei Millionen Barrel am Tag in 2008 gewachsen und liegt 2014 immer noch bei rund 1,8 Millionen Barrel.<sup>41</sup>

„Größte Bedeutung für die politische Ökonomie Angolas haben mit dem Erdölunternehmen Sociedade Nacional de Combustiveis (SONANGOL) und dem Diamantenunternehmen Empres Nacional de Diamantes de Angola (ENDIAMA) zwei Holdings, welche die Interessen des Staates bei der Rohstoffausbeutung vertreten. Der Erdölsektor allein kommt für 95 Prozent der Exporte, etwa 80 Prozent der Staatseinnahmen und 55 Prozent des Bruttosozialprodukts auf.“<sup>42</sup> Der Staat sichert im Übrigen seine Interessen, indem er an jedem Öl fördernden Privatunternehmen über die staatseigene SONANGOL einen Anteil von mindestens

37 | Vgl. Fn. 33, 18.

38 | Vgl. Hamuntenya, Fn. 35, 104.

39 | Inge Hackenbroch, „Aufbruch im Barrel-Paradies Angola“, *Germany Trade and Invest*, 05.05.2014, <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1005586.html> [27.06.2014].


40 | Fn. 33, 2.

41 | Vgl. „Angolan Leader visits France after years of frosty ties“, *Global Post*, 29.04.2014, <http://globalpost.com/dispatch/news/afp/140429/angolan-leader-visits-france-after-years-frosty-ties> [27.06.2014].

42 | Peter Meyns, *Angola: Politische Kurzanalyse (PÖK)*, Universität Duisburg, 12/2012, 5 f.

51 Prozent hält. Das dürfte dann auch für das französische Unternehmen Total gelten, das rund 30 Prozent der angolanischen Ölproduktion fördert. Frankreich ist heute der drittgrößte Investor in Angola, obwohl sich seit einem Skandal im Bereich des illegalen Waffenhandels in den 1990er Jahren die Beziehungen zwischen Luanda und Paris abgekühlt haben.<sup>43</sup> Aber auch der nordamerikanische Konzern Texaco oder die britisch-holländische Shell und Mobil-Oil haben schon früh die Ölförderung in Angola über Jahre dominiert.<sup>44</sup> Allein durch Ausfuhren nach China, Russland und die USA sind über 48 Milliarden Euro in 2012 in Angola investiert worden, so dass die Wirtschaft über zehn Jahre mit jährlichen Wachstumsraten von zum Teil über zehn Prozent gewachsen ist. Noch immer gilt das Wirtschaftswachstum Angolas als das fünfgrößte in Afrika,<sup>45</sup> was die zeitweise Übertragung von zentralen Verhandlungspositionen innerhalb der AU erklären mag.



Ein Tanker der staatseigenen Ölfirma SONANGOL: Der Staat hält an dem Unternehmen 51 Prozent und sichert somit seine Interessen. | Quelle: Peter Kaminski, flickr ©.

43 | Vgl. Fn. 41.

44 | Vgl. Manuel Ennes Ferreira, „Realeconomie e Realpolitik nos recursos Naturais Em Angola“, *Relações Internacionais*, 06/2005, 74.

45 | Vgl. „Still much too oily. Angola badly needs to diversify its one-dimensional economy“, *The Economist*, 12.04.2014, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21600693-angola-badly-needs-diversify-its-one-dimensional-economy-still-much-too-oily> [27.06.2014].

## **Auswirkungen des Ölbooms für die angolische Bevölkerung**

Die Mehrheit der Bevölkerung lebt laut Human Rights Watch in informellen Siedlungen ohne gesetzliche Absicherung. Angolas Gesetze schützen die Menschen weder vor gewaltsamer Vertreibung, noch ist ein Recht auf angemessenen Wohnraum gesetzlich verankert.<sup>46</sup> Die Hoffnung auf bessere Lebensumstände treibt immer mehr Menschen vom Land in die Randgebiete der urbanen Zentren, allen voran in die Hauptstadt Luanda, die mittlerweile mehr als fünf Millionen Einwohner zählt – also ein Viertel der Gesamtbevölkerung. Zudem lassen gezielte Landvertreibungen durch Regierung und Militär zur Sicherung von Landbesitz und Ressourcen immer mehr

Menschen in prekärste Lebensumstände abrutschen. Erst in diesem Jahr 2014 wird erstmalig ein landesweiter Bevölkerungszensus erhoben, der Grundlage für einen umfassenderen Politikansatz der Regierung in Luanda werden

**Bis heute existiert weder ein kohärentes Steuer- noch ein Abgabensystem, das Grundlage für den Aufbau einer intakten Zivilgesellschaft sein könnte.**

könnte. Bis heute existiert weder ein kohärentes Steuer- noch ein Abgabensystem, das Grundlage für den Aufbau einer intakten Zivilgesellschaft sein könnte. Während laut BTI 2014 für Angola Öl zu 60 Prozent das Bruttoinlandsprodukt bestimmt und zu 95 Prozent den Export, wächst die Kluft zwischen Arm und Reich. Ein großer Teil der Bevölkerung in Luanda lebt in Townships ohne Anschluss an Elektrizität, Trinkwasser oder sanitäre Anlagen. Soziale Sicherungssysteme sind nur rudimentär vorhanden. Eine staatliche Vorsorge existiert weder gegen Krankheit noch gegen Arbeitslosigkeit. Ebenso wenig gibt es eine staatliche Sicherung für das Rentenalter wie in Namibia. Nur wenige staatliche Firmen wie der Ölproduzent SONANGOL bieten ihren Beschäftigten eine soziale Absicherung. Zudem beschäftigen die Unternehmen in der Ölindustrie vorwiegend ausländische Arbeitnehmer.<sup>47</sup>

Das ist eine bittere Bilanz angesichts des Reichtums an Bodenschätzen, der nur für eine Minderheit Vorteile bringt – eine Vorgehensweise der herrschenden Eliten, die in vielen Ländern des südlichen Afrika noch weitgehend widerstandslos hingenommen wird. Die Verbreitung

46 | Vgl. Fn. 36, 3.

47 | Vgl. Fn. 33, 23.

neuer, sozialer Medien wird allerdings den Wunsch gerade der jungen, ausgebildeten Schichten nach Teilhabe wachsen lassen. Erste Anzeichen sind dafür erkennbar, werden jedoch staatlicherseits ignoriert bzw. unterdrückt. Hinzu kommt, dass sich die Dominanz des Öls und die noch weitgehend fehlende Diversifizierung der Wirtschaft nachteilig auswirken. Die sinkenden Ölmarktpreise gehen aber gerade künftig nicht spurlos an den Wachstumsraten Angolas vorbei. Bereits 2008 wurde auf drastisch sinkende Öleinahmen bis 2025 hingewiesen.<sup>48</sup> Nun nähert sich jenes Szenario langsam, aber stetig der Wirklichkeit an. Durch Fracking werden die USA 2014 erstmals mehr Öl exportieren als sie von der OPEC importieren, was nicht folgenlos für den zweitgrößten afrikanischen Erdölproduzenten bleiben kann. Angolas Abhängigkeit von chinesischen Krediten in Milliardenhöhe zur Finanzierung der Rohölproduktion werde sich dann zu einem weiteren Nachteil für die Volkswirtschaft entwickeln.<sup>49</sup>



Straßenszene in Luanda: Die Hoffnung auf bessere Lebensumstände treibt immer mehr Menschen vom Land in die Randgebiete der urbanen Zentren. | Quelle: Moisés.on, flickr ©1.

### Fazit Angola

Die durchaus gegensätzlichen Schlaglichter auf die gesellschaftliche und vor allem die ökonomische Lage Angolas sollten zeigen, dass Ressourcenreichtum allein kein Garant

48 | Cf. Augusta Conchiglia, "Reiches Land mit armen Leuten", in *Afrika Süd*, 3/2008, 27.

49 | Cf. Franz Nestler, "Die schöne neue Ölwelt von Saudi-Amerika", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.04.2014.



für eine prosperierende Wirtschaft oder für eine daran teilhabende Bevölkerung ist. Im Gegenteil: Trotz deutlicher Fortschritte in der Diversifikation der vom Öl abhängigen Wirtschaft wird die Lücke zwischen einer kleinen Elite von äußerst Reichen und einer weiter verarmenden städtischen und ländlichen Bevölkerung kontinuierlich größer.<sup>50</sup> Weit verbreitete Korruption und Bestechung in allen Lebensbereichen erschweren die Entwicklung. Die plötzliche Annäherung an westliche Partnerländer wie Frankreich scheint darauf hinzuweisen, dass die Abhängigkeit vom Öl eine Frage der Zeit ist.<sup>51</sup> Besuche der letzten Monate unter anderem vom deutschen Außenminister Steinmeier, US-Außenminister Kerry oder dem chinesischen Regierungschef Xi in Angola lassen erahnen, dass das Land seine Rolle in der Welt und in Afrika neu definiert. Anzeichen für den notwendigen innenpolitischen Kurswechsel in Angola sind zu erkennen. Die zunehmende Unsicherheit beim Blick auf die Zukunft des Rohstoffgeschäfts ist dabei ein wichtiger Auslöser. Branchen wie Banken, Telekommunikation, die Weiterverarbeitungs- oder die Lebensmittelindustrie wachsen und schaffen neue, vom Öl unabhängige Arbeitsplätze. Die Lebenshaltungskosten für Mieten und Lebensmittel in der vermutlich neben Tokio und London teuersten Stadt der Welt, Luanda, gehen sogar langsam zurück.<sup>52</sup> Ob dies bereits Anzeichen für ein Ende des Rohstoffrauschs in Angola sind, bleibt offen. Fest steht, dass die Konkurrenz auf dem afrikanischen Ölmarkt zunimmt.

**Anzeichen für den notwendigen Kurswechsel in Angola sind zu erkennen. Die zunehmende Unsicherheit beim Blick auf die Zukunft des Rohstoffgeschäfts ist ein wichtiger Auslöser.**

### **ÖL IN UGANDA: WOHLSTAND FÜR ALLE ODER REICHTUM FÜR WENIGE?**

Nicht nur in Namibia und vielen anderen Ländern des südlichen Afrika wird erneut nach Öl gebohrt, auch in Uganda. Dort kündigte die ausländische Ölindustrie an, bald 1,7 Millionen Barrel pro Tag zu fördern und in der Erdölindustrie 100.000 bis 150.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen.<sup>53</sup> Wie viele afrikanische Länder ist auch Uganda bemerkenswert ressourcenreich. Wie sich mit diesem Potenzial umgehen lässt, ist zum Kern einer innergesellschaftlichen Debatte

50 | Vgl. Fn. 33, 3.

51 | Vgl. Fn. 41.

52 | Vgl. Fn. 45.

53 | Vgl. *New Era*, 02.05.2014, 15.

geworden, die an Intensität gewonnen hat, als vor einigen Jahren Öl gefunden wurde: Wie können Fehler bei der Rohstoffförderung vermieden und Chancen von Anfang an sinnvoll genutzt werden, damit der Ressourcenreichtum nicht dem Profit weniger, sondern dem Wohle aller dienen kann?

### **Aus Fehlern lernen**

Uganda kennt die Gefahren und will es besser machen. Von einer Rohstoffökonomie wie Angola ist das Land weit entfernt. Trotz beachtlicher Fortschritte etwa im Privat- und Dienstleistungssektor dominiert die Agrarökonomie nach wie vor. Ungefähr 70 Prozent der Bevölkerung sind in diesem Sektor tätig, der mit rund einem Viertel zum Bruttosozialprodukt beiträgt. Die Erdölexploration steht noch am Anfang, außer zu Prüf- und Forschungszwecken ist bislang kein Tropfen Öl geflossen. Obwohl die im Westen des Landes an der Grenze zum Kongo schon lange vermuteten Vorkommen 2005/2006 bestätigt wurden, zieht sich der Förderbeginn hin. Inzwischen ist von 2016 die Rede, die vollen Förderkapazitäten werden wohl erst 2022 erreicht. Die Gründe für die Verzögerung sind vielfältig. Sie liegen erstens an den infrastrukturellen Herausforderungen (der Hauptanteil der Vorkommen befindet sich nicht an einer Küste, sondern in den Tiefen des Albertsees, einer schwer zugänglichen Region, in der die gesamte Infrastruktur erst aufgebaut werden muss). Zweitens ist die Förderung mit massiven technischen Schwierigkeiten verbunden. Das Öl ist zähflüssig und müsste in beheizten Pipelines transportiert werden, die teuer sind und erst gebaut werden müssten. Genauso aufwändig und kostenträchtig ist der Bau einer Raffinerie.<sup>54</sup>

**Die Erdölexploration steht am Anfang, außer zu Prüf- und Forschungszwecken ist bislang kein Tropfen Öl geflossen. Die Gründe sind infrastrukturelle und technischen Schwierigkeiten.**

54 | Der Bau einer lokalen Raffinerie ist inzwischen beschlossene Sache, was für Uganda gewinnbringender ist und die heimische Wirtschaft in höherem Maße fördert als der Export von Rohöl. Doch wird die Raffinerie aus Kostengründen deutlich kleiner ausfallen als zuerst gedacht und soll durch den Bau einer Pipeline zum Export nach Kenia ergänzt werden. Von dieser Strategie profitieren die in Uganda tätigen internationalen Ölunternehmen viel stärker als ursprünglich gewollt.

Vor allem aber war lange kein gesetzliches Rahmenwerk entwickelt. Zwar legte die Regierung in Kampala 2008 eine National Oil and Gas Policy (NOGP) vor, die einen Leitfaden für die Fördermodalitäten und die Verteilung der Einnahmen formuliert. Doch ist damit der gesetzliche Rahmen noch nicht komplettiert. Derweil sind Erwartungen und Ungeduld gestiegen und die Bevölkerung drängt immer mehr darauf, etwa dem Beispiel Ghanas zu folgen. Obwohl das Öl dort später als in Uganda, nämlich 2008, entdeckt wurde, begann die Förderung bereits 2011. Was aber als Nachteil erscheint, kann auch ein Vorteil sein. Uganda hat sich – zumindest dem Anschein nach – die Zeit genommen, um für eine nachhaltige und am Gemeinwohl orientierte Ressourcengewinnung die bestmöglichen Voraussetzungen zu schaffen. Dazu sind Entscheidungen notwendig, die auf einer gesicherten Informationsbasis beruhen und sich an Best Practice-Modellen bzw. den Erfahrungen anderer orientieren, um eben nicht in die bekannten Fallen zu tapen. Experten und Politiker zeigen sich darin einig, dass die richtigen wirtschaftspolitischen Strategien rechtzeitig entwickelt und umgesetzt werden müssen, um die Ölproduktion und die damit erhofften Vorteile zu maximieren und negative Auswirkungen zu vermeiden.



Uganda ist reich an natürlichen Ressourcen. Doch um die Gewinne aus der Förderung von Rohstoffen wie Kupfer oder Kobalt, wie hier in der Kilembe-Mine im Südwesten des Landes, gerecht zu verteilen, sind auch gesetzliche Rahmenbedingungen notwendig. |  
Quelle: Gunnar Ries, flickr ©①©.

## Wirtschaftspolitische Strategien

In dieser Hinsicht lässt sich Uganda beispielsweise von Norwegen beraten und will unter anderem dessen Fondsmodell übernehmen, das künftigen Generationen zugute kommen soll. Diesen norwegischen Petroleumfonds managt ein Vermögensverwalter (der sich von einem Ethik-Beauftragten beraten lässt) – und zwar politisch unabhängig.

**Uganda hat sich in seiner National Oil and Gas Policy die Einrichtung eines unabhängig verwalteten „Generationenfonds“ mit festgelegten Anlagekriterien vorgenommen.**

Wie die Exporterlöse angelegt werden sollen, entscheidet der Fondsmanager. Vorgegeben ist lediglich, 60 Prozent in Anleihen und 40 Prozent in (ethisch unbedenkliche)

Aktien zu investieren. Uganda hat sich in seiner NOGP die Einrichtung eines solchen unabhängig verwalteten „Generationenfonds“ mit festgelegten Anlagekriterien vorgenommen. Weitere Prinzipien sind: transparente Finanzflüsse durch externe Kontrollmechanismen (unter anderem am Beispiel Ghanas mit einem dem Public Interest and Accountability Committee entsprechenden Organ), die Gewinnverteilung an Kriterien nachhaltiger Entwicklung und am Gemeinwohl, die Einbindung und eine klare Rollenzuweisung der Zivilgesellschaft und der Medien sowie die damit einhergehende Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Das Regelwerk der NOGP liest sich vorbildlich, die Hausaufgaben scheinen gemacht. Das Dokument ist ganz in den Dienst des übergeordneten Ziels gestellt, durch „die Nutzung der Öl- und Gasvorkommen des Landes zur schnellen Beseitigung der Armut beizutragen und langfristige Werte für die Gesellschaft zu schaffen“. Selbst Fragen des Umweltschutzes (ein Teil der Ölfunde liegt in einem Nationalpark) und der Menschenrechte werden aufgegriffen. An die Ölgesellschaften werden Empfehlungen ausgesprochen, internationale Standards einzuhalten, in die Weiterbildung der lokalen Bevölkerung zu investieren und damit Arbeitsplätze zu schaffen.

Doch zwischen Theorie und Anwendung tat sich alsbald eine Kluft auf, und die Umsetzung der NGOP war durch gängige Praktiken schon von Beginn an gefährdet. In der Berichterstattung fand sich die Unzufriedenheit darüber wieder: „Schmierige Geschäfte“, „Traum mit Tücken“, „Jagdszenen um Öl auf dem Albertsee“, oder: „Uganda muss vor seinem Öl geschützt werden“ lauteten die Schlagzeilen. Das Hauptproblem ist eine endemische Korruption: Uganda ist

eines der korruptesten Länder der Welt, das auf dem Korruptionsindex von Transparency International im Jahr 2013 auf Rang 140 von 177 lag. Und der Ölreichtum dürfte weitere Begehrlichkeiten in den Machtkreisen wecken und die Korruption alles andere als eindämmen. So wurden 2011 drei der mächtigsten Politiker des Landes beschuldigt, insgesamt 100 Millionen US-Dollar an Bestechungsgeldern von der britischen Ölfirma Tullow Oil und der italienischen Ölfirma ENI auf ihren Konten verbucht zu haben. Außenminister Sam Kutesa, Premierminister Amama Mbabazi und der damalige Energieminister (und spätere Innenminister) Hillary Onek sollen den Ölfirmen zu Lizenzverträgen und Förderrechten verholfen und hierfür Lobbyarbeit betrieben haben. Bis heute bekleiden sie hohe politische Ämter. Die Ermittlungen eines eigens eingerichteten Untersuchungsausschusses verliefen im Sande. Dessen Abschlussbericht beklagt mangelnde Information und Kooperation, weshalb die Aufklärungsarbeit ergebnislos geblieben ist.



Nicht nur die Lebensräume für Menschen sind gefährdet, wenn der Rohstoffabbau ohne Umweltauflagen geschieht. Viele der ugandischen Nationalparks, wie der Murchison-Falls-Nationalpark nordöstlich des Albertsees, liegen in möglichen Ölförderarealen. | Quelle: Michell Zappa, flickr ©📷

Das Zustandekommen der Verträge zwischen den Ölfirmen und der Regierung ist nur eines von zahlreichen Beispielen für den Mangel an Transparenz. Obwohl die NOGP Offenheit in diesem Bereich verlangt, hat die Regierung jahrelang die Veröffentlichung der Production Sharing Agreements (PSA) verweigert. Nicht einmal das Parlament wurde unterrichtet. Erst nachdem „geleakte“ Versionen kursierten, ist dies geschehen. Obwohl inzwischen Gesetze in Kraft sind, die

zur Offenlegung verpflichten, hält sich die Regierung bedeckt. Der immer wieder angekündigte Beitritt Ugandas zu internationalen Transparenzinitiativen könnte hier gegensteuern, lässt aber nach wie vor auf sich warten. Als viel versprechendes Instrument zur Herstellung von Transparenz hat sich die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) bewährt.<sup>55</sup> Die Initiative zur Gewährleistung allgemeiner Standards zur Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Förderung von Ressourcen verfolgt vor allem die Offenlegung von Verträgen. Ohne Angaben zu den vereinbarten Zahlungen ist die Grundvoraussetzung nicht gegeben, öffentliche Kontrolle zu ermöglichen und Korruption eindämmen zu können. Obwohl internationale Geber den EITI-Beitritt Ugandas fordern – darunter die Weltbank und Norwegen, Ugandas bilaterale Geber im EZ-Schwerpunkt „Ölmanagement“ – ist er bis heute nicht erfolgt. Somit bleiben Zusicherungen der ugandischen Regierung wie zuletzt 2014 von Energieministerin Irene Muloni anlässlich der EITI-Tagung in Kampala, der Initiative beizutreten, reine Lippenbekenntnisse. Eine gegenseitige Kontrolle – oder auch nur Kommunikation – von Regierungen, Unternehmen, Investoren, zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen zum Monitoring des Zahlungsverkehrs aus dem Ölgeschäft existiert nach wie vor nicht.

**Nach jahrelangem zähen Ringen und intensiven Parlamentsdebatten, Korruptionsskandalen und enttäuschten Erwartungen der Bevölkerung wurden zwei Gesetze ratifiziert, ein drittes befindet sich im Entwurfsstadium.**

Dennoch sind Fortschritte in der Ausformulierung des gesetzlichen Rahmenwerkes zu verzeichnen, das auf der NOGP von 2008 aufbaut. Nach jahrelangem zähen Ringen und intensiven Parlamentsdebatten, Korruptionsskandalen und enttäuschten Erwartun-

gen der Bevölkerung wurden mittlerweile zwei Gesetze ratifiziert, ein drittes befindet sich im Entwurfsstadium. Das erste Gesetz, The Petroleum Exploration, Development and Production Act (vom Parlament am 7. Dezember 2012 verabschiedet), regelt die Ölförderung als solche, das zweite die Weiterverarbeitung (The Petroleum Refining, Gas Processing and Conversion Act vom Februar 2013). Der Entwurf für das dritte Gesetz (Public Finance Bill vom Dezember 2013) nimmt sich der Verteilung der Ölgewinne an. Obwohl damit der Hauptvorwurf der Bevölkerung, vor allem aber

55 | Vgl. Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), <http://eiti.org> [27.06.2014].

der Ölfirmen, die Förderung komme deswegen nicht voran, weil es am rechtlichen Rahmenwerk fehle, entkräftet ist, ist das Ergebnis wenig zufrieden stellend. Eigentlich bietet die NOGP mit ihrem Ziel der Armutsbekämpfung und Wertschöpfung sowie der Forderung nach „hohen Standards der Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Vergabe von Lizenzen, Förderung, Verarbeitung sowie der Verteilung und Verwaltung der Öleinnahmen“ eine solide Basis für die Ausgestaltung der entsprechenden Gesetze. Doch gibt es zahlreiche Kritikpunkte. So etwa sieht das „Fördergesetz“ von 2012 die Einrichtung eines „Super-Ministeriums für Ölfragen“ vor, das alleinverantwortlich Förderlizenzen erteilen oder auch ablehnen darf. Auch die Verhandlungen von Ölverträgen behält das Ministerium in eigener Hand, was Transparenz erschwert und Korruption erleichtert. Eine der Hauptforderungen des Parlaments nach Mitsprache in diesen Entscheidungen ist damit nun explizit ausgeschlossen.

**Das „Fördergesetz“ von 2012 sieht ein „Super-Ministerium für Ölfragen“ vor, das alleinverantwortlich Förderlizenzen erteilen darf. Auch die Verhandlungen von Ölverträgen behält das Ministerium in eigener Hand.**

Des Weiteren sieht das zweite Gesetz zwar die Schaffung einer unabhängigen „Aufsichts- und Regulierungskommission“ vor, doch will die Regierung die Posten der obersten Managementebene bestimmen und besetzen – womit die Behörde ihre Unabhängigkeit verliert. Dies, so kritische Stimmen, käme der „Übergabe eines ATM-Bargeldautomaten an den Präsidenten“<sup>56</sup> gleich. Ebenso enthält der Entwurf für das dritte Gesetz Schwachstellen und Schlupflöcher. Zwar ist der Generationenfonds beabsichtigt und die Verteilung der Einnahmen darin geregelt, auch werden Maßnahmen zur Reformierung des öffentlichen Finanzsektors genannt. Doch schweigt sich die Vorlage zu Strafen im Falle von Missbrauch öffentlicher Gelder aus und nennt keine konkreten Sanktionen. Insgesamt würde damit die Exekutive zu viel Entscheidungsmacht auf sich konzentrieren, was die parlamentarische Partizipation ausklammert. Das separate Konto bei der Bank of Uganda, auf das die Abgaben der Ölfirmen an die Regierung fließen sollten (auch dies eine Folge der norwegischen Beratung), wurde bis heute nicht eingerichtet. Gleichzeitig weigert

56 | Vgl. Elias Biryabarema, „Ugandan lawmakers pass oil bill, worry about corruption“, Reuters, 07.12.2012, <http://mobile.reuters.com/article/worldNews/idUSBRE8B60ZP20121207> [27.06.2014].

sich die Regierung, die Zahlungsströme aus dem Ölsektor zu veröffentlichen, genaue Zahlen sind nach wie vor unbekannt. So wurde etwa der Kauf russischer Kampffjets im April 2011 allem Anschein nach mit Einnahmen aus dem Ölsektor gezahlt.

### **Verteilungskonflikte**

Nicht weniger umstritten ist die Frage der regionalen Verteilung der Einkünfte und der Teilhabe lokaler Gemeinden und Distrikte. Die Regierung sieht Öl als „nationale Ressource“ an, während die Gemeinden in den künftigen Fördergebieten einen Eigenanteil fordern. Zudem hoffen sie auf Wohlstand und Wachstum vor allem durch den Ausbau der Infrastruktur und die Schaffung von Arbeitsplätzen, fürchten aber gleichzeitig die negativen Auswirkungen wie den Verlust von Landrechten, Überfremdung

**Ethnische Spannungen und Verteilungskämpfe zeigen sich vor allem im Königreich Bunyoro im Westen Ugandas, das vier Distrikte östlich des Albertsees umfasst, zwei davon mit Ölvorkommen.**

durch externe Arbeitskräfte und zerstörerischen Folgen für die Umwelt.<sup>57</sup> Einige dieser Befürchtungen sind bereits eingetreten. Ethnische Spannungen und Verteilungskämpfe zeigen sich vor allem im Königreich Bunyoro im Westen Ugandas, das vier Distrikte östlich des Albertsees umfasst, zwei davon mit Ölvorkommen. 2009 berief sich der König auf ein Kolonialabkommen aus dem Jahr 1955, in dem die britische Verwaltung dem Königreich einen Teil der Einnahmen aus der Förderung natürlicher Ressourcen zusicherte.<sup>58</sup> Da die traditionellen Institutionen in Uganda nur eine kulturelle und repräsentative Rolle, aber keine in der öffentlichen Verwaltung einnehmen, sind sie in der NGOP unberücksichtigt geblieben.

Dies hat die ohnehin angespannte Stimmung zusätzlich verschlechtert. Die Aussicht auf ein lukratives Ölgeschäft hat alte ethnische Ressentiments zwischen der indigenen Bevölkerung und zugezogenen Minderheiten entfacht, in denen es vor allem um Landrechtsfragen und politische Dominanz geht. Ein öffentlich gewordenes Dokument des Präsidenten, in dem dieser die Einschränkung der

57 | Vgl. Peter Girke und Mathias Kamp, „Ölförderung in Uganda – Strategien, Chancen und Risiken“, KAS-Länderbericht, 09/2009, 8, <http://kas.de/uganda/de/publications/17426> [27.06.2014]; *Daily Monitor*, 18.03.2009.

58 | Vgl. *New Vision*, 18.04.2009.



politischen Rechte der nicht-indigenen Bevölkerung in Bunyoro erwägt, hat zusätzlich Öl ins Feuer gegossen.<sup>59</sup> Somit gefährden die sich abzeichnenden ethnischen Spannungen und Verteilungskämpfe die innere Stabilität. Zwar ist das westugandische Königreich inzwischen von seiner Forderung von 12,5 Prozent der Einnahmen aus dem Ölgeschäft abgerückt (zumal die inzwischen bekannte Vorlage der *Public Finance Bill* die Königreiche den Distrikten gleichstellt und ihnen sieben Prozent der Einnahmen verspricht), doch der Kampf um Landrechte hält an. Auseinandersetzungen um Bodennutzung, Vertreibungen und Landflucht sowie mangelnde Kompensation durch Ölfirmen sind in vollem Gange. Ähnlich besorgniserregend ist die Lage einiger traditioneller Beschäftigungssektoren, die zusammenzubrechen drohen. Dies betrifft insbesondere die Fischerei auf dem Albertsee und die Landwirtschaft, aber auch die Salzförderung etwa in der Kibiro Salzmine. Damit verbunden sind nicht allein ökonomische Folgen, sondern auch der Verlust indigener Identität und traditioneller Lebensweisen. Hinzu kommen Berichte über Menschenrechtsverletzungen und Rechtsbrüche in der Region.<sup>60</sup> Auch kulturelle Differenzen und der Streit etwa um Kultstätten reichern die Debatte an: So ist die Region Waraga im Bezirk Hoima eine historische und traditionelle Kultstätte der Banyoro, dort liegt die Grabstätte eines bedeutenden Königs des 11. Jahrhunderts. Sie befindet sich jedoch in der Ölförderregion von Tullow Oil, der Zugang dahin ist seitdem eingeschränkt beziehungsweise untersagt. Dagegen wehren sich die Anhänger des Königtums, die ihr kulturelles Erbe gefährdet sehen, da sie in der Ausübung traditioneller Rituale behindert werden.<sup>61</sup>

**Auseinandersetzungen um Bodennutzung, Vertreibungen und Landflucht sowie mangelnde Kompensation durch Ölfirmen gefährden die innere Stabilität.**

59 | Vgl. „[Ugnet] Fw: Wikileaks: M7 MIXES TOXIC BREW OF ETHNICITY AND OIL IN W. UGANDA“, 12.10.2011, <http://mail-archive.com/ugandanet@kym.net/msg27292.html> [27.06.2014]; Girke und Kamp, Fn. 57, 8.

60 | Vgl. Francis Mugerwa, „Oil discovery changes land use in Bunyoro“, *Daily Monitor*, 12.09.2013, <http://www.monitor.co.ug/SpecialReports/Oil-discovery-changes-land-use-in-Bunyoro/-/688342/1988974/-/ar4iuf/-/index.html> [27.06.2014].

61 | Vgl. „Bunyoro Kingdom Demands Unlimited Access to Waraga Oil Field“, *Uganda Radio Network*, 12.02.2013, <http://uganda.radionetnetwork.com/a/story.php?s=58367> [27.06.2014].



Landwirtschaft dominiert: Ungefähr 70 Prozent der Bevölkerung sind im Agrarsektor tätig, der zu fast einem Viertel zu Ugandas BIP beiträgt. | Quelle: Neil Palmer, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) ©①②.

Das Konfliktpotenzial steigt nicht nur in der ugandischen Gesellschaft, sondern auch jenseits der Landesgrenzen. Die ohnehin schwelenden Auseinandersetzungen mit dem Nachbarland Kongo aufgrund vermuteter wie tatsächlicher gegenseitiger Einmischungen durch Unterstützung von Rebellengruppen im jeweils anderen Land brachten die beiden Staaten immer wieder an den Rand eines Krieges. Die Ölvorkommen verschärfen diese Situation, denn sie liegen zum Teil auf beiden Seiten der ugandisch-kongolesischen Grenze im Albertsee, deren genauer Verlauf nach wie vor umstritten ist. Obwohl sich die Nachbarn einander inzwischen in einigen Punkten angenähert haben – etwa mit einer gemeinsamen Vorgehensstrategie gegen die Lord Resistance Army (Widerstandsarmee des Herrn, LRA) und einem Kooperationsabkommen zur Ölförderung im März 2009 – gibt es immer wieder Provokationen (unter anderem im Streit um die kleine Insel Rukwanzi, die in einen ugandischen und einen kongolesischen Bereich geteilt ist und Ölexplorationssteams als Basis dient).<sup>62</sup> Die bereits vor Jahren beschlossene gemeinsame Studie zur endgültigen Grenzdemarkation harret noch der Fertigstellung, willkürliche Definitionen – und damit künftige Konflikte – sind vorprogrammiert.

62 | Vgl. Girke und Kamp, Fn. 57, 10.

## Folgen für die Umwelt und natürliche Lebensräume

Aber nicht allein menschliche Lebensräume sind gefährdet, sondern auch die Biodiversität. Zehn der 22 ugandischen Nationalparks und Wildtierreservate liegen in Ölförderarealen. Neben zahlreichen Nichtregierungsorganisationen bestätigt auch die zuständige ugandische Umweltbehörde (National Environment Management Authority, NEMA) seit langem Umweltprobleme und negative Folgen der Bohrungsaktivitäten.<sup>63</sup> Die Regierung in Kampala hat die Gefahren bereits in der NOGP thematisiert. So verspricht sie sicherzustellen, dass die Förderaktivitäten in einer Art und Weise vorgenommen werden sollen, die die Umwelt und Biodiversität „schützen und bewahren soll“. Zudem schlägt sie Strategien vor, so z.B. das institutionelle Regelwerk zum Umweltschutz zu verbreiten, mit der Monitoring-Beauftragten Capacity Building vorzunehmen, die Ölfirmen zum Umweltschutz zu verpflichten und die Stätten „so zu verlassen, wie sie vorgefunden wurden“.<sup>64</sup> Allerdings fehlt es an technischer wie personeller Ausstattung, um die Vorschläge in die Tat umzusetzen. Eine systematische Erfassung von Umweltsünden ist nicht vorgesehen und für verbindliche Verpflichtungen der Ölfirmen fehlen die rechtlichen Hebel oder der Wille zur Sanktion. Insgesamt drängt sich jetzt schon der Eindruck auf, dass die Entwicklung der Ölförderung kaum Vorteile bieten können. Vielmehr werden Lebensgrundlagen zerstört, von ökologischen Langzeitschäden und Konfliktpotenzial gar nicht erst zu sprechen. Bevor das Öl überhaupt gefördert worden ist, scheint der „Ressourcenfluch“ in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht bereits eingesetzt zu haben. Ausdruck dafür sind zunehmende Bestechung und Korruption sowie eine aufgeheizte Stimmung in einer verunsicherten wie von der Regierung entfremdeten Bevölkerung. Die Menschen sind jetzt schon überzeugt, das Nachsehen zu haben.

**Eine systematische Erfassung von Umweltsünden ist nicht vorgesehen und für verbindliche Verpflichtungen der Ölfirmen fehlen die rechtlichen Hebel oder der Wille zur Sanktion.**

63 | Vgl. Will Connors und Nicholas Bariyo, „Uganda Seeks to Reconcile Oil, Nature“, *The Wall Street Journal*, 29.04.2010, <http://wsj.com/news/articles/SB10001424052748704464704575208020866845024> [27.06.2014].

64 | Vgl. Republik Uganda, Ministerium für Energie, Bodenschätze und Erdölförderung, „Environment Management in Uganda's Oil and Gas Sector“, <http://www.petroleum.go.ug/page.php?k=curnews&id=11> [27.06.2014].

## **Uganda in der Rohstofffalle? Auf den politischen Willen kommt es an**

Derzeit ist nicht abzusehen, in welche Richtung die Entwicklung steuern wird. Uganda steht am Scheideweg. Es werden nicht Lippenbekenntnisse, sondern die tatsächliche Umsetzung politischer Richtlinien sein, die über das Wohl und Wehe des Ressourcenreichtums entscheidet. Erneut zeigt sich, dass Gesetze allein nicht reichen. Ressourcenreiche Länder, deren Entwicklung erfolgreich verlaufen ist, haben nachweislich einige der folgenden Voraussetzungen gemeinsam: einen Willen zu Stabilität und Wachstum, gut ausgebildete technische Experten und Berater, ein starkes soziales Gemeinwesen, um die Bevölkerung einzubinden und die politische Debatte zu moderieren, und Bemühungen um funktionierende, rechtsverbindliche Sanktionsmechanismen, um Transparenz herzustellen, wenn es um die öffentliche Verwendung und Prioritäten von Geldausgaben geht.

Auf den ersten Blick sehen in Uganda die Voraussetzungen gar nicht schlecht aus: Der Wille zum Frieden und zu Entwicklung ist nach vielen Jahren des Bürgerkriegs und innerer Konflikte vorhanden. Die öffentliche Verwaltung – ein Erbe der britischen Kolonialzeit – ist verhältnismäßig effektiv, auch Experten für die Ölindustrie können ausgebildet werden (entsprechende Ausbildungs- und Studiengänge wurden eingerichtet). Uganda hat ein

**Die meisten Entscheidungen trifft die Regierung in Hinterzimmern. Relevanten Interessengruppen werden nicht an einen gemeinsamen Tisch gebracht.**

Mehrparteiensystem mit einer wachsenden, lebendigen Zivilgesellschaft und engagierten Medien, die die Debatte über den Umgang mit dem Öl kritisch verfolgen. Auch das der-

zeitige Parlament hat an Durchsetzungskraft gewonnen und präsentiert sich weit selbstbewusster als seine Vorgänger. Gleichzeitig ist das Land entlang ethnischer und regionaler Linien gespalten, die Korruption ist gängiger Alltag, für die genannten Studiengänge fehlen die Mittel (oder werden nicht entsprechend investiert) und es mangelt an verlässlichen Zahlen und Fakten. Die meisten Entscheidungen trifft die Regierung in Hinterzimmern, die relevanten Interessengruppen werden nicht an einen gemeinsamen Tisch gebracht. Es gibt viele Einzeldebatten – aber keinen differenzierten, öffentlichen Diskurs, der das Thema umfassend und objektiv beleuchtet. Der erforderliche

Informationsfluss fehlt, was einen Nährboden für Gerüchte und Spekulationen bietet und das Misstrauen zwischen Regierung und Bevölkerung, aber auch der Privatwirtschaft wachsen lässt. Auch die eingerichteten oder vorhandenen Kontrollinstanzen (etwa die erwähnte Ölverwaltungsbehörde sowie die Medien oder das Parlament), sind auf Informationen angewiesen, und hängen somit vom Wohlwollen und der Übermacht der Exekutive ab.

Weniger als der mangelnde Informationsfluss oder die Schwachstellen des NGOP-Regelwerks bereitet dessen Umsetzung Sorgen. Viele Länder haben von ihren Möglichkeiten nicht deswegen nicht profitiert, weil sie keine Regeln oder Informationen gehabt hätten, sondern weil sie diese nicht angewandt haben. Dass aber jeder Plan nur so gut ist wie seine Umsetzung, zeigt sich auch in Uganda. Präsident Yoweri Museveni hat die Ölförderung zur Chefsache erklärt, was daran deutlich wird, dass er seinem Ölministerium – und damit sich selbst – überall ein Mitbestimmungsrecht eingeräumt hat. Die Exekutive will ihren Einfluss geltend machen. Was sollte sie davon abbringen?

Warum sollten autoritäre Regierungen ihre Verfügungsgewalt über Rohstoffe und damit die eigene Macht aus der Hand geben wollen? Wie soll Korruption bekämpft werden, wenn diejenigen, die das durchsetzen müssen,

**Sämtliche Best Practice-Modelle wie der norwegische Generationenfonds sind wirkungslos, wenn der politische Wille zur Anwendung fehlt oder nicht eingefordert werden kann.**

selbst korrupt sind und davon profitieren? Sämtliche Best Practice-Modelle wie der norwegische Generationenfonds sind wirkungslos, wenn der politische Wille zur Anwendung fehlt oder nicht eingefordert werden kann. Auch Transparenz hat keine Bedeutung, wenn die Offenlegung von Missständen nicht zu Verhaltens- und Verfahrensänderungen führt. Es bedarf darüber hinaus der Rechtsstaatlichkeit und Sanktionsmechanismen, um eine Umsetzung nicht nur kontrollieren, sondern auch einfordern, und den politischen Willen dort, wo er fehlt, zumindest erzwingen zu können. Ressourcenreichtum ist weder Fluch noch Segen. Die angemessene Nutzung einer Ressource wie Öl erfordert allerdings eine besonders geschickte Politik und institutionelle Umsicht. Es ist schlechte Regierungsführung, die diesen Reichtum in Verruf bringt. Uganda könnte hierfür ein weiteres Beispiel sein.

## RESSOURCENREICHTUM IN TANSANIA – ROHSTOFFEXPORT ALS ENTWICKLUNGSMOTOR?

Wie viele seiner Nachbarstaaten ist auch Tansania reich an Bodenschätzen. Das Land verfügt über große Gold- und Diamantenvorkommen und fördert als einziges Land kommerziell in großem Stil den seltenen Tansanit-Edelstein. Hinzu kommen Kohle, Nickel und seltene Erden. In den vergangenen Jahren wurden insbesondere vor der Küste im Süden große Erdgasreserven entdeckt, Hinweise auf Rohöllagerstätten gibt es ebenfalls. Allerdings ist bislang noch unklar, ob diese eine kommerzielle Förderung lohnen. Dagegen steht Tansania kurz vor der Aufnahme einer kommerziellen Erschließung großer Uranvorkommen.

### Goldabbau – ungenutzte Chancen und Konflikte

Der Bergbau wird derzeit von neun großen Minen dominiert, sechs Goldminen und jeweils ein Diamant-, Kohle- und Tansanitbergwerk. Die Hauptrolle spielt jedoch der Goldabbau, der 90 Prozent der tansanischen Mineralexporte, über 40 Prozent der Güterexporte und 3,5 Prozent des tansanischen BIP (2012) ausmacht.<sup>65</sup> Tansania ist damit nach Ghana, Südafrika und Mali der viertgrößte Goldproduzent Afrikas. 2012 betragen die Goldexporte 2,2 Milliarden US-Dollar. Staatliche Einnahmen aus dem Goldbergbau beliefen sich demgegenüber auf nur ca. 360 Millionen US-Dollar, was im Vergleich zum Vorjahr aber immerhin einer Steigerung um fast 60 Prozent entspricht.<sup>66</sup> Das Missver-

**Das Missverhältnis zwischen den Konzerngewinnen, den Staatseinnahmen und der Partizipation der lokalen Bevölkerung wird heftig diskutiert.**

hältnis zwischen den Gewinnen der Bergbaukonzerne, den Einnahmen des tansanischen Staates und der Partizipation der lokalen Bevölkerung sind seit Jahren Gegenstand heftiger Diskussionen. Schon 2007/2008 besuchte, alarmiert durch Hilferufe aus einem Goldabbaugebiet im Nordwesten Tansanias, eine Delegation von christlichen und muslimischen Würdenträgern die betroffene Region. Es ging um Berichte von massiver Umweltzerstörung, Landraub sowie Vertreibung von Anwohnern und Klein-Bergbauern im Abbaugebiet eines großen internationalen Bergbaukonzerns.

65 | Vgl. EITI, „Tanzania“, <http://eiti.org/Tanzania> [14.05.2014]; Policy Forum, *Tanzania Governance Report 2012: Transparency with Impunity*, Dar es Salaam, 2013, 48 f.

66 | Vgl. Policy Forum, Fn. 65, 49.

Mit Hilfe von Experten entstand daraufhin ein Report, der wenig später unter dem Titel „A Golden Opportunity: How Tanzania is Failing to Benefit from Gold Mining“ veröffentlicht wurde und eine intensive Debatte im Land auslöste.



Abbau von Gold: Noch profitiert die tansanische Bevölkerung nur wenig von den Goldvorkommen, die meist von transnationalen Konzernen gefördert werden. | Quelle: John Louis, flickr ©.

Der Bericht stellt fest, dass die tansanische Bevölkerung vom Goldboom nicht profitiert, da die Gesetze die multinationalen Konzerne steuerlich stark begünstigten. Von 2003 bis 2008 hat Tanzania Gold im Wert von 2,5 Milliarden US-Dollar exportiert, die Regierung aus Steuern und Abgaben aber durchschnittlich nur 21,7 Millionen US-Dollar pro Jahr von den Konzernen eingenommen (weniger als zehn Prozent pro Jahr). Der Bericht schätzt zudem, dass Tanzania in sieben Jahren aufgrund der niedrigen Abgaben, Steuerbefreiungen und Steuerflucht mindestens 400 Millionen US-Dollar Einnahmen entgangen sind. Zudem sind ca. 400.000 Klein-Bergbauern verdrängt worden, die dadurch ihre Arbeit verloren hätten.<sup>67</sup> Der Bericht identifiziert drei schwerwiegende Probleme im Goldbergbau: Die minimalen Steuereinnahmen des Staates, die mangelnde staatliche Kontrolle und Aufsicht und die damit eng verbundene Korruption sowie schließlich die Tatsache, dass die lokale

67 | Mark Curtis und Tundu Liss, „A golden opportunity: How Tanzania is failing to benefit from gold mining“, *Africa Files*, 18.10.2008, <http://africafiles.org/article.asp?ID=19218> [27.06.2014].

Bevölkerung im Abbauggebiet nicht nur nicht profitiere, sondern sogar noch ärmer geworden sei.<sup>68</sup>

Aufgrund des öffentlichen Drucks passte die tansanische Regierung die investorenfreundlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen aus den 1990er Jahren an. Das neue Bergbaugesetz (Mining Act 2010) führte allerdings nicht wie erhofft zu einer deutlichen Einnahmesteigerung, weil bestehende Verträge sich meist über die gesamte Förderzeit eines Bergwerks erstrecken und nicht neu verhandelt werden konnten. Zudem fehlt es der Regierung weiterhin an technischer Kapazität zur Aufsicht und Kontrolle der tatsächlichen Fördermenge und entsprechenden Gewinne der Konzerne.

**Der Regierung fehlt es weiterhin an technischer Kapazität zur Aufsicht und Kontrolle der tatsächlichen Fördermenge und entsprechenden Gewinne der Konzerne.**

Eine Analyse der Exporte der sechs größten Goldexporteure im Vergleich zu den Steuereinnahmen der tansanischen Regierung veranschlagt die Steuereinnahmen auf 6,1 Prozent für das Jahr 2009/2010 sowie 9,8 Prozent für das Folgejahr.<sup>69</sup> Auch wenn die aktuell verfügbaren Zahlen für 2012 einen klaren Aufwärtstrend auf der staatlichen Einnahmenseite erkennen lassen, bleibt die Diskussion virulent.

Zudem herrscht in den Abbauregionen ein ständiger Konflikt zwischen den Konzernen und der lokalen Bevölkerung. Die Konzerne beklagen illegale Einbrüche in das Abbauggebiet, Diebstahl und Vandalismus. Die Bevölkerung wirft den Konzernen Umweltzerstörung sowie massive Wasser- und Luftverschmutzung vor. Eine der großen Goldminen von African Barrick Gold in der North Mara Region befindet sich de facto in einem ständigen Ausnahmezustand. Sicherheitsdienste und Polizei liefern sich wiederholt Auseinandersetzungen mit illegalen Eindringlingen. Die lokalen Kleinbergbauern reklamieren ihr Recht auf das Land, während der Konzern auf die Regierungsverträge verweist, die ihm das alleinige Schürfrecht zugestehen. Wiederholt kam es zu Schießereien mit Todesfolge. Regierungsvertreter machen häufig die Investoren für die Missstände verantwortlich, ohne eigenes Fehlverhalten z.B. bei Vertragsabschluss oder der Klärung von Landfragen einzugestehen. Dagegen beklagen die Konzerne eine investorenfeindliche Grund-

68 | Vgl. ebd.

69 | BDO East Africa, *Tanzania Extractive Industries Transparency Initiative*, Third Reconciliation Report, 06/2013, 6.



haltung der Regierung und eine willkürliche Festlegung von Steuern und Abgaben durch die Steuerbehörden. Diese verfügen allerdings auch nicht über die notwendigen Kontrollmechanismen.



Minenarbeiten in der Region Nord-Mara: Hier stoßen die Interessen lokaler Bauern, die Landrechte für sich beanspruchen, der Regierung und der Konzerne aufeinander. Oft kommt es zu Unruhen im Abbaubereich. | Quelle: Plenty's Paradox, flickr ©©©.

Es scheint, dass zumindest die EITI-Mitgliedschaft dazu beiträgt, die Frage der angemessenen Verteilung der Gewinne aus dem Goldabbau transparenter zu gestalten. Seit Dezember 2012 erfüllt Tansania alle EITI-Standards und ist damit eines von derzeit 27 Ländern weltweit mit einem „EITI compliant-Status“. Die von der Regierung erzielten Einnahmen aus dem Bergbau sowie die geleisteten Steuern und Abgaben der Konzerne werden somit in jährlichen Berichten transparent gemacht und abgeglichen. Dies führt zwar zu einer Versachlichung der Debatte. Dennoch bestehen viele andere Probleme wie Umweltverschmutzung, verweigerte Landrechte der lokalen Bevölkerung, fehlende Arbeitsplätze und die mangelnde soziale Versorgung der Bevölkerung weiter fort. Denn auch wenn der Beitrag der Bergbaukonzerne zum tansanischen Staatshaushalt ansteigt, bedeutet dies noch lange nicht, dass die Regierung diese Mittel wieder in Sozialprogramme oder eine verbesserte Bildungs- und Gesundheitsversorgung der Bevölkerung reinvestiert.

## Erdgasboom – neue Chancen auf einen Entwicklungssprung?

In den letzten Jahren wurden große Erdgasvorkommen vor der Küste entdeckt (derzeit geschätzt bis zu 47 Milliarden Kubikfuß), wodurch Tansania in naher Zukunft zu einem der führenden Gasexporteure Afrikas werden könnte. Das Interesse der internationalen Investoren ist groß. Die Energiekonzerne, unter anderem Statoil und BG Group, treiben die Explorationsanstrengungen voran und planen den Bau einer Gasverflüssigungsanlage im Süden des Landes (Mtwara). Die chinesische Regierung finanziert über einen zinsgünstigen Kredit (*soft loan*) in Höhe von 1,2 Milliarden US-Dollar (!) den Bau einer 532 Kilometer langen Pipeline von Mtwara nach Dar es Salaam, wo das Gas dann teilweise zur Stromgeneration und für den Export genutzt werden soll. Die Nachricht von den zunehmend erfolgreichen Gasexplorationen weckte in der Bevölkerung im verarmten Süden Tansanias große Erwartungen, die von der Regierung zum Teil bewusst geschürt wurden.

**Die Nachricht von erfolgreichen Gasexplorationen weckte in der Bevölkerung im verarmten Süden Tansanias große Erwartungen, die von der Regierung zum Teil bewusst geschürt wurden.**

Die Nachricht von der bevorstehenden Kommerzialisierung der Gasvorkommen, und insbesondere dem Bau der Pipeline nach Dar es Salaam, führte 2012 und 2013 zu zunächst friedlichen Massenprotesten der lokalen Bevölkerung, die eine gerechte Verteilung der zu erwartenden Einnahmen und eine stärkere Berücksichtigung der Bürgerinteressen vor Ort einforderte. Die Hauptforderung der Demonstranten bestand darin, bereits zugesagte Entwicklungsprojekte in der Region durchzuführen, bevor man mit dem Bau der Pipeline beginne. Lokale Anführer und Meinungsmacher warfen der Regierung vor, das Gas fördern und nach Dar es Salaam bringen zu wollen, ohne die seit Jahrzehnten von der Regierung vernachlässigte Region angemessen zu beteiligen.

Als im Mai 2013 der Energieminister Sospeter Muhongo in einer Rede im tansanischen Parlament – bei diesem Teil der Parlamentsdebatte wurde bemerkenswerterweise die Rundfunkübertragung in der Region Mtwara abgebrochen – den Beginn des Pipelinebaus bestätigte, brachen Unruhen aus. Anstatt die Argumente der Protestbewegung zu

berücksichtigen und Kritiker in die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse einzubinden, entschloss sich die Regierung, die Demonstrationen durch Polizei und Militär gewaltsam niederzuschlagen. Es kam zu massiven Menschenrechtsverletzungen, Toten und Verletzten. Zudem dokumentierten Menschenrechtsorganisationen Fälle von Plünderungen, Vergewaltigungen, Entführungen und Folter durch die Sicherheitskräfte. Die Polizeiaufgaben wurden fortan durch das Militär wahrgenommen, was einem nicht offiziell erklärten Ausnahmezustand gleich kommt. Unabhängige Journalisten werden weiterhin in ihrer Arbeit behindert und können nicht frei aus der Region berichten. Im Juli 2013 wurden führende Politiker der Oppositionspartei Chama Cha Wananchi (Civic United Front, CUF), die vor Ort Beweise für die Menschenrechtsverletzungen sammeln wollten, vom Militär festgenommen und über Tage hinweg schwer misshandelt.<sup>70</sup> Der nationale CUF-Vorsitzende Ibrahim Lipumba dokumentierte die Vorgänge minutiös in einem Zeitungsartikel in der größten englischsprachigen Tageszeitung des Landes *The Citizen* und warnte vor ersten Anzeichen eines zerfallenden Staates in Tansania.<sup>71</sup> Obwohl Lipumba seinen Protest zudem in einem Treffen mit dem tansanischen Präsidenten Jakaya Kikwete förmlich zum Ausdruck brachte, verliefen die Untersuchungen der Vorgänge im Sande. Die Verantwortlichen auf Seiten der Sicherheitskräfte wurden weder identifiziert noch strafrechtlich belangt.

Seitdem ist die Lage ruhig, aber weiterhin angespannt. Die Militärpräsenz verhindert öffentliche Proteste und Unruhen. Der Pipelinebau vom Mtwara nach Dar es Salaam schreitet planmäßig voran und soll in den nächsten Monaten abgeschlossen werden. Jedoch unternimmt die Regierung, unterstützt von den Energiekonzernen und der internationalen Gemeinschaft, inzwischen Versuche, auf die Sorgen und Kritikpunkte der Bevölkerung einzugehen. So findet unter anderem ein Regierungsdialog mit Vertretern der

70 | Vgl. „Shock of Mtwara torture“, *The Citizen*, 20.07.2013, <http://www.thecitizen.co.tz/News/-/1840392/1920690/-/efte9qz/-/index.html> [27.06.2014].

71 | Vgl. Ibrahim Lipumba, „INSIGHT: Symptoms of early stages of failed state now appears in our midst“, *The Citizen*, 13.07.2013, <http://www.thecitizen.co.tz/Business/INSIGHT---Symptoms-of-early-stages-of-failed-state-now/-/1840414/1913460/-/8t8fqt/-/index.html> [27.06.2014].

Religionsgemeinschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen statt. Zudem gibt es zaghafte Anstrengungen, Berufsschulen und Ausbildungsgänge aufzubauen, um lokales Personal für den Erdgassektor auszubilden. Im April 2014 kündigte Präsident Kikwete an, bis Ende des Jahres die gesetzlichen Grundlagen für die Öl- und Gasförderung neu zu regeln. Ziel ist die Gewährleistung einer fairen Beteiligung der Bevölkerung auf der einen Seite und einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Staat und privaten Investoren auf der anderen Seite. Es bleibt abzuwarten, ob es gelingt aus den Fehlern beim Goldabbau zu lernen und die berechtigten Interessen internationaler Investoren, der tansanischen Regierung und der lokalen Bevölkerung in einem transparenten und fairen Prozess auszubalancieren. Eine wichtige Rolle spielen dabei die einheimischen Unternehmer, die sich ausgeschlossen fühlen und auf eine Beteiligung im Gassektor drängen.



Kritik an der Rohstoffpolitik der Regierung: Die Oppositionspartei Civic United Front und ihr Vorsitzender Ibrahim Lipumba, hier auf einer UNU-WIDER-Tagung 2010, hat Menschenrechtsverletzungen bei Protesten gegen den Bau einer Gaspipeline dokumentiert. | Quelle: The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) ©©.

### **Uranabbau – ein hochriskantes Geschäft**

Mitte 2012 hat das Welterbekomitee der UNESCO der Bitte Tansanias entsprochen, einen kleinen Teil des Welterbes des Selous Tierschutzgebietes abzutrennen, um dort die Uranförderung zu ermöglichen. Nach Angaben der tansanischen Nichtregierungsorganisation CESOPE führen

derzeit 46 tansanische und internationale Unternehmen Uranexplorationen im Land durch.<sup>72</sup> Nicht nur im Süden, sondern auch in der Landesmitte in der Nähe der Hauptstadt Dodoma (bei Bahi) wurden große Uranvorkommen gefunden, die nach dem Willen der Regierung und internationaler Bergbaukonzerne bald erschlossen werden sollen. Von 14 Millionen Tonnen Uranerz wird allein in der Region Bahi ausgegangen. Während Investoren und Regierung den Prozess zur Vergabe der Förderlizenzen vorantreiben, warnen Umweltschützer vor den verheerenden Folgen des Uranabbaus.

Schon bei den Explorationsbohrungen in Bahi wurden Gewässer verunreinigt und die lokale Bevölkerung klagte über Gesundheitsschäden. Die Liste der Kritiker des geplanten Uranabbaus ist deshalb lang. Der Umweltaktivist und prominente Oppositionspolitiker Tund Lissu beklagt die fehlende Informationspolitik der Regierung. Tansania verfüge weder über die technischen noch die finanziellen Ressourcen und auch nicht über das Fachwissen, um mit den Folgen einer Uranförderung umzugehen, erklärte er.<sup>73</sup> Kritiker wie Lissu werfen der Regierung vor, die Projekte zur Uranförderung heimlich voranzutreiben und weder die lokale Bevölkerung noch das Parlament über Pläne und Stand der Umsetzung aufzuklären. Einige Kritiker gehen sogar davon aus, dass unter dem Deckmantel der Exploration längst gefördert und verkauft werde. Die tansanische Regierung scheint indes fest entschlossen, in das lukrative Geschäft der Uranförderung einzusteigen. Der Energieminister wiegelte sämtliche Bedenken ab und erklärte, dass die nationale Atomaufsichtsbehörde dafür sorgen werde, dass alle internationalen Standards eingehalten würden. Die Umwelt- und Gesundheitsrisiken habe man im Griff und träfe entsprechende Sicherheitsvorkehrungen. Nach Berichten von lokalen Umweltaktivisten und Experten führten aber schon allein die Probebohrungen

**Kritiker werfen der Regierung vor, die Projekte zur Uranförderung heimlich voranzutreiben und weder die lokale Bevölkerung noch das Parlament über den Stand der Umsetzung aufzuklären.**

72 | CESOPE setzt sich für eine Aufklärung der Bevölkerung und gegen die Aufnahme der kommerziellen Uranförderung in Tansania ein. Der Direktor, Anthony Lyamunda, wurde bereits mehrfach durch staatliche Behörden wegen seines kritischen Engagements unter Druck gesetzt. Civil Education is the Solution for poverty and Environmental Management (CESOPE), <http://cesopetz.org> [15.05.2015].

73 | Zit. nach Ute Schaeffer, „Armes reiches Tansania“, *Deutsche Welle*, 11.11.2011, <http://dw.de/p/12lt2> [15.05.2014].

wegen Missachtung sämtlicher Sicherheitsstandards zur erheblichen Verseuchung von Land, Luft und Gewässern. Zudem lassen die negativen Erfahrungen aus dem Goldabbau kaum darauf schließen, dass die Behörden willens oder technisch in der Lage wären, strenge Richtlinien und Standards zu kontrollieren bzw. durchzusetzen. Studien weisen auch darauf hin, dass der ökonomische Nutzen des Uranabbaus und Exports in keiner Weise das enorme Risiko und die zu erwartenden Kosten rechtfertigen könne.<sup>74</sup>

### Zukunftsperspektiven

Die Frage, inwiefern die Nutzung der natürlichen Ressourcen künftig einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes leisten kann, lässt sich im Falle Tansanias noch nicht abschließend beantworten. Der Umgang mit den Protesten gegen die Gaspipeline in Mtwara und die kompromisslose Haltung gegenüber den Kritikern des Uranabbaus lassen jedenfalls darauf schließen, dass die Regierung nicht bereit ist, die Sorgen und Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung im politischen Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Zudem ist die Sorge begründet, dass Einnahmen aus dem Rohstoffsektor nicht der allgemeinen Bevölkerung, sondern einer kleinen gesellschaftlichen Elite im Land zukommen werden. Denn selbst steigende Staatseinnahmen bedeuten noch lange nicht, dass

**Der Haushaltsentwurf sieht vor, dass 70 Prozent der Ausgaben für laufende Kosten ausgegeben werden sollen. Der Spielraum für Investitionen in die Infrastruktur ist gering.**

soziale Dienstleistungen ausgebaut und die staatlichen Investitionen z.B. im Bildungs- und Gesundheitssektor verstärkt werden.

Der im Mai 2014 im Parlament vorgestellte

Haushaltsentwurf sieht etwa vor, dass rund 70 Prozent der Ausgaben für laufende Kosten – ein Großteil davon Gehälter und Tagegelder – ausgegeben werden sollen. Der Spielraum für Investitionen in die Infrastruktur, d.h. Eisenbahn, Straßen, Wasser- und Abwassersystem oder Stromnetze, ist entsprechend gering. Ein Großteil des Staatshaushalts wird bislang aufgewendet, um eine ineffiziente, aber der langjährigen Regierungspartei loyal ergebene Staatsbürokratie zu unterhalten.

74 | Vgl. Howard Smith, Damas Mbogoro und Augustino Mwakipesile, *Economical and Ecological Research of Bahi Swamp. Final Report*, CESOPE, Dodoma, 12/2010, <http://yumpu.com/en/document/view/9100754/economical-and-ecological-research-of-bahi-swamp> [27.06.2014].

Die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen kann aber nur dann zu Entwicklungsfortschritten führen, wenn die damit verbundenen Einnahmen und ihre Verwendung transparent gemacht und öffentlich diskutiert werden. Die EITI-Initiative ist dabei ein Schritt in die richtige Richtung. Zusätzlich bedarf es aber starker demokratischer Kontrollmechanismen und Institutionen auf staatlicher (Parlament, Rechnungshof, Antikorruptionsbehörde etc.) und zivilgesellschaftlicher Ebene sowie einer aufgeklärten Bevölkerung, die friedlich und demokratisch für ihre Rechte und Interessen eintritt. Eine demokratische Kultur, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung sind die Voraussetzungen dafür, dass der Ressourcenreichtum im Land künftig zum Wohle der breiten Bevölkerung genutzt werden kann. Notwendig ist zudem eine kluge Formulierung der politischen Rahmenbedingungen, die Interessen der Investoren, Regierung und lokalen Bevölkerung gleichermaßen berücksichtigt. Neben einer fairen Aufteilung der Profite müssen klare Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsstandards entwickelt, kontrolliert und durchgesetzt werden. Auch hier steht Tansania, wie der Goldbergbau oder die Uranexploration zeigen, noch am Anfang. Es fehlt an Know-how, technischen Kapazitäten und politischem Willen, auf dem Papier formulierte Standards tatsächlich zu implementieren.

**Neben einer fairen Aufteilung der Profite müssen klare Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsstandards entwickelt, kontrolliert und durchgesetzt werden. Hier steht Tansania noch am Anfang.**

Allerdings gibt es auch positive Tendenzen zu verzeichnen, die darauf hoffen lassen, dass die bisherigen Erfahrungen zu einer ansteigenden Lernkurve beitragen können. Der begonnene Dialog mit der Zivilgesellschaft in Mtwara und die intensive öffentliche Diskussion um die Ausgestaltung einer nationalen Gaspolitik sind Indizien, dass Fehler aus dem Goldabbau bei der Gasförderung nicht wiederholt werden. Berater empfehlen der Regierung, diese Diskussion proaktiv zu führen, anstatt lediglich auf Druck der Opposition und einer zunehmend selbstbewusster auftretenden Zivilgesellschaft zu reagieren. In einem Land, das seit seiner Unabhängigkeit 1961 faktisch von derselben Partei regiert wird, kann ein solcher Prozess des Umdenkens allerdings nur mittelfristig Erfolg haben. Beobachter beurteilen die Perspektiven des tansanischen Rohstoffsektors und seiner Auswirkungen auf die Entwicklung des Landes daher mit einer Mischung aus Skepsis und Optimismus.

## **HERAUSFORDERUNGEN DES RESSOURCENREICHTUMS BLEIBEN BESTEHEN**

Mittel- bis langfristig wird die Frage der Ressourcen und der davon abhängigen Industriezweige in den Ländern Subsahara-Afrikas zur zentralen Frage des Kontinents. Eine Vielzahl heutiger Konflikte dreht sich um deren Verteilung, Sicherung und Nutzen für die jeweiligen Länder und ihrer Bewohner. Diese Ressourcen – ob Öl in Angola und Uganda, Uran in Namibia, Gold in Ghana, Diamanten in Botswana oder Erdgas und Edelsteine in Tansania – sind Chance und Risiko für Subsahara-Afrika zugleich. Der verantwortliche, transparente und vorausschauende Umgang der Regierungen mit den vorhandenen Rohstoffen und deren Erträgen ist letztlich die entscheidende Voraussetzung dafür, ob Afrika – wie oftmals behauptet – tatsächlich ein Chancenkontinent wird oder ein Kontinent der verpasssten Chancen. Schon heute liegen die durchschnittlichen Wachstumsraten für Afrika deutlich über fünf Prozent jährlich. Der Bevölkerungsanstieg setzt sich fort, andere entwicklungspolitische Herausforderungen bleiben bestehen: grundsätzliche Probleme wie Hunger und Armut, eine zu meist hohe Arbeitslosigkeit gerade unter Jugendlichen, ein defizitäres Bildungswesen oder eine mangelhafte Gesundheitsversorgung. Der Handlungsdruck auf die Regierungsverantwortlichen wächst bei der Beantwortung der Frage, welchen Nutzen Rohstoffe für ein Land tatsächlich stiften, wenn Gewinne an der großen Mehrheit der meist armen Bevölkerung vorbei entweder in die Taschen weniger, einflussreicher Beteiligter gelangen oder ins Ausland transferiert werden. Das Gefühl der Ohnmacht oder Ungerechtigkeit bei der Verteilung von Ressourcengewinnen wird eher zu- als abnehmen. Denn die Informationsbeschaffung hat sich zwar durch soziale Medien verbessert, wodurch die Rufe nach Transparenz und Mitbestimmung lauter geworden sind. Doch ist ein Wissenszuwachs nicht gleichbedeutend mit größerem Einfluss, die Dinge auch zu verändern.

Wie lautet demnach eine kluge Strategie der Zukunft, um den Weg in eine Rohstoffökonomie zu verhindern? Bei der vergleichenden Betrachtung der Länder Namibia, Angola, Uganda und Tansania und einem kurzen Blick nach Ghana oder Botswana sind Erfolgsfaktoren für den nachhaltigen Umgang mit den eigenen Ressourcen erkennbar. In erster



Linie sind gute Regierungsführung und Gemeinwohlorientierung entscheidend, um die mit dem Ressourcenreichtum einhergehenden sozialen Fragen im Sinne von gerechter Teilhabe der Menschen zu beantworten. Die Gewinnverteilung ist so zu handhaben, dass sich dadurch die Lebensbedingungen verbessern. Dies kann beispielsweise über ein Fondsmodell geschehen. Eine breite Beteiligung der Bevölkerung und transparente Vergabeverfahren des Ressourcenabbaus entziehen der Korruption als Geißel des Rohstoffreichtums den Boden. Eine große Verantwortung tragen dabei die Führenden in den Regierungen sowie die transnationalen Fördergesellschaften.

**Eine breite Beteiligung der Bevölkerung und transparente Vergabeverfahren des Ressourcenabbaus entziehen der Korruption als Geißel des Rohstoffreichtums den Boden.**

Der Beitritt bisher nur weniger Länder zu selbstverpflichtenden und meist unabhängigen Transparenzabkommen wie EITI mag ein viel versprechender Ansatz sein, doch letztlich bleibt die öffentliche Rechenschaft eine freiwillige Selbstverpflichtung. Aus den SADC-Staaten sind bisher nur Mosambik, Sambia und Tansania beigetreten, der Demokratischen Republik Kongo wurde die Mitgliedschaft gekündigt. Namibia, Angola und Uganda sind aus unterschiedlichen Gründen der Transparenzinitiative bisher nicht gefolgt, obwohl Weltbank und andere Geberländer dies befürworten. Der Blick auf die SADC-Staaten insgesamt zeigt aber, dass nur wenige an Rohstoffen reiche Länder sich an unabhängigen Überwachungen der Vergabe und Verteilung von Rohstoffgewinnen beteiligen wollen. Stattdessen wird über Steuer- und Lizenzvergabeverfahren die staatliche Kontrolle ausgebaut oder es werden staatliche Mehrheitsbeteiligungen bei national als strategisch bezeichneten Ressourcen wie etwa in Namibia gesetzlich vorgeschrieben. Die Ressourcenfrage ist für die meisten Länder des südlichen Afrikas eben nicht nur eine materielle Frage, sondern auch eine Überlebensfrage von machtpolitisch-strategischer Bedeutung für die Regierenden, bei der es auch um Ansehen und Einfluss nach außen geht.

Die Rolle der Parlamente und deren Kontrollfunktion gegenüber den Regierungen ist ein weiterer Baustein, um Ressourcenraubbau und dessen Folgen zu verhindern, wozu es starker Parlamente auf nationaler wie lokaler Ebene bedarf, die sich für das Wohl ihrer Bevölkerung

selbstbewusst einsetzen. Schließlich sind internationale Standards sowie Auflagen der Weltbank oder der industriellen Abnehmerländer für den Import von Rohstoffen aus den Ländern Subsahara-Afrikas ein indirektes, aber in einigen Fällen auch wirksames Mittel, um Druck insbesondere auf die meist autokratisch oder totalitär agierenden Rohstoffökonomien auszuüben. Verelendungswachstum nützt langfristig niemandem, weil die Gefahr des Verharrens oder Abrutschens in Krisen und Konflikte zu befürchten ist. Allerdings treffen hierbei unterschiedliche Interessen in den meist international agierenden Ressourcenabbau-Unternehmen, den westlichen Industrieländern oder Staaten wie Brasilien, Russland, Indien, China oder Südafrika (BRICS) aufeinander. Diese komplexe Gemengelage lässt es schwierig erscheinen, für rasche positive Veränderungen zu sorgen.

Als entwicklungspolitische Herausforderung der Zukunft bleibt die Frage offen, ob es den verantwortlichen Regierungen gelingt, den Zusammenhalt einer Gesellschaft tragfähig und gemeinwohlorientiert zu gestalten, sodass Rohstoffe weniger eine Ursache von Krisen und Konflikten darstellen, sondern einen Weg für die Lösung zahlreicher gesellschaftlicher Probleme. Fachwissen, eine gute Infrastruktur sowie gute Regierungsführung sind zentrale Faktoren, um Ressourcen im Einklang mit den Interessen des Landes zu heben und sie zum Vorteil des gesamten Landes und seiner Einwohner einzusetzen.<sup>75</sup> Bislang leidet das südliche Afrika aufgrund seiner Rohstoffvorkommen und

den dabei erzielten Einkünften nicht an einer Ressourcenkrise. Sehr wohl aber besteht in den meist nur auf einen Rohstoff ausgerichteten Ökonomien, wie Öl in Angola, eine lang andauernde Vertrauenskrise. Sollte sich der Eindruck in den Gesellschaften festsetzen,

**Wenn nur wenige von den Gewinnen der Rohstoffindustrie profitieren, aber die Bevölkerung mehrheitlich unterhalb der offiziellen Armutsschwellen lebt, drohen weitere Verteilungskämpfe.**

dass nur wenige von den Gewinnen der Rohstoffindustrie profitieren, aber die Bevölkerung mehrheitlich unterhalb der offiziellen Armutsschwelle lebt, drohen weitere Verteilungskämpfe, die die Stabilität eines Landes oder ganzer Regionen gefährden. Hinzu kommt oft eine künstlich geschaffene oder gar staatlich verordnete Alternativlosigkeit zur Ausbeutung der Rohstoffe zur Macht- und Einfluss-sicherung.

75 | Vgl. Andrews, Fn. 6, 57.

Ebenso wenig lässt sich übersehen, dass die Sensibilität der Bevölkerung für die Bewältigung der Folgen des Klimawandels und von Umweltverschmutzungen durch die Rohstoffindustrie steigt. Die ärmsten Menschen sind davon am schwersten betroffen. Immer mehr Menschen engagieren sich daher politisch und erkennen ihre zivilgesellschaftliche Kraft. Die Proteste gegen den Bau von Pipelines, z.B. in Tansania, oder die Forderungen nach Umweltschutzauflagen bei der Erdölförderung in Uganda, signalisieren diesen Wandel. Zudem werden die Arbeitsbedingungen in den Branchen des Abbaus von Ressourcen über den sozialen Frieden bzw. den Unfrieden in einem Land entscheiden. Mancherorts wird bereits auf eine breite gesellschaftliche Beteiligung an den Rohstoffgewinnen sowie eine wirtschaftliche Diversifizierung gesetzt. Auch in der Rohstoffindustrie wächst das Verständnis für die prekäre Situation der Mitarbeiter und es entstehen eigene Betriebsmodelle, so zum Beispiel für die Minenarbeiter in Namibia. Letztlich kommt es auf die Glaubwürdigkeit eines Maßnahmenbündels und dessen Transparenz an, damit die gesamte Bevölkerung dem Ressourcenabbau zustimmt. Dann werden die Ressourcen Subsahara-Afrikas tatsächlich zum Segen.



# GEMEINSAM MEHR ERREICHEN

DER FREUNDESKREIS DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E. V.

Der Freundeskreis bietet all jenen eine Heimat, die sich den christlich-demokratischen Grundwerten im Sinne Konrad Adenauers verbunden fühlen und auf dieser Basis ihren Teil zur Weiterentwicklung der Gesellschaft leisten wollen.

Die Förderer des Freundeskreises gehören zur „KAS-Familie“ und stehen in regelmäßigem Kontakt mit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie erhalten kostenlos aktuelle Informationen über Arbeitsschwerpunkte und auf Wunsch erstellen die Experten der Stiftung individuelles Informationsmaterial zu ausgewählten politischen Themengebieten.

Exklusiv für den Freundeskreis bietet die Stiftung Seminare mit hochkarätigen Referenten an. Unterstützt vom internationalen Netzwerk der KAS ermöglichen politische Studienreisen den Förderern einmalige Einblicke und unvergessliche

Eindrücke der besuchten Länder und ihrer Politik, Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur.

Als Förderer im Freundeskreis tragen Sie dazu bei, die Leistungsfähigkeit und hohe Qualität des Angebots der Konrad-Adenauer-Stiftung langfristig zu sichern. Wir bedanken uns für Ihr Engagement!

Weitere Informationen über den Freundeskreis und den jährlichen Förderbeitrag finden Sie unter **[www.kas.de/freundeskreis](http://www.kas.de/freundeskreis)**

Ihr Ansprechpartner:

Marcus Derichs

Telefon: 02241/2462616

Telefax: 02241/2462539

[marcus.derichs@kas.de](mailto:marcus.derichs@kas.de)

Freundeskreis  
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Rathausallee 12 | 53754 Sankt Augustin



FREUNDESKREIS  
DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

# NEUERFINDUNG EINER VOLKSPARTEI?

## DIE NIEDERLÄNDISCHEN CHRISTDEMOKRATEN

*Olaf Wientzek*

Die niederländischen Christdemokraten (Christen Democratisch Appèl, CDA) haben die Geschicke ihres Landes als größte Volkspartei seit dem Zweiten Weltkrieg entscheidend geprägt. Bei den Parlamentswahlen 2010 und 2012 erlebte die Partei die wohl schwerste Krise ihrer Geschichte. Seitdem versucht sie, sich programmatisch, strukturell und personell neu aufzustellen. Bei den Kommunal- und Europawahlen im Mai gelang es der Partei, den Abwärtstrend vorerst zu stoppen. Die Hürden für die dauerhafte Rückkehr zu alter Stärke sind jedoch hoch. Andere christdemokratische Parteien in Europa stehen vor ähnlichen Herausforderungen und können – bis zu einem gewissen Grad – Schlüsse aus der Entwicklung des CDA in den vergangenen Jahren ziehen.

### GESCHICHTE

Ein zentrales Merkmal der niederländischen Gesellschaft war lange die so genannte Versäulung entlang weltanschaulicher Linien. In einem solchen System leben religiös und sozial definierte Gruppen relativ stark voneinander getrennt in ihrem eigenen Kosmos mit eigenen gesellschaftlichen Organisationen (Parteien, Vereinen, Schulen, Krankenkassen, etc.). Das Leben spielte sich weitgehend innerhalb dieser Säule ab. Christen, Sozialisten und Liberale bildeten die drei Säulen des niederländischen politischen Systems. Die „christliche Säule“ war nochmals in katholische und protestantische Säulen untergliedert. Christdemokratische Parteien waren ein elementarer Bestandteil des niederländischen Parteiensystems. Die heutige christdemokratische Partei der Niederlande, der Christen-



Olaf Wientzek ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

Democratisch Appèl (Christlich-Demokratischer Aufruf) ist eine relativ junge Partei, die 1980 aus drei konfessionellen Parteien hervorgegangen ist: die Katholieke Volkspartij (KVP, katholisch), die Anti-Revolutionaire Partij (ARP, protestantisch) und die Christelijk-Historische Unie (CHU, protestantisch) waren allesamt etablierte politische Kräfte. Ein Verschmelzen dieser drei Parteien schien bis in die 1950er Jahre hinein unrealistisch, die konfessionellen Gräben waren durch die Versäulung der Gesellschaft größer als in Deutschland. Unter dem Eindruck einer verstärkt einsetzenden Säkularisierung der niederländischen Gesellschaft und der damit einhergehenden Abschwächung der Säulenstruktur gab es aber seit 1967 Bestrebungen für eine engere Zusammenarbeit zwischen diesen Kräften. Allerdings sollte es weitere 13 Jahre dauern, bis die gemeinsame christdemokratische Partei, der CDA, aus der Taufe gehoben wurde. Erst 1977 traten die drei Parteien unter dem Namen CDA gemeinsam zu Parlamentswahlen an, die Partei selbst entstand offiziell 1980.<sup>1</sup>

Ein Faktor, der die Einigung begünstigte, war die Tatsache, dass alle drei seit den 1970er Jahren im Rahmen der Europäischen Volkspartei (EVP) bereits zusammenarbeiteten. Entscheidend für die rasche Etablierung des CDA nach der Gründung war der gute Start des Bündnisses unter den Ministerpräsidenten Dries van Agt (1977 bis 1982) sowie Ruud Lubbers (1982 bis 1994). In den vier Wahlen in den 1980er Jahren erhielten die Christdemokraten jeweils rund 30 Prozent (1989 sogar 35,3 Prozent) der Wählerstimmen und konnten sich als Volkspartei etablieren. Eine erste Krise folgte 1994. Nach 17 Jahren an der Macht sackte die Partei auf einen Stimmenanteil von 22,2 Prozent. Sie bekam einerseits die Wechselstimmung in den Niederlanden deutlich zu spüren und hatte sich andererseits als Partei der Macht zu sehr von Mitgliedern und Bürgern entfremdet. Gleichzeitig schlossen Liberale und Sozialdemokraten eine Mitte-Links-Koalition unter Ministerpräsident Wim Kok (Partij van de Arbeid, PvdA) gegen den CDA, so dass dieser die kommenden acht Jahre ohne Regierungsbeteiligung blieb. Die Christdemokraten verkrafteten ihre Oppositionsrolle

1 Hans-Martien ten Napel, „Een wet mag de zedelijke draagkracht van het volk niet te boven gaan'. De opstelling van het CDA-in-woording in het parlement“, in: Gerrit Voerman (Hrsg.), *De conjunctuur van de macht. Het Christen Democratisch Appèl 1980-2010*, Groningen, 2011.

zunächst schlecht und fielen bei den Wahlen 1998 erstmals unter die 20-Prozent-Marke. Jedoch nutzten sie diese Zeit zur programmatischen und personellen Erneuerung.

Tabelle 1

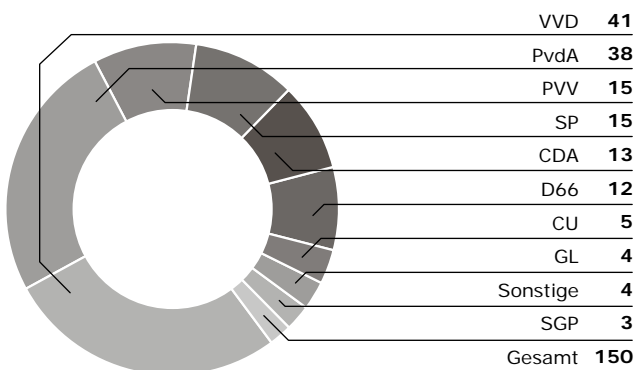
### Wahlergebnisse bei niederländischen Parlamentswahlen 2006 bis 2012 (in Prozent)

Partei	2006	2010	2012
Christen Democratisch Appèl (CDA)	26,51	13,61	8,51
Partij van de Arbeid (PvdA)	21,19	19,63	24,84
Socialistische Partij (SP)	16,58	9,82	9,65
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)	14,67	20,49	26,58
Partij voor de Vrijheid (PVV)	5,89	15,45	10,08
GroenLinks (GL)	4,60	6,67	2,33
Democraten 66 (D66)	n.z.	6,95	8,03
Andere	10,56	7,38	9,98

Quellen: Daten 2006: „Tweede-Kamerverkiezingen – 22 november 2006“, <http://nlverkiezingen.com/TK2006.html> [03.07.2014]. Daten 2010 und 2012: Kiesraad, „Bijlage Nieuwsbericht 17 september 2012“, 09/2012, <http://kiesraad.nl/sites/default/files/BIJLAGE%20bij%20nieuwsbericht%20uitslag%20TK2012.pdf> [03.07.2014].

Abb. 1

### Sitzverteilung im Parlament nach den Wahlen 2012



Quelle: Kiesraad, „Bijlage Nieuwsbericht 17 september 2012“, 09/2012, <http://kiesraad.nl/sites/default/files/BIJLAGE%20bij%20nieuwsbericht%20uitslag%20TK2012.pdf> [24.06.2014].

Nach acht Jahren linksliberaler Koalition gelang dem CDA 2002 unter dem neuen Parteivorsitzenden Jan Peter Balkenende das Comeback und er stellte bis 2010 in vier unterschiedlichen Koalitionen den Regierungschef. Zwar erreichte die Partei in den drei Wahlen (2002, 2003, 2007) nicht ganz das Niveau der 1980er Jahre, doch erzielte sie mit ca. 25 bis 29 Prozent achtbare Ergebnisse. Die Regierungsjahre waren ereignisreich: 2002 koalierte der CDA mit den Rechtspopulisten der Liste Pim Fortuyn (LPF), die aus dem Stand heraus mit 17 Prozent ins Parlament einzogen waren. Dieses Regierungsbündnis war ein Tabubruch in der niederländischen Politik. Durch die Regierungsbeteiligung gelang es aber, die LPF in kürzester Zeit zu entzaubern. Bei den nach dem raschen Fall der Regierung anberaumten Wahlen 2003 war die LPF bereits zu einer Kleinpartei (5,6 Prozent) geschrumpft. Auf der anderen Seite überstand der CDA weitere Regierungskrisen und daraus folgende Wahlen unbeschadet. Gleichzeitig gelang ihm zwischenzeitlich, auch jenseits seiner christlich orientierten Stammklientel Wähler zu erreichen. Die Christdemokraten gewannen einen Teil der muslimischen Stimmberechtigten für sich, zwei ihrer 41 Parlamentsabgeordneten waren muslimischen Glaubens. Zudem wählten in jenen Jahren rund elf bis 13 Prozent der konfessionslosen Wahlberechtigten den CDA.



Jan Peter Balkenende (Mitte) auf dem EVP-Gipfeltreffen 2010: Der ehemalige CDA-Parteivorsitzende war von 2002 bis 2010 in vier verschiedenen Koalitionen Regierungschef. | Quelle: EPP, flickr ©.



Tabelle 2

**Wahlergebnisse des CDA seit 1989 (in Prozent)**

	1989	1990	1991	1994	1995	1998	1999	2002	2003
Wahlen zur Tweede Kamer	35,3			22,2		18,3		27,9	28,6
Europawahlen	34,6			30,8			26,9		
Gemeinderatswahlen		29,0		21,6		20,4		20,3	
Provinzwahlen			32,7		22,9		24,4		28,0

	2004	2006	2007	2009	2010	2011	2012	2014
Wahlen zur Tweede Kamer		26,5			13,6		8,5	
Europawahlen	24,4			20,1				15,2
Gemeinderatswahlen		16,9			14,8			14,3
Provinzwahlen			25,0			14,1		

Quelle: Kiesraad, "Databank Verkiezingsuitslagen",  
<http://verkiezingsuitslagen.nl> [07.07.2014].

Trotz ihrer jungen Geschichte ist die Partei in der Bevölkerung und auf lokaler Ebene gut verwurzelt, auch weil sie von den Strukturen ihrer drei Vorgängerparteien profitieren konnte. Mit knapp 57.000 Mitgliedern ist der CDA nach wie vor die mitgliederstärkste Partei in den Niederlanden. Sie gilt als Volkspartei des politischen Establishments und hat das Image einer *bestuurderspartij*, einer Partei der Verwalter und Regierenden, die stets zur Übernahme politischer Verantwortung bereit ist. Gleichzeitig galt sie als Partei der Mitte, die für solides Wirtschaften stand, ein stets verlässlicher Koalitionspartner war sowie Kompromisse schloss und somit das konsensorientierte niederländische politische System bestens verkörperte. Ein weiteres Kernmerkmal der Partei war ihr starkes europäisches Engagement, sie wurde lange als die Europapartei des Landes wahrgenommen. Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses haben niederländische Christdemokraten dabei eine entscheidende Rolle gespielt. Auch in der Europäischen Volkspartei waren sie eine wichtige Kraft. Zum einen war der CDA ein Motor bei der Entstehung der

EVP und dessen Fraktion im Europäischen Parlament. Zum anderen prägte er die EVP auch inhaltlich: Zur Konzeption des Athener Grundsatzprogramms Anfang der 1990er Jahre haben der CDA und dessen Wissenschaftliches Institut unter seinem damaligen Vorsitzenden Jos van Gennip einen entscheidenden Beitrag geleistet.<sup>2</sup>

### DIE KRISE DES CDA AB 2010

Die Parlamentswahlen zur Tweede Kamer von 2010 bescherten der Partei eine unerwartet herbe Niederlage, sie verlor die Hälfte der Stimmen und Sitze und erhielt nur noch 13,6 Prozent (21 Sitze). Völlig unerwartet war dieser

Einbruch nicht. Bei den Kommunalwahlen im März desselben Jahres hatte der CDA bereits überraschend viele Stimmen verloren.<sup>3</sup> Ministerpräsident und Parteichef Balkenende trat zurück und gab die Parteiführung an den damaligen Außenminister und Vertreter eines konservativen Kurses, Maxime Verhagen, ab. Trotz der

**Der CDA trat einem Regierungsbündnis mit der rechtsliberalen Volkspartei für Freiheit und Demokratie und der Partei für die Freiheit von Geert Wilders bei. Das Kalkül war, letztere durch Einbindung zu entzaubern.**

Wahlniederlage traten die Christdemokraten erneut einem Regierungsbündnis mit der rechtsliberalen Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (Volkspartei für Freiheit und Demokratie, VVD) und der überraschend starken rechtspopulistischen Partij voor de Vrijheid (Partei für die Freiheit, PVV) von Geert Wilders bei. Das Kalkül war, zum einen in einer Mitte-Rechts-Regierung an Profil zu gewinnen und zum anderen die Rechtspopulisten wie schon 2002 durch Einbindung zu entzaubern. Anders als noch 2002 mit der Liste Pim Fortuyn war die PVV selbst nicht an der Regierung beteiligt, sondern verpflichtete sich, in einer Duldungsvereinbarung in bestimmten Politikfeldern als Mehrheitsbeschaffer zu wirken. Im Gegenzug standen CDA und VVD im Wort, die Verschärfung der Asyl- und Integrationspolitik mitzutragen sowie geplante wirtschaftspolitische Reformen abzuschwächen.

2 | Mehr über das Verhältnis des CDA zur EVP in Steven van Hecke, *Wanneer macht voor ideologie komt: Het CDA en de Europese Volkspartij*, Groningen, 2010.

3 | Vgl. Peter R. Weilemann und Olaf Wientzek, „Warnsignale für die etablierten Parteien – Die Gemeinderatswahlen in den Niederlanden“, KAS-Länderbericht, 05.03.2010, <http://kas.de/bruessel/de/publications/18975> [10.06.2014].

Im CDA war der Regierungseintritt höchst umstritten. Zwar hatten zwei Drittel der Mitglieder auf einem außergewöhnlichen Parteitag in Arnheim das Vorgehen unterstützt, dennoch blieben in den kommenden Monaten heftige Auseinandersetzungen nicht aus. Erfahrene Mitglieder kritisierten den Kurs der Parteiführung vehement, die Parteitage zeigten häufig das Bild von Uneinigkeit und Zerrissenheit. Ein Kurswechsel fand mit der Abstimmung über die künftige CDA-Vorsitzende im April 2011 statt: Mit der Pastorin Ruth Peetoom kam eine Vertreterin eines PVV-kritischen Kurses an die Spitze. Die Mitglieder machten mit ihrer Wahl deutlich, dass sie sich sowohl einen anderen Politikstil als auch eine andere inhaltliche Ausrichtung wünschten. Daher folgten bald darauf erste Schritte zum programmatischen und strukturellen Umbau. Unter der Leitung des vormaligen stellvertretenden Generalsekretärs der OECD, Aart Jan de Geus, wurde der Strategisch beraad (Strategischer Rat) zur Ausarbeitung eines neuen Grundsatzprogramms einberufen.



Pastorin an der Spitze des CDA: Seit April 2011 ist mit Ruth Peetoom, hier mit EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy 2011 in Den Haag, eine Vertreterin eines PVV-kritischen Kurses Parteichefin. | Quelle: Dirk Hol, Europarat, flickr ©©©©.

Im Frühjahr 2012 zerfiel die Regierung aus VVD, CDA und PVV. Für den mitten in der Umbruchsphase stehenden CDA war dies ein denkbar schlechter Zeitpunkt: Die Christdemokraten zahlten einen hohen Preis für die Zusammenarbeit mit den Rechtspopulisten und erhielten bei den

Parlamentswahlen im Herbst 2012 nur noch 8,5 Prozent der Stimmen (13 Sitze). Innerhalb von nur sechs Jahren verloren sie zwei Drittel ihrer Wählerschaft. Besonders dramatisch war die Lage des CDA in den Großstädten, wo er fast durchgehend bei unter zehn Prozent, bisweilen sogar bei unter fünf Prozent (wie in Amsterdam) lag.

## URSACHEN FÜR DIE PARTEIKRISE

Nach der Wahlniederlage von 2010 beauftragte die Partei den langjährigen Parlamentsabgeordneten Léon Frissen<sup>4</sup> mit der Analyse der Ursachen und nach den Parlamentswahlen 2012 steuerte der CDA-Bürgermeister Ton Rombouts einen ähnlichen Bericht bei.<sup>5</sup> Insgesamt lassen sich die Ursachen für die Wahlniederlage in fünf Punkten zusammenfassen:

### 1. Entkirchlichung der Gesellschaft

In den letzten 40 Jahren war der Anteil der Katholiken in den Niederlanden von rund 40 Prozent auf 25 Prozent der Bevölkerung gesunken. Bei den beiden größten protestantischen Kirchen sank der Anteil sogar von 33 auf 13 Prozent. Noch stärker ging der regelmäßige Gottesdienstbesuch zurück. Dies hat die Wählerbasis des CDA reduziert. Durch die Entsäulung und gleichzeitig zunehmende Individualisierung der Gesellschaft spielen kirchliche Bindungen eine geringere Rolle. Dennoch stimmten in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts rund 40 bis 55 Prozent der Christen für den CDA, 2010 hingegen etwas über ein Viertel und 2012 nur ein Fünftel. Dieser Verlust der christlichen Wähler ist also nicht allein durch die Entsäulung der Gesellschaft zu erklären. Vielmehr nahmen die Wähler die Partei – nicht zuletzt durch ihre Regierungszusammenarbeit mit der PVV – nicht mehr als glaubwürdige Vertreterin christlicher Werte wahr. Gleichzeitig konnten die Christdemokraten die Verluste bei der traditionellen Klientel kaum durch eine stabile Bindung muslimischer und

**Der Verlust der christlichen Wähler ist nicht allein durch die Entsäulung der Gesellschaft zu erklären. Die Wähler sahen den CDA nicht mehr als glaubwürdige Vertreterin christlicher Werte.**

4 | Vgl. CDA, „Verder na de klap: Evaluatie en perspectief, rapport commissie Frissen“, 11/2010.

5 | Vgl. CDA, Rapport Commissie Rombouts. Om eenheid en inhoud, 27.10.2012, [https://cda.nl/fileadmin/CDA/Documenten/2012/Rapport\\_Rombouts\\_Om\\_eeenhoud\\_en\\_inhoud\\_\\_2\\_.pdf](https://cda.nl/fileadmin/CDA/Documenten/2012/Rapport_Rombouts_Om_eeenhoud_en_inhoud__2_.pdf) [16.06.2014].

konfessionsloser Wähler kompensieren. Der Anteil letzterer lag 2010 und 2012 nur noch bei zwei bzw. drei Prozent. Für die zu Beginn des Jahrtausends durchaus erfolgreiche Werbung um muslimische Wähler erwies sich die Koalition mit der Partei für die Freiheit als verheerend.

## **2. Elitenmüdigkeit und Wandel der politischen Kultur**

Der Ruf, eine *bestuurderspartij* zu sein, wurde für den CDA zur Bürde: Nach acht Jahren Regierungsführung mit zahlreichen Regierungskrisen bekam er die Wechselstimmung zu spüren. Der Wandel der politischen Kultur weg vom konsensualen politischen System sowie eine wachsende Elitenfeindlichkeit in der Gesellschaft hatten für den CDA Konsequenzen: Die Christdemokraten galten als Teil der Haager Elite, die nach Auffassung der Bürger stellvertretend für den konsensualen Politikstil stand und in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik versagt hatte. Der langsame Verfall des proeuropäischen und multikulturellen Konsenses seit Ende der 1990er Jahre traf die Partei entsprechend stark. Die Bindungswirkung aller politischen Parteien hat generell beträchtlich nachgelassen: Ablesbar ist dies an der volatilen Wählerstimmung, die auch die liberalen und sozialdemokratischen Parteien in den letzten 15 Jahren traf. Ein Beweis ist der dramatische Popularitätsverlust von Rechtsliberalen und Sozialdemokraten nur wenige Wochen nach der Regierungsbildung 2012.<sup>6</sup>

## **3. Mangel einer konstruktiven Diskussion innerhalb der Partei**

Der Bericht des ehemaligen Abgeordneten Frissen kritisierte die Entfremdung zwischen Parteibasis und Parteiführung. Die Führungskräfte seien der „Arroganz der Macht“ erlegen und kritikunfähig, sie wurden als zu unnahbar und in sich gekehrt wahrgenommen und schotteten sich nach außen ab. Zudem habe sich die Partei strukturell nicht rechtzeitig auf die veränderten gesellschaftlichen Umstände eingestellt.

6 | Innerhalb von wenigen Wochen verloren beide Regierungsparteien in den Umfragen knapp die Hälfte ihrer Unterstützung, siehe auch: Olaf Wientzek, „Holpriger Start der neuen niederländischen Regierung“, KAS-Länderbericht, 16.11.2012, <http://kas.de/bruessel/de/publications/32772> [10.06.2014].

#### 4. Parteiinterner Zwist

**Die Christdemokraten boten für viele ein Bild der Zerstrittenheit und der Unzuverlässigkeit. Für den CDA war dieser Eindruck verhängnisvoll.**

Wurde zunächst das Fehlen parteiinterner Diskussionen bemängelt, so war die öffentliche Selbstzerfleischung von Teilen der Partei seit 2010 nach der Koalition mit der PVV eine der Hauptursachen für die Wahlniederlage von 2012. Die Christdemokraten boten für viele ein Bild der Zerstrittenheit und der Unzuverlässigkeit. Für den CDA, dessen Markenzeichen sonst Stabilität und Verantwortlichkeit waren, war dieser Eindruck verhängnisvoll.

#### 5. Programmatische Konturlosigkeit

Ein fünfter Faktor zielt auf das verblasste ideologische Profil des CDA vor den Wahlen 2010 – nicht zuletzt auch aufgrund der Regierungszeit mit wechselnden Koalitionspartnern. Für viele Wähler und Parteianhänger war unklar, für welche konkreten Politikinhalt der CDA überhaupt eintrat. So sorgte die Partei durch einen harten Kurs in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik in der Regierungsverantwortung, aber auch durch Beiträge zum europapolitischen Diskurs bei den eigenen Anhängern für Verwirrung.

### WEGE AUS DER KRISE UND SCHRITTE ZUR NEUORIENTIERUNG

Insgesamt lassen sich vier Dimensionen der Neuorientierung der Partei feststellen:

#### 1. Programmatische Neuorientierung

Im Januar 2012 stellte der Strategische Rat das neue Grundsatzprogramm „kiezen en verbinden – politieke visie vanuit het radicale midden“<sup>7</sup> vor, das die Christdemokraten im Juni 2012 verabschiedeten. Der Titel suggeriert, dass sich der CDA in der politischen Mitte verorten möchte. Er bekennt sich zum Modell der Sozialen Marktwirtschaft, zu einer positiven Haltung zur Zuwanderung (verbunden mit einer aktivierenden Integrationspolitik) und zur

7 | Zu dt.: Entscheiden und verbinden – eine politische Vision aus der radikalen Mitte. Abrufbar unter (niederländisch): CDA, „Strategisch Beraad presenteert: Kiezen en Verbinden“, 20.01.2012, <https://cda.nl/actueel/toon/strategisch-beraad-presenteert-kiezen-en-verbinden> [10.06.2014].

Notwendigkeit eines starken Europas. Erklärtes Ziel war es, sich als wichtigste Europapartei der Niederlande zu etablieren. Außerdem wird politischer Polarisierung und populistischen Positionen eine Absage erteilt. Dies war ein bemerkenswertes Signal: Zu jenem Zeitpunkt befand sich der CDA noch in der Duldungskoalition mit der PVV, widersprach aber in seinem Grundsatzprogramm teilweise der mit den Rechtspopulisten unterzeichneten Duldungsvereinbarung. Insgesamt ist das Grundsatzprogramm keine völlige Kehrtwende, aber in vielen Aspekten eine Rückbesinnung auf die Wurzeln und den ideologischen Kern. Die CDA-Mitglieder begrüßten es als wichtige Orientierungshilfe. Dagegen reagierten Medien und Öffentlichkeit zurückhaltender. Sie kritisierten, dass es unklar bleibe, welche konkreten Inhalte die Christdemokraten im politischen Alltag vertreten würden. In den darauffolgenden zwei Jahren versuchte die Partei das Programm mit Leben zu füllen: Im Juni stellte Parteichef Sybrand van Haersma Buma sieben Leitprinzipien für die künftige Ausrichtung vor.<sup>8</sup> Gemäß diesen Prinzipien versteht sich der CDA als inklusive Partei des gesellschaftlichen Miteinanders, der Familien, Anwalt der kleinen und mittleren Betriebe, des soliden Wirtschaftens und des ehrenamtlichen Engagements.

Gleichzeitig fanden ausgiebige Diskussionen über das Wertefundament der Partei statt: 2014 stellte die Partei beispielsweise einen Sammelband vor, der sich mit der Bedeutung der Christdemokratie, der Rolle gesellschaftlicher Organisationen und der Umsetzung christdemokratischer Prinzipien in der aktuellen Politik auseinandersetzt.<sup>9</sup> In den Debatten über die Ausrichtung wurde auch die Rolle des „C“ diskutiert: Zwar ist im CDA durchaus umstritten, wie stark das „C“ in der Außendarstellung im Vordergrund stehen sollte: Einige Vertreter argumentierten, eine zu starke Betonung würde konfessionell ungebundene und urbane Wähler abschrecken. Doch stand ein Verzicht auf das „C“ nie zur Diskussion, auch weil sich die daraus abgeleiteten

8 | Die sieben Leitprinzipien lauten: „Gemeinschaft statt Staat“, „jeder hat eine Aufgabe“ „eine ehrliche Wirtschaft“, „Gegen Trittbrettfahrer“, „Familie ist unser Fundament“, „Selbstbewusste Niederlande verbunden mit Europa“, „Die Zukunft unserer Kinder“.

9 | Vgl. Christen democratische verkenningen, *CDA Ontleed. Over de betekenis van de C, D en A*, [https://cda.nl/fileadmin/Organisaties/WI/CDA\\_ontleed\\_definitief.pdf](https://cda.nl/fileadmin/Organisaties/WI/CDA_ontleed_definitief.pdf) [10.06.2014].

Werte im Grundsatzprogramm als Ankerpunkt und Orientierungshilfe erwiesen.



Europawahlen 2014: Das im Juni 2013 vorgestellte Europamaniifest des CDA sah sich in der Logik des proeuropäischen Grundsatzprogramms und fordert unter anderem stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und die Stärkung der Außen- und Sicherheitspolitik. | Quelle: harry\_nl, flickr ©@@.

Der CDA definiert sich als Partei der Werte, des Zusammenlebens (*samenleving*), der Subsidiarität und einer inklusiven Gesellschaft. Damit will sie sich von anderen Kräften der (erweiterten) politischen Mitte abgrenzen: Zum einen wendet sie sich gegen den Materialismus der rechtsliberalen VVD und der sozialdemokratischen PvdA und damit gegen eine zu starke Ökonomisierung der Gesellschaft. Zum anderen grenzt sie sich von der als zu einseitig auf das Individuum ausgerichteten Linie der liberalen D66 ab. Vielmehr versteht der CDA den Einzelnen als verantwortlichen Teil einer Gemeinschaft. Bei der Umsetzung dieser Prinzipien im politischen Alltag konzentriert sich der CDA auf die Themen Wirtschaft, Finanzen, Nachhaltigkeit, Familie, Gesundheit und Pflege. Zuwanderung und Asylpolitik, zuvor lange Jahre dominante Themen in der niederländischen Politik, standen hingegen zuletzt weniger im Vordergrund. Konkret betont die Partei vielmehr Haushaltskonsolidierung, Ablehnung weiterer Steuererhöhungen und die Nivellierung der Einkommensverhältnisse, Entlastung kleiner und mittlerer Betriebe, Berücksichtigung der Belange von Familien. Anders als es der Titel des Grundsatzprogramms



suggeriert, fährt die Partei unter Sybrand van Haersma Buma wirtschaftspolitisch einen Mitte-Rechts-Kurs – was auch auf der Erkenntnis fußt, dass der CDA 2010 und 2012 die meisten Wähler, darunter vor allem auch mittelständische Unternehmer, an die rechtsliberale VVD verloren hatte. Bislang hat der Großteil der Anhängerschaft den Kurs mitgetragen. Parteistrategen des CDA haben insbesondere traditionell bürgerliche und modern-bürgerlich orientierte Wähler als aussichtsreiche Zielgruppe identifiziert. Beide Gruppen umfassen zusammen etwas über ein Drittel der Wähler.

Lebhafte Diskussionen gibt es zur Europapolitik: Das im Juni 2013 vorgestellte Europamanifest sah sich in der Logik des proeuropäischen Grundsatzprogramms und fordert unter anderem stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, die Stärkung der Außen- und Sicherheitspolitik, eine aktivere Rolle der EU in der Asyl- und Migrationspolitik und die Stärkung nationaler Parlamente mit gleichzeitigem Initiativrecht für das Europäische Parlament. Allerdings ging dieses Manifest unter anderem der CDA-Fraktion in der Tweede Kamer zu weit. Das Europaprogramm spiegelt daher zwar die meisten Leitlinien des Manifests wider, äußert sich aber insgesamt zurückhaltender. Bei der Verabschiedung des Programms auf dem Europaparteitag im Februar 2014 wurden auf Initiative einiger Regionalverbände wie auch der Jugendorganisation Christen-Democratische Jongeren Appèl (CDJA) kritischere Passagen ergänzt.<sup>10</sup> Demnach spricht sich die finale Programmversion gegen ein föderales Europa aus und lehnt für die kommende Legislaturperiode jegliche EU-Erweiterung ab.

Gleichzeitig wird die Verschlinkung der EU-Institutionen gefordert, jedoch das Initiativrecht für das Europäische Parlament gestrichen. Wiederholt forderten Parteivertreter öffentlich eine Diskussion über eine mögliche Renationalisierung von Kompetenzen. Dieser Diskurs spiegelte auch die grundsätzlich europakritischere Stimmung im Land wider. In den letzten Wochen des Europawahlkampfes rückten diese Themen jedoch wieder in den Hintergrund. Insgesamt steht der CDA für eine gestaltende proaktive Haltung

**Parteivertreter forderten eine Diskussion über eine mögliche Renationalisierung von Kompetenzen. Dieser Diskurs spiegelte die grundsätzlich europakritischere Stimmung im Land wider.**

10 | Vgl. Olaf Wientzek, „Startsignal für Kommunal- und Europawahl“, KAS-Länderbericht, 13.02.2014, <http://kas.de/bruessel/de/publications/36866> [10.06.2014].

der Niederlande in Europa. Auffällig ist, dass der CDA häufig die Partnerschaft mit den Schwesterparteien CDU in Deutschland und der Christen-Democratisch en Vlaams (CD&V) in Belgien betont. In einigen programmatischen Fragen orientierten sich die niederländischen Christdemokraten auch an deutschen Entwicklungen.

## **2. Abgrenzung zur PVV**

Spätestens mit der Veröffentlichung des Grundsatzprogramms distanzierte sich der CDA klar von den Rechtspopulisten – sowohl im politischen Diskurs wie in der Programmatik. Im Grundsatzprogramm betont die Partei ganz ausdrücklich eine positive Haltung zu Zuwanderung und kultureller Vielfalt (und damit auch eine offene Haltung gegenüber der Rolle des Islam im öffentlichen Raum). Der CDA versucht zudem, sich wieder muslimischen Wählern zu öffnen.<sup>11</sup> Wiederholt betonte Parteichef Sybrand van Haersma Buma, dass der CDA in Zukunft keiner gemeinsamen Regierung mit der PVV von Geert Wilders beitreten werde. Stellenweise greift der CDA die Rechtspopulisten sogar frontal an, etwa nach der Äußerung von Wilders, er werde dafür sorgen, dass es weniger Marokkaner in den Niederlanden gebe. Gleichzeitig wollen die Christdemokraten den Eindruck vermeiden, es gebe eine Allianz des CDA und der Parteien der politischen Mitte gegen die PVV. Andernfalls würde der CDA dem Opfer- und Anti-Elitendiskurs der PVV neue Nahrung geben. Vielmehr greift der CDA zwar von den Rechtspopulisten behandelte Themen auf, geht aber in der politischen Kommunikation eigene Wege.

## **3. Von der Regierungspartei zur Oppositionskraft**

Strategisch steht der CDA seit dem Gang in die Opposition 2012 in einer ambivalenten Position. Auf der einen Seite kann er darauf hoffen, von der Politik der PvdA-VVD-Koalition enttäuschte Wähler zurückzugewinnen. Auf der anderen Seite führt die Große Koalition in Den Haag häufig eine pragmatische Politik, die dem CDA als alter Regierungspartei eine Fundamentalopposition kaum ermöglicht. Zudem buhlt auch die linksliberale Oppositionspartei D66

11 | Vgl. Werkgroep CDA & Islam, *Gedeelde waarden – moslims in het CDA* (Geteilte Werte – Muslime im CDA), 01/2013, [https://cda.nl/fileadmin/Organisaties/Visiegroepen/Publicaties/Gedeelde\\_waarden\\_Moslims\\_in\\_het\\_CDA.pdf](https://cda.nl/fileadmin/Organisaties/Visiegroepen/Publicaties/Gedeelde_waarden_Moslims_in_het_CDA.pdf) [10.06.2014].

um Wähler der Mitte. Anders als die D66, die zuletzt 2006 Regierungsverantwortung innehatte, musste sich der CDA erst noch an seine Oppositionsrolle gewöhnen. Verantwortungsgefühl und Pragmatismus sind in der Partei tief verwurzelt, die Partei sieht sich als Kraft des Ausgleichs, des Kompromisses und der seriösen Verwaltung. Inzwischen ist es ihr gelungen, diese Rolle anzunehmen und ihr Profil zu stärken. So stimmten die Christdemokraten im Gegensatz zu den Linksliberalen im Oktober 2013 gegen das „Herbstabkommen“, ein wichtiges Sparpaket der Regierung. Für viele Beobachter war dieser Schritt eine große Überraschung. Grund für die Ablehnung: Das Paket belaste zu einseitig den Mittelstand, sehe zu starke Steuererhöhungen vor und führe zur Nivellierung der Einkommensverhältnisse. Diese Entscheidung war ein riskantes Manöver, erhielt aber von breiten Teilen der Wählerschaft Zustimmung.

Bestätigt wurde dieser Kurs beim Parteitag in Leeuwarden im November 2013, als van Haersma Buma verkündete, man werde in Zukunft keine Kompromisse allein um der Kompromisse willen abschließen. Auf der anderen Seite trägt der CDA noch Regierungsprojekte mit, wenn sie sich mit seinen Leitprinzipien decken, wie etwa der Reduzierung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes oder die Reform des Kündigungsschutzes. Daneben wurde auch teilweise die Kommunikationsstrategie angepasst: So scheuten sich einzelne Politiker zuletzt nicht, ihre Positionen zu überzeichnen. Dies ist für eine Oppositionspartei eine gewohnte Vorgehensweise, doch waren viele Beobachter überrascht, dies auch beim CDA anzutreffen. Seit 2013 versucht er mithin die Balance: sich zum einen vom Image der konturlosen Regierungs- und Kompromisspartei zu lösen, zum anderen aber den Eindruck zu vermeiden, man führe die Opposition der Opposition wegen.

#### **4. Von der Regierungspartei zur inklusiven Volkspartei – Stärkung parteiinterner Mitbestimmung**

Einer der Kernkritiken des Frissen-Berichts war die Entfremdung des CDA von der Parteibasis und vom Bürger, worauf mit einer stärkeren Beteiligung der Anhängerschaft und auch von Nicht-Mitgliedern sowie eine umfassende personelle Erneuerung reagiert wurde.

- Einführung der Direktwahl für Spitzenpositionen: Im April 2011 wurde die Parteivorsitzende erstmals direkt gewählt. Im folgenden Jahr wurde ebenfalls zum ersten Mal per Direktwahl der Fraktionsvorsitzende Sybrand van Haersma Buma zum Parteiführer (*partijleider*) bestimmt. Im November 2013 setzte sich Esther de Lange in einer per Telefon und Internet durchgeführten Abstimmung als Spitzenkandidatin für die Europawahlen durch. Die Einführung der Direktwahl war eine riskante Maßnahme, doch konnten Zerreißproben vermieden werden.
- Personelle Erneuerung: Jüngere und eher regional verankerte Personen ersetzen zahlreiche erfahrene Politiker. Zwar gab es bei der Aufstellung der Liste für die Parlaments- wie auch für die Europawahlen Kritik – nicht zuletzt an dem als zu stark empfundenen personellen Umbruch. Doch resultierte daraus kein schwererer parteiinterner Zwist.
- Beteiligung der Basis an der programmatischen Arbeit: Die regelmäßigen Konsultationen des Strategischen Rates mit regionalen und kommunalen Parteiverbänden sind ein Beispiel.
- Partizipation gesellschaftlicher Organisationen: Bei der Diskussion des Grundsatzprogramms wurden auch von der Partei unabhängige Organisationen eingebunden, etwa die parteiunabhängige Jugendbewegung G500. Der CDA bleibt zwar mit den traditionellen Verbänden der Säulenstruktur verbunden, doch wird vermieden, sich allein darauf zu stützen: So rief van Haersma Buma die durch die Entsäulung ebenfalls unter Mitgliederschwund und Vertrauensverlust leidenden großen Organisationen und Verbände zur Erneuerung auf – eine von Seiten des CDA durchaus neue Haltung. Mithin beschränkt er sich beim Austausch mit der Zivilgesellschaft nicht mehr auf seine traditionellen Verbindungen, sondern sucht andere Zugänge.
- Zugehen auf Nicht-Mitglieder: Der CDA versucht stärker als bisher Verbindungen zu Nicht-Mitgliedern herzustellen, die der Partei ideologisch nahe stehen müssten, aber keinen Kontakt zu CDA-Mandatsträgern haben. Parteiaktivitäten sollen sich in Zukunft nicht allein an die eigenen

Mitglieder, sondern ebenso an noch ungebundene (vor allem bürgerlich orientierte) Wähler richten. Ferner betreibt die Partei verstärkt systematisches Mikrotargeting.

### **ERSTE ERFOLGE – EIN ENDE DER KRISE?**

Bei den Wahlgängen im Frühjahr 2014 schienen die Bemühungen und die Strategien der Partei Früchte zu tragen. Sowohl bei den Kommunal- als auch den Europawahlen konnten die Christdemokraten den Abwärtstrend vorläufig stoppen. Bei den Kommunalwahlen 2014 holten sie mit rund 14,3 Prozent der Stimmen ein ordentliches Resultat: zwar bedeutete das Ergebnis gegenüber den letzten Kommunalwahlen 2010 leichte Verluste, dennoch wurde der CDA nach Mandaten und Stimmen wieder zur stärksten Einzelpartei auf lokaler Ebene. Dieses Ergebnis war psychologisch auch aufgrund der traditionell starken lokalen Verwurzelung der Partei bedeutsam: Eine schwere Niederlage hätte den lokalen Rückhalt für die Partei, aber auch den Reformkurs beschädigt und die Partei möglicherweise vor eine neue Zerreißprobe gestellt. Offenbar zeitigen die Bemühungen, das Band mit der lokalen Ebene und der Parteibasis zu verstärken, Erfolge.

**Eine Niederlage bei den Kommunalwahlen 2014 hätte den lokalen Rückhalt für den Reformkurs beschädigt und die Partei vor eine neue Zerreißprobe gestellt.**

Ähnlich ist das Ergebnis der Europawahlen zu werten: Zwar verlor die Partei gegenüber 2009 deutlich (minus fünf Prozent), konnte aber die bisherige Zahl der Sitze aufrechterhalten. Mit insgesamt 15,2 Prozent der Stimmen schnitt sie deutlich besser ab als in den Umfragen prognostiziert und erzielte – nimmt man alle Wahlgänge zusammen – ihr bestes Ergebnis seit 2009. Demzufolge hätte sich die pragmatisch proeuropäische Haltung teilweise ausgezahlt. Symbolisch ist dennoch bedeutsam, dass der CDA bei den Wählerstimmen der D66 knapp den Vortritt lassen musste, die sich eindeutiger proeuropäisch positioniert hatte. Ein Grund für das respektable Ergebnis war die überproportionale Mobilisierung der eigenen Wählerschaft bei beiden Abstimmungen. Somit scheinen sich die Bemühungen um eine stärkere Einbindung der eigenen Mitglieder auszuzahlen. Außerdem war der CDA von Image schädigenden Skandalen verschont geblieben, was die Wähler ebenfalls honorierten.

Nimmt man die Ergebnisse der Gemeinderats- und der Europawahlen als Maßstab, scheint der CDA die Talsohle durchschritten zu haben. Zwar sind diese sicherlich nicht eins zu eins auf die nationale Ebene übertragbar, denn bei den Europawahlen profitierte er von der schwachen Wahlbeteiligung, bei den Kommunalwahlen von seiner lokalen Verwurzelung. Doch die verbesserten Umfrageergebnisse auch auf nationaler Ebene deuten darauf hin, dass beide Wahlergebnisse mehr als eine Momentaufnahme sind. Die derzeit prognostizierten 15 Prozent sind ein wichtiger Schritt aus der Krise, können dem Anspruch der einstigen Volkspartei jedoch nicht genügen. Trotz der leichten Erholung zeigen beide Wahlergebnisse die Kernprobleme der Partei noch mal deutlich: Nach wie vor bleibt sie in den größten Städten durchgehend unter der Zehn-Prozent-Marke, ihre größte Unterstützung erzielte der CDA auch erneut in den ländlicher geprägten Regionen Overijssel und Friesland.

### **HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE KÜNFTIGE ENTWICKLUNG**

Der CDA hat sich nicht vollständig neu erfunden. Zum einen hat er sich auf seine Wurzeln zurückbesonnen, in einigen Bereichen aber auch neue Wege eingeschlagen. Die eingeleiteten Reformen zeigen, dass die Partei sich über den Wandel in der Gesellschaft, der politischen Kultur, der Haltung der Bürger zu verschiedenen Themen

**Rückblickend ist es bemerkenswert, dass die Christdemokraten nach ihrem historischen Tiefpunkt 2012 nicht in Panik gerieten und ihren Erneuerungskurs fortgesetzt haben.**

bewusst ist. Rückblickend ist es bemerkenswert, dass die Christdemokraten nach ihrem historischen Tiefpunkt 2012 nicht in Panik gerieten und ihren Erneuerungskurs fortgesetzt haben. Bislang gelingt es, parteiinterne Diskussionen zu pflegen, ohne sich in einem öffentlich ausgetragenen Parteistreit zu ergehen. Dies wird weiterhin entscheidend sein, wenn sich die Partei konsolidieren möchte. Die Oppositionszeit erweist sich als heilsame Übung, um das eigene Profil zu stärken. Bislang gelingt es, sich als konstruktive Oppositionspartei zu profilieren, ohne zu sehr in populistische Argumentationsmuster zu verfallen. Ob die Eigendarstellung als „Partei des Zusammenlebens“ und der Werte genügt, um den CDA als neue, „reformierte“ Volkspartei wahrzunehmen, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Auffällig ist, dass sich dessen Umfragewerte

zu dem Zeitpunkt verbesserten, als seine Leitprinzipien in konkrete politische Inhalte umgesetzt wurden. Eine der Herausforderungen in den kommenden Jahren wird es sein, die Balance im europolitischen Diskurs zu halten: Mit einem nüchternen Europakurs entspricht man zwar der Stimmung vieler Wähler der Mitte und des Mitte-Rechts-Spektrums. In der Wahrnehmung vieler Niederländer ist dank seiner klar proeuropäischen Ausrichtung der D66 bei diesen Wahlen „die Europapartei“ gewesen. Dass kurz vor dem Wahlgang mit Hans Wijfels ein altgedienter CDA-Politiker ankündigte, für D66 stimmen zu wollen, war ein Warnsignal.

Intern fährt die Partei wieder in ruhigerem Fahrwasser: Die künftigen programmpolitischen Diskussionen über Wirtschafts- und Europapolitik werden wohl Reibungen mit sich bringen, auch weil die Positionen der CDA-Mitglieder und der (potenziellen) CDA-Wählerschaft nicht immer deckungsgleich sind. Bei der personellen Erneuerung besteht eine wichtige Herausforderung darin, die richtige Mischung aus Auffrischung und Erfahrung zu finden: Das starke Abschneiden der erfahrenen Politikerin Annie Schreijer-Pierik bei den Europawahlen deutet durchaus darauf hin, dass die Parteibasis auch bewährte Politiker als Mandatsträger wünscht.

Mehrere Faktoren geben indes zu erkennen, dass es für den CDA dennoch schwierig werden könnte, dauerhaft die 20-Prozent-Marke zu überschreiten: Das Klima für die Volksparteien ist generell rauer geworden, wie derzeit auch die Sozialdemokraten leidvoll erfahren müssen.<sup>12</sup> Die Stammwählerschaft der Volksparteien ist auf nicht viel mehr als fünf Prozent geschrumpft. Auch wenn der CDA bei christlichen Wählern sein Potenzial nicht ausgeschöpft hat (so konnten die streng protestantischen Parteien CU und SGP zuletzt deutlich in der Wählergunst zulegen), ist dieser Wählerpool kleiner geworden. Aufgrund des in den Niederlanden tieferen Grabens zwischen Säkularen und Religiösen wird es die Partei angesichts der Konkurrenz durch die weltliche D66 schwerer als andere christdemokratische Parteien haben, konfessionell ungebundene

12 | Die PvdA erzielte bei den Kommunalwahlen nur noch knapp zehn Prozent der Stimmen, bei den Europawahlen rutschte sie erstmals überhaupt bei einer Wahl unter die Zehn-Prozent-Marke und hinter die linkspopulistische SP.

Wähler dauerhaft zu binden. Beobachter bewerten es daher als umso wichtiger, die klassische Wählerklientel einer christdemokratischen Volkspartei, den Mittelstand, für den CDA zurückzugewinnen. Um diesen buhlen neben dem CDA aber auch VVD und die D66. Ähnliche Konkurrenz gibt es auch um andere Wählergruppen. CU und SGP bleiben eine Alternative für protestantische Wähler, die VVD ist der Hauptkonkurrent im liberal-konservativen Spektrum, die D66 in der politischen Mitte sowie bei den proeuropäischen, städtischen und jüngeren Wählern.

Das politische Umfeld für die Volksparteien bleibt schwierig. Das Vertrauen in die traditionelle politische Elite, zu der auch der CDA gezählt wird, hat insgesamt abgenommen. Der Vertrauensvorsprung für Regierungsparteien ist rasch aufgebraucht. Entsprechend wird die erste Regierungsbeteiligung für den CDA nach der Oppositionszeit ein Test dafür sein, ob es gelungen ist, die Partei wieder auf ein dauerhaft stabileres Fundament zu stellen. Die starke Volatilität der Wähler, die Aufteilung von 80 Prozent der Wählerschaft auf rund fünf bis sechs ähnlich starke Parteien, werden das niederländische politische System weiterhin kennzeichnen. Die wachsende Medialisierung und Personalisierung der Politik birgt Chancen und Risiken. So können eine gute Kampagnentaktik und gelungene Auftritte in den Medien im Endspurt des Wahlkampfes zu einer Verdopplung der Unterstützung führen und umgekehrt solide Aufbauarbeit mit einem Schlag zunichte machen. Zugleich lehrt die jüngere Geschichte, dass ein charismatischer oder populärer Kopf allein nicht genügt: Trotz eines Geert Wilders oder eines Emile Roemer führen die beiden großen populistischen Parteien PVV bzw. die Sozialistische Partei (Socialistische Partij, SP) zuletzt ernüchternde Resultate ein, der Glanz des charismatischen PvdA-Politikers Diederik Samson verblasste schon wenige Monate nach der Parlamentswahl.

In der Großstadtpolitik befindet sich der CDA in einem ähnlichen Dilemma wie andere der EVP-Familie auch. Konzentriert man sich auf den ländlichen Raum oder führt man aufwändige Kampagnen, um die Sichtbarkeit bei der städtischen Bevölkerung zu erhöhen? Die Frage kann im Falle des CDA nicht einfach beantwortet werden. Zum einen trifft die Partei in mehreren Großstädten auf eine fast völlig säkularisierte Bevölkerung und teilweise regelrechte



Antipathie. Zum anderen ist es aber in einem so urbanisierten Land wie den Niederlanden unmöglich, den Anspruch als Volkspartei zu erheben und dabei den Städten den Rücken zuzuwenden. Gleichzeitig wächst bei einigen Parteivertretern die Skepsis darüber, ob es überhaupt eine wirksame „Großstadtstrategie“ gibt oder ob sich ländliche und städtische Wähler nicht stärker ähneln als gedacht.

## **LEHREN FÜR ANDERE CHRISTDEMOKRATISCHE PARTEIEN**

Mehrere christdemokratische Parteien stehen vor ähnlichen Herausforderungen wie der CDA: abnehmende Zugkraft in den Großstädten, Überalterung, Fehlen eines klaren programmatischen Profils, der Ruf einer (ewigen) Regierungs- und Verwaltungspartei. Dies wird spätestens dann zum Problem, wenn der Gang in die Opposition ansteht. Auch die gesellschaftlichen Veränderungen (Säkularisierung, schwächere Rolle von gesellschaftlichen Organisationen) ähneln sich in vielen Ländern. Die Entwicklungen und Erfahrungen der niederländischen Christdemokraten sind aufgrund von Besonderheiten des politischen Systems und der Parteienlandschaft sicherlich nur begrenzt auf andere Kontexte übertragbar. Gleichwohl können sie Anhaltspunkte liefern, wie eine Volkspartei eine schwerwiegende Krise aufarbeitet und welche Hindernisse dabei auftreten können.

**Entwicklungen und Erfahrungen der niederländischen Christdemokraten zeigen, wie eine Volkspartei eine schwere Krise aufarbeitet und welche Hindernisse dabei auftreten können.**

Diskussionen über die Bedeutung der Wertebasis und über programmatische Leitlinien mögen auf die Wähler keinen unmittelbaren Eindruck haben. Doch zeigt das Beispiel des CDA, dass eine solche Übung in Krisenzeiten ein Instrument zur Selbstvergewisserung sein kann. Das „C“ hat sich während der Krise und des Selbstfindungsprozesses als wichtiger Ankerpunkt für die (Neu-)Orientierung erwiesen. Dennoch wird deutlich, dass dies nicht mehr das Hauptmerkmal einer Volkspartei sein kann. Bemerkenswert sind die gestärkte innerparteiliche Mitbestimmung und neue Interaktionsgrade mit anderen gesellschaftlichen Akteuren. Insgesamt ging es jedoch weniger um die Parteistruktur als um eine Veränderung der parteiinternen Kultur. Zwar sind von solchen Instrumenten ebenfalls keine Heilwirkungen zu erwarten, doch scheinen sie im Falle des CDA

der Geschlossenheit gedient zu haben. Beachtenswert sind die Versuche, Parteiaktivitäten deutlicher auf Nicht-Mitglieder auszurichten.

Flexibilität und Wandelbarkeit gehören gewiss zu einer Volkspartei. Wenn aber fundamentale Kernmerkmale, die tief im Wertekanon der Partei verwurzelt sind, in Frage gestellt werden, leidet ihre Glaubwürdigkeit – mit möglicherweise dramatischen Konsequenzen für den Wahlerfolg. Zu einem gewissen Grad können Lehren für den Umgang mit rechtspopulistischen bzw. euroskeptischen Parteien gezogen werden. Die asymmetrische Zusammenarbeit mit der PVV in einer Duldungskoalition hat sich für den CDA nicht ausgezahlt. Vielmehr hat er dadurch einen Teil seiner Wähler nachhaltig verprellt und bei seinen Mitgliedern für eine Zerreißprobe gesorgt. Die seit 2012 verfolgte Strategie der klaren Distanzierung von den Rechtspopulisten hat sich bislang als erfolgreicher erwiesen. Das hindert christdemokratische Parteien nicht daran, Tabuthemen aufzugreifen. Allerdings zeigt der Blick auf den CDA, dass es wenig glaubwürdig wirkt, wenn der Diskurs in der Partei sich an den von Rechtspopulisten vorgegebenen Bahnen orientiert. Gleichzeitig hat es sich als geschickt erwiesen, nicht durch eine ostentative Solidarisierung aller Parteien der Mitte den Opferdiskurs rechtspopulistischer Kräfte zu bedienen.



7|14



Konrad  
Adenauer  
Stiftung