

Boomzeiten auf der Insel Neuguinea: Gefangen in der Rohstofffalle?

Ein Überblick der Wirtschaftsentwicklung in Papua-Neuguinea und West Papua¹

Roland Seib



Karte: Wikimedia Commons

Papua-Neuguinea

Der südpazifische Inselstaat Papua-Neuguinea (PNG) gehört zu den am schnellsten wachsenden Entwicklungsländern der Welt. Seit Beginn des Bergbaubooms 2004 werden jährlich Wachstumsraten von 6 bis 10% verzeichnet, 2015 gar phänomenale 13%. Dies ist auf die Inbetriebnahme des in der Hochlandprovinz Hela angesiedelten Flüssiggasprojektes (Liquefied Natural Gas, LNG) zurückzuführen. Der US-amerikanische Mineralölgigant ExxonMobil hatte 19 Milliarden US-Dollar in das Projekt investiert, an dem auch der Staat PNG beteiligt ist. PNG ist „a mining economy par excellence“ (Firth 2014). Wenige große Bergbauprojekte wie Ok Tedi, Porgera, Hidden Valley, Ramu, Simberi und Lihir sowie die Ölförderung in der Provinz Südliches Hochland sind nicht nur für 72% der Exporte, sondern auch für 70 bis 80% der Staatseinnahmen verantwortlich. Da der Bergbau kapitalintensiv betrieben wird, entfallen gerade einmal 30.000 der insgesamt 250.000 Arbeitsplätze des formalen Sektors auf diesen Wirtschaftszweig. Hinzu kommen 60.000 bis 70.000 Kleinschürfer, die zumeist in abgelegenen Gebieten nach Gold suchen. Deren Ertrag belief sich 2014 auf 373 Mio. Kina (1 Kina der Landeswährung entspricht 0,33 Euro).

Zweitwichtigster Wirtschaftssektor ist die Landwirtschaft (20% der Exporte). Etwa 85% der Bevölkerung sind hier in der Subsistenz- und Cash Crop-Produktion vor allem für lokale Märkte engagiert. Der Agrarsektor verzeichnet schon seit Jahrzehnten eine „declining performance“ (Institute of National Affairs Direktor Paul Barker 2014), was vor allem mit der schlechten Infrastruktur und der fehlenden staatlichen Unterstützung zu tun hat. Die Kaffeeproduktion, für Jahrzehnte das wichtigste Agrarprodukt für den Weltmarkt, stagniert. Viele der einst prosperierenden Plantagen sind wegen Konflikten zwischen Landbesitzergruppen verfallen. Bereits 2004 hat der Export von Palmöl den von Rohkaffee übertroffen. 2013 ent-

¹ Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um die Notizen eines Vortrags zur Wirtschaftsentwicklung auf der Insel Neuguinea, der auf der Jahrestagung der Deutsch Pazifischen Gesellschaft am 13. Juni 2015 in Hamburg gehalten wurde. Die Recherche zur Wirtschaft in West Papua erwies sich als schwierig und unergiebig, da der Westteil der Insel unter Indonesien subsumiert wird.

fielen 7,4% der Exporte auf Palmöl, nur noch 2,5% auf Kaffee. Schon 2014 war PNG weltweit sechstgrößter Exporteur von Palmöl (an erster Stelle befindet sich Indonesien mit 33 Mio. Tonnen gefolgt von Malaysia mit 19 Mio. Tonnen). Größter Arbeitgeber nach dem Staat ist daher auch die Ölpalmpflanzung auf der Insel New Britain. Auch beim Export von Thunfisch ist PNG weltweit führend. Es besteht ein Freihandelsvertrag mit der Europäischen Union.

Die schnell wachsende Ölpalmindustrie im Land ist in den letzten Jahren in Verruf geraten. Die durch malaysische und indonesische Konzerne betriebenen Plantagen werden zunehmend mit Entwaldung und Landraub („land grabbing“) assoziiert. In der Kritik stehen auf 99 Jahre Pachtzeit laufende sogenannte Special Agricultural Business Leases (SABL), die primär auf die Abholzung der Regenwälder statt die Anlage von Plantagen zielen. Bis 2013 beliefen sich die Konzessionen schon auf 5,5 Mio. Hektar Land. Ein von der Regierung 2011 eingesetzter Untersuchungsausschuss in die SABL-Praktiken war zu dem Schluss gelangt, dass „the SABL scheme, both at the policy level and in the manner it was implemented, has failed (...) developers and people with vested interests have hijacked the SABL process to suit their own ends. Greed and corruption at all levels... have tainted a noble landowner empowerment initiative“ (zit. in Global Witness 2014: 2). „Steps to reclaim our customary land illegally lost to foreigners with the help of corrupt public servants and leaders“, so Premierminister Peter O'Neill, stehen bis heute aus (Media Statement 18.6.2014).



Logging road in a major timber exporting SABL in West Sepik province (Global Witness 2014).

Weitere nennenswerte Ausfuhren kommen aus der Forst- (5,5%) und der Fischereiwirtschaft (1,8%). Insbesondere der Kahlschlag der Tropenwälder steht hier in der Kritik. Abholzungskonzessionen für 8,5 Mio. Hektar wurden vergeben. PNG ist mit 3,8 Mio. Kubikmetern (2014) der größte Exporteur von unverarbeitetem Tropenholz weltweit. Es hat damit den jahrzehntelangen Marktführer Malaysia abgelöst. Obwohl schon seit Jahrzehnten eine Weiterverarbeitung im Land diskutiert wird, werden weiterhin nur Rundhölzer exportiert. China ist der wichtigste Abnehmer. Nach einer gemeinsamen Studie des Centre for Environmental Law and Community Rights und der Australian Conservation Foundation von 2006 sind 70 bis 90% aller Abholzungsprojekte rechtswidrig und damit illegal. Nach dem Gouverneur der Provinz Oro sind die Holzfirmen im Besitz von „foreign criminals Mafias“, die keine Rücksicht auf die Gesetze der souveränen Nation nehmen (Post-Courier 23.7.2015). Die Industrie wird als „synonymous with political corruption, police racketeering and the brutal repression of workers, women and those who question its ways“ eingeschätzt.

Die hohen jährlichen Wachstumsraten PNGs haben sich allerdings bisher nicht in der sozialen Entwicklung des Landes niedergeschlagen. Nach Angaben der Vereinten Nationen leben weiterhin 40% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Selbst die wirtschaftsnahe Weltbank erkannte 2013 ein „Paradox vom Wohlstand ohne Entwicklung“. Milliarden an Staatseinnahmen aus den extraktiven Industrien gingen in den letzten zwei Jahrzehnten durch Missma-

nagement und Korruption dem Gemeinwohl verloren. Die sozialen Indikatoren PNGs zählen zu den schlechtesten in ganz Asien-Pazifik. Da können nur Länder wie Afghanistan mithalten. Für die schlechte Bilanz des Bergbaus sind auch ökologische Einflussfaktoren verantwortlich. So werden die Verarbeitungsrückstände und der Abraum der Minen mit Ausnahme der Hidden Valley Mine in die angrenzende Flüsse oder das Meer entsorgt (Riverine Tailings Disposal und Deep Sea Tailings Disposal). Diese Entsorgungspraxis ist in den meisten Ländern der Welt verboten. Sie wird neben PNG nur noch in den Philippinen, Indonesien und dem türkischen Schwarzen Meer praktiziert.

Angesichts der derzeit niedrigen Weltmarktpreise für Öl, Gas und Mineralien sind nicht nur für den Staat PNG sondern auch für zahlreiche Bergbaukonzerne schwierige Zeiten angebrochen. Unternehmen stoßen Beteiligungen ab und reduzieren Beschäftigte. Nutznießer sind hier chinesische Firmen, die sich gerade jetzt in PNG einkaufen. So gingen in diesem Jahr 50% der Anteile an der Goldmine Porgera in der Enga Provinz an die chinesische Zijin. Auch an dem prospektierten Goldprojekt Frieda River am Sepik hat eine chinesisches Unternehmen 87,4% der Anteile übernommen. Ein chinesisches Unternehmen ist schon Eigentümer der in Madang angesiedelten Ramu Nickel-Kobalt Mine.

Obwohl eine Diversifizierung der Wirtschaftsbasis vor allem in der Landwirtschaft notwendig wäre, um die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere von Schulabgängern aufzufangen und zudem die Abhängigkeit der Wirtschaft und der Staatseinnahmen von den Rohstoffexporten zu verringern und damit auch den volatilen Preisentwicklungen der Rohstoffmärkte zu entgehen, setzt die Regierung PNGs weiter auf den Ausbau des Bergbaus. Zwei weitere große internationale LNG-Projekte, mehrere Minen (Frieda River, Yandera, Wafi-Golpu und Woodlark) sowie der weltweit erste Einstieg in den industriellen Tiefseebergbau (Solwara I) stehen vor der Realisierung. Darüber hinaus wird sogar über den Abbau von Kohle diskutiert.

Die mit der PNG Vision 2050 verknüpften Hoffnungen auf eine nachhaltige und breitenwirksame Wirtschaftsentwicklung dürften sich damit kaum realisieren lassen. Diese der Entwicklungspolitik des Landes zu Grunde liegende Vision hatte schon 2009 gefragt: „How do we shift an economy that is currently dominated by the mining and energy sectors, to one that is dominated by agriculture, forestry, fisheries, eco-tourism and manufacturing, between 2010 and 2050?“ (S. 3)

West Papua

West Papua bezeichnet die unter indonesischer Herrschaft stehende Westhälfte der Insel Neuguinea. Sie besteht zurzeit aus zwei indonesischen Verwaltungsprovinzen, den Provinzen Papua und West Papua (Papua Barat). Die indigenen Papuas sind auf Grund des demographischen Wandels zur Minderheit im eigenen Land geworden. Sie stellen nur noch 42% der Bevölkerung (The International Coalition for Papua, Brussels 7.5.2015). Auf Grund kaum vorhandener Straßen und der schlechten Infrastruktur hält sich die wirtschaftliche Erschließung der beiden Provinzen (insbesondere im Vergleich zu PNG) noch in Grenzen. Zugezogene Indonesier und zunehmend zugewanderte Chinesen dominieren die formale Wirtschaft, während die indigenen Papuas noch vielerorts Subsistenzwirtschaft betreiben. Trotz des Rohstoffreichtums der Region weisen die beiden Provinzen nach dem Indonesian Human Development Index (IHD) von 2013 die höchste Armutsquote in Indonesien auf.

Das mit Abstand größte Projekt West Papuas (und Indonesiens) ist die Gold- und Kupfermine Grasberg des US-Konzerns Freeport-McMoRan, die sich im Hochland nahe dem höchsten Berg West Papuas Puncak Jaya befindet. Seit 1973 wird abgebaut. Zu Zeiten hoher Welt-

marktpreise wurde jährlich eine Mrd. US\$ an Steuern an den Staat Indonesien überwiesen. Vergleichbar dem Nachbarland PNG werden auch hier die Verarbeitungsrückstände, vom Umfang her das Dreifache der Ok Tedi Mine, in ein angrenzendes Flusssystem entsorgt. Das zweite Großprojekt ist das Tangguh Gasfeld, das sich nahe der Bintuni Bay in der Provinz West Papua befindet. Das Projekt mit einer Investitionssumme von drei Mrd. US\$ des britischen Energiekonzerns BP ging 2009 in Betrieb. Hinzu kommen Ölexplorationen von Shell, Amoco, BHP Billiton und Total.

Größte geographische Auswirkungen hat die Forstwirtschaft, wo schon seit Jahren gilt: „Das Heulen der Säge hat den Ruf des Paradiesvogels ersetzt“ (Rainer Scholz 2006). Bisher wurden Holzkonzessionen von 130.000 km² vergeben. Dies entspricht fast einem Drittel der Landfläche von 422.000 km² (International Crisis Group: Resources and Conflict in Papua. Brussels 2002). Der Einschlag belief sich 2012 auf 64.230 Hektar (Provinz Papua) und auf 22.389 Hektar (Provinz West Papua) im Vergleich zu gesamt Indonesien mit 840.000 Hektar. Der Anteil West Papuas am Verlust tropischen Regenwaldes war in den Jahren 2000 bis 2012 mit 4% noch gering im Vergleich zu Sumatra (47%) und Kalimantan (40%)(Margono et al. 2013). Im Zeitraum 2001-2012 verloren die beiden Provinzen Papua 250.542 Hektar und West Papua 122.885 Hektar Regenwald. Indonesien hat heute die höchste Entwaldungsrate der Welt, obwohl Brasilien (Einschlag 460.000 Hektar) die fünffache Waldfläche besitzt. West Papua hat mit 35 Mio. Hektar Regenwald noch die größten Bestände des Landes (2012).



A worker pushing a wheelbarrow full of fertilizer at an oil palm plantation in Papua, Indonesia (CIFOR/Agus Andrianto)

Auch die Palmölproduktion verzeichnet eine Zunahme, wobei noch immer 96% des indonesischen Palmöls allein auf Borneo und Sumatra produziert werden. Obwohl seit 2011 ein Einschlagsmoratorium für neue Dschungelgebiete besteht, das die Anlage neuer Ölpalmplantagen ab 2015 verhindern soll, sieht die indonesische Regierung für Papua Ölpalmplantagen von 10 Mio. Hektar vor, wobei schon seit 2008 im Süden des Distrikts Merauke sowie in Jayapura, Sorong, Manokwari und Nabire in großem Maßstab der noch ursprüngliche Regenwald abgeholzt und mit Palm-Setzlingen bepflanzt wird (Klute 2013: 6).

Hinzu kommt ein Mega-Reisprojekt von 1,2 Mio. Hektar Plantagen, das in den kommenden drei Jahren ebenfalls in Merauke in der Provinz Papua mit Hilfe der Agrarindustrie entstehen soll, West Papua als Reiskammer der Nation. Nach dem Staatspräsidenten seien mittelfristig sogar 4,6 Mio. Hektar an Reisplantagen denkbar. Unberücksichtigt bleibt hier das auch in Merauke seit 2010 entstehende MIFEE-Projekt (Merauka Integrated Food and Energy Estate),

in dem Agrarkonzernen und staatliche Unternehmen auf mehr als einer Million Hektar, einem Viertel des Distrikts, Ölpalmen, Zuckerrohr und Eukalyptus anpflanzen.

Perspektiven

Während die Regierung in PNG ungeachtet der negativen Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung und Natur weiterhin massiv auf die Rohstoffextraktion und den Export durch ausländische Investoren baut, setzt Indonesiens Regierung zunehmend auf eine Weiterverarbeitung im Land. Seit 2009 existiert ein neues Bergbaugesetz. Danach dürfen ab 2014 ausländische Bergbaufirmen nur noch verarbeitete Rohstoffe ausführen. Die Regierung zielt damit nicht nur auf die größere Kontrolle und Wertschöpfung bei den Rohstoffen sowie auf eine höhere einheimische Beschäftigung. Auch soll innerhalb von zehn Jahren die ausländische Kontrolle von Bergbauprojekten auf maximal 49% der Anteile verringert werden. Der seit Oktober 2014 amtierende neue indonesische Staatspräsident Joko „Jokowi“ Widodo will die Politik fortführen, das indonesische Volk stärker am Reichtum des Landes zu beteiligen.

Nach Verhandlungen mit Freeport ist die indonesische Regierung zumindest teilweise von ihrer Politik abgewichen. Der US-Konzern muss danach nur 30% seiner Anteile verkaufen. Zudem sind künftig nur 7 statt 25% Exportsteuer fällig. Die ursprünglichen Vorgaben sahen bis 2017 die Erhöhung der Exportsteuern für Rohstoffkonzerne auf 60% vor. Des Weiteren sicherte Freeport zu, für 115 Mio. US\$ eine Schmelzhütte zur Weiterverarbeitung des Kupferkonzentrats zu bauen. Unklar bleibt bis heute, ob diese in der Hafenstadt Amamapare der Grasberg Mine (so die Forderung der Provinzverwaltung) oder in der ost-javanesischen Stadt Gresik (so die Absicht von Freeport) gebaut wird. Zusammen mit Newmont kontrolliert Freeport 97% der indonesischen Kupferförderung.

Quellen:

Y.L. Franky and Selwyn Morgan (2015): Papua Oil Palm Atlas: The companies behind the plantation explosion. Jakarta. März

Global Witness (2014): The people and forests of Papua New Guinea under threat: the government's failed response to the largest land grab in modern history. A Global Witness briefing. London. November.

Ethan Harfenist (2015): Deforestation may be ramping up in Papua, West Papua. Mongabay, 27.1.

Marianne Klute (2013): Landnutzungsplanung in Indonesien. Regelungen, Chancen und Hemmnisse. Berlin. April.

Belinda Arunarwati Margono et al. (2013): Primary forest cover loss in Indonesia over 2000–2012. Nature Climate Change, Nr. 4.

Neue Zürcher Zeitung (2015): Druck auf Bergbaufirmen. Indonesien will mehr Wertschöpfung im Inland. 22.1.

Hilde van der Pas und Riza Damanik (2015): Der Fall Newmont Mining gegen Indonesien. In: Südostasien, Nr. 1.

Roland Seib (2011): Illegale Forstwirtschaft und der Klimawandel in der Region Asien-Pazifik: neue Entwicklungen und Regularien. Pazifik-Informationsstelle (Hrsg.): Rundbrief Nr. 83, Februar.

Statistics Indonesia: Human Development Index by Province and National. Jakarta.

United Nations Development Programme (2014): 2014 National Human Development Report Papua New Guinea. Port Moresby.

Westpapua Netzwerk und Watch Indonesia! (2015): Menschenrechte in Indonesien 2015. Juli.