

Zusammenfassung der Studie

“The Weakest should not bear the Risk”

Den Schwächsten darf nicht die Hauptlast aufgebürdet werden!

Welche Verantwortung haben Internationale Entwicklungsbanken für die Folgen des Scheiterns von Investitionsprojekten?

Das Fallbeispiel von Addax-Bioenergy Sierra Leone

Ein großes Investitionsvorhaben in Sierra Leone steht vor dem Aus: im Sommer 2015 verkündet der Investor Addax Bioenergy Sierra Leone, Tochterunternehmen der Schweizer Addax&Oryx Group/AOG, dass die Produktion seiner Bioethanolfabrik heruntergefahren wird, im Frühjahr 2016 dann, dass das Werk ganz geschlossen wird und damit das Ende seines Projektes in der Region Makeni. Bereits seit Mitte 2015 ist eine ehemals als Zuckerrohr-Plantage genutzte Fläche von rund 10.000 ha ungenutzt und nun liegt auch die Fabrikanlage still, die Arbeitsverträge sind gekündigt, das wirtschaftliche Leben um das Projekt herum ist zum Erliegen gekommen. Das Unternehmen und die Regierung Sierra Leones halten sich zurück und geben seit Monaten keine Informationen über die Zukunftspläne. In den Dörfern regt sich Unmut, häusliche Gewalt und Alkoholismus nehmen zu. Die Lebenssituation für die örtliche Bevölkerung, menschliche Sicherheit und wirtschaftliches Auskommen haben sich verschlechtert, Unsicherheit über die Zukunft und Spannungen auf Dorfebene sind gestiegen, denn keiner weiß, wie es weiter gehen soll.

Wie es zu dem Scheitern des Projektes gekommen ist und welchen Einfluss die internationalen Finanzinstitutionen, die sich an der Förderung beteiligt hatten, im Laufe der letzten Jahre auf das Projekt genommen haben, ist bisher nicht ausreichend geklärt. Doch sie tragen Mitverantwortung, denn das Addax-Projekt ist substantiell aus Mitteln von acht Entwicklungsbanken, darunter auch der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), gefördert worden. Aber an Transparenz, ausreichender Information und Mitbestimmung der lokal Betroffenen hat es immer wieder gefehlt, viele Detail-Analysen, die entsprechend der Umwelt- und Sozialstandards vor und während des Projekts gemacht wurden, sind bis heute nicht öffentlich verfügbar.

Eine Studie, in Auftrag gegeben von Brot für die Welt und Brot für Alle/Schweiz, weist nach, dass die Entwicklungsbanken ihre eigenen Finanzierungsstandards vor allem in Hinblick auf Transparenz und Beteiligung der Betroffenen nicht ausreichend nachgekommen sind und dass es hier Nachbesserungsbedarf gibt. Außerdem ist deutlich, dass die Lebenssituation für die Menschen vor Ort durch das Projekt und sein Scheitern Schaden genommen hat. Vor dem Hintergrund ihrer Standards müssten sich auch die Entwicklungsbanken dafür verantwortlich zeigen. Die Untersuchung legt anhand der öffentlich verfügbaren Daten und der kontinuierlichen Berichte unserer Partnerorganisation SiLNoRF dar, dass genug Grund

besteht, um die Beschwerdeverfahren der Entwicklungsbanken in Gang zu setzen und entsprechende Entschädigung einzufordern. Gemeinsames Anliegen muss es dabei sein, die Lebensbedingungen für die lokale Bevölkerung zu verbessern und nachhaltige Entwicklung sowie anhaltenden Frieden zu fördern.

Gleichzeitig sollten für die Verhandlungen um die verpachtete Landfläche die Land-Leitlinien der FAO (VGGT)¹ angewendet werden, um legitime Landnutzungsrechte zu schützen und der lokalen Bevölkerung ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen, wie ihre Landflächen verplant werden. Allerdings müssen diese Dinge nun zügig geschehen, denn die Menschen vor Ort stehen bereits jetzt vor großen Problemen. Die Ernährungslage für die örtliche Bevölkerung, menschliche Sicherheit und wirtschaftliches Auskommen haben sich verschlechtert, Unsicherheit über die Zukunft und Spannungen auf Dorfebene sind gestiegen.

Das Unternehmen AOG und die Entwicklungsbanken sollten jetzt zügig

- aufklären, warum das Projekt gescheitert ist
- Entschädigungsleistungen für die ökonomischen und sozialen Folgeschäden in den lokalen Gemeinschaften vornehmen
- eine langfristige Perspektive für die Bevölkerung in der Projektregion erkennen lassen und diese an den Zukunfts-Plänen und Maßnahmen entsprechend der VGGT teilhaben lassen.

Einführung

Sierra Leone gehört zu den 48 ärmsten Ländern der Welt, in dem die Bevölkerung unter regelmäßigen Ernährungsengpässen, Hunger und Mangelernährung, Arbeitslosigkeit und den Folgen eines elf Jahre dauernden blutigen Bürgerkriegs zu leiden hat. In 2014/15 wurde das Land von der Ebolakrise erfasst. Gleichzeitig führt der Rohstoffreichtum des Landes weiterhin zu Korruption und Machtmissbrauch, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen gegenüber der lokalen Bevölkerung. Diese Ursachen, die bereits in den frühen 90er Jahren zum Ausbruch von Gewalt und dann in den Bürgerkrieg führten, sind weiterhin nicht überwunden. Sierra Leone ist Mitglied in der Gruppe g7+ sogenannter „fragiler“ Staaten, die sich mit der internationalen Gebergemeinschaft auf gemeinsame Prinzipien entsprechend dem „New Deal for Engagement in fragile States“ verständigt haben. Die Prinzipien des New Deal sehen Transparenz, Rechenschaftspflicht und Offenlegung von Finanzströmen vor, denen sich sowohl die nationale Regierung als auch die Entwicklungsfinanzierer verschrieben haben, Einkommen und Steuereinnahmen aus der Nutzung natürlicher Ressourcen sollen in den Staatshaushalt zurück fließen und für nachhaltige Entwicklung und Friedensförderung eingesetzt werden.

Die Armutsbekämpfungsstrategie der Sierra-Leonischen Regierung sieht seit mehreren Jahren vor, das Management der Natürlichen Ressourcen zu verbessern und die landwirtschaftliche Produktion zu steigern. Ein Fokus liegt dabei darauf, internationale Investoren ins Land zu holen, die in verschiedenen Sektoren investieren, Arbeitsplätze schaffen und dem ökonomischen Sektor im Land zum Aufschwung verhelfen. Eine Vielzahl

¹ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security” (VGGT), verfügbar unter <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>.

der Investitionsprojekte zielt dabei auf eine Intensivierung der Landwirtschaft und Nutzung landwirtschaftlicher Produkte zu industriellen Zwecken.

Die Bundesregierung Deutschland unterstützt Sierra Leone im Rahmen der G8-Landpartnerschaft gemeinsam mit der Welternährungs- und Agrarorganisation FAO im Landsektor in der Entwicklung der Nationalen Landpolitik und in der Umsetzung der auf UN-Ebene im Mai 2012 vereinbarten „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung der Nutzungsrechte von Land, Fischgründen und Wäldern“ (kurz: Land-Leitlinien / VGGT).

Zu den Investitionsvorhaben, die die Regierung von Sierra Leone sehr befördert hat, gehört auch das Projekt von Addax Bioenergy Sierra Leone/ ABSL, einem Tochterunternehmen der Addax&Oryx Holding mit Sitz in der Schweiz. Das Projekt in der nördlichen Region Makeni in Sierra Leone wurde 2008 bekannt, es sollte Bioethanol aus Zuckerrohr für den europäischen Markt produzieren und als Nebenprodukt Energie für die nationale Versorgung des Landes. Gleichzeitig erhoffte man sich Arbeitsplätze für die ländliche Bevölkerung, einen wirtschaftlichen Aufschwung in der Region und eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion am Rande des Projektgebiets mit Zuckerrohrplantagen. Das Projekt galt für einige, vor allem staatliche Akteure und Entwicklungsbanken als vielversprechend und wurde von zwei afrikanischen und sechs europäischen Entwicklungsbanken (International Development Finance Institutions/DFIs) unterstützt, darunter auch von der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft/DEG.

Doch das Projekt straukelte. Nicht zuletzt die Ebolakrise setzte dem Unternehmen zu, doch in der Zeit konnte ein Minimum an Produktion trotzdem aufrechterhalten werden. Aber darüber hinaus macht die Studie noch folgende Gründe für das Scheitern des Projektes aus:

- Geringe Erträge und Produktionszahlen, also vermutlich schlechte landwirtschaftlich technische Vorbereitung des Projekts und unrealistische Planzahlen.
- Der Ethanolpreis fiel 2014 um etwa 25 Prozent.
- Zu einer offenbar 2015 von Addax vorgeschlagenen substantiellen Nachfinanzierung des Projekts kam es nicht.

Mitte 2015 verkündete das Unternehmen ein massives Herunterfahren der Produktion, entließ die Mehrzahl der Arbeitskräfte und kündigte eine interne Überprüfung /Review-Prozess an. Im Frühjahr 2016 dann erklärte ABSL unvermittelt den kompletten Stopp des Projektes. Weitere Erklärungen wurden nicht gegeben. Medien berichteten von der Übertragung der Landverträge an einen neuen Investor mit britisch-chinesischem Hintergrund. Bis heute ist nicht klar, inwieweit dieser Deal bereits abgeschlossen ist. Und genauso wenig ist klar, ob das Projekt überhaupt eine Zukunft hat, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen ein neuer (oder auch der alte?) Investor das Projekt wieder aufnehmen und die Flächen nutzen wird.

Nun steht die lokale Bevölkerung schlechter da als vorher, denn die sozialen, ökologischen und strukturellen Veränderungen vor Ort sind massiv und nicht umkehrbar. Die von Addax angelegten Plantagenflächen liegen brach und es ist völlig ungewiss, was damit weiter geschieht. Die Arbeitsplätze in Plantagen und in der Firma gibt es nicht mehr, ein Teil der natürlichen Wasserquellen ist nicht mehr nutzbar und die Trinkwasserversorgung in verschiedenen Dörfern ein Problem. Die Rodungen und der Einsatz von Maschinen hat die landwirtschaftliche Produktion stark verändert, den lokalen Farmern stehen diese

Arbeitsmittel aber nicht mehr zur Verfügung. Die Ernteerträge reichen nicht für den Bedarf der Dorfgemeinschaften, so dass Reis nun zum Lebenserhalt der Familien dazugekauft werden muss. Dadurch sind die Nahrungsmittelpreise entsprechend angestiegen, die Ernährungssicherheit für viele ein großes Problem. In den Dörfern regt sich Unmut, häusliche Gewalt und Alkoholismus nehmen zu. Frauen tragen vermehrte Lasten, unter anderem da sie weiterhin längere Wege auf sich nehmen müssen, um Wasser zu besorgen. Unsicherheit für die Frauen und ihre Kinder ist gestiegen. Allgemein ist die Einkommenslage und Lebenssituation der Familien schwieriger geworden, denn die Jugendlichen haben ihre Jobs oder Einkommensmöglichkeiten verloren und verlassen die Dörfer. Die Kleinkriminalität vor Ort ist gestiegen, an manchen Orten, so wird berichtet, ist die Zunahme von Feuer durch Brandstiftung ein Problem. Kleinkredite von Händlern und Kleinstunternehmen können nicht zurückgezahlt werden, da das wirtschaftliche Leben um die Fabrik herum zum Erliegen gekommen ist.

Einordnung des Projekts

Vor Ort ist unsere Partnerorganisation Sierra Leone Network on the Right to Food /SiLNoRF von Beginn an mit dem Fall befasst. Brot für die Welt und der damalige Evangelische Entwicklungsdienst/EED haben gemeinsam mit dem Schweizer Entwicklungswerk Brot für Alle/BFA den Fall intensiv begleitet und 2011 eine Studie in Auftrag gegeben², die die Auswirkungen und das Vorgehen des Unternehmens, seiner Unterstützer und der sierra-leonischen Regierung ausgewertet und die Probleme für die lokale Bevölkerung aufgezeigt hat. Problematisch waren damals vor allem die fehlende Transparenz und angemessene, freie und informierte Konsultationen auf lokaler Ebene, bevor das Investment in Gang gesetzt wurde. Auch das Ausmaß der Flächen, die Unklarheiten über die Lage der in Anspruch genommenen Flächen, die Angst vor drohender Ernährungsunsicherheit sowie die Zerstörung von Wasserstellen und Wasserverschmutzungen. Dialog und Kommunikation waren gestört und der Abschluss von Verträgen erfolgte unter schwierigen Bedingungen.

Eine weiterhin ungelöste Problematik, die sich aber auf den sozialen Frieden negativ auswirkt: Durch das gewählte Verfahren der Pachtzahlung hat das Projekt zu einer Steigerung der lokalen Ungleichheit und Ungerechtigkeit beigetragen. Knapp 14.000 Familien mussten ihr Land für die Bioethanol-Produktion zur Verfügung stellen, aber nur die zehn Prozent der lokal mächtigen Chiefs und landbesitzenden Familien teilten sich die ca. 1,7 Millionen US-Dollar jährlicher Pachtzahlungen und nur knapp 3800 Arbeitsplätze wurden durch das Projekt geschaffen.

Im Laufe der Zeit gelang es jedoch den Partnern und Hilfswerken gemeinsam einen Dialog und entsprechende Mechanismen zum regelmäßigen Austausch vor Ort zu etablieren. Addax setzte begleitende Programme ein, die die ländliche Bevölkerung unterstützten sollten, wie das Farmer Development Programme, den Farmer Development Service und das Village Vegetable Programme. Das Projekt wurde von der sierra-leonischen Regierung wie auch einigen internationalen Akteuren als Modellvorhaben bewertet und erhielt politisch wie finanziell große Unterstützung. So auch von den Entwicklungsbanken, u.a. der DEG.

² Verfügbar unter http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Aktuell/aktuell_28_english.pdf

Unterstützung durch Entwicklungsbanken und ihre Verantwortung

Das Unternehmen hat es geschafft, bis Ende 2015 nach Auskunft der Entwicklungsbanken/DFIs seine Kreditschulden vollständig zurück zu zahlen, so dass die DFIs keine Verluste öffentlicher Mittel zu beklagen haben und die Verträge abgeschlossen sind. Diese stellen sich dadurch auf den Standpunkt, nun keine Verantwortung mehr für das Projekt, seine Wirkungen und Nebenwirkungen und die Zukunft der betroffenen Bevölkerung in dem ehemaligen Projektgebiet zu haben. Doch wir sehen das anders und haben deswegen im Frühjahr 2016 einen Gutachter beauftragt zu untersuchen, welche Gründe zum Zusammenbruch des Projektes geführt haben und welche Verantwortung die Entwicklungsbanken daran tragen.

Die Antworten, die wir von dem Unternehmen und den angeschriebenen Entwicklungsbanken und Institutionen auf unsere Anfragen hin erhalten haben sowie das öffentlich verfügbare Datenmaterial sind relativ dünn und lassen viele Fragen offen. An manchen Stellen verführen sie auch zu Spekulationen über Hintergründe und Ursachen, derer der Autor der Studie sich aber enthält. Stattdessen kann er durch das gefundene Datenmaterial nachweisen, wie problematisch es ist, privates Investment für nachhaltige Entwicklung und zum Wohle der lokalen Bevölkerung zu nutzen.

Das gilt nochmal mehr, wenn dies in komplexen und, wie in diesem Fall, fragilen und Nachkriegskontexten geschieht, wenn im Verhältnis zur lokalen Wirtschaftsleistung viel Geld im Spiel ist und wenn die lokale Bevölkerung im Unklaren gelassen wird über die Risiken und Nebenwirkungen der Maßnahmen und Projektphasen. Dort wo viel versprochen aber wenig gehalten werden kann, wächst Unmut. Dort wo Schaden angerichtet wird, sollten die Verursacher für angemessene und angepasste Entschädigung sorgen. Dort wo Entwicklung nachhaltig gestaltet und anhaltender Friede gefördert werden soll, müssen die Kontexte sehr genau analysiert und Maßnahmen konfliktensibel gestaltet werden. Die Einhaltung der Menschenrechte spielt hier wie auch anderswo eine besondere Rolle. Die lokal Betroffenen müssen an den politischen Entscheidungsprozessen teilhaben, die Risiken und Prozesse kennen und ihr Schicksal mitbestimmen können, denn ihr Leben hängt davon ab. Und dort, wo Investitionen in Land getätigt werden, sollten die internationalen Standards eingehalten und die Land-Leitlinien/VGGT angewendet werden.

Und was soll nun geschehen?

Dieses gescheiterte ‚Modellvorhaben‘ sollte genutzt werden, um aus den gemachten Erfahrungen zu lernen. Es wurde etwas komplett Neues auf der grünen Wiese aufgebaut, ohne in ausreichendem Maße abzusehen, dass Entwicklungspolitik und Investments unterschiedlichen Logiken folgen und dass sich sehr unterschiedliche Interessen und Interessengruppen in diesem Projekt befinden. Es ist möglicherweise nicht ausreichend auf ein vorheriges Übereinkommen hingewirkt worden. Was wir sicher wissen ist, dass es nicht ausreichend Zeit und Kommunikation und Einbeziehung der lokalen Perspektiven und Sichtweisen gegeben hat und es an umfassender Transparenz und unabhängiger Beratung und Konsultation an verschiedenen Stellen mangelte.

Dies sollte zukünftig anders gemacht werden und die auf UN-Ebene im Mai 2012 verabschiedeten „Land-Leitlinien/VGGT“ bieten dafür eine gute Grundlage. Es wäre wünschenswert, die Prinzipien der VGGT hier einzuhalten, vor allem in Hinblick auf die freie,

frühzeitige und selbstbestimmte Information und Konsultation mit der betroffenen Bevölkerung, den Männern und Frauen, die das Land besitzen und nutzen und deren kontinuierliche Mitbestimmung und Einverständnis zur Zukunft des Projekts, zur Neuvergabe oder auch Landnutzungsplanung in ihrer Region einzuholen. Es ist wichtig und hilfreich, die VGGT auf die Fortsetzung des Makeni-Projektes wirklich anzuwenden.

Wir erhoffen uns

von Deutschland und der FAO

- Eine weitere Einbettung des Addax-Projektes in die Maßnahmen im Rahmen der G8-Landpartnerschaft und Unterstützung der Anwendung der VGGT bei einem Neuanfang in der Region Makeni
- die Ermunterung der sierra-leonischen Regierung, negativen Entwicklungen im Projektgebiet vorzubeugen, Beratungen mit den lokalen Betroffenen durchzuführen, die dem Free Prior Informed Consent/FPIC-Konzept entsprechen und realistische Entwicklungspläne gemeinsam mit den Betroffenen zu entwickeln, die nachhaltig positive Lebensperspektiven mit sich bringen
- eine Unterstützung der sierra-leonischen Regierung hinsichtlich der Auswahl von potentiellen Investoren auf VGGT-Konformität zu achten

von Deutschland, speziell dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

- eine Sicherstellung der Einhaltung der VGGT bei der Unterstützung von Investitionsprojekten und Maßnahmen des Privaten Sektors - auch wenn Investitionsvorhaben gescheitert sind und es zu Neuvergaben von Land kommt
- die Stärkung einer ‚Disclosure policy‘ und Erfüllung von Transparenzpflichten vor allem für relevante Analysen auf der Grundlage der IFC-Performance Standards bei der DEG
- die Einhaltung der Prinzipien des „New Deal for Engagement in Fragile States“
- eine Unterstützung der lokalen Dorfgemeinschaften und zivilgesellschaftlichen Akteure und ihrer Projekte in der Makeni Region, so dass entstandene Folgeschäden aus dem von der DEG finanzierten Addax-Projekt aufgefangen und neue Entwicklungsperspektiven zur ländlichen Entwicklung in Makeni schnell und nachhaltig erkennbar werden und entstandene Konflikte auf allen Ebenen konstruktiv und gewaltfrei bewältigt und überwunden werden können.

von der sierra-leonischen Regierung

- keine Intransparenz der Verhandlungen zwischen Investoren zuzulassen
- aus gemachten Fehlern zu lernen und zukünftige Projekte auf ihren Gehalt, Volumen und Teilhabe der Bevölkerung hin zu überprüfen, menschenrechtliche Standards anzuwenden, zu schützen und zu erfüllen
- von den nationalen wie auch den internationalen Investoren die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten verbindlich einzufordern
- die Einhaltung der Prinzipien des „New Deal for Engagement in Fragile States“ auch bei Investitionsvorhaben
- bei einer möglichen Neuvergabe auf eine entwicklungspolitische Ausrichtung des Projektes zu achten und zu klären, wie sich der neue Investor einbringen wird. Wichtig ist auch, wie das Projekt sich verbindet mit den Entwicklungsplänen der Regierung und wie es verbunden sein wird mit anderen sozialen Programmen z.B. im Ernährungs-, Gesundheit- und Bildungsbereich

Von den Entwicklungsbanken

- aus gemachten Fehlern zu lernen, Do-no-Harm-Prinzipien einzuhalten und für die entstandenen Folgeschäden eines unterstützten Projekts Verantwortung zu übernehmen, Beschwerden der Betroffenen stattzugeben und entsprechende Entschädigungsleistungen zu erbringen
- mehr Transparenz an den Tag zu legen und Analysen und Gutachten zu veröffentlichen. So sollte im Rahmen der Unterstützung von Investitions- und Entwicklungsprojekten rechtzeitig mit den Klienten vereinbart werden, dass die Vertraulichkeit und das Bankgeheimnis hier zugunsten von Transparenz und Veröffentlichung von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen, Risikoanalysen u.ä. und deren Überprüfbarkeit nachrangig behandelt wird
- die eigenen Standards zu überarbeiten und VGGT-konform zu gestalten
- die 'UN-Guiding Principles on Business and Human Rights' einzuhalten und keine Investoren zu finanzieren, die mit der Regierung des Gastlandes Steuerbefreiung ausgehandelt haben

Vom Unternehmen Addax

- Transparenz hinsichtlich der Gründe für das Scheitern des Projektes, aber auch und vor allem hinsichtlich der Planungen für die nahe und mittelfristige Zukunft
- kontinuierliche Information und Beratung mit den Betroffenen über Risiken und Nebenwirkungen des Vorhabens und der Maßnahmen, die für die Beseitigung der entstandenen Schäden dienen soll, bzw. Entschädigungen
- Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten entsprechend der UN-Leitlinien zu 'Business and Human Rights' und der VGGT in jeder Phase des Projektes
- keine Weitergabe der Verträge an andere Investoren ohne vorherige ausführliche Konsultation mit den lokal Betroffenen, die das Land besitzen und/oder genutzt haben unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure entsprechend den Anforderungen des Free Prior Informed Consent/FPIC