

**Jubilee Australia: Paul Flanagan and Luke Fletcher (2018a): Double or Nothing. The Broken Economic Promises of PNG LNG. Sydney 29 April, 46 pages und Michael Main and Luke Fletcher (2018b): On Shaky Ground. PNG LNG and the Consequences of Development Failure. Sydney 11 May, 41 pages.**

Im Mai 2014 ging im Hochland von Papua-Neuguinea (PNG) das vom US-Konzern ExxonMobil angeführte 19 Mrd. US\$ (61 Mrd. Kina) teure Flüssigerdgasprojekt (Liquefied Natural Gas, LNG) in Betrieb. Seit dem wurden jährlich 8,3 Mio. Tonnen Erdgas (korrigiert nach Oilprice, 16 July 2018) im Gesamtwert von 13,9 Mrd. US\$ (Chandler May 2018) und damit ein Zehntel der Gasreserven nach Japan, Südkorea und China exportiert. Mit dem Projekt wurde eine Verdopplung der Wirtschaftsleistung und damit eine massive Transformation der PNG-Ökonomie zu Gunsten der Entwicklung der einheimischen Wirtschaft, der Staatseinnahmen und der betroffenen Landbesitzer projiziert, so explizit auch der damalige Finanz- und heutige Premierminister Peter O'Neill in seiner Haushaltsrede im November 2010. Die beiden hier rezensierten Reports des Jubilee Australia Research Centre in Sydney stellen diese hohen Erwartungen der heutigen Realität gegenüber. Sie thematisieren die tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Wohlfahrtsgewinne des Projekts.



Der erste Report „Double or nothing. The broken economic promises of PNG LNG“, verfasst von dem ehemaligen australischen Berater im PNG-Schatzamt Paul Flanagan und dem Leiter von Jubilee Australia Luke Fletcher, konzentriert sich auf die wirtschaftlichen Folgen des Projekts. Verglichen werden die sich als exzessiv optimistisch erweisenden Berechnungen der australischen Consultingfirma ACIL-Tasman für den Projektantrag von 2008 mit der gegenwärtigen tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung. Die positive Projektabschätzung hatte die Kreditabsicherung von 8,3 Mrd. US\$ durch ein Syndikat von sechs internationalen Exportkreditagenturen und Darlehen von 1,95 Mrd. durch 17 Großbanken zur Folge. An dem Unternehmen sind neben dem Betreiber ExxonMobil (33,2%) die australisch-PNG Firma Oil Search (29%), die PNG-Regierung (19,6%), der australische Erdgasgigant Santos (13,5%) und Nippon Oil (4,7%) beteiligt. Das Projekt soll über die 30-jährige Lebensspanne neben den Gewinnen der Konzerne Einnahmen des Staates und der Landbesitzer von 31,7 Mrd. US\$ (114 Mrd. Kina) generieren.

Das Wachstumsszenario ging von beeindruckenden künftigen Wirtschaftskennzahlen aus. So sollte neben der Verdopplung der gesamten Wirtschaftsleistung (BIP) der formale Beschäftigungssektor um 42% und damit um 20.000 Arbeitsplätze steigen. Das verfügbare Haushaltseinkommen der Bürger sollte um 84% zunehmen, genauso wie der Umfang der Exporte (106%) und Importe (58%). Auch die Staatsausgaben sollten um 85% steigen und damit Investitionen in den Bildungs- und Gesundheitssektor sowie die Infrastrukturentwicklung forcieren. Die Realität sieht nach vier Jahren Produktion mehr als deprimierend aus. Bis auf einen Anstieg der Wirtschaftsleistung (10%) und der Exporte (114%) haben sich nahezu alle Prognosen nicht realisiert. Der Nichtressourcensektor der Wirtschaft steckt in einer tiefen Rezession. Hinzu kommt eine massive Haushalts-, Währungs- und Verschuldungskrise, die seit 2015 zu hohen Kürzungen des Budgets geführt haben. 2016 verzeichnete das Land mit 4,6% das höchste Haushaltsdefizit in der Geschichte des Landes.

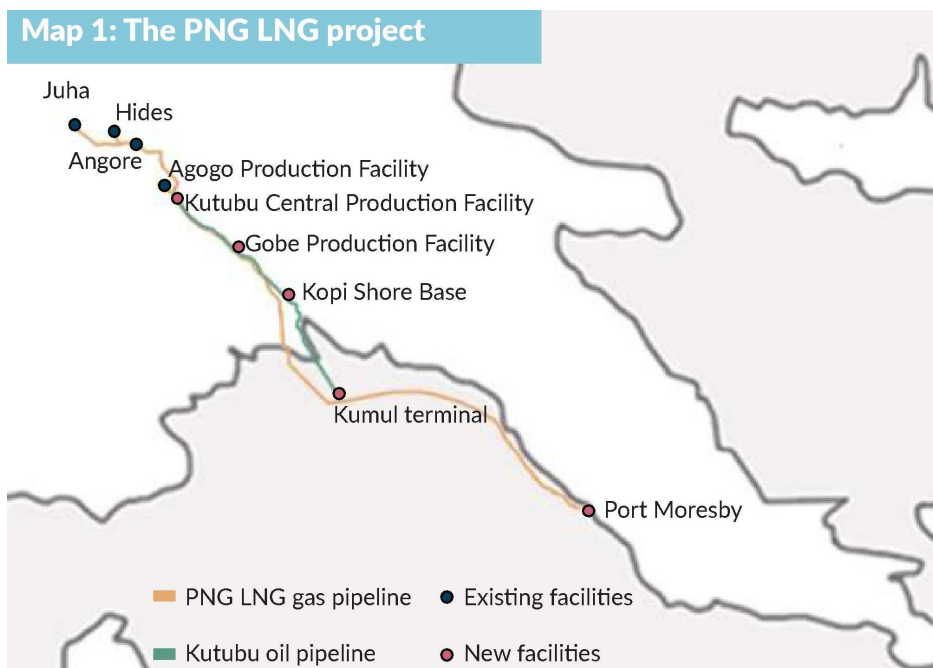
Die Wirtschaft PNGs hat von dem Großprojekt nicht nur nicht profitiert, sondern steht auch schlechter da als ohne das Projekt. Waren in der Bauphase bis 2014 noch 21.200 Einheimische beschäftigt – die Region hatte eine massive Zuwanderung von Arbeitssuchenden erlebt, sind seit Produktionsbeginn gerade einmal 2.500 Beschäftigte in dem Projekt verblieben, davon 82% Bürger PNGs. Der formale Arbeitsmarkt ist um 27% geschrumpft. Und dies bei einem jährlichen Bevölkerungswachstum von 3% oder zwei Millionen in acht Jahren, das in dem Consultingreport unberücksichtigt blieb. Auch ist das verfügbare Haushaltseinkommen tatsächlich um 6% gesunken. Dies korrespondiert mit den negativen Rückwirkungen des Projekts auf die Binnenökonomie, die sich in einer Aufwertung der eigenen Währung gegenüber dem US-Dollar niederschlägt (Dutch Disease Effekte) und damit Exporteure aus Landwirtschaft und verarbeitender Industrie schädigt, da diese auf dem Weltmarkt nicht mehr konkurrenzfähig sind. Dies betrifft insbesondere den Agrarsektor, in dem sich 85% der Bevölkerung engagieren. So ist der Wert der Cash crop-Exporte statt prognostizierter 19,7% tatsächlich um 40,1% eingebrochen.

Auch die hohen Einnahmen aus den Gasexporten bleiben ohne Einfluss auf die Ökonomie, da diese auf Offshore Konten gehalten werden, um die ausländischen Kreditgeber und Anteilseigner zu bedienen. Stattdessen verzeichnet PNG eine vom Umfang bisher unbekannte Devisenknappheit, die fast drei Viertel der PNG-Unternehmen in ihrer Tätigkeit einschränkt. Entsprechend sind die Importe um 73% und damit um fast drei Viertel gesunken. Als größte Verlierer sind aber der Staat und die Landbesitzer des Projekts zu identifizieren (siehe Teil 2 der Rezension). Statt erwarteter jährlicher Haushaltseinnahmen von 1,4 Mrd. Kina sind 2016 weniger als 500 Mio. zu verzeichnen. Die 30%ige Unternehmenssteuer (company tax) ist dabei zu vernachlässigen. Statt Einnahmen von 500 Mio. Kina hat der Staat von den Konzernen gerade einmal 3,2 Mio. erhalten. Das gleiche gilt für die Dividendenzahlungen aus der 19,6%igen Beteiligung, die statt 700 Mio. Kina nur 100 Mio. betragen. Wichtigster Einnahmeposten ist die Einkommenssteuer der Projektbeschäftigten.

Die Einnahmen fallen aber noch weit niedriger aus, werden die Zusagen der Regierung an die Landbesitzer und die Zins- und Rückzahlungen für die staatliche Beteiligung berücksichtigt. So wurden vom Staat 2009 Gesamtzusagen über Zahlungen von 1,7 Mrd. Kina an die Landowners abgegeben. Allein 2011 und 2012 sind diesbezügliche Ausgaben von insgesamt 647 Mio. Kina geleistet worden. Hinzu kommt die Last der staatlichen Projektbeteiligung von 4,3 Mrd. Kina, für die jährlich Zinsen von 550 Mio. anfallen. Die Bilanz des Staatshaushalts 2016 beläuft sich damit auf ein Minus von 200 Mio. Kina. Ebenfalls zu niedrig fallen die jeweils 2%igen Förder- und Entwicklungsabgaben (royalties und development levy) aus dem Erlös aus. Generell gilt, dass die im PNG Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) Report für 2016 aufgeführten Zahlungen der Unternehmen erheblich von den skizzierten Zahlungseingängen des Staates abweichen.

Die Diskrepanzen von projektierten wirtschaftlichen Eckzahlen des Consultingunternehmens und der tatsächlichen Entwicklung, für die der Jubilee Report von Australien Konsequenzen fordert, da sie auf wohlmeinenden Luftschlössern basieren, die Grundlage der Zustimmung von PNG und Kreditgebern waren, sind *nicht* die Folge des globalen Abschwungs der Rohstoffpreise für Öl und Gas seit 2014, der in der tasmanischen Studie als ein Wachstumsszenario berücksichtigt wurde. Von Seiten der Konzerne sind dafür vorteilhafte Steuerregime sowie die vereinbarten fiskalischen Verträge verantwortlich, die die steuerliche Abschreibung geleisteter Kreditzinsen sowie von Neuinvestitionen erlauben. Hinzu kommen bei ExxonMobil und Oil Search aggressive Steuervermeidungsstrategien, die sich durch die Veranlagung in den Steuerparadiesen der Niederlande und der Bahamas ergeben. Es liegt hier eine Angleichung der Steuerparadigmen von Australien und PNG nahe, da ExxonMobil auch im Nachbarland trotz jährlicher Gewinne zwischen 6,7 und 9,6 Mrd. A\$ (4,9 bis 7 Mrd. US\$) keinen Cent an Unternehmenssteuern zahlt.

Hinzu kommt als weiterer wesentlicher Einflussfaktor die schlechte Regierungspolitik, die die Autoren als typisches Strukturmerkmal des Ressourcenfluchs („resource curse“) identifizieren. Dieser Politik mangelt es vor allem an Transparenz, Planungskapazität, Verlässlichkeit und Rechenschaftspflicht. So liefen nicht nur die Zusagen an die Landbesitzer von 2009 völlig aus dem Ruder (s. u.). Hinzu kommen Ausgabensteigerungen von 57%, die schon 2013-2014 auf den erwarteten Wirtschafts- und Einnahmeboom vollzogen wurden (2017 vom IMF als „presource curse“ kritisiert). Hinzu kommt die eine harte Währung unterstützende Wechselkurspolitik der Regierung, die die eigene Wirtschaft schädigt. Auch wurde der bereits 2012 legislativ verabschiedete Sovereign Wealth Fund nicht eingesetzt, der Transparenz und Ausgabenkontinuität gewährleisten sollte. Die Einnahmen fließen wie bisher dem intransparenten staatlichen Unternehmen Kumul Petroleum zu.



Quelle: Jubilee Australia 2018b: 10

Der zweite Report von Jubilee Australia, verfasst von dem über Feldforschung in der Projektregion verfügenden ANU-Doktoranden Michael Main und Luke Fletcher, thematisiert die Entwicklungsfortschritte und die sozialen Veränderungen durch das Gasprojekt, von dem 34.000 Menschen in 117 Dörfern betroffen sind, die große Mehrheit Angehörige der in der Hochlandprovinz Hela beheimateten 300.000 ethnischen Hulis. Im Unterschied zu den Landbesitzern der Gaspipeline und der Verarbeitungsanlage nahe der Hauptstadt Port Moresby haben die Hela Gemeinschaften im Hochland bisher keine Zahlungen aus den Förder- und Entwicklungsabgaben bekommen. 652,4 Mio. Kina (mehr als 200 Mio. US\$) werden in Treuhandfonds der Regierung zurückgehalten (Post-Courier 23 August 2018), die vom Petroleum Department und der staatseigenen Mineral Resource Development Company kontrolliert werden. Der Staat hatte es vor Lizenzvergabe schlicht versäumt, die gesetzlich vorgeschriebene Identifikation der Landbesitzer vorzunehmen.

Die Bestandsaufnahme betroffener Clans wird zwar seit mehreren Jahren nachgeholt, erweist sich aber als schwierig angesichts der Spannungen, Rivalitäten und Landkonflikte, die mit dem Projekt regelrecht eskaliert sind und die mittlerweile auch vor Gerichten ausgetragen werden. Hinzu kommt die Komplexität der Sozialorganisation der Hulis, die über keine etablierte politische Führung durch „big-men“ verfügen. Vorherrschend ist das Konkurrieren der Männer um Macht, das die Identifikation noch schwieriger gestaltet als in anderen Teilen PNGs. Verlierer sind vor allem die Frauen, die

traditionell Rechte auf eigenes Gartenland besitzen, heute aber weitgehend marginalisiert sind. Neue Formen der Bodenwertschöpfung durch das Projekt führen dazu, dass Frauen von ihren traditionellen Landrechten ausgeschlossen sind. Die Forderungen nach Förderabgaben werden von Männern gestellt, Männer repräsentieren die Clans und das Geld für das vom Projekt in Anspruch genommene Land geht ebenfalls an Männer. Die Zahlungen sind zudem oft politisiert und in clan-basierende Machtkämpfe eingebunden. Unklarheit und Unwissen, was wem zusteht, kreieren neue Möglichkeiten des Missbrauchs, was die Menschen frustriert.

Noch weit umfangreicher als die erwarteten Cash-Versprechen über die Projektlaufzeit von 5,7 Mrd. Kina (nur royalties) sind die Infrastrukturprojekte und sozialen Dienstleistungen, die im Mai 2009 im weit entfernten Kokopo auf der Insel New Britain intransparent zwischen Regierung, beteiligten Provinz- und Local-level Governments sowie Vertretern der Landbesitzer festgeschrieben wurden. Das Umbrella Benefits Sharing Agreement (UBSA) weist 2.000 Unterschriften auf. Hinzu kommen noch Local Benefits Sharing Agreements. An wichtigen Zusagen nennt das UBSA den Ausbau der Kleinstädte und Dörfer mit Straßen, Stromversorgung, Hospitälern, Schulen, das berufliche Training sowie die Entwicklung lokaler Geschäftsmöglichkeiten. Bis heute wurde nichts davon realisiert, sieht man von sogenannten Weißen Elefanten wie dem Komo Hospital ab, das von einem Politiker zu einem überhöhten Preis ohne Anschlüsse, Einrichtung und Personal erstellt wurde. Auch der Flugplatz des Gasprojekts steht bis heute der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung.

Die Gemeinschaften sind durch das Projekt von ihrem Land in angrenzende Squatter-Siedlungen vertrieben worden ohne Polizei, Wasser- und Stromversorgung, Schulen und Krankenstationen sowie landwirtschaftliche Anbaumöglichkeiten oder Märkte. Umsiedlungspläne sind nicht bekannt. Das Projekt hat die horizontale Ungleichheit signifikant erhöht in Gesellschaften, die bisher egalitär strukturiert waren. Während wenige Individuen den Konstruktionsboom zum Aufbau eigener Geschäftszweige nutzen konnten, ist der Großteil der Betroffenen in die Verelendung abgerutscht, die bisher unbekannt war. Entsprechend hat sich über die Jahre die Frustration gegen Staat und Konzerne potenziert. Spätestens seit 2015 eskalieren die Spannungen, die sich in Unruhen, Sabotage, Kidnapping und Clankriegen äußern. Hinzu kommt, dass die Clans hochbewaffnet sind und auf eine lange Geschichte von lokalen Konflikten und Klagen gegen den Staat wegen fehlender Entwicklung zurückblicken können. Den Landbesitzern wird heute mehr Feuerkraft durch moderne, Polizei und Soldaten gestohlene oder abgekaufte Waffen zugeschrieben als dem gesamten Militär des Landes. Das Risiko eines zweiten Bougainville Konflikts ist daher gegeben, obwohl wahrscheinlicher ist, dass die Regierung willkürlich Stillhaltegeder zur Beruhigung der Lage zahlen wird.

Die beiden hier skizzierten Reports von Jubilee Australia sind mehr als erhellend. Sie zeigen für PNG erneut den Zusammenhang von Ressourcenextraktion und dadurch geschaffener sozialer Desintegration, Armut und Gewalt. Die einzigen Profiteure des Gasprojekts sind die internationalen Rohstoffkonzerne und deren Aktionäre. Die schlechte Politik, die Korruption und eine dysfunktionale Administration haben die potenziellen wirtschaftlichen Vorteile des Projekts zunichtegemacht. Klar ist, dass der Anteil des Landes und seiner Bürger am verteilbaren Kuchen viel zu gering ist. Statt nun einen in sich konsistenten und transparenten Vertragsrahmen zu entwickeln, der auch die erwarteten Ergebnisse zeitigt, setzt die Regierung auf die schnelle Umsetzung weiterer Großprojekte. Geplant ist eine Verdopplung der bisherigen Erdgasexporte, die mit ExxonMobils P'nyang Projekt in der Western Provinz sowie den beiden in der Gulf Provinz angesiedelten Vorhaben von Totals Elk Antilope Feld und dem Offshore-Projekt Twinza Pasca realisiert werden sollen. Die beiden Reports sind verfügbar auf der Website: <https://www.jubileeaustralia.org/>