



Dossier Nr. 48

Umweltzerstörung - Ethnizität - "bad governance"

Modernisierungskonflikte am Beispiel der Ok Tedi Mine

in Papua-Neuguinea

Beitrag zur Tagung "Schatzinseln in der Südsee - Bergbau im Südpazifik"

vom 23. bis 25. Oktober 1998 in der Evang. Akademie Tutzing

Autor: Roland Seib

Datum: Dezember 1998

Umweltzerstörung - Ethnizität - 'bad governance' Modernisierungskonflikte am Beispiel der Ok Tedi Mine in Papua-Neuguinea

Roland Seib

Melanesian Institute, Goroka

We declare our fourth goal to be for Papua New Guinea's natural resources and environment to be conserved and used for the collective benefit of us all, and be replenished for the benefit of future generations. (Das vierte National Goal and Directive Principle der Verfassung von Papua-Neuguinea von 1975; Papua New Guinea 1991: 190)

Im Juni 1994 legten Anwohner des Ok Tedi Flusses in Papua-Neuguinea (PNG) eine vier Milliarden US\$ Klage wegen Umweltzerstörung gegen den Hauptaktionär der dort gelegenen Kupfermine, die australische *Broken Hill Proprietary* (BHP), in Melbourne ein. Die Nachrichtenmeldung vom Widerstand und Kampf der 30.000 Subsistenzbauern gegen einen mit dem Staat kollaborierenden rücksichtslosen multinationalen Konzern ging um die Welt. Selbst im fernen Washington nahm Verbraucherschutzanwalt Ralph Nader die Mine als Skandal globalen Ausmaßes ins Visier. Der im Juni 1996 geschlossene Vergleich über die Auszahlung und Investition von 210 Millionen Kina ist von Presse und internationalen Umweltorganisationen als Triumph Davids gegen Goliath zugunsten einer ökologisch dauerhaften Entwicklung gefeiert worden.

Daß dieses von weiten Teilen der Öffentlichkeit und Nichtregierungsorganisationen (NGO) gerne angenommene eindimensionale Bild kaum der Realität in Papua-Neuguinea entspricht, steht außer Frage. Weder werden die Probleme und (Partikular-) Interessen der Kläger sichtbar, noch der Kontext eines langsam verfallenden Staates, der sich unfähig zeigt, existentielle Dienstleistungen wie die

Gesundheitsversorgung, Bildung und Infrastruktur gegenüber der ländlichen Bevölkerung zu gewährleisten. Trotz einer ständig wachsenden volkswirtschaftlichen Dominanz des Bergbaus, der Ölindustrie und der Forstwirtschaft und entsprechend steigender Regierungseinnahmen sind staatliche Institutionen im ländlichen Raum mehr denn je nichtexistent. Der vorliegende Beitrag geht den Ursachen des Konflikts um die Mine nach, benennt die Interessen der unterschiedlichen Akteure und beschreibt den gesellschaftlichen Kontext für die fehlenden staatlichen Entwicklungsbemühungen.

Umweltkrise am Ok Tedi Fluß?

Die von dem Konsortium *Ok Tedi Mining Ltd.* (OTML) betriebene Tagebauminerale ist in der Western Province nahe der Grenze zu Westpapua gelegen (als umstrittene Provinz Irian Jaya seit 1968 Teil Indonesiens). Die nur per Flugzeug oder Schiff über den Fly River vom Meer aus erreichbare Region gehört zu den abgelegensten des Landes. Trotz der Einschätzung einer OTML-Umweltstudie von 1984, daß das "only noticeable thing will be the water will probably look a little more dirty" (zit. in Burtin 1997: 51), war die US\$ 1,5 Milliarden teure Mine von Produktionsbeginn an mit Umweltproblemen konfrontiert. Zwei Zyanidunfälle Mitte 1984 (in der Goldabbauphase 1984-88) und der Kollaps des geplanten Rückhaltedammes für die beim Abbau entstehenden Produktionsrückstände weckten schon frühzeitig Mißtrauen in bezug auf die Umweltverantwortlichkeit der Projektbetreiber. Es steht heute außer Zweifel (und darin stimmen alle Studien überein), daß die von der Mine ausgehende Umweltbelastung für die Ok Tedi Flußregion erheblich ist und daß diese sich flußabwärts stetig verringert.

Eine Umweltbeeinträchtigung bzw. Zerstörung entlang des Ok Tedi Flusses ist allerdings erst mit der überproportionalen Zunahme der Produktionsrückstände mit Beginn des vollen Kupferabbaues im Jahr 1988 festzustellen. Grund ist der aus Rentabilitätsgründen nicht erfolgte Bau eines Rückhaltedammes. Damit werden die feinen kupferreichen Bearbeitungsrückstände (tailings)ⁱ und der beim Abbau

entstehende Abraum (waste rock) unbehindert in das Flußsystem des Ok Tedi abgegeben (die Abgabe von Produktionsrückständen in Flüsse oder das Meer erfolgt ebenso in allen anderen Bergbauminen in PNG).

Pläne des Unternehmens für 1991-95 sahen die jährliche Abgabe von 25 Mio. Tonnen Erzurückständen (ore residue) und 40 Mio. Tonnen Abraum in den Fluß vor. Das sind 65 Mio. Tonnen pro Jahr oder 180.000 Tonnen täglich. Dies entspricht dem 13-fachen der natürlichen Sedimentbelastung und dem 40fachen dessen, was noch 1984 von OTML angenommen wurde (Burton 1997: 37, Filer 1997a: 62, Jackson 1993: 143).

Die Ablagerungen führen zu einem Anstieg des Flußbettes. Bei Regenfall kommt es zur regelmäßigen Überflutung. An den Fluß angrenzendes fruchtbares Land und damit auch die Gärten der Anwohner werden mit Sedimenten überlagert. Bäume und Gartenprodukte sterben ab. Schon im Jahr 1988 lagen firmeninterne Schätzungen über einen Anstieg des Ok Tedi um zwei Meter vor, die 1991 aus Gründen der Navigationssicherheit der kupfertransportierenden Lastkähne im Fly River auf 3,5 Meter erhöht wurden. Mitte 1992 ging die Umweltabteilung von OTML, die spätestens seit 1991 eigene Umweltrecherchen unternahm, von einem Waldsterben von 8 km² aus. OTML-Schätzungen im November 1996 beziffern den abgestorbenen Regenwald bereits auf knapp 38 km² und die belastete Fläche auf weitere knapp 53 km² allein entlang des Ok Tedi (0,4 km² bzw. 15,2 km² entlang des oberen Fly River)(Burton 1997: 39).

Erschwert wird die Umweltbelastung allerdings auch durch natürliche Gegebenheiten wie das Klimaphänomen El Nino (starker Regenfall) und die geographische Instabilität der Region, die von OTML seit der Produktionsaufnahme als Grund für den Nichtbau des Rückhaldedammes angegeben wird. So führte der Bergrutsch des Vancouver-Kammes nahe der Mine im August 1989 zu einer einmaligen Abgabe von 70 Mio. Tonnen Gesteinsmaterial in den Ok Tedi (Jackson 1993). Das entspricht mehr als der Jahresbelastung durch die Mine.

Erste Beschwerden über die Umweltbeeinträchtigung durch Bewohner des unteren Ok Tedi gab es bereits nach der Aufnahme der Kupferproduktion im Jahr 1988. Im gleichen Jahr erhielt OTML über eigene Mitarbeiter die Mitteilung, daß eine Petition über die Beeinträchtigung der Lebensbedingungen durch die Anwohner beabsichtigt sei. 1989 bereits erfolgten Forderungen nach einer Kompensationszahlung in Höhe von 13,5 Millionen Kina sowie nach einer von OTML unabhängigen Umweltkontrolle (vgl. ausführlich Burton 1997: 42ff.).

Bis heute operiert die Mine ohne jegliche staatliche Umweltaufsicht. Das zuständige *Department of Environment and Conservation* (DEC) sah sich bisher aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nicht in der Lage, mittels eigener Analysen die Arbeit der OTML-Umweltabteilung auf ihre Richtigkeit hin zu kontrollieren. Zudem ist der Betreiber (dies galt auch für die Panguna-Mine auf der Insel Bougainville) von den Umweltvorschriften des "Environmental Planning Act", des "Environmental Contaminants Act", beide von 1978, und des "Water Resources Act" von 1982 befreit. Die Regierung als 20%iger Anteilseigner der Mine und gleichzeitiger Kontrolleur und Ansprechpartner der Bevölkerung schiebt die Verantwortlichkeit von sich und überläßt der Bergbauindustrie eine Art Selbstregulierung.

Direkt betroffen von der Sedimentbelastung der Mine sind am Ok Tedi 27 Dörfer, für die der Fluß und seine Ressourcen wesentliche Subsistenzquelle des täglichen Lebens darstellt. Im Jahr 1989 waren dies 5.000 Menschen, die den Yonggom und Ningerum Sprachgruppen auf der westlichen Seite und der Awin-Sprachgruppe auf der östlichen Seite des Flusses angehörten. Am dem Ok Tedi folgenden 800 km langen Fly River kommen weitere 75 Dörfer mit 25.000 Bewohnern hinzu, die den Fluß als Lebensgrundlage nutzen. Die Zahl derjenigen, die von der Umweltbelastung in unterschiedlichem Umfang betroffen sind und daher Entschädigung fordern könnten, war 1989 30mal höher als ursprünglich angenommen.

Die Hauptprotagonisten des Widerstandes und der Klage gegen BHP, Alex Maun und Rex Dagi, stammen aus sieben Yonggom Dörfern des südlichen Ok Tedi mit 2.000 Bewohnern aus acht ethnischen Gruppen. Die auf der anderen Flußseite

lebenden Awin waren dagegen aufgrund ihres Zugangs zur Tabubil-Kiunga-Straße und damit der Möglichkeit der Erzielung von Cash-Einkommen weit weniger an der Klage interessiert als ihre Nachbarn (Filer 1997a: 65f., Banks and Ballard 1997: 8).

Der Protest und die Kompensationsforderungen der Yonggom-Gemeinschaften richten sich allerdings nicht nur gegen die Umweltzerstörung allein. Gefordert wird u.a. auch eine Beteiligung an den Royalties. Verwiesen wird auf die eigentlichen Landeigentümer des direkten Minengebiets, die neben Kompensationszahlungen von den vielfältigen Dienstleistungen des Betreibers profitieren (s.u.). Sie dagegen, die unter den schweren Umweltbeeinträchtigungen zu leiden hätten, seien von allen Vorteilen der Mine ausgeschlossen. Zu Frustrationen führt auch, daß sich keine der mit der Minenöffnung erhofften Entwicklungsimpulse erfüllt haben. Die Flußregion gehört weiterhin zu den am wenigsten entwickelten Regionen des Landes.

Erschwert wird die angespannte ökologische Situation durch 6-7.000 Westpapua-Flüchtlinge, die im Grenzgebiet westlich des Ok Tedi zwischen Ningerum und der Fly River-Schleife leben. Etwa 4.000 der Flüchtlinge gehören den Yonggom und damit der Ethnie der Kläger an. Deren Gesamtbevölkerung belief sich 1991 auf 4.638 Menschen. Die Verdopplung der Bevölkerung zwischen der Grenze und den Flüssen Ok Tedi und Fly führt zur erheblichen Inanspruchnahme und Ausbeutung der vorhandenen Ressourcen, und dies in dem Gebiet, das am stärksten der Umweltbelastung ausgesetzt ist. Der Bevölkerungsdruck hat mittlerweile in dem ursprünglich spärlich besiedelten Yonggom-Land dazu geführt, daß die Fläche des in Grasland umgewandelten Regenwaldes weit größer ist, als alle belasteten Flächen um die Mine und entlang dem Ok Tedi zusammen (King 1997: 107f., Burton 1997: 38)

Trotz der erheblichen Umweltzerstörungen und Belastungen entlang des Ok Tedi und der zunehmenden Beschwerden der Anwohner seit Ende der 80er Jahre haben sowohl die Betreiber wie auch die beteiligte PNG-Regierung jegliche Umweltbeeinflussung und damit Berechtigung zur Kompensation der Flußanwohner verneint. Noch im März 1995, und damit neun Monate nach Klageeinreichung des Yonggom-Clans, hob der (mittlerweile verstorbene) Corporate General Manager von

BHP in Port Moresby, Kipling Uiari, auf einer Bergbautagung in Sydney den "lack of any clear evidence of permanent environmental damage" hervor (zit. in Burton 1997: 49).

OTML richtete zwar 1990 den Lower Ok Tedi/Fly River Development Trust ein, der mit 2,5 Mio. Kina jährlich Dorftwicklungsprojekte fördern soll (Filer 1997a: 70ff.). Die Unterstützung, die 83 Kina pro Person der 30.000 Anwohner entspricht, wurde jedoch von Anfang an von den Sprechern der Kläger als unangemessen für die Naturzerstörung angesehen (Maun in Schöll 1994: 95).

Die Nichtanerkennung der Beschwerden der unteren Ok Tedi-Anwohner unter der Führung von Alex Maun und Rex Dagi ließ diese schließlich Anfang der 90er Jahre nach Verbündeten von außerhalb der Region und des Landes suchen. Die Kooperation mit nationalen wie internationalen NGOs und unabhängige Umweltstudien war die Folge (insb. Wau Ecology Institute, Starnberger Institut, Australian Conservation Foundation; vgl. Schöll 1994, Filer 1997a). Die Kombination aus Umweltbelastung der Flußregion verstärkt durch die Anwesenheit der Flüchtlinge, die Ablehnung von Entschädigungszahlungen und die Vernachlässigung von staatlicher Seite bei der Verbesserung der Lebensbedingungen kulminierten schließlich in der Klage, die von der australischen Anwaltskanzlei *Slater & Gordon* im Juni 1994 in Melbourne gegen den Mehrheitseigner und Betreiber BHP eingereicht wurde.

Ergebnisse der Entschädigungsklage der unteren Ok Tedi-Anwohner

Der im Juni 1996 ausgehandelte Vergleich zwischen den Klägern und BHP sieht folgende Ausgaben des Betreiberkonsortiums vor:

- 110 Mio. Kompensationszahlung für Entwicklungsprojekte der Ok Tedi/Fly River Anwohner über die Restlaufzeit der Mine verwaltet durch den *Heduru Trust Fund*,
- 40 Mio. für die direkt betroffene Bevölkerung (das sind 15 Dörfer der zwei Sprachgruppen Yonggim und Awin westlich und östlich des unteren Ok Tedi)

aufgeteilt in Zahlungen von 23 Mio. an einen *Community and Development Fund* für Entwicklungsprojekte sowie 17 Mio. an Landbesitzer und einen *Future Generations Fund*,

- 60 Mio. für das Ausbaggern der Sedimentablagerungen aus dem Ok Tedi Fluß,
- 7,6 Mio. für Rechtsanwalts- und sonstige Kosten der Kläger (Banks and Ballard 1997, App. 1).

Das Ergebnis wird von Beteiligten nur als Kompromiß gewertet (vgl. Gordon 1997: 144, 161ff., Brunton 1997: 178). Was die weitere Einleitung von Produktionsrückständen und Abraum betrifft (tailings retention scheme), bleibt die Vereinbarung vage. Auch die 110 Mio. Entschädigung sind kein Ergebnis der Verhandlungen, da sie zuvor schon angesichts des Klageverfahrens vom Staat PNG in das dem Minenbetrieb zugrundeliegende Gesetz *Eight Supplemental Agreement 1995* geschrieben wurden. Was als Erfolg des Vergleichs zu verbuchen ist, sind die 40 Mio. für die Ok Tedi Anwohner sowie die Zusicherung, daß das Entschädigungspaket unabhängig von den Kosten für das Ausbaggern der Sedimente und mögliche Rückhaltemaßnahmen sowie generell von der wirtschaftlichen Entwicklung der Mine ist.

Als Ergebnis der Klage zu berücksichtigen ist auch die Erhöhung der Royalties von 1,25% auf 2% des Produktionsoutputs sowie die neue "free equity policy" der Regierung. Danach gehen vom höchstmöglichen 30%igen staatlichen Projektanteil 5% der Anteile kostenlos an die Landbesitzer. Das *Reinstated Eight Supplemental Agreement* von 1996 sieht darüber hinaus vor, daß BHP 8% und die kanadische *Inmet Mining Corp* 2% der Minenanteile dem Staat verkaufen, so daß dieser 10% kostenfrei an die Provinz weitergeben kann. Der Minenanteil von Provinzregierung und Landbesitzern wird sich damit auf 20% erhöhen. Letztere werden nicht nur an Royalties und Kompensationszahlungen, sondern auch an künftigen Dividenden beteiligt. Dem Staat von PNG verbleiben 10%, *Inmet*, die größtenteils die früheren deutschen Anteile von *Degussa, Metallgesellschaft* und *DEG* hält, 18% und BHP 52% (Temu 1997: 187).

Zur wirtschaftlichen Bedeutung der Mine: Verlierer ohne Gewinner?

Der Entwicklungsstrategie lag nach der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1975 der Gedanke zugrunde, die finanziellen Vorteile aus den Minenprojekten zugunsten einer wirtschaftlichen Entwicklung des Landes zu nutzen. Dabei sollten die Einnahmen gerecht zwischen Minenregion, Provinz und dem großen Rest des Landes verteilt werden. Nach 14 Jahren Betrieb der Mine ist die Bilanz allerdings ernüchternd. Von einer nachhaltigen Entwicklung sowohl in der Provinz wie auch landesweit ist wenig festzustellen.

Die 1,5 Milliarden US\$ teure Investition war aufgrund schwieriger geographischer Bedingungen und niedriger Weltmarktpreise für die Anteilseigner bis heute ein großes Verlustgeschäft. Obwohl pro Jahr 334.000 Tonnen Kupferkonzentrat und 8,2 Tonnen Gold exportiert werden (1997), ist bis auf das Jahr 1997 (62,5 Mio.) keine Dividende ausgezahlt worden. Aufgrund der Produktionsausfälle wegen der El Nino-Trockenheit ist auch in den kommenden Jahren kaum damit zu rechnen. Der Staat konnte allein 377 Mio. Kina Steuer- und Zolleinnahmen sowie Royalties (bis 1990, seitdem gehen diese zu 30% an die Landbesitzer und zu 70% an die Provinzregierung) verbuchen (OTML 1998: 9,18ff.). Die fehlende Rentabilität dürfte neben der Schließung der Bougainville Mine im Jahr 1989 auch dafür verantwortlich sein, daß der Staat weder auf den Bau eines Rückhaltedammes noch auf einer Kompensation der 30.000 Flußanwohner insistierte.

Sieht man von der Umweltzerstörung und dem massiven sozialen Wandel ab, den die Subsistenzgesellschaften aufgrund des Bergbaus aufgezwungen bekamen, so haben finanziell allein die ursprünglich (1981) 1.000 Landbesitzer im Minengebiet (Filer 1997a: 64) und die Provinzregierung profitiert. Deren Zahlungen erfolgten unabhängig von der OTML-Ertragslage. Die Landbesitzer konnten neben 8,9 Mio. an Pachtzahlungen (special mining lease) und 13,5 Mio. an Royalties vor allem von der wesentlich verbesserten Gesundheits- und Bildungssituation sowie von den Trainings-, Beschäftigungs- und Geschäftsgründungsmöglichkeiten profitieren (vgl. OTML 1998: 2f., Jackson 1993). Noch besser stehen allerdings die Landbesitzer des für den nie gebauten Rückhaltedammes ursprünglich eingeplanten Ok Ma Flusses dar, da sie keine Umweltnachteile haben, die Vorteile des Projektes einschließlich

von Pachtzahlungen (bis zu 350 Kina pro Jahr und Person) aber voll in Anspruch nehmen können (vgl. Burton in Filer 1997a: 84). Seit 1982 wurden insgesamt 76,7 Mio. allein für Pacht und Entschädigung ausgezahlt (OTML 1998: 3).

Neben den Landverpächtern hatte vor allem die Regierung der Western (oder Fly) Provinz erhebliche Einnahmesteigerungen zu verzeichnen. Deren Sitz befindet sich in der Stadt Daru, einer Enklave auf einer dem Festland nahe dem Fly River Delta vorgelagerten Insel. Neben 70% der Royalties und einer Special Support Grant (seit 1990) von zuletzt 5,3 Mio. pro Jahr für Entwicklungsprojekte stiegen die finanziellen Zuschüsse der nationalen Regierung an die Provinz von 2,9% (1984) auf 7,7% (1991) aller Zuschüsse an die 19 Provinzen. Sie verfügte damit über den höchsten Pro-Kopf-Zuschuß aller Provinzen in PNG (Jackson 1993: 59). Im Jahr 1992 übertraf diesbezüglich nur die Hochlandprovinz Enga mit der Porgera-Goldmine die Western Provinz. Der Zuschuß belief sich 1992 auf knapp 24 Mio. (Burton 1998: 160). Im Haushalt 1998 ist der Transfer der Zentralregierung bereits auf 34,2 Mio. angestiegen. Von dem Gesamthaushalt in Höhe von 55,1 Mio. entfallen 20,1 Mio. auf Provinzeinnahmen, von denen wiederum 9,7 Mio. aus Royaltiezahlungen stammen (Fly River Prov. Gov. 1998).

Das im Landesvergleich hohe Haushaltsniveau spiegelt sich allerdings nicht in der Entwicklung der Provinz wider. Die Provinzhauptstadt wird von einem Beobachter wie folgt beschrieben: "Daru town is very little different in physical appearance today from what it was ten years ago. There are no material signs of any great expansion resulting from increased administrative funding." (Jackson 1993: 60) Noch in diesem Frühjahr mußte der Flugplatz der Provinzhauptstadt geschlossen werden, da sich die Verwaltung außerstande sah, die Landepiste instand zu halten.

Schlimmer sieht es im großen Rest der Provinz (außerhalb des Mineneinflußgebietes) aus. Die Versorgung mit staatlichen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit liegt darnieder. Insbesondere die lebenswichtige Gesundheitsversorgung ist in einem katastrophalen Zustand und hat sich eher verschlechtert denn verbessert. Im Februar 1997 stand den 110.000 Bewohnern der Provinz außer den drei von OTML bezahlten Betriebsärzten kein Mediziner zur

Verfügung. Diese hatten nicht nur die Minenstadt Tabubil, sondern auch die Stadt Kiunga mit zu versorgen (eigener Besuch des Tabubil Health Centre). Im August 1998 sah die medizinische Versorgung mit einem staatlich angestellten Arzt in Daru und drei von den Kirchen bezahlten Medizinern auf den Missionsstationen Balimo (Catholic Church) und Runginae (Evangelical Church of Papua) nur wenig besser aus (Taufa, persönl. Komm. 6.10. 98). Die meisten der Menschen müssen bis zu drei Tage zu laufen, um überhaupt zu einem Gesundheitsposten zu gelangen (Taufa 1997). Für Infrastrukturverbesserung, Beratungsdienste oder Entwicklungsprojekte gibt es keine Belege.

Die große Frage ist, wofür die hohen Einnahmen der vergangenen Jahre verwendet wurden. Burton (1997,1998) zeigt auf, daß ein großer Teil der Gelder in Kleinbeträgen bis zu 5.000 Kina für undefinierbare Projekte auf den Dörfern ausgehändigt wurde: "the `spending disease´ extends right down to grass-root level, with the smallest community joining in the clamour for its own `project´ which... is only a front for direct income." (Burton zit. in Filer 1997: 75f.) Wie sich auch landesweit zeigt, sind die lokalen Gemeinschaften keineswegs machtlos in ihrem Bemühen, an dem Wohlstand teilzuhaben. Scheinfirmen im Busch konkurrieren um Straßenprojekte im Wert von 130.000 Kina, deren Implementierung später nie kontrolliert wird.

Hinzu kommen pure Inkompetenz, Mißmanagement und vermutlich auch Korruption. So erreichten im Jahr 1990 von dem ersten Infrastrukturzuschuß in Höhe von 3,1 Mio. nur 200.000 die Provinz. Der große Rest versickerte in der Hauptstadt (Burton 1998: 161). Von 1982-87 und von 1992-94 war die Regierung aufgrund von Korruptionsvorwürfen und Unregelmäßigkeiten suspendiert, ohne daß sich danach erkennbar wesentliches geändert hätte. Zu nennen sind heute auch Prestigeprojekte. So bemüht sich derzeit der Premier der Provinz, Norbert Makmop, einen `Flying Doctor Service´ aufzubauen, der allein drei Mio. Kina an Betriebskosten jährlich verschlingt (Post-Courier 10.7.98). Der breiten Bevölkerung im Busch wird dies wenig nützen, da es dieser vor allem an Primärversorgung mangelt.

Angesichts der skizzierten Unfähigkeit und Verschwendung auf Provinzebene erhalten die Dienstleistungen der Bergbaumine erst ihren hohen Stellenwert. Es wird deutlich, daß OTML als de facto-Verwaltung fungiert. Seit Beginn der 80er Jahre ermöglichte die Mine eine dramatische Verbesserung der Gesundheits- und Bildungssituation ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau (vgl. Jackson et al. 1995). Auch wenn der direkte wirtschaftliche Einfluß der Mine aufgrund ihres Enklavencharakters begrenzt bleibt, so sind die subventionierten Hilfen erheblich. Dies betrifft besonders die Initiierung lokaler Wirtschaftsaktivitäten. Zu nennen sind die landwirtschaftliche Beratung (Ölpalmen), die Fischfangförderung sowie die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen entlang dem Fly River.

In diesem Kontext ist es auch nachvollziehbar, daß entsprechend der Forderung der Flußanwohner die Verantwortung des für Entwicklungsprojekte reservierten *Special Support Grant* (SSG) der Provinzregierung entzogen und nun dem *Lower Ok Tedi/ Fly River Development Trust* übertragen wird. Dies wird die Aktivitäten von OTML als "contract administration" (Filer 1997b: 250) der Provinz weiter ausweiten. Angesichts der vielfältigen Unterstützung durch OTML wird auch deutlich, daß, sollten keine weiteren Mineralien in der Provinz gefunden werden, mit der Schließung der Ok Tedi Mine in der Region 'die Lichter ausgehen'. Was an wirtschaftlich dauerhaften Aktivitäten bleibt, ist der schon vor Minenöffnung ausgeübte lokale Krokodilfang und, hohe Preise vorausgesetzt, die Kautschukproduktion, die mit der Unterstützung von OTML erheblich zugenommen hat.

Bad governance, Korruption und Verteilungskonflikte - Die Verschleuderung des gesellschaftlichen Reichtums

Das Bild von kaum sichtbaren positiven Auswirkungen staatlicher Einnahmen aus dem Bergbau spiegeln sich auch landesweit wider. Zu konstatieren ist auch auf nationaler Ebene ein Versagen des Staates, die Bergbaueinnahmen produktiv zugunsten einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger einzusetzen. Eher ist das Gegenteil zu belegen. Seit Mitte der 80er Jahre ist ein deutlicher

Niedergang an Infrastruktur und administrativen Leistungen festzustellen (vgl. Seib 1998b).

Hintergrund ist die Zersplitterung der Gesellschaft in mehr als 800 autonome Ethnien, die sowohl ein nation-building, das Verständnis eines gemeinsamen Staates, bisher verhindert hat als auch Politikern ein erhebliches Maß an persönlicher Macht und Autonomie ermöglicht. Weiterhin vorherrschend ist der Bezug auf die lokale Sprachgruppe und die Region. Dies spiegelt sich auch in der politisch-administrativen Sphäre wider. Da Politiker aufgrund nicht erfüllter Erwartungen gesellschaftlicher Entwicklung meist nur für eine Wahlperiode gewählt werden, suchen sie das Amt zur persönlichen Bereicherung zu nutzen. Auch die eigene Klientel kommt nicht zu kurz. Ein allgemein als Schmiergeldfonds (Electoral Development Fund) titulierter Haushaltsposten erlaubt es jedem Abgeordneten, 500.000 Kina für eigene 'Projekte' zu verteilen. Die Mehrheit der Bevölkerung, die bei diesem Zugriff zu kurz kommt, ergeht sich in Zynismus und Korruptionsvorwürfen, die die Legitimationsprobleme des schwachen Staates weiter unterminieren (vgl. May 1998, Regan 1997).

Die weitverbreitete Erwartung, daß der Staat für eigene Vorteile 'melkbar' sei, setzt sich auch in ländlichen Gebieten fort. Ergibt sich die Möglichkeit vor allem bei Infrastrukturprojekten wie auch im Bergbau, Kompensationforderungen zu stellen, werden diese häufig mit Gewaltandrohung unterstrichen. Da nur der Stamm als Eigentümer des Landes für Entschädigungszahlungen in Frage kommt, ist trotz der Erosion traditioneller Lebensweisen eine Revitalisierung der Tribalität zu beobachten. Hierzu bemerkt Feiler: "...the tendency for all forms of compensation to be placed under the umbrella of 'custom' (a good thing) by those who actually claim them, but then to be repudiated as a form of 'politics' (a bad thing) when the claims are lodged by other people." (1997c: 179)

Lernprozesse aus dem Ok Tedi Konflikt?

Es besteht kein Zweifel, daß die Umweltklage die Entschädigungszahlungen an die Ok Tedi-Anwohner beschleunigt und rechtsgültig abgesichert hat. Eine Kompensation der weiter südlich lebenden Fly River Bewohner ist damit aber nicht erreicht. Eine Klage von Landbesitzern im Heimatland des Minenbetreibers erscheint allerdings zukünftig ausgeschlossen, da diese seit April 1996 durch den *PNG Compensation (Prohibition of Foreign Legal Proceedings) Act* rechtlich ausgeschlossen ist.

Was OTML angeht, so vertritt der Konzern weiterhin die Auffassung, daß die materiellen Gewinne aus dem Bergbaubetrieb die Veränderungen und Belastungen der sozialen, kulturellen und ökologischen Lebensbedingungen der Landbesitzer weit übersteigenⁱⁱ. Dagegen scheinen andere Projekte und die Bergbauindustrie generell aus dem Bougainville-Konflikt und der Ok Tedi-Klage gelernt zu haben (vgl. Seib 1998a). Allerdings bezieht sich dies primär auf die Anerkennung und Einbeziehung von Interessengruppen wie NGOs und weniger auf die Umwelteinwirkung, da auch weiterhin alle Bergbauminen in PNG ihre Produktionsrückstände in die Natur abgeben. Dieser Standpunkt geht aus der folgenden Einschätzung von Mitarbeitern des Minenbetreibers *Placer Pacific* hervor:

"In our view, the Ok Tedi case was really about identifying and consulting 'involuntary' stakeholders rather than a debate over the acceptability of Ok Tedi's downstream environmental impact. The Ok Tedi settlement in itself will not obviate the downstream environmental impact from the mine, but has ensured that these involuntary stakeholders are given a greater opportunity to contribute to the decision-making process and share in a larger proportion of mine's benefits." (Murray and Willaims 1997: 200)

Am weitesten mit der Einbindung von NGOs ging bisher der Betreiber der in der Enga-Provinz gelegenen Goldmine Porgera. Mit der Einrichtung des *Porgera Environmental Advisory Komiti* (PEAK) sollen Regierungsdepartments, Forschungsinstitute und Umweltgruppen aus PNG und Australien dazu beitragen, die Umweltperformance der Mine kritisch zu begleiten bzw. zu überprüfen. Der Autor, selbst für sein Institut Mitglied des Komitees, hegt allerdings Zweifel, ob damit die mit dem Minenbetrieb verbundenen Umwelteinflüsse gestoppt werden.

Zudem werden Konflikte teilweise abgefangen, deren Hintergründe (Umweltbelastung, Kompensation) eher einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten. Auch ist es schwierig, die Fachtermini der Gutachten auf ihre Aussage hin zu entziffern. Wiederum zeigt sich das Grundproblem einer fehlenden unabhängigen technischen Expertise, mit der eine Einschätzung der Relevanz der von den Minen gelieferten (Umwelt-) Werte möglich wäre. Sicher angebracht ist der Vorschlag des Greenpeace (PNG) Repräsentanten Brian Brunton (1997: 171), ein Netz externer Experten aufzubauen, die Umwelt-NGOs zwecks Beratung zur Seite stehen.

Dank einer 2,4 Mio. ECU-Finanzierung der Europäischen Union ist zwar mittlerweile eine Ein-Mann-Umweltaufsicht im *Department of Environment and Conservation* in Port Moresby etabliert worden, die die ökologischen Auswirkungen der vier derzeit arbeitenden Minen kontrollieren soll. Die Arbeit der Stelle wird allerdings aufgrund ihrer begrenzten Kapazität nur Stichproben nehmen können und daher primär von den Umweltdaten der Minen abhängig sein. Ob im Konfliktfall einer zu hohen Schadstoffbelastung das relativ bedeutungslose Ministerium, das erst kürzlich vor der Degradierung zum einfachen Umwelt"office" stand, fähig sein wird, gegen das 'starke' Bergbauministerium und die Regierung in diesem Interessenkonflikt Umweltauflagen durchzusetzen, scheint mehr als zweifelhaft.

Perspektiven: Eskalation gesellschaftlicher (Modernisierungs-) Konflikte

Der Vergleich über die Umweltklage der Ok Tedi-Anwohner sieht keine definitive Lösung der Umweltproblematik vor. Weiterhin werden die Produktionsrückstände in die Natur abgegeben. Das bedeutet, daß der in PNG derzeit betriebene Bergbau zu einer signifikanten Umweltbelastung bzw. -zerstörung führt, ohne zu einem dauerhaften Anstieg der Lebensqualität der Mehrheit der Bürger beizutragen.

Unabhängig von der notwendigen Lösung des Problems der unbehinderten Einleitung der Produktionsrückstände in die Natur werden die gesellschaftlichen

Widersprüche in PNG weiter eskalieren. Angesichts der permanenten Haushalts- und Währungskrise wird die nationale Regierung auch zukünftig auf den Ausbau des Bergbau- und Ölsektors setzen, um zumindest Steuer- und Deviseneinnahmen zu erzielen. Da die hohen Erwartungen weder der Anwohner von Bergbauprojekten noch der vernachlässigten ländlichen Bevölkerung PNGs hinsichtlich einer wirtschaftlichen Entwicklung eingelöst werden, wird die Spirale an Verteilungskonflikten, werden Kriminalität und Korruption sowohl in städtischen Gebieten wie auch ländlichen Regionen zunehmen. Dies wiederum wird das Vertrauen der ausländischen Unternehmen in die Regierung weiter schwächen und damit Neuinvestitionen im Land in Frage stellen.

Verringerte Staatseinnahmen werden den Rückgang öffentlicher Dienstleistungen insbesondere im ländlichen Regionen beschleunigen, damit ländliche Armut vergrößern und den Abwanderungstrend in urbane Zentren erhöhen, was wiederum zur beschleunigten Erosion der (semi-) traditionellen Gesellschaften beiträgt. Absehbar ist weder eine Vision für einen gesellschaftlich gehbaren Weg nationaler Entwicklung in Sicht noch eine nationalbewußte Elite, die durch persönliches Vorbild sinnstiftend wirken könnte und einen solchen nationalen Weg gegen die vielfältigen Partikularinteressen der Ethnien durchsetzen könnte.

Anmerkungen

1. Offizielle Schätzungen über die Toxizität des bei der Bearbeitung und Zerkleinerung des Erzes entstehenden und in die Natur abgegebenen feinen Puders existieren nicht, da das zuständige Umweltministerium bisher über keine Umweltaufsicht verfügte. Eine unabhängige Studie von Hettler und Lehmann kommt zu folgenden Ergebnissen: "Of the trace metals contained in the Ok Tedi mine waste, copper is of main environmental concern....The discharge of mining residues into the Ok Tedi/Fly River system leads to a substantial deposition of copper-rich material in the Middle-Fly River floodplain.... Even a thin layer of copper-rich material may have a negative ecological impact....The copper pollution in the Fly River flood-plains is of persistent nature. Even after the cease of deposition of copper-rich suspended load, the environmentally detrimental effects will continue to exist." (S. 48f.)

2. Mit den Worten des früheren BHP-Managers Kipling Uiari: "The evidence shows that the project is making a lasting social and economic contribution to Papua New Guinea's development which outweighs the relatively short term environmental impact occurring." (1996: 43)

Literatur

Banks, Glenn & Ballard, Chris (eds.)(1997): *The Ok Tedi settlement: issues, outcomes and implications*. Australian National University, Canberra

Brunton, Brian (1997): The perspective of a Papua New Guinea NGO. In: Banks, Glenn & Ballard, Chris (eds.)(1997): *The Ok Tedi settlement: issues, outcomes and implications*. Australian National University, Canberra, pp. 167-182

Burton, John (1997): *Terra nugax* and the discovery paradigm: how Ok Tedi was shaped by the way it was found and how the rise of political process in the North Fly took the company by surprise. In: Banks, Glenn & Ballard, Chris (eds.)(1997): *The Ok Tedi settlement: issues, outcomes and implications*. Australian National University, Canberra, pp. 27-55.

Burton, John (1998): Mining and maladministration in Papua New Guinea. In: Lamour, Peter (ed.), *Governance and reform in the South Pacific*. Australian National University, Canberra, pp. 154-182

Filer, Colin (1997a): West Side Story: the state's and other stakes in the Ok Tedi mine. In: Banks, Glenn & Ballard, Chris (eds.)(1997): *The Ok Tedi settlement: issues, outcomes and implications*. Australian National University, Canberra, pp. 56-93.

Filer, Colin (1997b): Resource rents: Distribution and sustainability. In: Temu, Ila (ed.), *Papua New Guinea: A 20/20 vision*. Australian National University, Canberra pp. 222-260

Filer, Colin (1997c): Compensation, rent and power in Papua New Guinea. In: Toft, Susan (ed.), *Compensation for resource development in Papua New Guinea*. Law Reform Commission of PNG, Port Moresby and Australian National University, Canberra, pp. 156-189.

Fly River Provincial Government (1998): Budget 1998. Daru.

Hettler, Jörg and Lehmann, Bernd (1995): *Environmental impact of large-scale mining in Papua New Guinea: Mining residue disposal by the Ok Tedi copper-gold mine*. Fachbereich Geowissenschaften, Freie Universität Berlin

Jackson, Richard (1993): *Cracked pot or copper bottomed investment? The development of the Ok Tedi project 1982-91, a personal view*. James Cook

University, Townsville.

Jackson, Richard et al. (1995): Towards sustainable development in the Ok Tedi impact area. A Consultancy Report to Ok Tedi Mining Ltd. James Cook University

King, David (1997): The big polluter and the constructing of Ok Tedi: eco-imperialism and underdevelopment along the Ok Tedi and Fly Rivers of Papua New Guinea. In: Banks, Glenn & Ballard, Chris (eds.)(1997): *The Ok Tedi settlement: issues, outcomes and implications*. Australian National University, Canberra, pp. 94-112.

May, Ron (1998): From promise to crisis: a political economy of Papua New Guinea. In: Lamour, Peter (ed.), *Governance and reform in the South Pacific*. Australian National University, Canberra pp. 54-73.

Murray, Gavin and Williams, Ian (1997): Implications for the Australian mining industry: a corporate perspective. In: Banks, Glenn & Ballard, Chris (eds.)(1997): *The Ok Tedi settlement: issues, outcomes and implications*. Australian National University, Canberra, pp. 196-204.

Ok Tedi Mining Limited (1998): Historical Statistics at year ending December 1997. Tabubil

Papua New Guinea (1991): The Constitution of the Independent State of Papua New Guinea. In: University of the South Pacific, *Pacific Constitutions Vol 2*. Independent States of Melanesia and Micronesia. Reprinted pp. 175-313

Regan, Anthony J. (1997): The Papua New Guinea policy-making environment as a window on the sandline controversy. In: Dinnen, Sinclair et al. (eds), *Challenging the state: the Sandline Affair in Papua New Guinea*. Australian National University, Canberra, pp. 82-93.

Schöll, Hans-Martin (ed.)(1994): *Development and environment in Papua New Guinea: an overview*. Melanesian Institute, Goroka

Seib, Roland (1998a): Mining and the community for Asian and Pacific Nations - Ein Konferenzbericht. In: Rundbrief, Pazifik-Informationsstelle Neuendettelsau, Oktober, S. 4-6

Seib, Roland (1998b/forthcoming): The myth of wealth or the growth of social inequality - An assessment of the results of research programs on poverty in Papua New Guinea. In: *Catalyst*, Goroka, 15p.

Taufa, Tukutau (1997): Baseline Health Survey in Parts of the Lagaip, Strickland Rivers and the Lake Murray Areas. Unisearch, Port Moresby December.

Temu, Ila (1997): Government and landowner equity: contexts for the Ok Tedi case.

In: Banks, Glenn & Ballard, Chris (eds.)(1997): *The Ok Tedi settlement: issues, outcomes and implications*. Australian National University, Canberra, pp. 183-188.

Uiari, Kipling (1996); Sustainable development in Papua New Guinea. The Ok Tedi Experience. In: *From Rio to Rai*. Vol. IV. University of PNG, Port Moresby pp. 41-45.