



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Haben und Nichthaben

Verantwortungsvolle Ressourcenpolitik im 21. Jahrhundert

von Barbara Unmüßig und Lili Fuhr

Berlin, Mai 2007

Ein verantwortungsvoller Umgang mit den natürlichen Ressourcen steht auf der Agenda der G8-Staaten. Aus unserer Sicht mangelt es aber an wirklichen Reformansätzen. Nachhaltige und verantwortungsvolle Ressourcenpolitik ist eine politische Schlüsselfrage. Jenseits des dringlichen und massiven Abbaus der fossilen Energieträger im gegenwärtigen globalen Energiemix ist es eine weitere drängende und politisch zu bearbeitende Frage, unter welchen ökonomischen, politischen, sozialen und ökologischen Bedingungen Ressourcen genutzt und abgebaut werden und als Quelle für die ökonomische Entwicklung der exportierenden Länder dienen können. Für die grüne politische Heinrich-Böll-Stiftung ist die Einbettung und Verknüpfung des Ressourcenthemas mit dem Klima- und Energiethema selbstverständlich. Und die Frage des ökologischen Umgangs mit natürlichen Ressourcen berührt weitere Kernaufgaben einer grünen politischen Stiftung. Es geht um Verteilungsgerechtigkeit, Demokratie, Menschenrechte und Krisenprävention. Ein transparenter, nachhaltiger und gerechter Umgang mit den natürlichen Ressourcen der Erde ist unserer Ansicht nach entscheidend, um weltweit Frieden zu schaffen und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Mit dem Memorandum „Haben und Nichthaben“ möchten wir einen starken zivilgesellschaftlichen Impuls für den G8 Prozess geben und einen nachhaltigen Beitrag für zukünftige politische Debatten über den Umgang mit natürlichen Ressourcen leisten. Dazu haben wir einige der relevantesten Akteure und Akteurinnen aus der Zivilgesellschaft und Wissenschaft zusammengebracht aus Ländern wie China, Indien, Brasilien, Mexiko, den USA, Südafrika, Kenia, Liberia, Kamerun, Tschad, Angola, Nigeria und verschiedenen europäischen Ländern, um sich gemeinsam auf die Kernherausforderungen zu einigen und politische Empfehlungen und Forderungen an die G8 zu formulieren. Diesen Prozess begreifen wir als ersten Schritt zur Bildung einer internationalen zivilgesellschaftlichen Allianz und zur Stärkung von zivilgesellschaftlichen Positionen in Fragen von Rohstoffpolitik. Das ist dringend erforderlich. In vielen Teilen der Welt müssen zivilgesellschaftliche Organisationen und engagierte Bürgerinnen und Bürger mit politischer Diffamierung und Morddrohungen rechnen, wenn sie sich für mehr Transparenz und einen verantwortungsvollen Umgang mit den Erträgen aus natürlichen Ressourcen einsetzen. Wir sind überzeugt, dass die Zivilgesellschaft viel zur Förderung der Demokratie und einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann. Sie braucht aber ausreichenden Freiraum und politische Freiheit, um diese Aufgabe überhaupt erfüllen zu können.

Herausforderungen des Rohstoffsektors im 21. Jahrhundert

Wir wissen alle: Korruption in großem Maßstab von der Vergabe der Konzessionen bis hin zur Verwaltung und Verteilung der Renteneinnahmen ist nicht die Ausnahme, sondern leider die Regel. Für viele rohstoffreiche Länder des Südens entscheiden sich in diesem Sektor Kernfragen der Demokratie, ist es oft eine Frage von Krieg oder Frieden, ob es gelingt, eine

nachhaltige Ressourcen ‚Governance‘ zu etablieren. Angesichts begrenzter Ressourcen und wachsender Nachfrage geht es also um „Haben und Nichthaben“ und darum, wie sich Rohstoffausbeutung mit Ökologie, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit überhaupt in Einklang bringen lässt.

Verantwortungsvolle, transparente und nachhaltige Rohstoffgewinnung kann heute nicht debattiert werden, ohne den größeren Kontext des Rohstoffsektors im 21. Jahrhundert zu betrachten – eine Perspektive, die viele zivilgesellschaftliche Akteure weltweit teilen. In unseren Augen steht der Rohstoffsektor heute vor verschiedenen miteinander zusammenhängenden Herausforderungen. Wer Zugang zu natürlichen Ressourcen hat, wie die Kontrakte zur Ressourcenausbeutung verhandelt werden und wie die wirtschaftlichen Erträge aus der Nutzung verteilt werden, entscheidet darüber, ob Ressourcennutzung Armut beseitigen hilft, demokratische Teilhabe befördert und Konflikte verhindert oder geradezu das Gegenteil bewirkt: politische Instabilität, Krieg und Unsicherheit.

Die erste Herausforderung ist der Klimawandel: Rohstoffgewinnung hängt eng mit dem Klimawandel zusammen, der zu Recht als größte ökologische Bedrohung gesehen wird. Unser globales Entwicklungsmodell beruht auf fossilen Brennstoffen. Was wir brauchen, ist eine globale Energierevolution und einen radikalen Wandel in unseren Mobilitätspraktiken. Wir müssen Ressourcen für zukünftige Generationen sparen, in dem wir Energieeffizienz erhöhen und gleichzeitig mehr und mehr Investitionen in erneuerbare Energien lenken. Die Zeit drängt, weil es nur ein Zeitfenster von zehn bis fünfzehn Jahren gibt, um gefährlichen Klimawandel zu stoppen.

Die zweite Herausforderung ist der Wettlauf um Rohstoffe: Der enorm hohe Konsum der Verbraucher in Europa, Nordamerika, Japan und Australien hat den größten Anteil am Klimawandel und auf unserem Planeten die tiefsten Spuren in der Umwelt hinterlassen. Der Weltgipfel 2002 in Johannesburg hat deutlich bestätigt, dass unser gegenwärtiges Wachstumsmodell und unsere Konsummuster nicht nachhaltig und nicht aufrecht zu erhalten sind – und das umso weniger, als überall auf der Welt in Ländern wie China, Indien, Brasilien oder Mexiko neue Verbrauchergruppen das westliche Modell rasch übernehmen. Und der globale Norden hat noch nicht begonnen, durch Lebensstilwandel ökologischen Platz zu räumen.

Während der Rohstoffsektor jahrzehntelang von einem Überangebot und sinkenden Preisen gekennzeichnet war, erleben wir jetzt, dass die Preise schnell ansteigen und dass immer mehr daran gezweifelt wird, ob der Bedarf auch langfristig gedeckt werden kann. Im dem für die Weltwirtschaft essentiellen Erdölsektor gewinnt die Frage, ob das „Peak Oil“ bald erreicht sein wird, zunehmend an Bedeutung.

Afrika wird häufig als letzter „unerschlossener“ Kontinent betrachtet, der enorme natürliche Ressourcen bietet. Die Folgen des lange vorherrschenden rentenökonomischen Modells waren und sind politische Instabilität, Armut und Kriege, deren Folgen die afrikanische Bevölkerung trägt. Ob die neuen Investitionen in die Rohstofferschließung und Infrastruktur, wie sie derzeit zahlreich afrikanische Länder erleben, diesen Ländern oder gar dem ganzen Kontinent einen Sprung in der Armutsbeseitigung und in einer friedlichen und demokratischen Entwicklung beschern werden, ist die große politische Herausforderung für **alle** involvierten Akteure.

Die Veränderung der aktuellen Investitionsregimes ist die dritte Herausforderung: Investitionsregeln bestimmen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Ressourcenabbau. Die Ausbeutung der Rohstoffe im Zuge von ausländischen Investitionen muss nicht nur bzgl. ihrer sozialen und ökologischen Auswirkungen auf der lokalen Ebene betrachtet werden. Im größeren Maßstab werden die Regeln in den verschiedenen bilateralen Investitionsabkommen festgelegt, die mehrheitlich die Rechte der externen Investoren schützen. Die meisten dieser Abkommen und Verträge berücksichtigen nicht die langfristigen

ökonomischen, ökologischen und sozialen Effekte. Die rohstoffexportierenden Länder verzichten damit häufig auf Strategien eines Armut mindernden Entwicklungsweges. Es ist deshalb unbedingt erforderlich, dass verbindliche soziale und ökologische Standards für alle Investitionen, Kredite und Abkommen vereinbart werden, um sicher zu stellen, dass Investitionen zur nachhaltigen und sozial gerechten Entwicklung rohstoffreicher Länder beitragen.

Das gilt auch für die vielen existierenden Initiativen und Standards für Nachhaltigkeit im Rohstoffsektor, die allzu häufig auf dem Prinzip der freiwilligen Selbstverpflichtung basieren und selten mit unabhängigen Verifikationsmechanismen ausgestattet. Was wir brauchen, ist ein verbindliches Set von Regeln, das als Level Playing Field für alle Unternehmen in diesem Sektor funktioniert.

Transparenz als Lösungsansatz: Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

Seit ihrem Beginn 2002 hat sich die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)¹ zu einer bedeutsamen Teillösung des Problems der Korruption bei Einnahmeflüssen aus Rohstoffrenten entwickelt. Sie ist schnell bekannt geworden für ihren Multistakeholder Ansatz – sie bindet Regierungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft ein – und hat prominente politische Unterstützung durch die G8 erfahren.

EITI ist jedoch nur als temporäre Initiative angelegt. Langfristig geht es darum, die Ziele und Inhalte von EITI auszubauen und in nationale und internationale Gesetze und Normen zu integrieren. Das ist eine Aufgabe der Regierungen in den Herkunftsländern und Gastländern von extraktiven Industrien. Die Integration von Transparenzkriterien in Regeln zur Aktiennotierung von Unternehmen und in internationale Bilanzierungsstandards sind wichtige Schritte hin zu mehr Transparenz.

Es gibt eigentlich nur zwei (maximal drei) Länder, die EITI aktiv implementieren: Nigeria, Aserbaidshan und seit kurzem Ghana. Länder, die als sog. "free riders" im Strom der EITI mitschwimmen, ohne wirkliche Änderungen herbeizuführen, gefährden die Glaubwürdigkeit der Initiative. Ebenso gefährlich ist die inkohärente Politik von EITI-Unterstützerländern, die bei Korruption und schlechter Regierungsführung in rohstoffproduzierenden Ländern wegschauen, wenn ihre eigenen geopolitischen Interessen und ihre Energiesicherheit berührt sind.

Die EITI wird in den kommenden Jahren einige Herausforderungen bestehen müssen – falls sie versagt, wird sie schnell ihre Glaubwürdigkeit verlieren. Die eine Herausforderung bezieht sich auf das Mandat der Initiative: Die EITI – abgesehen von allem Positiven, das sie bewirkt, ist lediglich dafür vorgesehen, einen Aspekt ressourcenbedingter Korruption zu lösen – den Fluss der Einnahmen von den Unternehmen zu den Regierungen der Gastländer, in denen sie operieren. Sie behandelt zwei wesentliche Aspekte des Problems nicht: Transparenz bei der Vergabe von Konzessionen und Verträgen und die Rolle des internationalen Finanzsystems beim Diebstahl von Rohstoffeinnahmen.

Das andere Problem bezieht sich auf die involvierten Akteure: Der EITI-Ansatz muss fest in der internationalen Politikarena verankert werden, in dem mehr einkommensstärkere Rohstoffproduzenten im Nahen Osten und Russland mit einbezogen werden. EITI muss aber auch die Unterstützung Chinas und Indiens als wichtige Konsumenten gewinnen. Die G8 haben bereits die Notwendigkeit erkannt, die Schwellenländer mit an Board zu holen. Sie müssen jetzt

1 Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) zielt auf die Transparenz der Einnahmen aus den extraktiven Industrien. EITI arbeitet auf freiwilliger Basis, während die internationale Publish What You Pay Kampagne zwar EITI unterstützt, jedoch eine verbindliche Offenlegung von Steuern, Abgaben und anderen Zahlungen der extraktiven Industrien an die Gastregierungen fordert. (siehe: <http://www.publishwhatyoupay.org>, <http://www.eitransparency.org>)

das Thema Transparenz über den bestehenden Rahmen der EITI hinaus verhandeln und Transparenz in der Konzessionsvergabe, Vertragsgestaltung und im Bankensektor in ihren Outreach Dialog mit den Schwellenländern einbauen.

Alle Bemühungen, einen transparenten und fairen Zugang für alle Akteure zur globalen Rohstoffbasis zu sichern, werden den wachsenden Rohstoffhunger der Schwellenländer (allen voran China und Indien) berücksichtigen müssen. Dabei müssen sie aber dem heute zu beobachtenden Drang widerstehen, diese neuen Akteure für die Fehler und hohen Verbrauchsdaten der traditionellen Rohstoffnachfrager verantwortlich zu machen. Das wachsende Engagement Chinas im afrikanischen Rohstoffsektor bietet eine große Chance für afrikanische Regierungen, faire Spielregeln für alle Akteure zu schaffen.

Wir müssen unsere Anstrengungen massiv steigern, damit der Prozess der Festlegung und Kontrolle von Standards zu einem Dialog auf Augenhöhe wird. Dafür müssen alle Beteiligten eingeladen werden, gleichberechtigt an diesem Prozess mitzuwirken. Damit sind explizit die Akteure aus den Schwellenländern gemeint, ebenso wie die Bevölkerung in den produzierenden Regionen.

Das Memorandum der Heinrich-Böll-Stiftung „Haben und Nichthaben – Verantwortungsvolle Ressourcenpolitik im 21. Jahrhundert“ ist der Beginn eines solchen Dialogprozesses auf Augenhöhe unter Beteiligung von Repräsentantinnen und Repräsentanten aus rohstoffproduzierenden Ländern Afrikas, traditionellen Rohstoffimporteuroländern und den Schwellenländern. Wir hoffen sehr, dass dieses Sprachrohr einer sich formierenden zivilgesellschaftlichen Allianz bei den G8 und darüber hinaus Gehör finden wird!