

Ich unterstütze Ihre wichtigen Bemühungen, im Rahmen des G8-Gipfels die vielen komplizierten und weltweit miteinander zusammenhängenden Fragen eines verantwortungsvolleren Umgangs mit natürlichen Ressourcen anzusprechen, um den Handel zu beiderseitigem Nutzen zu steigern und eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. In diesem kritischen Augenblick sind diese Themen für alle Akteure dieser Welt von besonderer Bedeutung - vor allem aber für schwache Staaten wie Liberia, das nach einem Konflikt dringend eine Möglichkeit sucht, seinen wertvollen Besitz an Bodenschätzen zum dauerhaften Wohl unseres Volkes, das lange gelitten hat, zu nutzen.

Ellen Johnson-Sirleaf, Präsidentin Liberias

«Haben und Nichthaben» ist ein wichtiges Dokument – nicht nur deswegen, was es sagt, sondern auch deswegen, wer es sagt. Dieser Bericht von Aktivisten aus Europa, den USA, Afrika, Asien und Lateinamerika zeigt, wie vielfältig und vital die weltweite zivilgesellschaftliche Koalition ist, die einen gerechteren Umgang mit den natürlichen Ressourcen verlangt. Ich gratuliere den G8-Staaten, dass sie diesen Beitrag in die Debatte mit aufnehmen, und hoffe, dass dieser gemeinschaftliche Versuch, die Debatte über einen verantwortungsvollen Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu vertiefen, bei den Führern der mächtigsten Staaten auf offene Ohren stößt.

George Soros, Open Society Institute

Heinrich-Böll-Stiftung
Die grüne politische Stiftung

Hackesche Höfe, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin
Telefon 030 285340 info@boell.de www.boell.de

ISBN 978-3-927760-63-9

Haben und Nichthaben

Verantwortungsvolle Ressourcenpolitik im 21. Jahrhundert

Von Patrick Alley, Celio Bermann, Luke Danielson, Heidi Feldt, Sudha Mahalingam, Alejandro Nadal, Chandran Nair, Samuel Nguiffo und Silas Siakor

HABEN UND NICHTHABEN

Fotos:

Seite 9 - Luftaufnahme einer Sägemühle; die Roten Khmer in Kambodscha finanzierten sich durch den Handel mit illegalem Holz

Seite 16 - Einfacher Bergbau in der Provinz Katanga in der Demokratischen Republik Kongo

© GlobalWitness

Haben und Nichthaben

Verantwortungsvolle Ressourcenpolitik im 21. Jahrhundert

Ein Memorandum der Heinrich-Böll-Stiftung

Herausgeber: Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, Mai 2007

© Heinrich-Böll-Stiftung

Alle Rechte vorbehalten

Übersetzung aus dem Englischen: Kurt Beginnen

Layout und Satz: blotto design, Berlin

Druck: agit-druck, Berlin

Diese Publikation kann bestellt werden bei:

Heinrich-Böll-Stiftung, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin

T (+49[0]30) 285340 F 28534109 E info@boell.de; www.boell.de

ISBN 978-3-927760-63-9

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Haben und Nichthaben

Verantwortungsvolle Ressourcenpolitik im 21. Jahrhundert

Ein Memorandum der Heinrich-Böll-Stiftung

**Von Patrick Alley, Celio Bermann, Luke Danielson,
Heidi Feldt, Sudha Mahalingam, Alejandro Nadal,
Chandran Nair, Samuel Nguiffo und Silas Siakor**

Die Autorinnen und Autoren danken Irina Abramova, Helmut Asche, Gavin Hayman und anderen von Global Witness sowie Jörg Haas, Korinna Horta, Mahnaz Malik, Henry Parham, Roger Peltzer, Kristina Steenbock, Mark Taylor und allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Fachgesprächs herzlich für ihre Kommentare und Beiträge zum Memorandum.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
Kurzfassung	8
Politische Forderungen und Empfehlungen an die G8-Staaten	10
I Ein Memorandum für die G8-Staaten	12
II Herausforderungen für den Rohstoffsektor im 21. Jahrhundert	14
III Die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	17
IV Ein verantwortlicherer Umgang mit natürlichen Ressourcen	19
4.1 Transparenz ist dringend erforderlich	19
4.2 Standards	23
4.3 Konfliktressourcen	27
4.4 Für verantwortliches Handeln im Finanzsektor	31
V Wälder – Zeit für einen Wandel	35
VI Anhang: Liste der bereits vorhandenen Initiativen	39
6.1 Zertifizierungsverfahren – Kimberley-Prozess; FSC (Forest Stewardship Council)	39
6.2 Transparenz – EITI; PWYP	40
6.3 Freiwilliger Verhaltenskodex und unternehmerische soziale Verantwortung – Freiwillige Grundsätze zur Wahrung der Sicherheit und der Menschenrechte; Global Compact; ICMM	41
6.4 Finanzinstitute – Weltbank/Schutzinstrumente der Internationalen Finanz-Corporation (IFC); Untersuchungsbericht über die Rohstoffindustrien (EIR); die Equator Principles und die Wolfsberg-Grundsätze	44
6.5 Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen	46
6.6 Die UN-Normen für Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte	46
6.7 Forest Law Enforcement and Governance (FLEG)	47
6.8 Reform von bi- und multilateralen Investitionsabkommen – IISD-Modellvertrag für internationale Investitionsabkommen unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung	49
Abkürzungsverzeichnis	50
Die Autorinnen und Autoren	51

«Afrikas größtes Problem ist gleichzeitig auch seine größte Hoffnung. Werden seine Bodenschätze weiterhin ausgebeutet und mit ihnen Konflikte und Korruption finanziert, oder können wir alle zusammen daran mitwirken, dass diese Ressourcen für eine künftige nachhaltige Entwicklung Afrikas verwendet werden?»

Edward Zwick, Regisseur von «Blood Diamond»

«Der Klimawandel, die weltweite Armut, Konflikte um Ressourcen sowie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sind die größten globalen Probleme unserer Zeit. Ein sozial verantwortungsbewusstes und ökologisch nachhaltiges Ressourcenmanagement ist enorm wichtig, um einige dieser einander bedingenden globalen Risiken in den Griff zu bekommen. Die G8-Staaten sollten die tiefen Einsichten und Anregungen dieses Memorandums zu einer weltweiten verantwortungsvollen Ressourcenpolitik daher bei ihren Erwägungen unbedingt mit einbeziehen.»

Jürgen Trittin, Bundesumweltminister a.D., MdB, stellvertretender Fraktionsvorsitzender Bündnis 90/Die Grünen

«Gratulation an die Heinrich-Böll-Stiftung! Das Memorandum zur Ressourcenpolitik nimmt den Hauptwiderspruch in den Fokus: Explodierender Bedarf und fehlende Gerechtigkeit. Die Konsequenz muss sein, diesen Widerspruch durch aktives Handeln aufzulösen, um damit den Frieden zu bewahren und die Menschenrechte zu stärken. Das Memorandum ist konkret und formuliert Anforderungen an die internationale Gemeinschaft - auch über den G8-Gipfel hinaus. Ich wünsche dem Papier eine große Verbreitung und Erfolge in der Umsetzung.»

Ute Koczy, MdB, entwicklungspolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen

«Im sog. «Dreieck der Governance» ist die Zivilgesellschaft neben dem Staat und der Wirtschaft ein wichtiger Akteur in Fragen nachhaltiger «Ressourcen Governance». Doch zivilgesellschaftliche Organisationen müssen kompetent sein, um ihre Funktion als «Watchdog» der Politik und Konzerne ausüben zu können, z.B. im Rahmen ihrer Mitwirkung in der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Das Memorandum der Heinrich-Böll-Stiftung greift zwei wichtige aktuelle Herausforderungen auf, in dem es einerseits den Dialog zivilgesellschaftlicher Gruppen aus unterschiedlichen Ländern fördert und so Erfahrungsaustausch ermöglicht und andererseits gezielt auf den Dialog mit Akteuren aus Ländern wie China oder Indien setzt, ohne die eine nachhaltige Rohstoffnutzung weltweit nicht mehr denkbar ist. Es wäre zu wünschen, dass die Regierungen der G8-Staaten auf die Stimme der Zivilgesellschaft hören, wie sie hier vereint und klar zum Ausdruck kommt.»

Peter Eigen, Vorsitzender der Extractive Industries Transparency Initiative EITI und Gründer von Transparency International

VORWORT

Ein transparenter, nachhaltiger, fairer 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. Ein verantwortungsvoller Umgang mit den natürlichen Ressourcen steht auf der Agenda der G8-Staaten zwar ganz oben; aus unserer Sicht mangelt es aber an wirklichen Reformansätzen.

Aus Anlass der deutschen G8-Präsidentschaft in diesem Jahr hat die Heinrich-Böll-Stiftung einen Dialog ins Leben gerufen, bei dem zivilgesellschaftliche Organisationen traditioneller Rohstoffimporteure wie der Europäischen Union und den USA ebenso zu Wort kommen wie Akteure aus rohstoffreichen afrikanischen Ländern sowie Vertreter aus Schwellenländern wie China, Brasilien, Russland, Indien und Mexiko. Das wichtigste Ergebnis dieses Dialogs, der im März 2007 in Berlin mit einer Fachtagung zur «Ressourcen-Governance» in Afrika im 21. Jahrhundert begann, ist dieses Memorandum.

Mit dem Memorandum «Haben und Nichthaben» verfolgt die Heinrich-Böll-Stiftung folgende Ziele:

■ Wir wollen zivilgesellschaftliche Positionen stärker in den G8-Prozess einbringen und hoffen, die deutsche Regierung und ihre G8-Partner dazu bewegen zu können, unseren politischen Empfehlungen zu folgen.

■ Wir möchten eine Basis für die Bildung einer internationalen zivilgesellschaftlichen Allianz schaffen und ihre Positionen zu Fragen eines verantwortungsvollen Umgangs mit den natürlichen Ressourcen stärken.

Der Ansatz dieses Memorandums, in das fach- und regionenübergreifende Aspekte eingeflossen sind, sowie der Prozess, der zu ihm geführt hat, sind einzig in ihrer Art. Es gehört zu unserem Selbstverständnis als grüne politische Stiftung, auch einen Süd-Süd-Dialog zu fördern und entsprechende Netzwerke zu unterstützen. Das Memorandum ist der Versuch, auf Basis solcher Dialoge ein politisches Programm zu verfassen, mit dem trotz der unterschiedlichen Perspektiven und Ansätze ermöglicht werden soll, sich auf gemeinsame Prinzipien und Aktionsformen für eine faire, gerechte und ökologisch ausgerichtete Ressourcenpolitik zu verständigen – ein schwieriger, anspruchsvoller und herausfordernder, aber auf jeden Fall lohnender Prozess!

Wir würden uns freuen, wenn sich das Memorandum weltweit zu einer Plattform der Zivilgesellschaft entwickelte, die zu einem intensiveren Dialog zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, aber auch mit anderen Akteuren aus Wissenschaft, Politik und Industrie führte. Das Memorandum soll darüber hinaus als Grundlage für unsere eigene Arbeit in unserer Berliner Zentrale und unseren 26 Auslandsbüros überall auf der Erde dienen, wo wir uns gemeinsam mit unseren Partnern den Themen «Ökologie», «Gerechtigkeit» und «Demokratie» widmen.

Berlin, im Mai 2007

*Barbara Unmüßig, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung
Lili Fuhr, Referentin für Internationale Politik*

ZUSAMMENFASSUNG DES MEMORANDUMS

Trotz ihres Reichtums an natürlichen Ressourcen nimmt die Armut in vielen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas ständig zu, weil die Ausbeutung der Ressourcen häufig mit schwerwiegenden Folgen für die Umwelt und die gesellschaftlichen Verhältnisse oder sogar mit gewaltsamen Auseinandersetzungen in den produzierenden Regionen verbunden ist, während das zur Zeit vorherrschende Wachstumsparadigma der Konsumentengruppen auf der ganzen Welt den Druck auf die natürlichen Rohstoffquellen erhöht. Wie natürliche Rohstoffe erschlossen, Verträge ausgehandelt und wirtschaftliche Erträge verwaltet und genutzt werden, ist entscheidend für die Bekämpfung der Armut. Diese Elemente der Ressourcenpolitik sind auch ausschlaggebend, wenn es darum geht, für nationale und regionale Stabilität zu sorgen und diese auch zu bewahren, wahrhaft demokratische Regierungen zu unterstützen und Konflikte zu vermeiden. Der G8-Gipfel in Deutschland ist eine gute Gelegenheit, um zu einem politischen Umdenken in Bezug auf den Umgang mit natürlichen Ressourcen aufzurufen.

Im 21. Jahrhundert steht der Rohstoffsektor vor zahlreichen Herausforderungen, die eng miteinander verknüpft sind: gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen (Handel, Investitionen), Klimawandel, erhöhte Nachfrage, Peak Oil, Energiesicherheit, soziale und ökologische Folgen, Korruption, Menschenrechtsverletzungen und Konfliktressourcen.

■ *Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen.* Für Unternehmen, die in Ressourcen investieren, müssen neue Richtlinien erlassen und vorhandene Bestimmungen durchgesetzt werden, damit Kosten und Gewinne gerecht zwischen den Investoren und den rohstoffreichen Ländern aufgeteilt werden. In den gegenwärtig geltenden internationalen Investitionsabkommen (IIAs) haben die Rechte des Investors Vorrang vor den Entwicklungsinteressen der Gastländer. Sie sollten daher künftig auch eine Entwicklungsklausel enthalten. Gleichzeitig müssen die ungünstigen Handelsbedingungen, aufgrund deren sich die rohstoffreichen Länder immer weiter verschulden, verbessert werden.

■ *Ressourcenpolitik.* Die Unzufriedenheit in der Bevölkerung und die politische Instabilität sind unter anderem auch auf Korruption und Misswirtschaft zurückzuführen. Ein entscheidender Schritt zur Verbesserung des Ressourcenmanagements wäre, wenn auf allen Ebenen für Transparenz gesorgt würde: etwa indem offen gelegt würde, wohin die Erlöse fließen, welche Verträge ausgehandelt und wie Konzessionen vergeben werden. Natürliche Ressourcen haben bei der Finanzierung der Führung und Verlängerung bewaffneter Konflikte häufig eine wichtige Rolle gespielt. Die internationale Gemeinschaft ermöglicht bewaffneten Gruppen und korrupten Regierungen einen ungehinderten Zugang zu den Weltmärkten. Sie muss sich – mit dem UN-Sicherheitsrat als zentralem Akteur – mit den wirtschaftlichen Grundlagen von Konflikten und Kriegen auseinandersetzen und Regeln und Bestimmungen erlassen, mit denen der Strom der Finanzmittel kontrolliert werden kann. Als Erstes sollte man sich auf eine allgemeingültige Definition des Begriffs «Konfliktressource» einigen. Innerhalb des Netzwerks von Konzernen und Unternehmen haben private und öffentliche Banken eine Schlüsselposition inne, weil sie mit Geldern arbeiten, die aus korrupten Geschäften und kriminellen Machenschaften stammen und zur persönlichen Bereicherung oder zur Aufrechterhaltung von Konflikten benutzt werden. Obwohl in den letzten Jahren ein dichtes Netz von gesetzlichen Bestimmungen und Regelungen erlassen wurde, findet das Geld immer noch seinen Weg ins internationale Finanzsystem. Daher müssen vorhandene Regelungen und Bestim-

mungen verschärft werden; Initiativen für mehr Transparenz müssen sich auch auf den Finanzsektor erstrecken.

■ *Wälder – Zeit für einen Wandel.* Da eine Milliarde Menschen, die in bitterster Armut leben, für ihren Lebensunterhalt auf Wälder angewiesen und über 350 Millionen Menschen, die in oder in der Nähe von Wäldern leben, sehr stark von ihnen abhängig sind, müssen die Wälder gesondert betrachtet werden. Die enorme ökologische Bedeutung der Wälder für die Artenvielfalt und den Klimawandel unterstreicht die Notwendigkeit, spezielle Regelungen und Bestimmungen in Kraft zu setzen. Die am Export orientierten Denkmuster der industriellen Holzgewinnung haben nirgendwo zu einer nachhaltigen Entwicklung der Länder mit viel tropischem Regenwald beigetragen. Alternativmodelle für die Waldnutzung haben kaum eine Chance. Dieses Modell zur industriellen Holzgewinnung wird außerdem noch durch die einheitlichen Einfuhrzölle der Holz importierenden Länder gefördert. Allein die G8-Staaten importieren etwa 40 Prozent des illegal gehandelten Nutzholzes. Die Wälder der Demokratischen Republik Kongo könnten zu einem Kristallisationspunkt für einen Paradigmenwechsel werden: Solange noch keine Lizenzen für größere Areale an Holzfirmen vergeben wurden, besteht jetzt die Chance, aktiv zu werden.



POLITISCHE FORDERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN AN DIE G8-STAATEN

Den Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu verbessern ist eine der größten Herausforderungen, mit denen die internationale Gemeinschaft im 21. Jahrhundert konfrontiert ist. Die G8-Staaten können als Hauptakteure auf diesem Sektor Reformen voranbringen und entscheidende Veränderungen herbeiführen. Sie sind allerdings nicht die einzigen, die an diesem Prozess beteiligt sind. Jeder Prozess, der dazu führt, dass Standards gesetzt oder Initiativen ergriffen werden, muss umfassend sein und durch einen ernsthaften Dialog auf Augenhöhe ausgelöst werden, an dem alle Akteure von Beginn an beteiligt sind. Um sich diesen Herausforderungen zu stellen und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zum Frieden zu leisten, können die G8-Staaten einiges tun:

1. Die G8-Staaten sollten den UN-Sicherheitsrat dazu aufrufen, den Begriff «Konfliktressource» verbindlich zu definieren; mit dieser Definition sollte eine schlüssige und angemessene Reaktion auf den Handel mit Konfliktressourcen verbunden sein, wozu, falls es angebracht ist, auch gezielte Sanktionen und das Einfrieren von Vermögenswerten gehören können.

2. Die G8-Staaten sollten sich von der industriellen Holzgewinnung als wichtigstem Aspekt bei der Bewirtschaftung tropischer Regenwälder lösen. Das gilt besonders bei unzureichender staatlicher Kontrolle. Dabei sollte dem Zusammenhang zwischen Abholzung und Klimawandel besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die G8-Regierungen sollten dafür sorgen, dass ihren eigenen Importbestimmungen zufolge nur nachhaltig erwirtschaftetes Nutzholz und Holzprodukte aus legalen Quellen gekauft werden dürfen.

3. Die G8-Staaten sollten bei ihrer Auseinandersetzung mit dem Thema Transparenz über den Rahmen der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) hinausgehen und sowohl bei Verträgen als auch bei der Konzessionsvergabe für Transparenz eintreten. Diese Aspekte sollten in den G8-übergreifenden Dialog mit den Schwellenländern über die EITI aufgenommen werden. Die G8-Staaten sollten auf die UN Druck ausüben, die EITI zu unterstützen.

4. In Anbetracht ihrer Rolle als wichtigste Geldgeber für die Weltbank sollten die G8-Staaten sicherstellen, dass sich die Weltbankgruppe bei der Unterstützung von Erdöl-, Gas- und Bergbauprojekten an strenge Umwelt- und Sozialstandards hält. Sie sollten darauf bestehen, dass die Weltbankgruppe die Empfehlungen ihres eigenen Extractive Industries Review aus dem Jahre 2003 erneut überprüft und sicherstellt, dass eine gute Regierungsführung in den Partnerländern vorhanden ist, bevor sie in Projekte der extraktiven Industrien investiert.

5. Die G8-Führer sollten deutlich machen, wie wichtig die vorhandenen internationalen rechtlichen Rahmenbedingungen als Grundlage für die nationale Gesetzgebung sind¹, und dafür sorgen, dass bereits vorhandene Regelungen in den G8-Ländern durchgesetzt werden und dass Unternehmen, die diese Bestimmungen umgehen, bestraft werden. Die G8-Staaten sollten auf ein UN-Abkommen über internationale Normen und Grundsätze

¹ Nationales und internationales Völker- und Strafrecht, die ILO-Kernarbeitsnormen, die ILO-Konvention zu indigenen Völkern, die UN-Menschenrechtskonventionen, die OECD-Richtlinien sowie internationale Abkommen zu Umweltstandards.

dringen, damit die Rohstoffindustrien gleiche Wettbewerbsbedingungen haben und in Bezug auf Menschenrechte, Umwelt und soziale Standards besser zur Verantwortung gezogen werden können.

6. Da viele der einflussreichsten privaten und öffentlichen Banken in G8-Ländern beheimatet sind, sollten die G8-Staaten auf verbindliche Regelungen dringen, um die Überweisung von Geldern zu verhindern, die bei Geschäften mit sozial- und umweltschädlichen Projekten erzielt wurden oder solchen, bei denen Geldwäsche, organisiertes Verbrechen, Konfliktressourcen oder Korruptionspraktiken im Spiel waren.

7. Die G8-Staaten sollten sicherstellen, dass bei allen zukünftigen «Partnerschaften» für Investitionen und Handel Entwicklungsaspekte mit berücksichtigt werden. Sie sollten sämtliche geltenden internationalen Investitionsabkommen, die von rohstoffreichen Entwicklungsländern unterzeichnet wurden, kritisch auf entsprechende Entwicklungsvorteile hin untersuchen. Außerdem sollten sie Initiativen unterstützen, deren Ziel es ist, die Verhandlungskompetenz von Gastländern zu erhöhen.

I EIN MEMORANDUM FÜR DIE G8-STAATEN

Viele der ärmsten Länder der Welt – vor allem in Afrika, Asien und Lateinamerika – sind reich an natürlichen Ressourcen², die bei einer verantwortungsvollen Verwaltung für enormen Wohlstand sowie die dringend benötigte Stabilität sorgen und, was besonders wichtig ist, die Länder aus ihrer Armut herausführen könnten. Über 50 Entwicklungsländer sind weitgehend auf den Export von Erdöl, Gas und Mineralien sowie von erneuerbaren Ressourcen wie Nutzholz angewiesen. Doch trotz dieses natürlichen Reichtums müssen in diesen Ländern schätzungsweise bis zu 1,5 Milliarden Menschen mit weniger als 2 US-Dollar pro Tag auskommen. Zwölf Länder, die vor allem von Einnahmen aus Erzkvorkommen, und sechs Länder, die von Einnahmen aus Erdölvorkommen abhängig sind, gelten als hoch verschuldete arme Länder; 26 der 36 Länder der Welt mit reichen Erdölvorkommen rangieren in der unteren Hälfte der Liste der korruptesten Staaten auf der Welt.³ In vielen Fällen ist es nicht gelungen, durch die Ausbeutung des natürlichen Reichtums der rohstoffreichen Länder für eine nachhaltige Entwicklung auf breiter Basis zu sorgen. Im Gegenteil, eine schlechte Ressourcenpolitik hatte gravierende Folgen für die Umwelt und die sozialen Verhältnisse in den Produktionsgebieten und hat häufig dazu beigetragen, dass Konflikte entstanden sind oder länger gedauert haben. Nachweislich sind dadurch in vielen Ländern vermehrt regionale Spannungen aufgetreten. Es gibt nur sehr wenige Beispiele, in denen aufgrund ganz spezieller Verhältnisse der sogenannte «Ressourcenfluch» vermieden werden konnte. In diesem Zusammenhang werden oft Botswana und unter den Industriestaaten Norwegen genannt.

Wie natürliche Rohstoffe erschlossen, Verträge ausgehandelt und wirtschaftliche Erträge treuhänderisch verwaltet und genutzt werden, sind entscheidende Faktoren im Kampf gegen die Armut. Diese Elemente der Ressourcenpolitik sind außerdem wichtig, um für eine nationale und regionale Stabilität zu sorgen bzw. diese zu bewahren, um wahrhaft demokratische Regierungen zu unterstützen und Konflikte zu vermeiden.

Das gegenwärtige Wachstumsparadigma der Industrieländer und die weltweit wachsende Nachfrage der Verbraucher nach natürlichen Ressourcen erhöhen den Druck auf die natürliche Rohstoffbasis. Allzu oft opfert die Politik Menschenrechte, Frieden und nachhaltige Entwicklung zugunsten der ökonomischen Interessen der rohstoffimportierenden Länder. Ein schlechtes Entwicklungsmanagement im Bereich der natürlichen Ressourcen ist weder ein reines Erzeuger- noch ein Verbraucherproblem, sondern eines, das uns alle angeht.

Weil sich zunehmend Unternehmen aus Schwellenländern auf dem Rohstoffsektor afrikanischer und anderer Länder engagieren, können die Regierungen der Erzeugerländer jetzt selbst das Heft in die Hand nehmen, um faire Regelungen zu finden und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu schaffen. Es bietet aber auch den Ver-

2 «Reich an Ressourcen» ist hier entsprechend des IWF-Leitfadens zur Transparenz bei den Erlösen aus Ressourcen definiert, wonach Länder, in denen die Einnahmen aus kohlenwasserstoff- und/oder mineralienhaltigen Bodenschätzen 25 Prozent oder mehr der gesamten Steuereinnahmen ausmachen oder in denen solche Ressourcen 25 Prozent oder mehr der gesamten Einnahmen aus dem Export ausmachen, reich an Ressourcen sind. IWF-Leitfaden, S. 63f.

3 «Reich an Ölvorkommen» ist hier entsprechend des IWF-Leitfadens zur Transparenz bei den Erlösen aus Ressourcen definiert (s. Anmerkung 4). Transparency International, Corruption Perceptions Index 2006, zu finden unter: <http://www.transparency.org>; International Monetary Fund, Guide on Resource Revenue Transparency, Juni 2005 (IMF Guide), S. 63f., zu finden unter: <http://www.imf.org>.

braucherländern die einmalige Chance zu erkennen, dass sie ein generelles Interesse an einem stabilen Investitionsklima, an Versorgungssicherheit und einem transparenten Zugang zur natürlichen Rohstoffbasis haben. Dies alles wird nur möglich sein, wenn die Rohstoffversorgung mit einem verantwortungsvollen Management der entsprechenden natürlichen Ressourcen verbunden ist. Um Nachhaltigkeit zu erreichen, muss dies auf vielen verschiedenen Ebenen geschehen: global, regional, national und lokal.

Nachdem die internationale Gemeinschaft erkannt hat, dass die Armut nur in einer gemeinsamen Anstrengung bekämpft werden kann, hat sie mit den sogenannten Millenniumsentwicklungszielen, den Millennium Development Goals (MDGs), konkrete Schritte beschlossen. Bislang wurde allerdings nur wenig erreicht. Aufgrund der strategischen Bedeutung der natürlichen Ressourcen für die Weltwirtschaft und der Rolle, die diese bei der Entwicklung eines Landes spielen, ist der Rohstoffsektor enorm wichtig, um diese Ziele zu erreichen.

Dieses Memorandum richtet sich nicht nur an die Regierungen der G8-Staaten, sondern auch an jene anderer reicher Mächte, an die Regierungen der wirtschaftlich armen, aber rohstoffreichen Entwicklungsländer in Afrika und auf anderen Kontinenten, an Regierungen von Schwellenländern, an die Rohstoffindustrie sowie an zivilgesellschaftliche Organisationen. Wir appellieren an alle Akteure, sich zur Zusammenarbeit zu verpflichten, um sicherzustellen, dass auf dem Rohstoffsektor fair, nachhaltig und transparent investiert und gehandelt wird – zum Wohle der Menschen in den Erzeugerländern. Wir selber verpflichten uns, uns mit unserer Arbeit voll und ganz für die Ideen und Werte einzusetzen, die in diesem Memorandum zum Ausdruck kommen.

In vielen Teilen der Welt müssen zivilgesellschaftliche Akteure mit politischer Difamierung und Morddrohungen rechnen, wenn sie sich für mehr Transparenz und einen verantwortungsvollen Umgang mit den Erträgen aus natürlichen Ressourcen einsetzen. Wir glauben fest daran, dass die Zivilgesellschaft viel zur Förderung der Demokratie und einer nachhaltigen Entwicklung beitragen kann. Sie braucht aber genügend Freiraum und Freiheit, um diese Aufgabe erfüllen zu können.

Das Memorandum beginnt mit einem Überblick über die Ressourcenpolitik. Dabei werden die größten Herausforderungen skizziert, denen sich der Rohstoffsektor im 21. Jahrhundert gegenüber sieht. Gesamtwirtschaftliche Bedingungen sind, wie in Kapitel 3 erörtert wird, ein entscheidender Faktor, um verantwortlicher mit natürlichen Ressourcen umzugehen. Auf dieser Grundlage werden wir dann die vorhandenen Mechanismen und Lösungen in Schlüsselbereichen der Ressourcenpolitik erläutern, zu denen etwa Transparenz, soziale und ökologische Standards, Konfliktressourcen und der Finanzbereich gehören. Die mit dem Wald verbundenen Probleme erfordern eine Reihe anderer politischer Lösungsansätze und werden daher in einem eigenen Kapitel behandelt. Am Ende jedes Abschnitts werden die jeweils anstehenden Herausforderungen für die G8-Staaten benannt und konkrete politische Empfehlungen gegeben. Die wichtigsten Empfehlungen an die G8-Staaten stehen auf den ersten Seiten des Memorandums. Der ausführliche Anhang, eine Auflistung der gegenwärtigen Initiativen, Mechanismen und Standards, ist als Kompendium und Leitfaden für weitere Informationen gedacht.

II HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN ROHSTOFFSEKTOR IM 21. JAHRHUNDERT

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts gibt es im Rohstoffsektor etliche schwierige Herausforderungen, die alle miteinander zusammenhängen. Wie man mit diesen Herausforderungen umgeht, wird darüber entscheiden, ob der Ressourcenabbau zu Destabilisierung, Zerstörung und Korruption oder zu einer nachhaltigen Entwicklung in menschlichen Gesellschaften, Gemeinschaften und der Umwelt beiträgt.

Die Rohstoffgewinnung ist eng mit dem Klimawandel verbunden, der von vielen als die größte Umweltbedrohung angesehen wird, mit der die Menschheit in diesem Jahrhundert konfrontiert ist. Die Erdöl- und Gasförderung sowie der Kohleabbau liefern den fossilen Kohlenstoff, der nach der Verbrennung in die Atmosphäre gelangt und zu einer globalen Erwärmung führt. Der Abbau anderer mineralischer Rohstoffe erfordert sehr viel Energie, was mit enormen Emissionen an Treibhausgasen verbunden ist. Schließlich gelangt auch durch die Nutzholzgewinnung Kohlenstoff in die Atmosphäre, der zuvor in Wäldern und Böden gespeichert war. So trägt Brasilien vor allem durch CO₂-Emissionen aufgrund von Abholzung und Bränden im Amazonasgebiet zum Klimawandel bei; dabei mehren sich die Hinweise, dass die Wälder infolge des Klimawandels austrocknen. In Brasilien sind etwa 70 Prozent der Emissionen auf die Entwaldung zurückzuführen. Der Regenwald im Amazonasgebiet ist durch Trockenheit, Brände, illegalen und zerstörerischen Holzeinschlag sowie durch Flurbereinigungsmaßnahmen gefährdet.

Angesichts der Dringlichkeit, den Klimawandel zu bekämpfen, ist es keine Alternative, den Rohstoffsektor entsprechend des gängigen Entwicklungsmodells immer mehr auszuweiten. Ein Teil des fossilen Kohlenstoffs muss im Boden bleiben, die Wälder müssen geschützt und wieder aufgeforstet werden. Alle Ressourcen müssen wesentlich effizienter genutzt werden.

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. Das aktuelle Modell wirtschaftlichen Wachstums ist nicht mehr aufrechtzuerhalten – und das umso weniger, als überall auf der Welt in Ländern wie China, Indien, Brasilien oder Mexiko neue Verbrauchergruppen das westliche Modell rasch übernehmen. Während der Rohstoffsektor jahrzehntelang von einem Überangebot und sinkenden Preisen gekennzeichnet war, erleben wir jetzt, dass die Preise schnell ansteigen und dass immer mehr Bedenken geäußert werden, ob der Bedarf auch langfristig gedeckt werden kann. In dem für die Weltwirtschaft essentiellen Erdölsektor gewinnt die Frage, ob der Peak Oil⁴ bald erreicht sein wird, zunehmend an Bedeutung.

Afrika wird häufig als eines der letzten unerforschten Gebiete auf der Welt angesehen, das enorme natürliche Bodenschätze birgt. Der Kampf, der um Afrikas Ressourcen entbrannt ist, verschafft dem Kontinent nicht nur eine einzigartige Gelegenheit, zu Wohlstand zu gelangen, sondern auch die Investitionen, die Afrika für seine Entwicklung braucht. Sollte diese Auseinandersetzung um die afrikanischen Rohstoffe allerdings zu einer Verringerung ethischer Standards im globalisierten Wettbewerb führen, kann sie leicht zu einer Gefahr für Frieden und Stabilität in der Region werden. Die Probleme der

⁴ Der Begriff 'Peak Oil' bezieht sich hier nicht auf die Menge der weltweit vorhandenen Erdölreserven, sondern eben auf die Förderleistung. Der Internationalen Energiebehörde zufolge übertraf die Nachfrage nach Erdöl in den ersten drei Monaten des Jahres 2006 mit 85,2 MBPD (Millionen Barrel täglich) das Angebot (84,5 MBDP). <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2006/key2006.pdf>.

Ressourcenpolitik müssen direkt angegangen werden, wobei eine gegenseitige Anerkennung der legitimen Interessen aller Parteien an einem sicheren Zugang zu lebenswichtigen Rohstoffen vorausgesetzt sein sollte.

Bei einem schlechten Management kann die Rohstoffgewinnung sehr viel zerstören. Ungewöhnlich hohe Einnahmen aus der Rohstoffgewinnung erhöhen das Risiko einer sogenannten «Holländischen Krankheit»⁵ und sind ein ständiger Quell für Korruption. Die Verantwortlichkeit scheint in Staaten, in denen die Steuereinnahmen mehr von der Rohstoffgewinnung als von der Steuerveranlagung abhängen, geringer zu sein. In vielen Fällen hat die Bevölkerung kaum vom Rohstoffabbau profitiert, und die wirtschaftliche Entwicklung hat nur selten wirklich Fortschritte gemacht, so dass in andere Wirtschaftsbereiche investiert worden wäre. In anderen Ländern haben die Einnahmen aus Ressourcen vermehrt zu Spannungen zwischen rohstoffreichen Regionen und Zentralregierungen geführt.

Die häufig auftretenden negativen Folgen für die Umwelt und die sozialen Verhältnisse reichen von direkten Schäden am Standort bis hin zu einer umfangreichen, manchmal indirekten Beeinträchtigung des Ökosystems. Dazu gehören Unfälle an Pipelines und Plattformen, eine Abfallentsorgung, die zu einer Verschlechterung der Wasserqualität und einer Reduzierung des Lebensraums führt, die Auslaugung von Böden und Wasserverschmutzung. Die Armen sind für ihren Lebensunterhalt vergleichsweise stärker auf Ressourcen angewiesen, so dass sie durch die Zerstörung ihrer Umwelt sehr viel mehr geschädigt werden. Dies wird noch deutlicher zutage treten, wenn die Auswirkungen des Klimawandels zunehmen, und führt zu dem schwierigen Problem der Umweltgerechtigkeit. Ungleiche Verteilung von Wohlstand und Reichtum kann zu sozialen Unruhen und in Extremfällen zu gewaltsamen Konflikten führen. Klassische Beispiele dafür sind der Distrikt Kono in Sierra Leone mit seinem Reichtum an Diamanten, das Nigerdelta in Nigeria mit seinen enormen Erdölvorkommen sowie die in der Holzproduktion führenden Regionen im Südosten Liberias.

Zu Menschenrechtsverletzungen im Bergbau- und Erdölsektor kommt es häufig, wenn gegen Protestierende (staatliche oder private) Sicherheitskräfte eingesetzt werden. Somit kann der Rohstoffsektor auch in gesellschaftlicher Hinsicht zerstörerisch wirken. Er lockt häufig Wanderarbeiter an und zerstört so lokale Wirtschaftsstrukturen und das soziale Gefüge in der örtlichen Bevölkerung. Prostitution, Alkoholismus und HIV/AIDS breiten sich unter solchen Umständen rasch aus, und es kommt zu plötzlichen Verschiebungen im Geschlechterverhältnis.

Der von der Weltbankgruppe finanzierte Extractive Industries Review (2003)⁶ enthält eine Reihe wertvoller Empfehlungen, die dazu führen sollen, dass Investitionen in den Rohstoffsektor fair und ohne Beeinträchtigung der Umwelt getätigt werden. Der

5 Darunter versteht man die Deindustrialisierung der Wirtschaft eines Landes, zu der es kommt, wenn die Landeswährung aufgrund der Entdeckung natürlicher Bodenschätze aufgewertet wird. Dadurch verschlechtert sich die Wettbewerbsposition der im Land hergestellten Waren gegenüber denen anderer Nationen, wodurch der Import zunimmt und der Export sinkt. Der Begriff entstand in Holland, nachdem in der Nordsee Erdgasvorkommen entdeckt worden waren. http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_disease (15.3.2007)

6 Striking a Better Balance, 2004. 2003 erteilte die Weltbankgruppe den Auftrag, ihre Geschäftspolitik und ihre Projekte in der Rohstoffindustrie einer Überprüfung zu unterziehen. Zum Leiter dieses Projekts wurde der frühere indonesische Umweltminister Emil Salim ernannt. Im Rahmen der Überprüfung fanden mehrere Gespräche mit Stakeholdern statt. Der Abschlussbericht des Projektleiters wurde im November 2004 veröffentlicht.

Abschlussbericht des Extractive Industries Review kommt zu dem Ergebnis: «Ob rohstoffreiche Staaten gut oder schlecht abschneiden, liegt vor allem daran, wie gut ihre staatlichen Institutionen funktionieren und welche Politik die Regierung verfolgt. Wenn die Regierungen nicht korrupt sind, entschieden gegen eine Überwertung ihrer Währung vorgehen, konjunkturdämpfende Maßnahmen ergreifen, die hohen Gewinne richtig einsetzen und den Bedürfnissen der Armen Rechnung tragen, können die Erlöse aus der Erschließung von Erdöl-, Gas- und Erzvorkommen einen Beitrag leisten, die Armut zu lindern.»

Als Schlüsselbereiche werden in diesem Bericht die Erdöl-, Gas- und Bergbauindustrien angesprochen. Die Wälder, für die andere politische Lösungen erforderlich sind, wurden ebenfalls einbezogen. Alle diese Bereiche tragen zum sogenannten «Ressourcenfluch» bei. Natürliche Ressourcen sind jedoch moralisch neutral: Ob sie ein Fluch oder ein Segen sind, hängt nur davon ab, wie man und wer mit ihnen umgeht. Das trotz seines enormen Reichtums an natürlichen Ressourcen wirtschaftlich arme Afrika ist ein gutes Beispiel dafür, dass es der Weltgemeinschaft nicht gelungen ist, das Ressourcenproblem erfolgreich in den Griff zu bekommen. Man ist zwar in den letzten Jahren einen großen Schritt voran gekommen, weil Initiativen wie der Kimberley-Prozess (KP) und die EITI (siehe Anhang) eingeleitet wurden, diese wirken jedoch angesichts des Problems nur wie ein Tropfen auf den heißen Stein.



III DIE VERBESSERUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN

Die Rohstoffbranche kann nur dann zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen, wenn sie die sozialen und ökologischen Verhältnisse möglichst wenig beeinflusst und wenn ihre Erträge und Unkosten gerecht verteilt werden. Nur vor dem Hintergrund vernünftiger gesamtwirtschaftlicher Maßnahmen, bei denen die Verantwortung gegenüber Gesellschaft und Umwelt im Vordergrund steht, kann es zu einer konstruktiven Ressourcenpolitik kommen.

Entscheidend hierbei ist die Rolle, die Investitionen – insbesondere Auslandsinvestitionen – bei der Verfolgung von Entwicklungszielen spielen. Dafür ist es dringend erforderlich, für die Regelungen und Institutionen, die über die internationalen Investitionsströme entscheiden, einen Rahmen abzustecken, der garantiert, dass die Investitionen zu einer nachhaltigen Entwicklung des jeweiligen rohstoffreichen Landes beitragen. Investitionsbestimmungen bilden die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der alle Aspekte einer verantwortungsvollen Politik hinsichtlich der natürlichen Ressourcen unterliegen. Ohne Investitionen gibt es keine Rohstoffproduktion, keine Exporte und keine Gewinne.

Die wichtigsten juristischen und politischen Instrumente zur Förderung und zum Schutz von ausländischen Direktinvestitionen sind Internationale Investitionsabkommen (IIAs). Den meisten dieser Abkommen, darunter auch das Gros der von afrikanischen Ländern unterzeichneten Abkommen, liegt ein etwa 50 Jahre altes Vertragsmodell zugrunde. Bei diesem Modell stehen nicht die Entwicklungsziele der Gastländer, sondern vor allem der Schutz der Investoren im Vordergrund. Einige internationale Investitionsabkommen können die Regulierungshoheit der Regierungen sogar in Bereichen öffentlichen Interesses wie etwa dem Gesundheitswesen und der Umwelt untergraben. Daher müssen für die IIAs neue Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit Investitionen ins Land kommen, die dazu beitragen, die Entwicklungsziele der betreffenden Länder zu erreichen.

Bei Verhandlungen mit Investoren haben Entwicklungsländer sowohl mit realen Nachteilen als auch mit Umständen, die als nachteilig empfunden werden, zu kämpfen. Sie haben oft mit Unternehmen zu tun, die sehr viel reicher und bei der Aushandlung von Vertragsdetails gewiefter sind als das Land selbst und die die besten Juristen und sonstigen Unterhändler haben, die man mit Geld bezahlen kann. Das Land dagegen ist unter Umständen nicht einmal in der Lage, ein vergleichbares Team an den Verhandlungstisch zu schicken, oder es ist nicht erfahren genug auf dem Gebiet der globalen Wirtschaft und der Fallstricke, die etwa bei der Festsetzung der Verrechnungspreise, bei den Instrumenten, die Off-Shore-Unternehmen anbieten, sowie bei internationalen Besteuerungssystemen lauern. Durch all das kann das Land erheblich ins Hintertreffen geraten. Viele Entwicklungsländer sind darüber hinaus ernsthaft besorgt, sie könnten Investoren abschrecken, und sind sich der Stärke ihrer Verhandlungsposition nicht bewusst. All diese Faktoren führen dann dazu, dass sie ungünstigen Bedingungen zustimmen. Der 2005 ausgehandelte Eisenerz-Vertrag zwischen dem Stahlkonzern Mittal und der liberianischen Regierung ist ein solcher Fall.

Ein weiterer wichtiger Faktor in diesem Zusammenhang ist, dass sich im letzten Jahrhundert die Handelsbedingungen für die Entwicklungsländer verschlechtert haben. In Verbindung mit der zunehmenden Verschuldung verstärkt sich dadurch der Druck auf

die Entwicklungsländer, vermehrt Primärgüter und natürliche Ressourcen zu exportieren. Die schwierigeren Handelsbedingungen haben vor allem den ärmsten Ländern, den sogenannten LDC-Staaten (Least Developed Countries), und da insbesondere den südlich der Sahara gelegenen Ländern geschadet, die kein Erdöl exportieren. In 43 Ländern stammen 20 bis 90 Prozent der Deviseneinnahmen nach wie vor ausschließlich aus dem Export von bis zu drei anderen Primärgütern als Erdöl. Einige dieser Länder befinden sich im Konflikt oder in der Nähe von Konfliktzonen.

Neben den verschlechterten Handelsbedingungen beeinflussen auch die auf den Märkten für Primärgüter und natürliche Ressourcen auftretenden Preisschwankungen erheblich die Wirtschaft. In schwachen Exportländern verlangsamt diese Volatilität das Wachstum, verschlechtert die Einkommensverteilung und schreckt Investoren ab. Die schlechteren Handelsbedingungen können ebenso wie die Schwankungen der Rohstoffpreise soziale und politische Spannungen hervorrufen und in einigen Fällen auch zum Nährboden für gewaltsame Konflikte werden.

Vorhandene Mechanismen

Das Internationale Institut für nachhaltige Entwicklung (IISD) hat ein neues Vertragsmodell für internationale Investitionsabkommen ausgearbeitet, die eine nachhaltige Entwicklung unterstützen. Das sogenannte IISD-Modell⁷, in dem die Rechte und Pflichten sowohl der Investoren als auch der Länder berücksichtigt werden, ist eine Alternative zum überkommenen Modell, das den meisten heutigen Abkommen als Vorlage dient. Das Modell des IISD geht von einem eindeutigen Zusammenhang zwischen Investitionen und nachhaltiger Entwicklung aus und würdigt, dass für ein internationales Investitionsabkommen eine verantwortungsvolle Regierungsführung essentiell ist und dass die Rechte und Pflichten sowohl des Gastlandes als auch des Investors geschützt werden müssen, damit ein Gleichgewicht entsteht.⁸

Herausforderungen für die G8-Staaten

Sowohl die bereits abgeschlossenen als auch die künftigen internationalen Investitionsabkommen müssen gleichermaßen für den Schutz des Investors wie für die Belange einer nachhaltigen Entwicklung eintreten und für transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen und Verfahren sorgen. Insbesondere sollten alle künftigen Investitions- und Handels-«Partnerschaften», die die G8-Staaten ins Auge fassen, mit nachhaltigen Entwicklungszielen gekoppelt sein.⁹ Da viele Unternehmen, die in rohstoffreichen Entwicklungsländern in Ressourcen investieren, zu den G8- oder BIC-Staaten gehören, sollten die G8-Staaten Initiativen fördern, deren Ziel es ist, langfristig durch Verbesserung der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen und kurzfristig mittels institutioneller Unterstützung durch eine öffentliche Anwaltsfirma die Verhandlungskompetenz der Gastländer zu stärken.

7 Obwohl das IISD-Modell als multilaterales Abkommen konzipiert war, können seine Grundsätze auch als Richtlinien für bilaterale Verhandlungen dienen. Das Modell wurde nicht nur von einzelnen Staaten zur Entwicklung eigener Modelle genutzt, sondern auch von regionalen Gruppierungen diverser Staaten, um mit seiner Hilfe regionale Investitionsabkommen auszuarbeiten. Siehe: <http://www.iisd.org>.

8 Quelle: <http://www.isd.org/investment>

9 Deutschland hat den Vorschlag gemacht, dass die G8-Staaten in diesem Jahr mit einer ausgewählten Gruppe stabiler afrikanischer Demokratien «Reform-Partnerschaften» bilden, um ihnen dabei zu helfen, internationale private Investoren zu finden. Quelle: Hugh Williamson (Berlin) und Alan Beattie (London): «Germany to Focus G8 on Africa Investment», Financial Times, 18. Oktober 2006. <http://www.ft.com>

IV EIN VERANTWORTLICHER UMGANG MIT NATÜRLICHEN RESSOURCEN

Wenn Länder, die Energie und andere Ressourcen zur Verfügung stellen, eine schwache Regierung haben, kann die Versorgungssicherheit durch folgende drei Umstände gefährdet sein.

Am unmittelbarsten können, erstens, Korruption und Misswirtschaft die Unzufriedenheit der Bevölkerung und die politische Instabilität in einem Entwicklungsland soweit steigern, dass es zu einem gewaltsamen Konflikt kommt, der wiederum die Versorgungssicherheit bedroht. Diese Situation herrscht in Nigeria, wo die Erdölindustrie ständigen Angriffen bewaffneter Gruppen ausgesetzt ist, die sich auf weit verbreitete Beschwerden über die Misswirtschaft dieser Industrie berufen, so dass die Erdölproduktion bereits um etliche hunderttausend Barrels pro Tag verringert werden musste.

Zweitens können Interessengruppen, die das Ziel haben, ihre Position in der Öffentlichkeit zur Maximierung ihrer privaten Gewinne zu missbrauchen, durch Korruption auf dem Rohstoffsektor eines Erzeugerlandes ihre Macht in diesem Land ausbauen und festigen. Dies schadet wahrscheinlich sehr der Stabilität in diesem Land und kann zu unerwünschten Schwankungen beim Energiepreis und -angebot führen. Ein Beispiel dafür ist die Ukraine. Nach den bisher verfügbaren Informationen haben mächtige ukrainische Interessengruppen, die mit Gazprom zusammenarbeiten, auf höchst undurchsichtige Weise eine zentrale Position im Geschäft mit den Gaslieferungen nach Europa übernommen. Dabei haben sie das staatseigene Gasunternehmen verdrängt und Anlass zur Sorge gegeben, dass daran möglicherweise auch das organisierte Verbrechen beteiligt war.¹⁰

Es gibt, drittens, zahlreiche Beispiele von Ländern, in denen bitterste Armut herrscht und leicht Unruhen ausbrechen und die auf Hilfe angewiesen sind, obwohl ihre regierenden Eliten enorme illegale Gewinne machen, weil sie Einnahmen aus natürlichen Ressourcen unterschlagen. Ein besorgniserregendes Beispiel dafür ist Äquatorialguinea. Solche Länder sind per se anfälliger für Konflikte und einen Zusammenbruch des Staates. Die Kosten dafür müssten dann ihre Bürger und die internationale Gemeinschaft tragen (zum Beispiel durch verstärkte Hilfe, eine Aussetzung des Handels, notwendige friedenserhaltende Maßnahmen und die Unterstützung von Flüchtlingen). Darüber hinaus versuchen die Regierungen dieser Länder oft, abweichende Meinungen durch schwere Menschenrechtsverletzungen zu unterdrücken.

4.1 Transparenz ist dringend erforderlich

Wenn entweder die Rohstoffunternehmen oder ihre Heimatländer bei der Umsetzung politischer Vorgaben mit zweierlei Maß messen, dann untergräbt das nicht nur Reformen, sondern bedroht auch Frieden und Stabilität. Einige Beispiele:

■ Riggs, eine der ältesten Banken Amerikas, verlor ihr Renommee, weil sie Augusto Pinochets Bankkonten und die ausschließlich von Präsident Obiang kontrollierten Erdöleinnahmen Äquatorialguineas verwaltete.¹¹ Doch gegenüber der Korruption und den Menschenrechtsverletzungen, die für Obiangs Regierung kennzeichnend sind, verschließt man in den USA die Augen. Ebenso unterzeichneten sowohl die chinesische CNOOC als auch die brasilianische Petrobras 2006 einen Vertrag mit Äquatorialguinea über eine Produktionsbeteiligung.

¹⁰ Global Witness, 2006. It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade. S. 38.

¹¹ Global Witness, 2006. It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade. S. 38.

■ Die Regierung von Kongo-Brazzaville, einem EITI-Kandidaten, geht rücksichtslos gegen die für mehr Transparenz eintretenden, führenden zivilgesellschaftlichen Aktivisten des Landes, die Mitglieder der "Publish What You Pay (PWYP)"-Kampagne, vor. Sie schüchtert sie ein, schikaniert sie und beugt das Recht etwa durch Verhaftungen, erfundene Gerichtskosten und Reisebeschränkungen, um zu verhindern, dass sie etwa an internationalen EITI-Treffen teilnehmen können. Trittbrettfahrer-Länder, die die EITI nur als Aushängeschild benutzen, schaden der Glaubwürdigkeit der Initiative.

■ Unternehmen üben starken Druck aus, um günstige Bedingungen zu erhalten. So gelang es im Jahre 2005 dem Stahlkonzern Mittal mit der Übergangsregierung Liberias ein Entwicklungsabkommen für den Bergbau im Wert von 900 Millionen Dollar auszuhandeln. Die Vertragsbedingungen erlaubten es Mittal, die Eigentumsrechte an zwei größeren staatlichen Wirtschaftsgütern, einer Eisenbahnlinie und einem Hafen zu übernehmen, den Preis für das Eisenerz festzusetzen, für einen Zeitraum von zunächst fünf Jahren – mit der Option auf eine Verlängerung – von der Steuer befreit zu werden, eine Stabilitätsklausel auszuhandeln, die für den Konzessionszeitraum von 25 Jahren Liberias Gesetze außer Kraft setzte und eine Kapitalstruktur sowie ein Steuersystem entwickelte, mit dem der Verrechnungspreis so hätte gemessen werden können, dass die Regierung erhebliche potentielle Steuereinnahmen verloren hätte. Glücklicherweise wurde der Vertrag Anfang des Jahres 2007 neu ausgehandelt und ein wesentlich gerechteres Abkommen abgeschlossen.

■ Die britische Regierung hält sich beim Kampf gegen die Korruption für weltweit führend, was sich daran zeigt, dass sie EITI gegründet hat. Sie hat jedoch in dieser Hinsicht deutlich an Glaubwürdigkeit verloren und damit der internationalen Sache geschadet, weil sie dafür gesorgt hat, dass eine polizeiliche Untersuchung eines anscheinend korrupten Waffengeschäfts zwischen BAE-Systems und Saudi-Arabien abgebrochen wurde. Das war ein eindeutiges Signal, dass Großbritannien aus politischen Gründen Korruption toleriert.¹²

■ Die Sicherung wertvoller Erdölvorräte war höchstwahrscheinlich das wichtigste Motiv für die von den USA und Großbritannien geführte Invasion in den Irak und die Beseitigung eines unbequemen Regimes. Dafür wurden «Beweise» politisch manipuliert, um erst einmal den Einmarsch zu rechtfertigen, dem dann ein Konflikt um natürliche Ressourcen folgte und der insgesamt von massiver Korruption und Vetternwirtschaft gekennzeichnet ist.

■ Chinas Afrikapolitik basiert auf dem Prinzip der «Nichteinmischung». Das wird in Afrika sehr geschätzt, nachdem man den Kolonialismus und eine ständige Einmischung durch die ehemaligen Kolonialmächte erlebt hat. Auf lange Sicht wird es den westlichen Ländern nicht gelingen, die Lieferung von Ressourcen dadurch zu sichern, dass man Partnerschaften mit Regimen eingeht, in denen es wie in Angola, Simbabwe und dem Sudan nachweislich zu massiver Korruption, Menschenrechtsverletzungen und Völkermord kommt. Es besteht keine Veranlassung anzunehmen, dass chinesische Investoren anders verfahren, und Investitionen, die repressiven Regimen – aus welchen Quellen auch immer – mehr Mittel zur Verfügung stellen, sind eine ernsthafte Bedrohung für die

¹² Global Witness, Blair's Government Undermine Global Anti-corruption Fight. Presseveröffentlichung vom 15. Dezember 2006.

Menschenrechte und die demokratischen Grundrechte der Bevölkerung dieser Länder und gefährden die Bekämpfung der Armut.

Transparenz zu erreichen ist ein wichtiger Schritt zu einer verantwortungsvolleren Regierungsführung und zur Korruptionsbekämpfung. Transparenz muss auf verschiedenen Ebenen gewährleistet sein: Durch Korruption bei der Vergabe von Abbaukonzessionen wird nicht nur die Regierungsgewalt des Landes, das die Konzessionen vergibt, unterminiert, vielmehr machen seine Bürger dadurch auch ein schlechteres Geschäft. Im Fall der Erdölindustrie, wo die Förderung in einem Ölfeld infolge schlechten Managements unter Umständen schon lange, bevor sein maximaler potentieller Förderzeitraum erreicht ist, eingestellt wird, könnte sich das direkt darauf auswirken, wie viel Erdöl ein Land exportieren kann.

Verträge enthalten häufig Geheimklauseln und können dann nicht einer genauen öffentlichen Überprüfung unterzogen werden. Wenn die Bürger eines Landes die Einzelheiten eines Vertrags, den ihre Regierung unterschrieben hat, nicht kennen, haben sie auch nicht die Möglichkeit, ihre Politiker zur Rechenschaft zu ziehen.

Ebenso wichtig ist, dass auch die Ertragsflüsse zwischen Unternehmen und der Regierung des Gastlandes im Rohstoffsektor transparent sind. Wenn die Unternehmen ihre Zahlungen und die Regierungen ihre Einnahmen veröffentlichen, können die Ertragsflüsse zurückverfolgt und die Regierungen für eine nachhaltige Verwaltung dieser Erlöse und eine gerechte Verteilung des Reichtums zur Verantwortung gezogen werden.

Vorhandene Mechanismen und Lösungen

Ziel der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) ist die Transparenz der Einnahmen aus der Rohstoffindustrie. Die Initiative setzt auf freiwillige Selbstverpflichtung. Die internationale Kampagne «Publish What You Pay» unterstützt zwar die EITI, fordert darüber hinaus aber eine verpflichtende Offenlegung der Steuern, Abgaben, Lizenzgebühren und anderer Zahlungen der Rohstoffindustrie an die Regierungen.

Die EITI erhält als Teillösung für das Korruptionsproblem in rohstoffreichen Entwicklungsländern eine immer größere Bedeutung. Sie muss im nächsten Jahr zwei entscheidende Tests bestehen und braucht dafür die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft und insbesondere die Unterstützung Deutschlands. Sollte die EITI dabei versagen, verlöre sie möglicherweise rasch an Glaubwürdigkeit.

Der erste Test ist eine Bewertung, bei dem das Verhalten verschiedener Länder anhand bestimmter Kriterien beurteilt wird. Wenn deutlich wird, dass ein Land die EITI-Grundsätze nicht glaubwürdig umsetzt, wenn etwa die Vertreter der Zivilgesellschaft von der Regierung verfolgt oder zensiert werden, dann müssen die Vorstandsmitglieder eindeutig Stellung beziehen und dafür sorgen, dass dieses Land aus der EITI ausgeschlossen wird. Sollte sich herausstellen, dass Länder die EITI-Grundsätze, die Kriterien und den Bewertungsprozess missachten, ohne dass das zu Konsequenzen führt, würde die EITI rasch ihre Glaubwürdigkeit verlieren, und alles das, was andere Länder bereits geleistet haben, wäre umsonst gewesen.

Der zweite wichtige Test besteht darin, dass der globale Status von EITI gefestigt werden muss. Hierzu müssen sich in allen Weltregionen mehr Rohstoffe exportierende Länder und schließlich auch die Großexporteure aus dem Mittleren Osten an der Initiative beteiligen. Außerdem muss die Initiative die Unterstützung Chinas, Indiens, Brasiliens und Russlands gewinnen (wobei Russland die Initiative durch seine Unterzeichnung der G8-Kommuniqués zumindest theoretisch bereits unterstützt).

Herausforderungen für die G8-Staaten

Zur EITI

Deutschland, das die Präsidentschaft der G8-Staaten übernommen hat, hat China und Indien eingeladen, sich der EITI anzuschließen. Diese Länder, die beide sehr viel Energie und andere natürliche Ressourcen verbrauchen, könnten die EITI genauso unterstützen, wie es westliche Verbrauchernationen tun: durch finanzielle Mittel und diplomatische Unterstützung und indem sie mit ihren eigenen Rohstoffunternehmen in einen Dialog eintreten und sie ermutigen, sich weltweit an dieser Initiative zu beteiligen. Die G8-Staaten sollten die UN drängen, die Initiative zu fördern. Die Europäische Kommission sowie Deutschland und andere Mitgliedsstaaten könnten dieses Thema ebenfalls in ihre Gespräche mit diesen Ländern aufnehmen.

Die EITI ist eigentlich als temporäre Initiative gedacht, die sich erst noch fest etablieren muss und deren Prinzipien in nationale und internationale Normen und Standards aufgenommen werden müssen. Dies ist die Aufgabe der Herkunfts- und Gastländer von Unternehmen der Rohstoffindustrie. Wenn in Regeln für die Börsennotierung und internationale Bilanzierungsstandards Transparenzkriterien festgeschrieben würden, wäre dies ein wichtiger Schritt zur Schaffung von Transparenz.

Die G8-Staaten sollten erwägen, künftig in multilaterale und bilaterale Finanzpakete für Entwicklungsländer prozessbedingte Konditionalitäten für einen verantwortlichen und transparenten Umgang mit natürlichen Ressourcen aufzunehmen.

Über EITI hinaus

Trotz all ihrer Verdienste soll die EITI eigentlich nur einen Aspekt der im Zusammenhang mit Ressourcen auftretenden Korruption abdecken: sie will offen legen, welche Beträge die Rohstoffindustrie den Regierungen zahlt. Zwei weitere wichtige Aspekte des Problems werden damit nicht erfasst: ein transparenter Zugang zu natürlichen Ressourcen und die Rolle, die das internationale Finanzsystem bei der Geldwäsche von Einnahmen aus unrechtmäßig angeeigneten Ressourcen spielt.

Da aufgrund von politischen und wirtschaftlichen Risiken, die durch Korruption hervorgerufen werden, alle Rohstoffe importierenden Länder Verluste erleiden können, sollten die G8-Staaten unter anderem Indien und China mit einbeziehen und eine Reihe gemeinsamer Spielregeln für die Vergabe von Konzessionen diskutieren, in denen sich alle Unternehmen und Länder bereiterklären, gegenüber der Öffentlichkeit in Bezug auf Transparenz und Verantwortlichkeit grundlegende Standards einzuhalten.

Anstatt der EITI über ihre gegenwärtige Funktion hinaus weitere Aufgaben aufzubürden, was zu Spannungen zwischen den Interessenvertretern führen und die Initiative in einer heiklen Phase überlasten könnte, wäre es besser, diese Probleme mithilfe verschiedener Verfahren anzugehen, wobei man sich auf den großen Erfolg von EITI beziehen könnte: EITI hat Regierungen, den privaten Sektor und die Zivilgesellschaft in einen Prozess der gemeinsamen Interessenvertretung eingebunden. Als Zwischenlösung sollten einzelne Länder, die die EITI-Prinzipien umsetzen, abhängig von ihrer jeweiligen Situation ermutigt werden, auch andere wichtige Themen wie die Transparenz bei der Konzessionsvergabe oder die Folgen der Rohstoffgewinnung für die sozialen und ökologischen Verhältnisse mit einzubeziehen.

4.2 Standards

Menschenrechte sowie soziale und ökologische Standards

Die Berichterstattung über Erdöl-, Bergbau- und Holzfirmen in Afrika und anderswo ist voller Meldungen über Bestechung, einem verantwortungslosen Verhalten gegenüber der Umwelt (z.B. Niger-Delta, Goldabbau in Ghana und auf den Philippinen) sowie Sorgen um die Menschenrechte (z.B. Shell in Nigeria, Erdölfirmen im Sudan, ExxonMobil in Indonesien). Große multinationale Konzerne kontrollieren einen Großteil der Rohstoffindustrien und des internationalen Handelsverkehrs mit natürlichen Ressourcen. Ihre Vorgehensweisen und Unternehmenspraktiken haben einen enormen Einfluss auf Produktionsmuster und Gemeinschaftsrechte, auf die Konsequenzen für die Umwelt sowie auf das Gemeinwohl. Während die Rechte der transnationalen Unternehmen auf internationaler Ebene immer mehr durch obligatorische Schlichtungsverfahren vor internationalen Gerichten verteidigt werden, bleiben ihre Pflichten selbstregulierenden Kräften überlassen. Die Antworten oder Lösungen, die die Firmen in der Rohstoffindustrie für die Probleme anbieten, mit denen sie konfrontiert sind, schlagen sich in einer Reihe von freiwilligen Standards und Verhaltensnormen wider, auf die sie sich leider auch viel zu häufig beschränken. John Ruggie, der UN-Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte, schreibt in seinem Bericht für den Menschenrechtsrat, dass «zwischen dem Aktionsradius und den Einflussmöglichkeiten wirtschaftlicher Kräfte und Akteure auf der einen und der Fähigkeit von Gesellschaften, mit den entsprechenden negativen Folgen zurecht zu kommen, auf der anderen Seite ein fundamentales institutionelles Missverhältnis besteht. Dadurch entsteht ein Umfeld, in dem das rücksichtslose Vorgehen der Unternehmen toleriert wird, ohne dass entsprechende Sanktionen verhängt oder Entschädigungen gezahlt würden. Um der Opfer dieses Missbrauchs willen und um die Globalisierung als positive Kraft zu erhalten, muss dieses Problem gelöst werden».¹³

Freie, rechtzeitige und informierte Zustimmung

Indigene Völker, die in irgendeiner Form von Projekten der Rohstoffindustrie betroffen sind, müssen das Recht haben, an Entwicklungsinitiativen, Entscheidungen und Ressourcen auf ihrem angestammten Territorium teilzuhaben, Einfluss darauf zu nehmen und darüber mitzubestimmen. Eine wichtige Empfehlung des Extractive Industries Reviews¹⁴ bestand darin, dass lokale Organisationen und solche von indigenen Völkern in der Lage sein müssen, ihr Recht auf freie, rechtzeitige und auf Informationen basierende Zustimmung auszuüben ("prior informed consent"). Allen Gemeinschaften, seien sie nun indigen oder nicht, sollten die in der Aarhus-Konvention festgeschriebenen Rechte zugestanden werden:¹⁵ das Recht auf rechtzeitige und aussagekräftige Informationen, auf staatliche Beratung und auf verlässliche Beschwerdemechanismen, mit denen Streitigkeiten fair und gerecht gelöst werden.

¹³ Global Witness, Blair's Government Undermine Global Anti-corruption Fight. Presseveröffentlichung vom 15. Dezember 2006.

¹⁴ «Striking for a Better Balance,» EIR 2004.

¹⁵ Konvention über den Zugang zu Informationen, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Dänemark am 25. Juni 1998. <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> (17. April 2007)

Vorhandene Mechanismen und Lösungen

Freiwillige Initiativen sind aus verschiedenen Gründen per se ein unzulängliches Mittel, um das Verhalten von Unternehmen zu ändern. Zum einen sind sie aufgrund ihrer Freiwilligkeit naturgemäß nur für Unternehmen von Bedeutung, die sich ohnehin nach ihnen richten wollen. Unternehmen, die nicht so sehr in der Öffentlichkeit stehen und nicht von aktiven Aktionären oder agitierenden Organisationen unter Druck gesetzt werden, sehen unter Umständen keinen Grund, sich daran zu halten. Zum anderen bürden diese Initiativen Firmen vor allem auf dem Gebiet der Menschenrechte manchmal so ungenau definierte Verpflichtungen auf, dass nicht genau zu erkennen ist, was ein Unternehmen zu tun hat, um ihnen nachzukommen. Darüber hinaus besitzen solche Initiativen häufig nur sehr unzureichende Verifizierungsverfahren, was bedeutet, dass die Unternehmen leicht behaupten können, sie würden mit diesen Initiativen übereinstimmen, ohne deren Prinzipien wirklich umsetzen zu müssen.

Aufgrund mangelnder Klarheit und fehlender Beurteilungsmöglichkeiten sind gewisse freiwillige Initiativen für die Unternehmen also oft nicht viel mehr als ein Werbe-gag. Wenn daher die Unternehmen in öffentlichem Interesse bestimmte Auflagen erfüllen sollen, dann kann das nicht durch freiwillige Initiativen und Verhaltensregeln geschehen, weil diese nicht umfassend genug sind und kein wirksames Sanktionierungssystem enthalten. Zu den wichtigsten Initiativen im Zusammenhang mit der Rohstoffindustrie gehören:¹⁶

■ *Voluntary Principles on Security and Human Rights*: Diese freiwilligen Prinzipien, die von einer Reihe führender multinationaler Unternehmen in der Erdöl- und Bergbauindustrie mit getragen werden, wurden aufgestellt, als Exxon und BP, nachdem sie wegen Menschenrechtsverletzungen von Seiten ihrer Sicherheitskräfte in Kolumbien und Indonesien angeklagt worden waren, einer Überprüfung unterzogen wurden. Mit den Prinzipien sollen Richtlinien für den Umgang mit staatlichen oder privaten Sicherheitskräften festgelegt werden; außerdem sollen sie das Risiko verringern, dass es beim Einsatz von Sicherheitskräften zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Es gibt allerdings kaum Informationen darüber, wie wirksam diese Initiative ist, keine klaren Kriterien für eine Mitgliedschaft und kein Verfahren, mit dem überprüft werden kann, ob Unternehmen die freiwilligen Prinzipien wirklich umsetzen. Das bedeutet, dass Unternehmen, die kaum etwas oder überhaupt nichts unternehmen, um ihren Umgang mit den Menschenrechten zu verbessern, immer noch das Verdienst für sich in Anspruch nehmen können, dass sie der Initiative angehören. Unternehmen verfassen inzwischen Berichte über ihre Aktivitäten, die aber für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Zwar gelingt es einigen Unternehmen, durch Umsetzung der freiwilligen Prinzipien die Einhaltung der Menschenrechte zu verbessern, und sie sprechen auch offen über ihre Aktivitäten, doch das ist mehr auf eigene Initiativen der Firmen als auf die freiwilligen Prinzipien selbst zurückzuführen. NGOs, die sich der Initiative angeschlossen haben, haben damit gedroht, sie wieder zu verlassen, falls diese strukturellen Schwachpunkte nicht beseitigt werden.

■ *International Council on Mining and Metals (ICMM)*: Die ICMM-Prinzipien sind im Rahmen einer drei Jahre dauernden partizipatorischen Studie des «Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD)»-Projekts des Internationalen Instituts für Umwelt und Entwicklung entstanden. Der ICMM soll Strategien für eine nachhaltige Entwicklung

¹⁶ Die Kodizes sowie andere freiwillige Initiativen, die mit dem Rohstoffsektor zu tun haben, sind im Anhang aufgelistet.

in der Bergbauindustrie entwickeln, wobei besonders die Verbesserung der sozialen und ökologischen Standards sowie die Lösung von Konflikten zwischen dem Bergbau und dem Erhalt der Natur im Vordergrund stehen. Obwohl es äußerst wichtig ist, dass sich die größeren Bergbau-Unternehmen verpflichten, bessere Standards einzuhalten, zeigen die an anderer Stelle in diesem Memorandum angeführten Beispiele aus Liberia und Sambia, dass eine freiwillige Verpflichtung bei weitem nicht ausreicht.

■ *Global Compact*: Der Global Compact bietet Unternehmen eine Lernplattform, die auf zehn relativ weit gefassten Prinzipien basiert. Der Global Compact mag zwar sinnvoll sein, um Beispiele optimaler Verhaltensweisen kennenzulernen und zu verbreiten, versagt aber, wie sich herausgestellt hat, völlig, wenn Mitglieder sich trotz ihrer Zusage nicht an die zehn Prinzipien halten. So blieb der Global Compact beispielsweise still, als durch einen Korruptionsskandal bei einem GC-Mitglied, der deutschen Firma Siemens, ans Licht kam, dass sie das 10. Prinzip des GC verletzt hatte, in dem es um Korruption und Bestechung geht.¹⁷ Genauso sah die Deutsche Bank, ein führendes Mitglied des Global Compact, kein Problem darin, ein Konto mit Milliarden Dollar aus turkmenischen Gas- und Erdöleinnahmen zu führen.¹⁸

■ *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*: Die OECD-Leitsätze enthalten eine Reihe von Prinzipien zum Sozial- und Umweltverhalten von multinationalen Unternehmen, ferner für die Einhaltung der Gesetze und Steuerbestimmungen des Gastgeberlandes sowie zu Maßnahmen bei der Korruptionsbekämpfung. Sie sind zwar freiwillig, beinhalten aber formal eine Beschwerdemöglichkeit. Die Länder der OECD verpflichten sich, staatliche Anlaufstellen einzurichten, wo Klagen gegen Unternehmen, die die OECD-Leitsätze verletzt haben, vorgebracht werden können. Die Leitsätze gelten weltweit und beziehen sich auf Operationen von Unternehmen, die in OECD-Ländern zu Gast sind oder in Ländern, die die OECD-Leitsätze ratifiziert haben. Das UN-Expertengremium zur «illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen und anderer Vermögensarten der DR Kongo» hat sie als Maßstab herangezogen, um Unternehmen zu benennen und an den Pranger zu stellen, die internationales Recht verletzt und die OECD-Leitsätze missachtet haben. Der Bericht des Gremiums hat Kontroversen ausgelöst, weil er keine klaren Beweise für die Beteiligung der Unternehmen enthielt, was zeigt, dass die Indikatoren und Verfahren der OECD-Leitsätze nicht präzise genug sind, um Unternehmen, die an Konflikten beteiligt sind, eindeutig beurteilen zu können.

■ *Zertifizierungssysteme für Nutzholz*: Es gibt eine Vielzahl von Zertifizierungssystemen. Das Zertifizierungssystem für nachhaltige Waldbewirtschaftung (PEFC) umfasst nicht weniger als 32 Systeme. Das Forest Stewardship Council (FSC) gilt zwar allgemein als das mit dem höchsten gegenwärtig verfügbaren Standard, wird allerdings auch vereinzelt kritisiert. Das Potential, das im Zertifizierungssystem für Nutzholz steckt, wurde bislang noch nicht richtig erkannt, teilweise weil die meisten Holzunternehmen bisher nicht zertifiziert werden wollten – der Nachteil bei einem freiwilligen System – und weil

17 «Stiftung und verdecktes Kontensystem in Liechtenstein: Geständnisse im Prozess um Siemens-Korruption», Handelsblatt vom 13. März 2007.

18 Global Witness, *It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade*, 2006; in einem Brief vom 20. März 2007 an Global Witness erklärte die Deutsche Bank, dass nicht der ehemalige Präsident Nijazow, sondern die Zentralbank von Turkmenistan ein Konto bei ihr unterhielt. Sie erklärte auch, dass sie an den Prinzipien des Global Compact der UN festhalte.

es zwischen Industrie, Regierungen und NGOs langwierige Diskussionen darüber gibt, welches das beste System ist. Das hat zu Untätigkeit geführt und Verwirrung gestiftet.

Herausforderungen für die G8-Staaten

Generell haben die relativ wohlhabenden und mächtigen Staaten der Nordhalbkugel einen unverhältnismäßig großen Einfluss in den meisten Initiativen. Wir müssen unsere Anstrengungen verdoppeln, um dafür zu sorgen, dass der Prozess der Festlegung und Kontrolle von Standards zu einem Dialog auf Augenhöhe wird. Dafür müssen alle Akteure eingeladen werden, gleichberechtigt an diesem Prozess mitzuwirken.

Es gibt auf der Welt keine Behörde, die multinationale Unternehmen beaufsichtigt und kontrolliert. Das frühere UN-Zentrum für transnationale Unternehmen, das vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) koordiniert wurde, wurde Anfang der 1990er Jahre aufgelöst, als die Liberalisierung zu einem Mantra der globalen Wirtschaft und die Bemühungen um eine internationale Kontrolle durch eine Selbstregulierung der Unternehmen ersetzt wurde. Weil freiwillige Standards offenbar nicht ausreichen, müssen auf internationaler Ebene Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden, die für alle Unternehmen gleich sind. Die Autoren fordern die G8-Staaten auf, den Plan zu unterstützen, auf dem Gebiet der Menschenrechte ein Minimum an international bindenden Regeln für Unternehmen aufzustellen.¹⁹ Die Grundlage für verpflichtende Standards sollten die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeiterorganisation (ILO) sein, die ILO-Konvention zu indigenen Völkern, die UN-Menschenrechtskonventionen sowie die OECD-Leitsätze und internationalen Abkommen über Umweltstandards.

Es dauert natürlich manchmal lange, internationale Normen und Instrumente für ihre Umsetzung auszuarbeiten. In der Zwischenzeit sollten daher bereits vorhandene Normen und Richtlinien wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen wirksamer umgesetzt werden und die G8-Staaten als Repräsentanten der Gastländer vieler Unternehmen der Rohstoffindustrie Normen und Instrumente einführen, die das Verhalten von Firmen in Entwicklungsländern regeln. Ein Beispiel dafür kann der «Canadian roundtable on Corporate Social Responsibilities and the extractive industry in developing countries» sein. Aufgrund seiner Arbeit drängte dieses Gremium die kanadische Regierung, eine Reihe von Normen für verantwortliches unternehmerisches Handeln einzuführen, die kanadische Unternehmen des Rohstoffsektors einhalten sollen und die durch entsprechende Rechenschaftsberichte, eine entsprechende Umsetzung und auf andere Weise gefestigt werden.²⁰

Gegenwärtig erörtern die G8-Regierungen unterschiedliche Zertifizierungsverfahren für eine Reihe verschiedener Mineralien wie Kupfer, Kobalt und Coltan. Dadurch könnte die Transparenz erhöht und mit der Verbesserung ökologischer und sozialer Standards auf dem Gebiet des Bergbaus begonnen werden, wenn die richtigen Verfahren gefunden sowie zivilgesellschaftliche Organisationen und die lokalen Gemeinden eingebunden werden. Mithilfe der Zertifizierung kann man in den Produktionsländern möglicherweise einen nationalen Konsens hinsichtlich sozialer und ökologischer Standards erreichen

¹⁹ Die Diskussion über die Notwendigkeit, bindende Regeln aufzustellen, wurde von der früheren Menschenrechtskommission (jetzt UN-Menschenrechtsrat) ausgelöst und wird noch in den nächsten Jahren weitergeführt - zumindest schlägt das der Sonderberichterstatter über Unternehmen und Menschenrechte des UN-Generalsekretärs in seinem Bericht an den Rat vom März 2007 vor.

²⁰ Advisory Group Report, National Roundtables on Corporate Social Responsibilities and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries, 29. März 2007.

sowie hinsichtlich der Verfahren, mit denen ein im Vorhinein erteiltes und auf Informationen basierendes Einverständnis erzielt wird. Wir betrachten die Zertifizierungsverfahren als Zwischenschritte auf dem Weg zur Aufstellung internationaler Regeln für die Projekte der Rohstoffindustrien, die für alle gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen und die Rechte der betroffenen Menschen schützen.

4.3 Konfliktressourcen

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind Einnahmen aus natürlichen Ressourcen leider immer wichtiger geworden, um bewaffnete Konflikte zu finanzieren und zu verlängern. Drei der schrecklichsten Kriege, die auf der Welt in den letzten Jahren geführt wurden, haben in Sierra Leone, Liberia und der Demokratischen Republik Kongo stattgefunden; in ihnen starben etwa fünf Millionen Menschen, und fast die gesamte Infrastruktur dieser Länder wurde zerstört. Infolgedessen musste die internationale Gemeinschaft die drei teuersten friedenserhaltenden Maßnahmen aller Zeiten bereitstellen und finanzieren: Die Rechnung für die UNAMSIL in Sierra Leone belief sich auf 2,8 Milliarden US-Dollar; in dieser Auseinandersetzung verloren 196 «Blauhelme» ihr Leben;²¹ die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) kostet in diesem Jahr 745 Millionen US-Dollar²², während das Budget für die MONUC für den Zeitraum 2005/06 in der Demokratischen Republik Kongo 1,13 Milliarden US-Dollar²³ betrug. Dazu kommen noch enorme Kosten für Wiederaufbau und Hilfe. Erschreckend ist, das statistisch gesehen in der Hälfte aller Länder, in denen ein Bürgerkrieg zu Ende gegangen ist, innerhalb der nächsten zehn Jahre erneut ein Krieg ausbricht.²⁴

Die folgenden Beispiele beleuchten nicht nur, welche Bedeutung der Handel mit natürlichen Ressourcen bzw. Rohstoffen für bewaffnete Konflikte hat, sondern illustrieren auch, dass die internationale Gemeinschaft mit ihrer Herangehensweise an dieses Problem vollkommen versagt hat. Ob Konfliktparteien in der Lage sind, natürliche Ressourcen auszubeuten, hängt von ihrem Zugang zu ausländischen Märkten ab. Ohne Erträge von den Ressourcen haben sie es nämlich sehr viel schwerer, einen Konflikt zu verschärfen oder auch nur weiterzuführen. Nichts zu tun bedeutet, dass die internationale Gemeinschaft bewaffneten Gruppen, besonders schwachen Staaten und organisierten kriminellen Gruppen ungehindert Zugang zum Weltmarkt gewährt. Wenn Ressourcen bei Konflikten eine Rolle spielen, muss die internationale Gemeinschaft daher am besonderen Merkmal dieser Auseinandersetzungen ansetzen: Sie muss, mit anderen Worten, nicht nur etwas gegen den Krieg selbst unternehmen, sondern sich auch mit seinen wirtschaftlichen Grundlagen befassen. Da diese Kriege fast immer die regionale Sicherheit bedrohen, muss dabei der UN-Sicherheitsrat eine führende Rolle übernehmen.

21 <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/facts.html>

22 <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/facts.html>

23 <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11533&menuOpened=About%20MONUC>

24 Paul Collier, *Development and Conflict*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, 1. Oktober 2004.

Blutdiamanten und Nutzholz in Liberia: Der Bürgerkrieg in Liberia, in dem über eine Viertelmillion Menschen getötet wurden, verdeutlicht vielleicht am besten, wie sehr der Verlauf eines militärisch-politischen Unternehmens von der Ausbeutung natürlicher Ressourcen geprägt werden kann. Dieses Beispiel zeigt nicht nur, dass ein internationales Eingreifen, in diesem Fall in Form von UN-Sanktionen, entscheidend zur Beendigung des Krieges beitragen kann, sondern auch, wie lange es dauern kann, bis solch ein Handeln ins Rollen kommt: zwei Jahre. Der Warlord Charles Taylor finanzierte im Jahre 1989 seinen bewaffneten Aufstand durch Erlöse aus dem Verkauf von Holz und Diamanten. Nachdem er 1997 an die Macht gekommen war, unterstützte er weiter den Kampf der berüchtigten Revolutionary United Front (RUF) in Sierra Leone, versorgte sie mit Waffen und Material und erhielt dafür Diamanten von den reichen Diamantenfeldern Sierra Leones. Aufgrund der UN-Sanktionen gegen Diamanten in Jahre 2001 war Taylors Regierung gezwungen, sich auf die Einnahmen aus dem Holzverkauf zu beschränken; die Produktion stieg und erbrachte allein im Jahre 2000 mindestens 100 Millionen US-Dollar zusätzlich^{25,26,27} „während die Holzfirmen im Umfeld von Taylor unter Missachtung des UN-Waffenembargos Waffen ins Land schmuggelten und bewaffnete Milizen zur Verfügung stellten, die von Taylor eingesetzt werden konnten. Nachdem NGOs erstmals das Nutzholz als entscheidende Konfliktressource ausgemacht hatten, dauerte es noch zwei Jahre, bis der UN-Sicherheitsrat im Mai 2003 Sanktionen dagegen verhängte. Da dadurch Charles Taylors Finanzquellen versiegten, war er innerhalb weniger Wochen gezwungen, nach Calabar in Nigeria ins Exil zu gehen. Damit war der Krieg beendet.

Konfliktressourcen in der Demokratischen Republik Kongo (DRK): Wenn es um die Zahl der menschlichen Todesopfer geht, war der Krieg, der die DRK zerstörte, mit über vier Millionen Toten der schlimmste seit dem Zweiten Weltkrieg. Außerdem ist er vielleicht das erschreckendste Beispiel für einen mit Ressourcen finanzierten Krieg. Die Armeen und bewaffneten Milizen von sechs verschiedenen Ländern sowie die der Kongolesischen Regierung und zahlreiche Rebellengruppen plünderten und beuteten die riesigen natürlichen Vorkommen an z.B. Coltan, Gold, Kupfer, Kobalt, Holz, Diamanten und anderen Edelsteinen aus. Zwei Nachbarn der DRK, Ruanda und Uganda, waren während des gesamten Konflikts aktiv an der Ausbeutung der natürlichen Rohstoffe des Landes beteiligt. Obwohl der UN-Sicherheitsrat ein Waffenembargo über die bewaffneten Gruppen verhängte, die im Osten der DRK operierten, wurde kaum etwas gegen die enorme Bedeutung der natürlichen Ressourcen für diesen Konflikt unternommen. Zwar hat man international auf breiter Basis erkannt, dass der Konflikt in der DRK mit der Ausbeutung der natürlichen Vorkommen zusammenhing; dennoch wurden die präzisen Handlungsempfehlungen aus den Berichten des UN-Expertengremiums nicht entsprechend befolgt.

25 «Log Indicative Values,» Hardwood Markets.com, 16(4), April 2001.

26 Central Bank of Liberia, Annual Report, 2000.

27 OTC Notes, anon document, 2000.

Vorhandene Mechanismen und Lösungen - der Kimberley-Prozess

Das Zertifizierungssystem im Rahmen des Kimberley-Prozesses (KP) war bisher die einzige nennenswerte internationale Reaktion auf das Problem mit den Konfliktressourcen. Der Kimberley-Prozess ist ein staatliches System, das eingeführt wurde, um den Handel mit Blutdiamanten zu unterbinden. Gegenwärtig beteiligen sich 71 Länder am Kimberley-Prozess, der auf zivilgesellschaftliche Kampagnen hin von Regierungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Diamantenbranche angestoßen worden war: 46 Länder²⁸ und die Europäische Union. Der Prozess, der im Januar 2003 in Kraft trat und von der UN-Generalversammlung und dem UN-Sicherheitsrat unterstützt wird, fordert Regierungen auf, die Herkunft von Rohdiamanten zu bestätigen, um sicherzustellen, dass sie nicht aus Kampfgebieten stammen. Die beteiligten Länder müssen Gesetze erlassen, die den Kimberley-Prozess fördern, und Kontrollsysteme für den Import und Export von Rohdiamanten etablieren.

Der Kimberley-Prozess wird gegenwärtig nicht finanziell unterstützt, sondern hängt von denen ab, die dafür ehrenamtlich Zeit und Geld aufwenden. Das lässt sich so nicht lange aufrechterhalten und belastet die freiwilligen Helfer in unangemessener Weise.

Außerdem hat die im Kimberley-Prozess geltende Definition eines Blutdiamanten gravierende Mängel, da sich der Begriff nur auf Diamanten bezieht, die von Rebellengruppen verkauft werden (was ist aber, wenn Regierungen damit schwere Menschenrechtsverletzungen finanzieren?) und nur Rohdiamanten umfasst.

Herausforderungen für die G8-Staaten

Der Kimberley-Prozess ist sicher keine Lösung für alle Probleme. Andere Zertifizierungs- oder Kontrollsysteme könnten Teillösungen sein, man kann aber nicht für jede natürliche Ressource, die gehandelt wird, um damit einen Konflikt zu finanzieren, einen Kimberley-Prozess in Gang setzen. Mit der Zertifizierung einzelner Handelswaren wird es der internationalen Gemeinschaft nicht gelingen, konsequent gegen das Problem der Konfliktressourcen vorzugehen.

Es wäre besser, wenn die internationale Gemeinschaft unter Führung des UN-Sicherheitsrats eine umfassende Strategie entwickeln und umsetzen würde, damit natürliche Ressourcen nicht mehr zur Finanzierung von Konflikten und daraus resultierenden Menschenrechtsverletzungen verwendet werden können und damit niemand, der Gesetze übertritt oder missachtet, Zugang zu Ressourcen erhält.

Wie bereits erwähnt, wurden die verheerenden Kriege in Sierra Leone, der Demokratischen Republik Kongo und Liberia durch den internationalen Handel mit natürlichen Ressourcen aus diesen Ländern finanziert – das ist eine Situation, die der gegenwärtig äußerst unberechenbaren Lage in der Elfenbeinküste entspricht. Ein ganzes Spektrum von Akteuren – von Regierungen über multinationale Konzerne bis hin zu Gruppen, die mit Verbrecherorganisationen in Kontakt stehen – hat, um bewaffnete Gruppen bezahlen zu können, die für einige der brutalsten Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, die je stattgefunden haben, natürliche Ressourcen im Milliardenwert weltweit exportiert. Bisher ist jedoch kein einziges Unternehmen und keine einzige Person dafür verurteilt worden, mit Konfliktressourcen gehandelt zu haben.²⁹ Der Grund dafür ist einfach: Der Handel mit Konfliktressourcen ist nicht verboten. Was in der Demokratischen

²⁸ Darunter auch Brasilien, Indien und China.

²⁹ Im Jahre 2006 wurde der holländische Holzmagnat Gus Kouwenhoven verurteilt, das über Liberia verhängte UN-Waffenembargo missachtet zu haben.

Republik Kongo und Liberia passiert ist, könnte also morgen woanders passieren. Obwohl nicht nur Politikerinnen und Politiker den Begriff «Konfliktressource» häufig benutzen, gibt es kaum Einvernehmen darüber, was eine Konfliktressource wirklich ist. Oft spricht man von einem «illegalen» Ressourcenhandel aus Konfliktgebieten, doch der Handel mit Liberias Ressourcen war nach dem Strategic Commodities Act Taylors legal. Andere Konfliktgebiete sind oft ein gesetzliches Vakuum, in dem das Prinzip der Legalität keine Bedeutung hat. Tatsächlich kann der Handel mit natürlichen Ressourcen, mit denen Konflikte finanziert werden, legal oder illegal sein, Ressourcen können von herrschenden Regierungen oder Rebellengruppen verkauft werden, und sie können sowohl legitime als auch illegitime Kriege finanzieren.

Daher ist es dringend erforderlich, verbindlich zu definieren, was unter einer Konfliktressource zu verstehen ist, um die Probleme herauszustellen, die Konfliktressourcen für die internationale Gemeinschaft darstellen und um eine koordinierte internationale Reaktion darauf auszulösen. Global Witness³⁰ schlägt vor, eine Ressource dann als Konfliktressource zu bezeichnen, wenn die Vereinten Nationen zum Schutz von Zivilpersonen aktiv werden müssen, weil die Ressource entweder zu Konfliktsituationen beiträgt, in denen Zivilpersonen in ihren Menschenrechten verletzt werden, und/oder weil Individuen, die ihr Einkommen aus dem Abbau natürlicher Ressourcen beziehen, gegen das Kriegsrecht verstoßen, indem sie vorsätzlich auf Zivilisten schießen. Eine auf diesen humanitären Grundsätzen aufbauende Definition hat vier offensichtliche Vorteile:

- Die internationale Gemeinschaft, muss nicht eine Konfliktpartei einseitig verurteilen.
- Es wird keine spezielle Ressource herausgegriffen, nur die Umstände, unter denen sie gehandelt wird.
- Sie beruht auf vorhandenen internationalen Normen.
- Es könnten bekannte und erprobte Zwangsmaßnahmen wie etwa gezielte Sanktionen durchgeführt werden (es müssten also keinen neuen Vollstreckungsmechanismen ausgearbeitet werden).

Die G8-Staaten sollten den UN-Sicherheitsrat drängen, einen Prozess zur Definition des Begriffs Konfliktressource einzuleiten. Dafür gibt es einige zwingende Argumente:

Die internationale Gemeinschaft hat ihre kollektive Verantwortung für den Schutz von Zivilpersonen («Responsibility to Protect») vor einem Genozid, vor Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder gravierenden Verletzungen des internationalen Völkerrechts für den Fall anerkannt, dass Staaten nicht in der Lage oder Willens sind, bei einem Konflikt oder einer schweren Krise einen entsprechenden Schutz zu gewähren.³¹ Das impliziert, dass der Sicherheitsrat bei der Verhinderung von Konflikten eine größere Bedeutung erhält.³² Das Problem der Kon-

30 The Sins of War, November 2006, <http://www.globalwitness.org>

31 Security Council Resolution, S/RES/1674, 2006.

32 In einer Resolution, die die UN-Generalversammlung im Jahre 2005 angenommen hat, wurde einer «Schutzpflicht» der internationalen Gemeinschaft zugestimmt. Im April 2006 bekräftigte dann die Resolution des UN-Sicherheitsrats zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten erstmals ausdrücklich die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für den Schutz von Völkern vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. S/RES?1674, 2006. Vergleiche: <http://www.globaltimber.org.uk/G8IllegalTimber.htm>.

fliktressourcen sollte im Zusammenhang mit der sich abzeichnenden Übereinstimmung über die gemeinsame Sicherheit angegangen werden.

Die UN hat bereits beim Kimberley-Prozess das Konzept einer Definition des Begriffs «Konfliktressource» akzeptiert. Gäbe es eine allgemeine Definition, wäre zum einen der aktuelle uneinheitliche, unsystematische und fragmentarische Ansatz nicht mehr erforderlich, und es müsste auch nicht für jede Ressource eine dem Kimberley-Prozess vergleichbare Initiative ins Leben gerufen werden. Der Kimberley-Prozess lässt sich aus mehreren Gründen nicht eins zu eins auf andere Ressourcen übertragen: So waren zum Beispiel die Umstände, die zur Etablierung des Kimberley-Prozesses geführt haben, einzigartig;³³ es ist wahrscheinlich unmöglich, den Kimberley-Prozess logistisch auf andere Ressourcen auszuweiten; und mit einem Ansatz nach Art des Kimberley-Prozesses für eine bisher nicht zertifizierte Ressource, die auf dem Höhepunkt eines Konflikts gehandelt wird, könnte man das Problem nicht rechtzeitig lösen.

Ohne eine international akzeptierte Definition kann es weder ein internationales noch ein nationales Gesetz geben, das den Handel mit Konfliktressourcen regelt.

Eine Definition würde Unternehmen, die in einer Konfliktzone Handel treiben oder dies vorhaben, Klarheit verschaffen, ob sie mit einer Konfliktressource handeln oder nicht. Die hätte eine abschreckende Wirkung, und seriöse Unternehmen würden ob ihrer gebührenden Sorgfaltspflicht erst einmal davon absehen, in einen solchen Handel einzusteigen.³⁴

Um die Gründe für die Notwendigkeit einer Definition zu verdeutlichen, schlägt Global Witness als Ausgangspunkt für eine Debatte, an deren Ende eine allgemein akzeptierte Definition stehen soll, folgende Definition für Konfliktressourcen vor, die ein internationales Einschreiten erfordern: *Konfliktressourcen sind natürliche Ressourcen, deren systematische Ausbeutung und Handel in Verbindung mit einem Konflikt dazu beiträgt, daran profitieren lässt oder dazu führt, dass es zur Beteiligung an gravierenden Menschenrechtsverletzungen, Verletzungen des internationalen Völkerrechts oder zu Verletzungen kommt, die nach internationalem Recht auf Verbrechen hinauslaufen.*

4.4 Für verantwortliches Handeln im Finanzsektor

Unabhängig davon, ob die Geschäfte mit dem Abbau von Rohstoffen korrupt, mit organisierter Kriminalität oder illegalem Waffenhandel verbunden sind, wird dafür immer Geld benötigt; und es werden Gewinne damit erzielt. Daher stehen in der Regel hinter jedem korrupten Geschäft mit natürlichen Ressourcen eine Bank und oft ein Netzwerk

33 Folgende besonderen Umstände haben zur Entstehung des KP beigetragen: 1) Mit De Beers gab es einen bedeutenden Hauptakteur, der für den Ankauf von über 60 Prozent aller Rohdiamanten verantwortlich war. De Beers konnte daher sehr leicht unter Druck gesetzt werden, sowohl von Seiten der Öffentlichkeit als auch von Seiten der Regierungen, aber einmal dafür gewonnen, wurde das Unternehmen zu einer potentiellen Gefahr für die anderen in dieser Industrie. 2) Diamanten haben keinen Wert an sich und beispielsweise im Gegensatz zu Öl, Kupfer oder Coltan keinen richtigen Nutzen, was das Risiko für die Industrie zusätzlich erhöht. 3) Die üblichen Sanktionen zeigen bei Diamanten keine Wirkung: man kann sie zu leicht verstecken. 4) Den Handel mit Diamanten betreibt eine relativ kleine Gruppe von Personen, die sich alle untereinander kennen. 5) Sowohl das Ausmaß des Gemetzels als auch die Art und Weise, wie die Leute in Afrika umgebracht wurden, waren ungewöhnlich brutal. 6) Nur wenige Personen spielten eine Schlüsselrolle bei der Entstehung des KP.

34 Unterredungen, die Global Witness mit Bergbau-Unternehmen geführt hat, zeigen, dass die Unternehmen diesem Punkt im Großen und Ganzen zustimmen und dass eine rote Karte von der UN für ihr Risikomanagement hilfreich wäre und sich ihre Manager in Konfliktzonen danach richten würden.

an undurchsichtigen Offshore-Unternehmen und Konzernen, in denen sich das Geld anhäuft.

Es sind Finanzinstitute, die die Möglichkeiten schaffen, unrechtmäßig erworbene Ressourcen zu transferieren, und es sind Finanzinstitute, die die nötigen finanziellen Mittel für räuberische Geschäfte mit dem Abbau natürlicher Ressourcen bereitstellen. In einigen Fällen machen sie sich mitschuldig an der Korruption, indem sie korrupten Regimen, die von internationalen Finanzinstituten keine Kredite mehr erhalten, durch Erdöl gedeckte Kredite verschaffen.

In den letzten Jahren konnten wir erleben, dass das Geflecht an rechtlichen Bestimmungen und Regelungen immer dichter geknüpft wurde, mit dem man das erste Problem in den Griff bekommen will: die Guthaben mit Geldern aus Korruptionsgeschäften. Die Banken sind jetzt gefordert, die umfassenden Auflagen der Gesetze zur Bekämpfung der Geldwäsche zu erfüllen. Dazu gehört, dass sie eine dem «know your customer»-Prinzip angemessene Sorgfaltspflicht an den Tag legen und staatlichen Wirtschaftsinformationsdiensten von verdächtigen Aktivitäten berichten. Trotzdem gibt es auf der Welt immer noch über 100 Geldwäscheoasen. Die «Financial Action Task Force on money laundering» (FATF)³⁵ und das UN-Modell-Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäsche³⁶ sind Maßnahmen, die in die richtige Richtung gehen, aber bei weitem noch nicht ausreichen.

Weiterhin gehen staatliche Ressourcen durch Korruption verloren, und das Geld findet trotz aller Geldwäsche Gesetze weiterhin seinen Weg ins internationale Finanzsystem. Im letzten Jahr beispielsweise deckte Global Witness auf, dass bei der Deutschen Bank in Frankfurt auf Konten, über die nur der ehemalige Präsident Nijazow verfügte, staatliche Einnahmen aus Turkmenistan in Höhe von Milliarden Dollar lagerten.³⁷ Berichten zufolge benutzte der Diktator diese Mittel für seine grotesken Eitelkeiten, während es für die Bevölkerung keinerlei Grundversorgung gab. Die Deutsche Bank gehört zur Wolfsberg-Gruppe³⁸, einem Zusammenschluss von 12 führenden internationalen Banken, die für sich in Anspruch nehmen, bei solch «politisch hochstehenden Persönlichkeiten» hohe Standards hinsichtlich der nötigen Sorgfaltspflicht zu haben. Solche freiwillige Initiativen reichen natürlich nicht aus. Andererseits wurde der Bereitstellung von Finanzmitteln für Geschäfte mit natürlichen Ressourcen bisher in rechtlichen Bestimmungen und Regelungen sehr viel weniger Beachtung geschenkt. Eine Bank, die durch Erdöl gedeckte Kredite an korrupte Regime vergibt, macht sich ebenfalls der Korruption schuldig. Derartige Kredite erhöhen den in der Regel schon beträchtlichen Schuldenberg des Landes und verpfänden das Erbe des Landes (seine künftige Erdölproduktion), ohne dass die Bevölkerung viel davon hat, weil ein Großteil des Geldes auf den Offshore-Konten korrupter Eliten landet.

Darüber hinaus tauchen auf dem internationalen Ressourcensektor neue finanzielle Akteure auf. Die China Exim Bank sowie andere Finanzinstitute sind weltweit operierende wichtige Akteure, die für chinesische Auslandsinvestitionen in den Abbau von Rohstoffen und andere Sektoren Kredite und Garantien anbieten. Mit einem Kreditvolu-

35 Die FATF wurde im Jahre 1989 von den G7-Staaten und der EU-Präsidentschaft ins Leben gerufen; siehe: <http://www.fatf-gafi.org>.

36 <http://www.imolin.org>.

37 Global Witness, It's a Gas: Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade, 2006; in einem Brief vom 20. März 2007 an Global Witness erklärte die Deutsche Bank, dass nicht der ehemalige Präsident Nijazow, sondern die Zentralbank von Turkmenistan ein Konto bei ihr unterhielt.

38 Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles, siehe: <http://www.wolfsberg-principles.com/>

men in der Größenordnung von 20 Milliarden US-Dollar pro Jahr zählt die China Exim Bank inzwischen zu den weltweit größten Vermittlern von Exportkrediten.³⁹

Vorhandene Mechanismen und Lösungen

Banken müssen für durch Erdöl abgesicherte und andere Darlehen haftbar gemacht werden, vor allem, wenn sie Versuche der internationalen Gemeinschaft und internationaler Finanzinstitutionen unterminieren, den Geldfluss zu korrupten Regimen zu kontrollieren.

Die beiden bekanntesten weltweiten Bankeninitiativen sind die «Equator Principles», die für Projektfinanzierungen soziale und ökologische Standards festlegen, und die «Wolfsberg-Gruppe», die eine Reihe von Prinzipien gegen Geldwäsche entwickelt hat. Beides sind freiwillige Initiativen.

Die G8-Staaten haben erkannt, dass man gegen die Korruption und die Kleptokratie dringend etwas unternehmen muss. Diejenigen von ihnen, die an der Entwicklung der EITI beteiligt waren, haben bereits öffentlich darüber Auskunft gegeben, an welchen Stellen die Rohstoffgewinnung korruptionsanfällig ist und dass eine Lösung darin besteht, offenzulegen, wer wem wie viel Geld gibt.

Herausforderungen für die G8-Staaten

Die G8-Staaten müssen jetzt noch einen Schritt weiter gehen und anerkennen, dass auch diejenigen, die mit der finanziellen Seite der Rohstoffgewinnung betraut sind, indem sie entweder die Erträge bei der Bank deponieren oder die Geldmittel zur Verfügung stellen, für betrügerische Korruptionsgeschäfte anfällig sind. Wir fordern, dass die Finanzierung von Ressourcenprojekten offengelegt werden muss. Dazu gehört, dass Regierungen, die eine transparente Verwaltung der Ressourceneinnahmen verweigern, keine durch Ressourcen abgesicherte Darlehen mehr erhalten, und dass die Bestimmungen zur Geldwäsche dahingehend ergänzt werden, dass Geschäfte mit Ressourcen sowie durch Ressourcen gedeckte Kredite als Warnsignal für Geldwäsche anerkannt werden und daher eine «verstärkte Sorgfaltspflicht» rechtfertigen sollten.

Der Druck zu einer weiteren Liberalisierung des Banken- und Finanzsektors (einschließlich der Veränderungen aufgrund des Basel-II-Abkommens⁴⁰) sollte nicht die rechtlichen Rahmenvorschriften aushebeln, mit denen die Überweisung von Geldern aus Geschäften mit Konfliktressourcen und anderen korrupten Praktiken verhindert werden soll. Die vorhandenen Verfahren zur Kontrolle im Bankenwesen müssen weiter ausgebaut und an die Wirklichkeit des Geldtransfers bei Konfliktressourcen angepasst werden. Die in vielen Teilen des Finanzsektors stattfindende Liberalisierung erschwert (trotz Bankenaufsicht und vorgeschriebener Kontrollen) Bemühungen, die Ursprünge und Bewegung der Gelder zu überwachen. Vor allem aus diesem Grund muss ein neuer Ansatz gefunden werden, diese Gelder zurückzuverfolgen. Für den Entwurf eines soliden Regelwerks sollten die beiden folgenden Aktionsstränge verfolgt werden:

■ *Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht:* Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht muss obligatorische Richtlinien für Transaktionen, Bankguthaben und Geldüberweisungen festlegen, die mit Konfliktressourcen in Zusammenhang stehen. Sein Interesse an

39 <http://www.im.org>

40 Das Basel-II-Abkommen beinhaltet Vereinbarungen zur Bankenaufsicht (Empfehlungen für rechtliche Bestimmungen und Regulierungen bei Bankgeschäften), die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht erarbeitet wurden. Diese Vereinbarungen sind 2006 in Kraft getreten.

sozialen und ökologischen Problemen der Projektfinanzierung sollte auf Transaktionen, Bankguthaben und Bewegungen von Geldern ausgeweitet werden, bei denen es einen Bezug zu Konfliktressourcen gibt (sowie zu Ressourcen, bei denen die öffentliche Wohlfahrt gefährdet und keine Umweltverträglichkeit garantiert ist).⁴¹ Um in diesem Bereich etwas zu bewegen, kann man beispielsweise innerhalb der Policy Development Group eine Arbeitsgruppe gründen, deren Aufgabe es wäre, weitere Bereiche, die kontrolliert werden müssen, zu identifizieren und zu bewerten, sowie Strategien zur Förderung eines gesunden Bankensystems und hoher Überwachungsstandards zu entwickeln und vorzuschlagen.⁴² Soziale Verantwortung und Umweltverträglichkeit sind sicher zwei neue Problemfelder, die dringend einer Kontrolle unterliegen sollten.

■ *Das gemeinsame Forum des Baseler Ausschusses:* Darüber hinaus sollte sich das gemeinsame Forum des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht mit dem Thema der Finanztransaktionen beschäftigen, die aus Geschäften mit Konfliktressourcen oder Projekten stammen, bei denen soziale Verantwortung und Umweltverträglichkeit eindeutig missachtet werden. Die Bankvorschriften reichen nicht aus, um die mithilfe solcher widerrechtlicher Praktiken entstandenen Kapitalströme einzudämmen. Wenn die Regelungen sinnvoll sein sollen, müssen die Bewegungen dieser Gelder auch in anderen Finanzinstituten als Banken, vor allem in Finanzkonglomeraten, überwacht werden. Das gemeinsame Forum widmet sich Themen, die die Bank-, Sicherheits- und Versicherungssektoren betreffen, und kann aus dieser Position heraus einen Ansatzpunkt für den Entwurf sinnvoller Überwachungsstandards auf diesem Gebiet entwickeln.⁴³

Darüber hinaus müssen Exportkreditinstitute Transparenz zu einem Hauptkriterium für ihre Vergabe von Exportkrediten machen und Unternehmen, die mit Korruption und Bestechung zu tun haben, Exportkredite verweigern.

41 Die Projektfinanzierung ist ein Finanzierungsverfahren, bei dem der Kreditgeber vor allem darauf achtet, wie viel bei einem einzelnen Projekt erzielt wird - sowohl als Sicherheit für die Rückzahlung als auch zur Risikoabsicherung. Diese Art der Finanzierung findet man in der Regel bei großen, komplexen und teuren Anlagen wie etwa Kraftwerken, chemischen Fabriken, Bergwerken sowie Infrastrukturmaßnahmen für den Verkehr, die Umwelt und die Telekommunikation. Bei solchen Geschäften wird der Kreditgeber in der Regel nur oder fast ausschließlich von dem Geld bezahlt, das aufgrund der Produktions- oder Lieferverträge der Anlage erzielt wird - beispielsweise durch die Stromlieferungen eines Kraftwerks. Kreditnehmer ist in der Regel eine Zweckgemeinschaft, die keine andere Funktion ausüben darf, als die Einrichtung zu entwickeln, zu besitzen und zu betreiben. Die Folge ist, dass die Rückzahlung vor allem von den Einnahmen aus dem Projekt und von dem Beleihungswert der Vermögenswerte des Projekts abhängt. Aus: Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards («Basel II»), November 2005. <http://www.bis.org/publ/bcbs118.pdf>.

42 Gegenwärtig erhält die Policy Development Group von fünf Arbeitsgruppen Berichte zu den Themen: 1) Risikomanagement und Modell; 2) Forschung; 3) Liquidität; 4) Definition des Kapitals; 5) Basel II-Kapitalüberwachung.

43 Das gemeinsame Forum wurde im Jahre 1996 gegründet, um sich mit Fragen und Problemen aus dem Bereich des Banken-, Sicherheits- und Versicherungssektors zu befassen, wie etwa einem rechtlichen Rahmen für Finanzkonglomerate. Die Koordinationsgruppe setzt sich aus Experten für die Festsetzung von Überwachungsstandards zusammen; zu ihr gehören die Vorsitzenden und Generalsekretäre des Komitees, der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organisation of Securities Commissions, IOSCO) und der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors, IAIS) sowie der Vorsitzende und das Sekretariat des gemeinsamen Forums (im Basler Ausschuss). Die Koordinationsgruppe kommt zweimal im Jahr zu einem Meinungsaustausch über die Prioritäten und Kernfragen im Bereich der Überwachungsstandards zusammen.

V WÄLDER – ZEIT FÜR EINEN WANDEL

Eine kürzlich erschienene Studie der Weltbank kommt zu dem Schluss: «Die industrielle Holzproduktion in Afrika ist keine Erfolgsgeschichte. In den letzten 60 Jahren gab es kaum Anzeichen dafür, dass sie die Landbevölkerung aus ihrer Armut befreit hat oder aber in anderer signifikanter und nachhaltiger Weise zur lokalen und nationalen Entwicklung beigetragen hat.»⁴⁴ Am 25. Juli 2006 meinte Baroness Amos, die Fraktionsführerin der Regierungspartei im britischen Oberhaus, zur internationalen Entwicklung: «Es herrscht zunehmend Übereinstimmung, dass die traditionellen, auf Konzessionen basierenden Modelle der industriellen Holzgewinnung weder für die Wirtschaft noch für die Gesellschaft oder Umwelt den gewünschten Nutzen erbracht haben.»⁴⁵

Wälder haben einen anderen Stellenwert als die Erdöl- und Gasproduktion und der in großem Maßstab betriebene Bergbau, weil eine Milliarde Menschen, die in extremer Armut leben, teilweise auf die Wälder angewiesen sind, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, und 350 Millionen Menschen, die in oder in der Nähe von Wäldern wohnen, stark von ihnen abhängen. Darüber hinaus haben Wälder eine immense ökologische Bedeutung, beheimaten die an biologischer Vielfalt reichsten Gebiete der Welt und sind ein äußerst wichtiger Faktor zur Begrenzung des Klimawandels. Viele Länder Afrikas haben ihre Wälder praktisch bereits zerstört. In Westafrika hat das Waldökosystem von Oberguinea, das sich früher von Guinea über Sierra Leone bis nach Togo erstreckte, nur noch 12,7 Prozent seiner ursprünglichen Größe.⁴⁶ Ein Bericht aus dem Jahre 1997 konstatiert, dass «fast die Hälfte aller Urwälder des Planeten zerstört wurde, die meisten davon in den letzten drei Jahrzehnten».⁴⁷

Die größte Einzelbedrohung für die tropischen Regenwälder dieser Welt besteht darin, dass die Regierungen von Ländern mit großen Regenwaldbeständen – in der Regel unter der Anleitung von Ökonomen und Forstexperten der internationalen Gebergemeinschaft und da vor allem der Weltbank – das Modell einer auf Export ausgerichteten und in großem Maßstab betriebenen Holzindustrie immer noch als entscheidenden ökonomischen Antrieb ansehen, um eine schwache Wirtschaft anzukurbeln. Dieses Modell wird auf Kosten der Entwicklung alternativer Waldnutzungsformen gefördert, die in Gebiete verwiesen werden, in denen keine Lizenzen für den Holzeinschlag erteilt wurden und deren Böden oft bereits ausgelaugt sind. Die Erfahrung hat gezeigt, dass dieses Modell nicht funktioniert: Holzgewinnung im industriellen Maßstab vergrößert in Wirklichkeit die Armut, bringt keine langfristigen Vorteile für die Wirtschaft der betroffenen Länder, hat in großem Maßstab zur Umweltzerstörung und praktisch überall, wo man es versucht hat, zu einem Verlust an Ressourcen geführt; sie führt zu Korruption in großem Stil und hat die finanzielle Grundlage für einige der brutalsten Kriege auf der Welt geschaffen. Nach Schätzungen der Weltbank verlieren Regierungen durch illegale Holzgewinnung weltweit jedes Jahr fünf Milliarden Dollar Einnahmen und weitere 10–15 Milliarden Dollar gehen den Volkswirtschaften in den Entwicklungsländern verloren⁴⁸ – mehr als sechs

44 CIFOR, World Bank und CIRAD, Forests in Post-conflict Democratic Republic of Congo, Analysis of a Priority Agenda, 2007.

45 Erhältlich unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199697/ldhansrd/pdvn/lds06/text/60725w0262.htm>. Accessed March 2007.

46 SAMFU, Plunder: The Silent Destruction of Liberia's Rainforest, 2002.

47 WRI/WCMC/WWE, 1997.

48 World Bank, A Revised Forest Strategy for the World Bank Group, Washington, D.C., 2002

Mal soviel wie die gesamte offizielle Entwicklungshilfe für das nachhaltige Waldmanagement beträgt.⁴⁹ Die G8-Staaten importieren etwa 40 Prozent aller illegal gehandelten Hölzer.⁵⁰ Beispiel:

Kambodscha:⁵¹ Nach dem Untersuchungsbericht des Internen Prüfungsausschusses der Weltbank (der die eigenen Waldprojekte der Weltbank in Kambodscha untersucht) «...kann man die negativen Folgen, die die [industrielle] Holzgewinnung für einen natürlichen Lebensraum von höchstem Wert, und – besonders wichtig – für die ungemein armen und gefährdeten ländlichen Lebensgemeinschaften und indigenen Völker hat, kaum übertreiben».

Liberia: Nach einem 14 Jahre dauernden brutalen Bürgerkrieg gab die liberianische Regierung einen fundierten Überblick zu den Lizenzen für den Holzeinschlag in Auftrag. Von den 70 Holzunternehmen des Landes besaßen nur 47 Verträge, denen zufolge sie die Erlaubnis hatten, dort zu operieren. Gegen Ende des Berichts befand das Komitee, dass keiner von denen, die eine Konzession besaßen, die minimalen gesetzlichen Auflagen für eine entsprechende Tätigkeit erfüllte.⁵² Somit war letztlich der gesamte Holzexport Liberias in den Jahren 1990-2003 illegal.⁵³ 17 Konzessionäre hatten, wie sich herausstellte, den Konflikt in Liberia unterstützt.

Doch nicht nur das industrielle Modell hat versagt: Dem früheren Chefökonom der Weltbank und gegenwärtigen Leiter des Government Economics Service in Großbritannien Sir Nicholas Stern zufolge wird der Klimawandel insgesamt bis zu 3,68 Billionen Pfund (etwa 7 Billionen Dollar) kosten, wenn man ihn nicht innerhalb eines Jahrzehnts in den Griff bekommt. Im Stern-Bericht «The Economics of Climate Change» vom 30. Oktober 2006 heißt es: «Emissionen aufgrund der Abholzung ... sind Schätzungen zufolge für über 18 Prozent der weltweiten [CO₂]-Emissionen verantwortlich; das ist mehr als der gesamte Verkehr auf der Welt ausmacht.»⁵⁴

Letzteres macht es sowohl wegen des Waldes als auch wegen des Klimawandels zwingend erforderlich zu handeln. In den meisten tropischen Ländern wurden für den größten Teil des Waldes bereits entweder Einschlaglizenzen vergeben, oder der Wald wurde als Gemeindewald oder Schutzgebiet ausgewiesen. Wo kommerzielle Holzgewinnung stattfindet, sollte es im Idealfall dafür ein Zertifikat geben. Da die Wälder von Liberia und der DR Kongo überwiegend nicht zugewiesen sind, bietet sich der Welt Anfang 2007 die einmalige Gelegenheit, eine alternative Nutzung für sie zu erkunden, die für diese Länder,

49 http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/ForestLawFINAL_HI_RES_9_27_06_FINAL_web.pdf?

50 <http://www.globaltimber.org.uk/G8IllegalTimber.htm>.

51 <http://www.globalwitness.org>

52 Report of Forest Concession Review Committee, May 2005.

53 Ein illegaler Holzeinschlag liegt dann vor, wenn Holz unter Missachtung staatlicher Gesetze geschlagen, transportiert, gekauft oder verkauft wird. D. Brack und G. Hayman, Intergovernmental Actions on Illegal Logging, 2001.

54 Stern Review, The Economics of Climate Change, S. xxv.

ihre Bevölkerung und darüber hinaus für das Wohl der ganzen Welt von Vorteil ist. Die DRK besitzt nach dem Amazonasgebiet das zweitgrößte noch verbliebene zusammenhängende Waldgebiet der Erde. Zur Zeit sind für einen Großteil dieses Waldes, der aufgrund seiner Größe eine effiziente Waffe der Welt gegen den Klimawandel darstellt, noch keine industriellen Einschlagskonzessionen vergeben worden. Für diese Wälder werden in Kürze Konzessionen verteilt (in der DRK unter Federführung der Weltbank), womit dann diese Wälder denselben Risiken ausgesetzt sind, die anderen Wäldern Afrikas bereits so sehr geschadet haben; damit wären dann die Chancen für eine andere Nutzung wahrscheinlich für immer verloren.

China spielt als Hauptkonsument von Holz eine wichtige Rolle. Seit China im Jahre 1998 aufgrund des Zusammenhangs zwischen Abholzung und schweren Überschwemmungen und Bergrutschen den Holzeinschlag verboten hat, hat es einen Großteil seines Holzbedarfs importiert. So importierte es zwar im Jahre 1999 kein Nutzholz aus Liberia, war aber im Jahre 2000 der größte Einzelimporteure von liberianischem Holz – und das alles illegal.⁵⁵ Obwohl der Pro-Kopf-Verbrauch an Holz in China, wie bei vielen anderen Ressourcen, gering ist, ist sein wachsender Bedarf insgesamt ein wichtiger Faktor auf dem Weltmarkt, der ebenso wie der Bedarf aller anderen Länder die bereits kritische Situation der Wälder dieser Erde noch weiter verschärfen wird. Wir sollten darauf hinweisen, dass China nicht das gesamte Nutzholz, das es importiert, auch verbraucht, sondern vieles davon weiterverarbeitet und exportiert. So werden beispielsweise etwa 40 Prozent aller Holzmöbel, die in den USA verkauft werden, in China hergestellt.

Vorhandene Mechanismen und Lösungen

Bemerkenswerter Weise verhindert gegenwärtig kein anderes Land auf der Erde wie China den Import von illegalem Holz.⁵⁶ Die produzierenden Länder sind zwar besonders gefordert, sich diesem Problem zu stellen, können dies jedoch nicht leisten, solange in den Konsumländern keine wirksamen Maßnahmen ergriffen werden. Etwa 40 Prozent des gesamten illegalen Holzhandels werden in die G8-Staaten importiert.⁵⁷ Das wichtigste internationale Instrument zur Lösung dieser Probleme ist die Forest Law Enforcement and Governance (FLEG)-Initiative, die allerdings bisher kaum etwas, wenn überhaupt, zur Eindämmung des illegalen Holzhandels getan hat.

FLEG ist eine von der Weltbank geförderte Initiative auf Ministerial-Ebene, mit der die Holzkriminalität und die Verletzungen der Waldgesetze bekämpft werden sollen. Ausgangspunkt für FLEG war ein Ministertreffen in Südostasien mit der Annahme der Bali-Deklaration im Jahre 2001, an die sich 2003 AFLEG in Afrika und im Jahre 2005 ENAFLEG in Europa und Nordasien angeschlossen haben. Bisher hat es allerdings vor Ort kaum Fortschritte gegeben, sodass die Ministerialerklärung AFLEG aus dem Jahre 2003 bisher größtenteils nur auf dem Papier steht. Bei den meisten Regierungen ist der politische Wille zu Reformen nur schwach ausgeprägt, und da, wo bereits Reformen auf dem Forstsektor in die Wege geleitet wurden, war das auf internationalen Druck zurückzuführen.

Der Forest Stewardship Council (FSC) ist eine internationale Organisation, die sich für einen verantwortlichen Umgang mit den Wäldern dieser Erde einsetzt. Während zivil-

⁵⁵ Wie eine Überprüfung der Waldkonzessionen in Liberia ergab, waren die Aktivitäten der Oriental Timber Company (OTC) und ihrer Muttergesellschaft, der Liberia Forest Development Corporation (LFDC), in Liberia illegal.

⁵⁶ Im März 2007 wurde der Legal Timber Protection Act in den US-Kongress eingebracht. Wenn das Gesetz angenommen würde, wäre es das erste Gesetz, das den Import illegaler Hölzer verbietet.

⁵⁷ <http://www.globaltimber.org.uk/G8IllegalTimber.htm>.

gesellschaftliche Gruppen und Forstexperten große Zweifel haben, ob der FSC wirklich eine nachhaltige Waldnutzung ermöglicht, gilt er vielfach als das beste Zertifizierungssystem, das es gibt.

Herausforderungen für die G8-Staaten

Die G8-Staaten und die EU-Länder sollten Gesetze erlassen, die die Einfuhr von illegalem Holz verbieten. Indem sie zulassen, dass illegales Holz auf legalem Weg in die G8-Staaten und Europa gelangt, unterminieren diese Länder damit auf direktem Weg die Wirtschaft der Holz exportierenden Länder.

Die Regierungen der G8-Staaten sollten dafür sorgen, dass ihre eigenen Beschaffungsbestimmungen nur den Kauf von Holz aus nachhaltigen und legalen Quellen erlauben. Bisher haben sich erst einige Regierungen, darunter auch Deutschland, dazu verpflichtet, Holz zu kaufen, das verschiedene Zertifizierungsverfahren durchlaufen hat. Die FSC-Zertifizierung sollte als Richtgröße für Holzimporte aus Ländern dienen, die bereits Konzessionen erteilt haben. Die G8-Länder und andere reiche Nationen sollten arme, aber walddreiche Länder dafür bezahlen, dass sie ihre Wälder als Welterbe bewahren – mit besonderem Augenmerk darauf, Abholzungen zu vermeiden, um den Klimawandel zu bekämpfen –, und ihnen helfen, Governance-Mechanismen zu entwickeln, die sicherstellen, dass diese Einnahmen nicht nur der Zentralregierung, sondern im Wald lebenden Gemeinschaften und der Bevölkerung als Ganzes zu Gute kommen. Um das zu erreichen, ist ein Prozess bzw. Dialog mit betroffenen Ländern erforderlich, außerdem müssen alternative Nutzungsarten des Waldes erkundet werden, die den Armen helfen, nachhaltig sind und die Auswirkungen des Klimawandels mindern. Angesichts der augenblicklichen einzigartigen Möglichkeiten und der weltweiten Bedeutung des Waldes, der etwa ein Drittel des gesamten Kohlenstoffs in Afrika speichert, könnte die DRK ein ausgezeichnetes erstes Beispiel sein. Diese Empfehlungen decken sich mit der des Stern-Berichts, wonach arme, aber walddreiche Länder «von der internationalen Gemeinschaft tatkräftig unterstützt werden sollten, die von deren Anstrengungen, die Abholzung zu verringern, profitiert». Schätzungen des Stern-Berichts zufolge könnten sich die Kosten für den Waldschutz in acht Ländern, die für 70 Prozent aller Emissionen aus Landnutzung verantwortlich sind, auf etwa fünf Milliarden Dollar jährlich belaufen.⁵⁸ Das ist etwa halb so viel wie die 10 Milliarden Dollar, die jährlich durch illegalen Holzeinschlag verloren gehen. Zu den alternativen Möglichkeiten der Waldnutzung könnten gehören:

- Verbesserung und Regulierung der traditionellen Waldwirtschaft, etwa des Verkaufs von Bau- und Brennholz sowie von anderen Waldprodukten außer Holz, wie Nahrungsmitteln und Arzneimitteln;
- Ausweisung und angemessene Verwaltung von Schutzgebieten, um indigenen Völkern zu helfen und die Artenvielfalt zu erhalten;
- Ökotourismus und wissenschaftliche Zwecke.

⁵⁸ Mehr Informationen unter: http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.

VI LISTE DER BEREITS VORHANDENEN INITIATIVEN

6.1 Zertifizierungsverfahren

Kimberley-Prozess

Beim Kimberley-Prozess (KP) handelt es sich um ein internationales Zertifizierungsverfahren auf Regierungsebene, das eingeführt wurde, um den Handel mit Blutdiamanten zu unterbinden. Gegenwärtig beteiligen sich 71 Länder an diesem Prozess, der von Regierungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Diamantenbranche nach zivilgesellschaftlichen Kampagnen hin ausgehandelt worden ist (46 Länder⁵⁹ und die Europäische Gemeinschaft). Der seit dem Januar 2003 installierte und von der UN-Generalversammlung und dem UN-Sicherheitsrat unterstützte Kimberley-Prozess fordert Regierungen auf, die Herkunft von Rohdiamanten zu bestätigen, um zu garantieren, dass sie nicht aus Konfliktgebieten stammen. Die beteiligten Länder müssen Gesetze erlassen, die den Prozess unterstützen, und ein Kontrollsystem für den Import und Export von Rohdiamanten aufbauen. Mit dem Entwurf des Kimberley-Prozesses wurde ein neuer Ansatz eingeleitet, den Handel mit natürlichen Ressourcen zu kontrollieren; dadurch wurde ein wichtiger Präzedenzfall für weitere weltweite Initiativen wie die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) geschaffen. Die Teilnehmer (Regierungen) und Beobachter (die Diamantenindustrie; NGOs) des Kimberley-Prozesses treffen sich einmal im Jahr, um über die Umsetzung des Verfahrens zu sprechen. Arbeitsgruppen bewerten seine Anwendungen, um sie in Statistiken zusammenzufassen, die gesammelt und analysiert werden, und erörtern Verfahrensfragen. Im Jahre 2006 gab es einen offiziellen Dreijahresbericht, der die Effizienz des Systems beurteilen und Empfehlungen abgeben sollte, wie das System verbessert werden könnte – eine gute Gelegenheit, um gravierende Lücken oder Schlupflöcher zu schließen. Trotz eines gewissen Fortschritts sind immer noch zahlreiche wichtige Fragen ungeklärt. Diese müssen beantwortet werden, damit der Kimberley-Prozess glaubwürdig ist und in der Praxis funktioniert.

→ <http://www.kimberleyprocess.com:8080/site/>

FSC (Forest Stewardship Council)

In den letzten 12 Jahren wurden in 82 Ländern etwa 84 Millionen Hektar Wald nach FSC-Standards zertifiziert und aus FSC-zertifiziertem Holz mehrere Tausend Produkte hergestellt, die das FSC-Zeichen tragen. Der FSC besteht aus einem Netzwerk von nationalen Initiativen in 39 Ländern. Die Zertifizierung erfolgt durch Zertifizierungsunternehmen, die beim FSC akkreditiert sind. Der FSC selber zertifiziert weder die Maßnahmen im Wald noch Forstunternehmen. Die Zertifizierungsunternehmen erteilen zwei Arten von FSC-Zertifikaten: Das Waldbewirtschaftungszertifikat und das Produktkettenzertifikat. Die Zertifizierung beruht auf zehn Grundsätzen und ist an die regionalen Bedingungen angepasst:

1. Einhaltung von Gesetzen und FSC-Prinzipien;
2. klar definierter Landbesitz, klar definierte Landnutzungsrechte und Verantwortlichkeit;

⁵⁹ Einschließlich Brasiliens, Indiens und Chinas.

3. Respekt vor den Rechten der indigenen Völker;
4. Beziehungen zur lokalen Bevölkerung und Arbeiterrechte;
5. Nutzen aus dem Wald (Die Waldbewirtschaftung soll die effiziente Nutzung der vielfältigen Produkte und Leistungen des Waldes fördern, damit sie langfristig wirtschaftlich tragbar ist und eine breite Palette von ökologischen und sozialen Vorteilen gewährleisten kann.);
6. Folgen für die Umwelt (Die Waldbewirtschaftung soll die biologische Vielfalt und die damit verbundenen Werte, die Wasserressourcen, die Böden sowie einzigartige und empfindliche Ökosysteme und Landschaften erhalten und dadurch die ökologischen Funktionen und die Unversehrtheit des Waldes gewährleisten.);
7. Umsetzung des Bewirtschaftungsplans;
8. Durch Kontrolle und Bewertung sollen der Zustand des Waldes, die Erträge der geernteten Waldprodukte, die Handels- und Verwertungskette, die Bewirtschaftungsmaßnahmen sowie deren soziale und ökologische Auswirkungen beurteilt werden;
9. Erhaltung von Wäldern mit einem hohen Schutzwert;
10. Plantagen (Plantagen werden in Übereinstimmung mit den Prinzipien und Kriterien 1-9 bewirtschaftet.).

→ <http://www.fsc.org>

6.2 Transparenz

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)

EITI hat sich die Aufgabe gestellt, durch eine vollkommene Offenlegung und Verifizierung der Unternehmenszahlungen und Regierungseinnahmen aus der Erdöl- und Gasförderung sowie dem Bergbau in den ressourcenreichen Ländern der Erde die Transparenz und Verantwortlichkeit zu erhöhen.

Weltweit haben sich – von Peru über Trinidad und Tobago, Aserbaidschan bis zu Nigeria und Ost-Timor – bereits etwa 20 Länder der Initiative angeschlossen oder setzen sie wirklich um.

Die EITI erhält immer mehr Bedeutung als Teillösung für das Korruptionsproblem in einkommensreichen Entwicklungsländern. 2006 wurde das Direktorium mit Mitgliedern aus Regierungen, der Zivilgesellschaft und der Industrie neu besetzt; ihm steht ein Sekretariat zur Seite, das für eine sehr viel besser koordinierte Unterstützung bei der weltweiten Umsetzung der EITI-Prinzipien sorgen soll, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Das EITI-Sekretariat hat ein EITI Source Book verfasst, das als Leitfaden für die Länder und Unternehmen, die die Initiative umsetzen wollen, dienen soll.

→ <http://www.eitransparency.org>

PWYP

Im Jahre 2002 starteten Global Witness, CAFOD, Save the Children UK, Oxfam, Transparency International UK sowie George Soros, Präsident des Open Society Institute, die «Publish What You Pay»-Kampagne. Mittlerweile setzen sich über 300 NGOs aus der PWYP-Koalition und über 20 Koalitionen aus staatlichen Zivilgesellschaften auf der ganzen Welt

für eine größere Transparenz beim Management der Einnahmen aus der Rohstoffindustrie ein.

PWYP fordert die multinationalen und staatlichen Erdöl-, Bergbau und Gasunternehmen auf, Basisdaten über Nettozahlungen an ein Entwicklungsland offenzulegen. Zu diesen Zahlungen gehören:

- Förderabgaben, die als Wertanteil der Produktion bezeichnet werden;
- Sonderabgaben bei Vertragsunterzeichnungen über kommerziell nutzbare Lagerstätten oder beim Erreichen bestimmter Produktionsniveaus;
- Einkommensteuer nach Abzug der Betriebs-, Erschließungs- und Beteiligungskosten und dem Wertverlust der Vermögenswerte;
- weitere Steuern, einschließlich der Kapitalertragssteuern von geteilten Abführungen, Verbrauchssteuern, Zollgebühren, Umsatz-/Mehrwertsteuer und Vermögenssteuer.

PWYP hat die EITI von Anfang an unterstützt und fördert aktiv ihre Umsetzung auf Landesebene. Die Koalition versucht außerdem die jeweiligen «Heimat»-Regierungen dazu zu bringen, Gesetze, Rechnungslegungsstandards sowie Börsennotierungsvorschriften dahingehend zu ändern, dass Rohstofffirmen dazu gezwungen werden, ihre Zahlungen für alle Länder, in denen sie operieren, offenzulegen. Zu den weiteren Aktivitäten des PWYP auf internationaler Ebene gehört es, internationale Finanzbehörden, private Banken und Exportkreditagenturen dazu zu bringen, eine Offenlegung der Einnahmen bei technischen und finanziellen Hilfsprogrammen für Regierungen von ressourcenreichen Entwicklungsländern sowie bei Investitionshilfen für Erdöl-, Gas- und Bergbauprojekten mit in die Konditionen aufzunehmen.

→ <http://www.publishwhatyoupay.org>

6.3 Freiwilliger Verhaltenskodex und unternehmerische soziale Verantwortung

Voluntary Principles on Security and Human Rights

Die freiwilligen Grundsätze zur Wahrung der Sicherheit und der Menschenrechte wurden im Jahre 2000 nach Treffen zwischen Repräsentanten aus den Außenministerien der USA und Großbritanniens, Erdöl-, Bergbau- und Energieunternehmen sowie Menschenrechtsgruppen, Arbeitervertretern sowie Gruppen aus dem CSR-Netzwerk (Corporate Social Responsibility) aufgestellt. Der Prozess soll Sicherheit und Schutz beim Abbau von Rohstoffen garantieren und dafür sorgen, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten respektiert werden.

Seit Januar 2004 wird das Sekretariat für die freiwilligen Grundsätze gemeinsam vom IBLF (International Business Leaders Forum) und der Organisation Business for Social Responsibility gestellt.

Diese Grundsätze sollen eine praktische Anleitung sein, die in Sicherheitsvereinbarungen von Unternehmen den Schutz der Menschenrechte stärkt und drei Bereiche anspricht, die sowohl Unternehmen als auch NGOs beschäftigen:

- Einsatz privater Sicherheitsdienste;
- Einsatz öffentlicher Sicherheitskräfte;

■ Risikoabschätzung, mit der Sicherheitsvereinbarungen gefördert werden sollen, die mit den Menschenrechten in Einklang stehen.

Die freiwilligen Grundsätze sind von mehreren NGOs kritisiert worden, weil sie nicht transparent gehandhabt werden und ihnen jede Art von Kontrollmechanismus fehlt.

→ <http://www.iblf.org/activities/networks/volprinciples.jsp>

Global Compact

In einer Botschaft an das Weltwirtschaftsforum hat der frühere Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, am 31. Januar 1999 Unternehmensführer aufgefordert, einer internationalen Initiative, dem Global Compact, beizutreten, der Unternehmen mit UN-Agenturen, Arbeiterverbänden und der Zivilgesellschaft zusammenbringt, um die Beachtung universeller ökologischer und sozialer Grundsätze durchzusetzen. Die Grundlage für den Global Compact sind zehn Grundsätze aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeit, Umwelt und Korruptionsbekämpfung. Der Global Compact ist eine rein freiwillige Initiative, die zwei Ziele hat:

■ bei den Aktivitäten von Unternehmen überall auf der Welt die zehn Grundsätze zu beachten;

■ Aktionen zur Förderung der UN-Ziele zu initiieren.

→ <http://www.unglobalcompact.org>

Tabelle nächste Seite: In verschiedenen Ölfirmen eingesetzte Instrumente zur Förderung verantwortlichen unternehmerischen Handelns →

Unternehmen	Land	Grundsätze der Unternehmensführung, Verhaltenskodex	Mitglied im Global Compact	Freiwilligen Grundsätzen zugestimmt?
Exxon Mobil	USA	Kodex zur Ethik und Unternehmensführung, Corporate Citizen Report	Nein	Ja
Royal Dutch Shell	Niederlande/ Großbritannien	Verhaltenskodex Nachhaltigkeitsbericht	Ja	Ja
BP	Großbritannien	Verhaltenskodex Nachhaltigkeitsbericht	Ja	Ja
Chevron	USA	Kodex zur Ethik und Unternehmensführung Bericht zu den Menschenrechten	Nein	Ja
Conoco Philips	USA	Nachhaltigkeitsbericht	Nein	Ja
Total	Frankreich	Grundsätze zur Ethik im Unternehmen	Ja	Nein
Eni	Italien	Verfahrensregeln	Ja	Nein
Petrobras	Brasilien	Regeln zur Ethik Petrobras Zero Hunger Guidelines	Ja	Nein
Petrochina	China	Ethikcode für Arbeitnehmer von Petrochina Company Ltd.	Nein	Nein
Marathon Oil	USA	Kodex zur Unternehmensführung	Nein	Ja
Repsol	Spanien	Ethikcode, Bericht zur unternehmerischen Verantwortung	Ja	Nein
Statoil	Norwegen	Ethikcode; Mitglied in der Initiative führender Unternehmer für Menschenrechte (Business Leaders Initiative on Human Rights)	Ja	Ja

ICMM

Der ICMM (International Council on Mining and Metals) entstand im Oktober 2001 als repräsentatives Gremium führender internationaler Bergbau- und Metallunternehmen. 1999 gründeten neun der größten Bergbauunternehmen der Welt die Global Mining Initiative, die das «Mining, Metals and Sustainable Development (MMSD)»-Projekt initiierte, aus dem 2002 der Bericht «Breaking New Ground» hervorging. Der ICMM entstand, um die in diesem Bericht erarbeitete Agenda für eine nachhaltige Entwicklung umzusetzen (ICMM Sustainable Development Framework).

→ <http://www.icmm.com>, <http://www.iiied.org/mmsd>

6.4 Finanzinstitute

Weltbank/Schutzinstrumente der Internationalen Finanz-Corporation (IFC)

Die im Jahre 1998 übernommenen Schutzinstrumente bildeten die Grundlage für die führende Rolle der IFC bei der Nachhaltigkeit im sozialen und ökologischen Bereich.

Innerhalb neuer politischer Rahmenbedingungen für den Umgang mit sozialen und ökologischen Risiken bei Projekten, die der IFC auf neuen Märkten finanziert, wurden die Schutzinstrumente zu den neuen IFC-Verfahrens- und Performance-Standards hinsichtlich sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit umgestaltet:

■ Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability (April 2006);

■ Richtlinien für die Offenlegung von Informationen (Policy on Disclosure of Information);

■ EHS (Environmental, Health and Safety)-Richtlinien.

→ <http://www.ifc.org/ifcext/policyreview.nsf/Content/SafeguardPoliciesUpdate>

Extractive Industries Review (EIR)

Im Jahre 2001 gab die Weltbankgruppe (WBG) als Reaktion auf die Kritik von NGOs am Engagement der WBG in diesem Bereich den Extractive Industries Review in Auftrag. Der Präsident der Weltbank, James Wolfensohn, ernannte Dr. Emil Salim, den früheren Minister für Umwelt und Bevölkerung Indonesiens, zum Leiter des Berichts. Nach mehreren regionalen Workshops, einer intensiven internationalen Diskussion und der Erstellung von sechs Fallstudien wurde im Dezember 2003 der Schlussbericht «Striking a Better Balance» veröffentlicht.

→ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC0,,contentMDK:20306686--menuPK:336936--pagePK:148956--piPK:216618--theSitePK:336930,00.html>

Die wichtigsten Schlussfolgerungen des Berichts lauten:

■ Die Weltbankgruppe (WBG) soll auf dem Rohstoffsektor nur Projekte fördern, die direkt zur Linderung der Armut und einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

■ Die WBG soll ihre Investitionen zur Unterstützung der Rohstoffindustrien stufenweise auszahlen, um sicherzustellen, dass die Unternehmensführung angemessene Bedingungen für eine gerechte Verteilung der Einnahmen und den Schutz der Menschenrechte

sowie der Umwelt geschaffen hat, bevor weitere Investitionen in diesem Sektor getätigt werden.

■ Die WBG soll den Geschäftsbereich für die Kreditvergabe so ausrichten, dass bei seinen Aktivitäten nicht nur wirtschaftliche, sondern im gleichen Ausmaß auch soziale und ökologische Aspekte berücksichtigt werden.

■ Die WBG soll ihre Investitionen in die Erdölproduktion bis 2008 auslaufen lassen und ihre begrenzten und knappen Mittel unter anderem in erneuerbare Energien, emissionsreduzierende Projekte und Energieeffizienz investieren.

Mitte 2004 wies die Weltbank die beiden Empfehlungen der EIR, ihre Investitionen stufenweise auszuzahlen, um eine entsprechende Governance zu ermöglichen, und die Hilfe für die fossilen Brennstoffe auslaufen zu lassen, zurück.

→ <http://www.ifc.org/eir>

Die Equator Principles und die Wolfsberg-Grundsätze

Die Equator Principles wurden von vielen weltweit, regional oder lokal operierender Banken auf der ganzen Welt übernommen. Durch ihre Unterschrift haben sie sich verpflichtet, keine Projekte zu finanzieren, die diese Prinzipien missachten. Aufgrund des geringen Bekanntheitsgrades der Prinzipien und, weil keine Kontrolle und kein Zwang dahinter standen, waren aber die Equator Principles für die Unterzeichner bisher kaum mehr als ein PR-Gag und wohlfeile «Corporate Governance»-Rhetorik. Elf der Banken, die die Prinzipien unterzeichnet haben, sprachen sich sogar dafür aus, dass die Weltbank die Empfehlungen des Untersuchungsberichts über die Rohstoffindustrien nicht aufgreifen sollte. Da sich die Equator Principles nur auf Projektfinanzierungen beziehen, kann man sie nur begrenzt auf Banken übertragen, die vor dem Problem stehen, dass korrupte Regime Einnahmen aus natürlichen Ressourcen einzahlen und/oder dass Kredite für korrupte Staatsunternehmen verlängert und/oder räuberische Geschäfte mit Regierungen finanziert werden sollen. Diese Probleme müssen vielmehr durch eine entsprechende Finanzgesetzgebung gelöst werden und dadurch, dass bereits vorhandenen Gesetzen Geltung verschafft wird.

Dies ist die Richtung, die die Wolfsberg-Gruppe (WG) bei ihrer Arbeit verfolgt. Die Gruppe besteht aus einem Zusammenschluss von zwölf führenden, weltweit operierenden Banken, die, um den Banken bei der Erfüllung der erforderlichen gesetzlichen Auflagen zu helfen, Richtlinien für den Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie für die Identifizierung von Kunden beim «Know Your Customer»-Prinzip entwickelt haben. Ein positiver Aspekt der Arbeit der Wolfsberg-Gruppe ist, dass die Gruppe eindeutig etwas tut und mehr oder weniger dauernd neue Impulse aussendet und Ideen verbreitet, wohin die Diskussion über diese Themen führen soll. Auch die Empfehlungen, wie Banken ihrer nötigen Sorgfaltspflicht nachkommen sollen, sind sehr streng und präzise (beispielsweise hinsichtlich der Bekanntgabe von Nießbrauchberechtigungen oder bei prominenten Politikern). Die Arbeit der Gruppe ist daher eine nützliche Forschungsquelle für jeden, der an Verpflichtungen von Banken zur Erfüllung gesetzlicher Auflagen interessiert ist.

Allerdings – und das ist ein großer Nachteil – ist die Wolfsberg-Gruppe eine Industrieinitiative mit dem Ziel, bei der Erfüllung der rechtlichen Bestimmungen sowohl die juristischen Risiken als auch die Kosten so gering wie möglich zu halten; daher werden nur die wirklich notwendigen gesetzlichen Verpflichtungen abgedeckt und darauf

geachtet, dass sie so effizient und mit so wenig Arbeitsaufwand wie möglich eingehalten werden. Die Mitarbeit ist außerdem freiwillig, was bedeutet, dass keiner kontrolliert, ob die Banken diese Regeln wirklich befolgen. Am besten betrachtet man die Wolfsberg-Gruppe als industrielles Forum, über das Richtlinienbeauftragte von Banken einander über gesetzliche Entwicklungen auf dem Laufenden halten und Richtlinien austauschen, wie sie ihre Arbeit tun sollen. Damit ist offensichtlich, dass dieses Forum nicht die richtige Anlaufstelle für eine besorgte Zivilgesellschaft ist, die wissen will, wo das mit Korruption verdiente Geld hinfließt.

6.5 Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen

Die OECD-Leitsätze beziehen sich auf ein breites Spektrum an Unternehmensstandards. Das Dokument definiert in zehn Kapiteln Kriterien für die Unternehmensführung in folgenden Bereichen: Einhaltung der staatlichen Gesetze, Verbraucherschutz, Bekämpfung der Korruption, Etablierung von Umweltmanagementsystemen, Offenlegung von Informationen und Einhaltung der Steuergesetze. Die Breite dieses Spektrums ist ein Vorteil gegenüber anderen Initiativen. In Bezug auf die Menschenrechte sind die Leitsätze allerdings relativ ungenau. In den allgemeinen Grundsätzen wird zwar Respekt vor den Menschenrechten gefordert, aber nicht gesagt, was das im Einzelfall zu bedeuten hat.

Der Wirkungsbereich der OECD-Leitsätze geht über die OECD-Länder hinaus. Zum einen haben neun weitere Länder⁶⁰ die Leitsätze übernommen, zum anderen gelten die Leitsätze auch bei Aktivitäten von Unternehmen in der Dritten Welt. Die Umsetzung der Leitsätze wird über staatliche Anlaufstellen gefördert und überwacht. Das bedeutet, dass die Leitsätze ein dezentralisiertes Beschwerdeverfahren beinhalten.

Die Leitsätze sind fakultative Empfehlungen der Signatarstaaten an die Unternehmen in den haftenden Staaten und beziehen sich vor allem auf Investitionen. Bisher haben die Leitsätze allerdings das Thema der Verantwortung gegenüber Umwelt, Gesellschaft oder Menschenrechten in Handelsbeziehungen noch nicht aufgegriffen.

6.6 Die UN-Normen für Unternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte

Im Jahre 1997 erstellte eine Unterkommission der UN zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte eine Studie über die Rolle der Menschenrechte in transnationalen Unternehmen. Anschließend wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit den Methoden und Aktivitäten transnationaler Unternehmen befassen sollte; diese begann im Jahre 1999, relevante Konventionen und Deklarationen zu untersuchen und einen Vorschlag für Normen in Wirtschaftsunternehmen auszuarbeiten.

Im Jahre 2003 präsentierte die Arbeitsgruppe ihren Entwurf für die Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte (im Folgenden als «UN-Normen» bezeichnet). Im August 2003 verabschiedete die UN-Unterkommission die Normen einstimmig und leitete sie an die UNCHR zur weiteren Erörterung weiter. Die UN-Normen beinhalten:

⁶⁰ Argentinien, Brasilien, Chile, Estland, Israel, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowenien (seit dem 5. Mai 2006).

■ das Recht auf Chancengleichheit und nichtdiskriminierende Behandlung;

■ das Recht auf Sicherheit der Person («Transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen beteiligen sich nicht an Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord, Folter ... Zwangs- oder Pflichtarbeit ... oder anderen internationalen Verbrechen gegen die menschliche Person, wie sie im Völkerrecht ... festgelegt sind, und ziehen auch keinen Nutzen daraus.»);

■ Rechte der Arbeitnehmer, wie sie in den entsprechenden Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) definiert sind, einschließlich der Rechte von Kindern, vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt zu werden, dem Recht auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld, dem Recht auf ein Entgelt, das einen angemessenen Lebensstandard gewährleistet, Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;

■ Achtung der nationalen Souveränität und der Menschenrechte (Wirtschaftsunternehmen sind verpflichtet, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die bürgerlichen und politischen Rechte zu respektieren und es zu unterlassen, Bestechungsgelder zu bezahlen oder anzunehmen.);

■ Verbraucherschutz («Wirtschaftsunternehmen ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Sicherheit und Qualität der von ihnen bereitgestellten Güter und Dienstleistungen zu gewährleisten.»)

■ Umweltschutz («Wirtschaftsunternehmen führen ihre Tätigkeit ... im Einklang mit den einschlägigen internationalen Übereinkünften, Grundsätzen, Zielen, Verantwortlichkeiten und Standards in Bezug auf die Umwelt und unter Achtung der Menschenrechte, der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, der Bioethik und des Vorsorgeprinzips ... durch.»).

Die frühere UN-Menschenrechtskommission stimmte den Normen nicht zu, bat aber den UN-Generalsekretär, einen speziellen Berichterstatter zu dem Thema zu benennen. Kofi Annan nominierte Prof J. Ruggie, der seinen Schlussbericht im März 2007 dem derzeitigen UN-Menschenrechtsrat vorlegen musste.

Die Business Leaders Initiative on Human Rights unterzog die Normen bei Statoil einem Praxistest und setzte sie dann bei ihrer Politik in Venezuela um.

6.7 Forest Law Enforcement and Governance (FLEG)

Der von der Weltbank unterstützte Prozess «Forest Law Enforcement and Governance» (FLEG) begann im September 2001 mit der Annahme der «Bali-Deklaration.» Teilnehmende Regierungen aus Ostasien verpflichteten sich unter anderem, ihre Anstrengungen zu verstärken und die bilaterale, regionale und multilaterale Zusammenarbeit zu intensivieren, um gegen illegales Abholzen und andere Verstöße gegen die Waldschutzgesetze vorzugehen. Trotz der Bildung eines regionalen Einsatzkommandos samt eigenem Beraterstab wurden weder systematische Berichte erstellt noch die Umsetzung überprüft; daher sind kaum verlässliche Aussagen darüber möglich, wie sich diese Maßnahmen tatsächlich auf die Forstkriminalität in der Region ausgewirkt haben.

Die Deklaration ist nichtsdestotrotz ein nützliches Instrument, um Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen, falls sich eine Zivilgesellschaft dafür entscheiden sollte. Darüber hinaus hat die Ostasien-FLEG noch zu gemeinsamen Absichtserklärungen von Indone-

sien und Großbritannien sowie Indonesien und Japan geführt, den illegalen Holzeinschlag samt des damit verbundenen Handels zu unterbinden, und war Vorbild für den Aktionsplan «Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor» (FLEGT) der EU. Außerdem haben in der Region noch Treffen auf technischer Ebene stattgefunden.

Auf die East Asia-FLEG folgte im Oktober 2003 eine Afrika-FLEG und im November 2005 eine Europe and North Asia FLEG (ENAFLEG).

Man hat sich ebenso bemüht, in vorhandene Initiativen wie New Partnership for Africa's Development (NEPAD) sowie andere regionale Organisationen wie COMIFAC (Zentralafrika), SADC (Südafrika), Common Market for Eastern and Central Africa (Ostafrika) und ECOWAS (Westafrika) AFLEG-verwandte Ziele und Aktionen zu integrieren.

Die Europäische Union hat – zumindest auf dem Papier – den größten Fortschritt gemacht. Im Jahre 2003 veröffentlichte die Kommission den FLEGT-Aktionsplan, auf den die Verordnung des Rates vom Dezember 2005 (EG Nr. 2173/2005) folgte. In dieser Verordnung geht es um die Etablierung des FLEGT-Legalitätsnachweises für Holzimporte nach Europa; die Modelle für den Legalitätsnachweis stehen im Zentrum der vorgeschlagenen «Voluntary Partnership Agreements» (VPAs) der EU⁶¹ mit den Holz erzeugenden Ländern. Europa hat sich bereit erklärt, mit Indonesien, Malaysia und Ghana offizielle Verhandlungen über derartige freiwillige Partnerschaften aufzunehmen.

Damit die freiwilligen Partnerschaften den illegalen Holzeinschlag wirksam bekämpfen können, müssen sie allerdings beispielsweise einen vollständigen rechtskräftigen Bericht zum Wald (und was damit zusammenhängt) erstellen, die Besitzverhältnisse und Zugangsrechte der lokalen Kommunen stärken sowie eine angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit garantieren. Bisher hat die Europäische Union allerdings noch nicht zugesichert, dass sie das umsetzen wird. Genauso werden die vorgeschlagenen Modelle für den Legalitätsnachweis kaum eine Wirkung haben, wenn sie nicht sämtliche Exporte und den ganzen Handel innerhalb des VPA-Landes umfassen. Auch hier ist die EU noch keinerlei Verpflichtung eingegangen. Trotzdem können sich sowohl die freiwilligen Partnerschaften als auch das Modell des Legalitätsnachweises als äußerst effektive Instrumente erweisen, wenn man sich Rat von NGOs einholt. Andere G8-Staaten und wichtige Konsumländer wie China sollten diese Abkommen über freiwillige Partnerschaften mit den Holz erzeugenden Ländern ebenfalls unterzeichnen. Die freiwilligen Partnerschaften werden allerdings illegale Holzimporte aus Ländern, die diese Abkommen nicht unterzeichnet haben, nicht verhindern. Dadurch werden diese Partnerschaften nicht nur bestenfalls zu einer Teillösung, sondern auch zu einer Lösung, die den illegalen Holzhandel von Ländern mit freiwilligen Partnerschaften zu Ländern ohne VPA verstärkt, deren Exporte nach Europa nicht dem Legalitätsnachweis unterliegen. Daher ist es unbedingt erforderlich, eindeutige Gesetze zu erlassen, damit der Verkauf von Hölzern aus illegalen Quellen auch wirklich illegal ist.

61 Weitere Informationen unter: http://www.fern.org/media/documents/document_3760_3761.pdf.

6.8 Reform von bi- und multilateralen Investitionsabkommen

IISD-Modellvertrag für internationale Investitionsabkommen unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung

Das Internationale Institut für nachhaltige Entwicklung (IISD) hat einen Modellvertrag für internationale Investitionsabkommen entworfen, der die Belange einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt (IISD Model International Agreement on Investment for Sustainable Development) – es ist der erste grundlegende Versuch, Art und Zweck internationaler Investitionsabkommen (IIAs) zu überdenken, seitdem vor fast 50 Jahren das gegenwärtige Modell entwickelt wurde. Die gegenwärtigen Modelle für Investitionsabkommen, einschließlich solcher wie das ungeeignete multilaterale Investitionsabkommen der OECD sowie die über 2400 existierenden bilateralen Investitionsverträge, sind zu eng gefasst, weil sie nur die Rechte der ausländischen Investoren berücksichtigen. In der Praxis haben sich in vielen Bereichen Schwachstellen gezeigt, etwa in Bezug auf Offenheit, Interessenskonflikte und klare substantielle Verpflichtungen. Das Modellabkommen des IISD geht von einem eindeutigen Zusammenhang zwischen Investitionen und nachhaltigen Entwicklungszielen aus. Es hat folgende Merkmale:

■ Es erkennt an, dass in einem Investitionsabkommen wesentliche Prinzipien der «Good Governance» berücksichtigt werden müssen und dass, um ein Gleichgewicht zu erreichen, die Rechten und Pflichten der Gastgeberländer genauso geschützt werden müssen wie die der Investoren.

■ Es wendet die grundlegenden Standards einer «Good Governance» auch auf das internationale Abkommen selbst an, beispielsweise durch Institutionalisierung einer entsprechenden «Vertragsstaatenkonferenz».

■ Es legt eindeutig fest, was der Zweck dieses Abkommens ist: internationale Investitionen zu fördern, die im Norden wie im Süden die Entwicklungsbestrebungen von Entwicklungsländern sowie die notwendigen Belange einer nachhaltigen Entwicklung unterstützen.

■ Es entwickelt eindeutige Bestimmungen, mit deren Hilfe ein Ausgleich zwischen den Rechten und Pflichten von Investoren und Gastländern gefunden werden soll.

■ Es macht spezielle Vorschläge, die im Schiedswesen des Investorstaates vorhandenen Schwächen zu beseitigen, indem eine größere Transparenz und ein institutioneller Rahmen geschaffen werden.

■ Es geht bei den Pflichten des Investors von einem Ansatz aus, der ein neues Gleichgewicht zwischen freiwilligen und verpflichtenden Elementen herzustellen versucht, indem es die Schlichtung von Streitigkeiten an die Leistungsfähigkeit des Unternehmens und das Verhalten des Investors an seine Haftpflicht koppelt.

→ http://www.iisd.org/investment/model_agreement.asp

ABKÜRZUNGEN

- **BRIC** Brasilien, Russland, Indien und China; da Russland zur Gruppe der G8-Staatengehört, werden sie manchmal auch als BIC bezeichnet
- **CSR** verantwortliches unternehmerisches Handeln (Corporate Social Responsibility)
- **DRK** Demokratische Republik Kongo
- **EIR** Untersuchungsbericht über die Rohstoffindustrien (Extractive Industries Review)
- **EITI** Initiative für Transparenz in der Rohstoffindustrie (Extractive Industry Transparency Initiative)
- **ECOSOC** Economic and Social Council of the UN
- **ECOWAS** Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (Economic Community of West African Countries)
- **FLEG** Rechtsdurchsetzung und Politikgestaltung im Forstbereich (Forest Law Enforcement and Governance)
- **FSC** Forest Stewardship Council
- **G8** Gruppe der 8 führenden Industriestaaten: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland und die USA
- **ICMMI** International Council on Mining and Metals
- **IIA** Internationale Investitionsabkommen
- **IISD** Internationales Institut für nachhaltige Entwicklung
- **ILO** Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation)
- **KP** Kimberley-Prozess
- **MMSD** Bergbau, Metalle und nachhaltige Entwicklung (Mining, Metals and Sustainable Development)
- **OECD** Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- **PEFC** Zertifizierungssystem für nachhaltige Waldbewirtschaftung
- **PWYP** Publish What You Pay
- **UN** Vereinte Nationen
- **UNAMSIL** Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone
- **WBG** Weltbankgruppe

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

Patrick Alley ist Direktor der britischen NGO Global Witness, die er 1993 mit begründet hat. Gegenwärtig widmet er sich unter besonderer Berücksichtigung der Demokratischen Republik Kongo, Liberias und der Elfenbeinküste dem Problem der Konfliktressourcen sowie der Nutzung natürlicher Ressourcen nach der Beendigung von Konflikten. Darüber hinaus ist er einer der strategischen Leiter von Global Witness.

Celio Bermann untersucht als Professor an der Universität von Sao Paulo in Brasilien besonders die Zusammenhänge zwischen Energie, Umwelt und Gesellschaft. Er gehört der Energy Working Group des NGO Social Movement Forum for Environment and Development an und arbeitet als Umweltberater für das brasilianische Ministerium für Bergbau und Energie.

Luke Danielson ist ein in Colorado (USA) ansässiger Berater, Wissenschaftler und Anwalt, der auf den Gebieten «Nachhaltige Entwicklung», «Umwelt» sowie «Bergbaupolitik» lehrt und berät. Von 2000 bis 2002 hat er das Mining, Minerals and Sustainable Development Project (MMSD) geleitet.

Heidi Feldt hat im «Klimabündnis europäischer Städte mit indigenen Völkern» gearbeitet, wo sie für die Waldpolitik und die Zusammenarbeit mit indigenen Völkern verantwortlich war. Als Beraterin und Wissenschaftlerin hat sie sich auf Rohstoffindustrien, soziale und ökologische Standards sowie indigene Völker spezialisiert. Sie ist Initiatorin der «Publish What You Pay»-Kampagne in Deutschland und Mitglied beim Global Policy Forum Europe.

Sudha Mahalingam ist eine Energiewirtschaftlerin mit über 25 Jahren professioneller Erfahrung. Sie hat gegenwärtig die angesehene Position als Senior Fellowship am Jawaharlal Nehru Centre for Contemporary Studies, Nehru Memorial Museum & Library im indischen Neu Delhi inne, wo sie an einem Buch über Indiens Energiesicherheit arbeitet. In ihrer langen Karriere hat sie für mehrere führende Expertenkommissionen und Forschungsinstitute gearbeitet.

Alejandro Nadal lehrt am El Colegio de México, an dem er die Forschungsprogramme zu Wissenschaft, Technologie und Entwicklung leitet. Er ist Vorsitzender des «Theme on Environment, Macroeconomics, Trade and Investment» der Welt-Naturschutzunion (IUCN). Er schreibt eine tägliche Kolumne über Wirtschaft und Nachhaltigkeit in La Jornada, einer führenden mexikanischen Tageszeitung.

Chandran Nair ist Gründer und Generaldirektor des Global Institute For Tomorrow (GIFT), einer in Hongkong ansässigen Non-Profit-Organisation. Nach einer langen Karriere in der Wirtschaft hat er damit begonnen, Unternehmen und Regierungen bei Geschäften in Asien, der Ausbildung von Führungskräften, Nachhaltigkeit und verantwortlichem unternehmerischem Handeln zu beraten. Nair ist Gastwissenschaftler an der Hong Kong University of Science and Technology's School of Business sowie Fellow am Hong Kong Institute of Directors.

Samuel Nguiffo ist Gründer und Leiter des Environment and Development Centre, einer Kameruner Umwelt-NGO, die sich auf Waldmanagement, Rohstoffindustrien und die Menschenrechte in Zentralafrika spezialisiert hat. Er gehörte mehrere Jahre lang dem Vorstand des Forest Stewardship Council an und ist Mitglied des Steering-Komitees der IUCN-Kommission für Umweltrecht und -politik. 1999 erhielt er den Goldman-Umweltpreis für Afrika.

Silas Siakor ist Leiter des Sustainable Development Institute (SDI), einer in Liberia beheimateten NGO. Davor arbeitete er für die UNDP und als staatlicher Berater für Global Witness. 2006 erhielt er den Goldman-Umweltpreis der Goldman-Stiftung.

