

Anforderungen an eine zukunftsfähige Rohstoffstrategie

Vorläufige Stellungnahme zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Rohstoffstrategie der Bundesregierung

25. Oktober 2010

Die Bundesregierung stellt am 26. Oktober 2010 ihre Rohstoffstrategie der Öffentlichkeit vor. Die Strategie soll in erster Linie dazu beitragen, die Rohstoffversorgung der deutschen Industrie zu sichern. Die Diskussion darüber hat bisher fast ausschließlich zwischen Bundesregierung und Industrie stattgefunden. Eine deutsche Rohstoffstrategie sollte jedoch nicht hinter verschlossenen Türen verhandelt werden sondern bedarf einer breiten öffentlichen Debatte. Denn eine solche Strategie hat weitreichende Folgen sowohl für die Menschen in Deutschland als auch für jene in den rohstoffreichen Ländern. Sie sollte daher auch dazu beitragen, dass der Rohstoffabbau die Entwicklungschancen der Menschen in den rohstoffreichen Entwicklungsländern verbessert. Deutschland trägt hierfür eine Mitverantwortung, weil ein erheblicher Teil der Rohstoffe aus diesen Ländern importiert wird. Die Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft darf nicht auf Kosten der Menschen und der Natur in den Förderländern erfolgen. Soziale, ökologische, menschenrechtliche und friedenspolitische Aspekte müssen einen integralen Bestandteil deutscher Rohstoffpolitik bilden. Die unterzeichnenden Nichtregierungsorganisationen haben dazu die folgenden Anforderungen formuliert.

Der Abbau von metallischen und nicht-metallischen Rohstoffen sowie die Förderung von Erdöl- und Erdgas sind in über 50 Entwicklungsländern ein entscheidender Wirtschaftsfaktor. Der Rohstoffreichtum dieser Länder könnte für die Armutsbekämpfung sowie für die Achtung, den Schutz und die Verwirklichung der Rechte der Bevölkerung auf Nahrung, Gesundheit, menschenwürdiges Wohnen, Arbeit, Bildung und politische Partizipation eingesetzt werden. Doch leider sieht die Lebenswirklichkeit der Mehrheit der Menschen in den Förderländern anders aus: Über die Hälfte von ihnen lebt in Armut. Paradoxerweise nehmen Armut, Staatszerfall, Gewalt und Korruption mit der Rohstoffausbeute oft sogar noch zu. Zwangsvertreibungen und unzureichende Entschädigungen führen zur Verletzung des Rechts auf Nahrung und menschenwürdiges Wohnen; die Landrechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften werden verletzt. Die mit Bergbau und Erdölförderung oft verbundenen erheblichen Umweltzerstörungen führen zur Verletzung des Rechts auf Gesundheit. Die Gewinne aus dem Rohstoffabbau und –export sind ungerecht verteilt, so dass die Mehrheit der Menschen in den Förderländern nicht am Reichtum teil hat. Meist bilden Bergbau und Erdöl-/Erdgasförderung Enklaven heraus, die nur rudimentär in den regionalen Wirtschaftskreislauf eingebunden sind.

Ein weiteres Problem, dem bisher relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde, sind die geringen Staatseinnahmen, die der Bergbausektor bislang generiert. Eine Studie über die Steuereinnahmen in sieben afrikanischen Ländern kommt zu dem Schluss, dass diese Länder kaum von dem Preisboom der Rohstoffe zwischen 2003 und 2008 profitierten, weil den Bergbauunternehmen zu viele Steuererleichterungen gewährt werden und viele Unternehmen die Zahlung von Steuern durch geheime Verträge und konzerninterne Gewinnverlagerung umgehen.¹ Währenddessen drohen die rohstoffarmen Entwicklungsländer aufgrund steigender Rohstoffpreise völlig den Anschluss zu verlieren.

In der bisherigen Diskussion über die deutsche Rohstoffstrategie spielen diese Fragen kaum eine Rolle. Sie wird vielmehr von der deutschen Industrie und dem sie vertretenden BDI bestimmt, die von der Bundesregie-

¹ Bei den untersuchten Ländern handelt es sich um Ghana, Tansania, Sierra Leone, Sambia, Malawi, Republik Südafrika und Demokratische Republik Kongo. Vgl. Open Society Institute of Southern Africa, Third World Network Africa, Tax Justice Network Africa, Action Aid International, Christian Aid (2009): Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes can Turn Africa's Mineral Wealth into Development (<http://documents.twnafrica.org/breaking-the-curse-march2009.pdf>).

rung eine aktive Politik der Rohstoffsicherung einfordern und erwarten, dass sie die verschiedenen Instrumente der Außen-, Wirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik unter diesem Ziel bündelt. Die von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf dem BDI-Kongress 2007 vorgestellten „Elemente einer Rohstoffstrategie der Bundesrepublik Deutschland“ sowie die „Zwischenbilanz der Rohstoffaktivitäten der Bundesrepublik Deutschland“ aus dem Jahr 2008 belegen, dass die Bundesregierung dieser Forderung nachkommt. Der Schwerpunkt der Politik liegt eindeutig auf handels- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Liberalisierung der Rohstoffmärkte und dem Abbau von Handelshemmnissen. Die Instrumente der deutschen Außenwirtschaftsförderung wurden den Erfordernissen der Rohstoffwirtschaft angepasst. So wurde z.B. der Deckungsschutz für Investitions Garantien erweitert und die Risikodeckung bei ungebundenen Finanzkrediten auch auf wirtschaftliche Risiken ausgedehnt.

Die Durchsetzung von Nachhaltigkeit im Sinne sozialer und umweltpolitischer Bedingungen beim Abbau von Rohstoffen wurde fast ausschließlich dem BMZ überlassen. Seit Ende 2009 ist unter der neuen Leitung des BMZ allerdings ein Strategiewechsel mit dem Ziel einer besseren Verzahnung von wirtschaftlichen Interessen und Entwicklungszusammenarbeit zu verzeichnen.

Damit die Rohstoffförderung künftig zu größerem Wohlstand der Bevölkerungsmehrheit in den rohstoffreichen Entwicklungsländern beiträgt und nicht wie bisher zu Menschenrechtsverletzungen, Gewaltkonflikten, Umweltzerstörung und Verarmung, müssen alle beteiligten Akteure - Regierungen, Unternehmen, Internationale Finanzinstitutionen, Kirchen, andere Organisationen der Zivilgesellschaft sowie kritische VerbraucherInnen - Verantwortung übernehmen. In erster Linie sind die Regierungen in Süd und Nord sowie Unternehmen und Finanzinstitutionen in der Pflicht.

Die erforderlichen komplexen Lösungsstrategien können letztlich nur im Zusammenwirken der unterschiedlichen Interessengruppen in Nord und Süd entwickelt werden. Die Transparenz der Zahlungsströme sowie die Transparenz von Verträgen und Vertragsverhandlungen zwischen Unternehmen und Regierungen sind unabdingbare Voraussetzungen zur Problemlösung. Aber Transparenz alleine reicht nicht aus. Es bedarf bei Rohstoffvorhaben in allen Projektstadien der zivilgesellschaftlichen Beteiligung sowie der angemessenen Einbeziehung lokaler Gemeinschaften und zivilgesellschaftlicher Organisationen an den sie betreffenden Entscheidungen.

Nationale Alleingänge einzelner Industrieländer verschärfen das Versorgungsproblem. Die Nutzung von Synergien wie zum Beispiel die Schaffung eines gemeinsamen Gasbinnenmarktes hätte für die EU-Mitgliedsstaaten einen größeren Diversifizierungseffekt als jede weitere Import-Pipeline. Auch die Gerechtigkeitsfrage muss gestellt werden, angesichts der Tatsache, dass ein kleiner Prozentsatz an Industrieländern einen Großteil der begrenzt verfügbaren Ressourcen verbraucht. Nutzung von natürlichen Ressourcen ist eine globale Frage, die folgerichtig eine globale Herangehensweise verlangt.

Im Rahmen der EU und der G20 sowie über ihre Stimme bei den Vereinten Nationen, in der Weltbank und in den regionalen Entwicklungsbanken kann die Bundesregierung Einfluss auf die Lage der Menschen im globalen Süden ausüben. Je kohärenter die deutsche Politik in den Bereichen Außen-, Außenwirtschafts-, Entwicklungs- sowie Umwelt- und Energiepolitik ausgestaltet wird und sich am Ziel von Menschenrechts- und Umweltschutz orientiert, je größer wird auch ihr positiver Einfluss sein.

1. Ökologisches Umsteuern

Das wirtschaftliche Wachstum basiert nach wie vor auf wachsendem Rohstoffverbrauch. Dass das ressourcenintensive Wirtschaftsmodell der Industrieländer so nicht weiterzuführen ist und auch kein globales Entwicklungsmodell sein kann, weil die Rohstoffe begrenzt und die Umweltfolgen bedrohlich sind, ist weitgehend anerkannt. Klimawandel ist das zentrale Umweltproblem, das aus der Nutzung vor allem fossiler Rohstoffe resultiert. Durch den großräumigen industriellen Bergbau werden Ökosysteme zerstört; giftiger Abraum verseucht bei unsachgemäßer Handhabung das Wasser.

Auch wenn die geologischen Rohstoffreserven nicht erschöpft sind, werden sie doch immer schwieriger zugänglich, was mit vermehrten Risiken für Mensch und Umwelt verbunden ist. Bei den fossilen Brennstoffen scheint das globale Ölfördermaximum („Peak Oil“) bald erreicht zu sein. Mittlerweile warnt sogar die Internationale Energieagentur vor der drohenden Verknappung und der Gefahr daraus resultierender Verteilungskämpfe.

Daher müssen wir unsere Verhaltensmuster, die auf das stetige Wachstum von Produktion und Konsum ausgerichtet sind, hinterfragen. Dies geschieht nicht nur aus der Motivation heraus, Abhängigkeiten zu reduzieren, sondern auch als notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung übergeordneter Ziele, wie des Klima- und Umweltschutzes. Ein zügelloser Ressourcenverbrauch, wie derzeit von den Industrieländern vorgelebt, würde zum globalen Kollaps führen.

Es ist daher von zentraler Bedeutung, umweltverträgliche Formen der Rohstoffförderung und –nutzung zu entwickeln. Nur auf dieser Grundlage ist eine nachhaltige Entwicklung möglich, die sowohl den Entwicklungsländern wie auch zukünftigen Generationen erlaubt, Rohstoffe entsprechend ihren Bedürfnissen einzusetzen. Ressourcennutzung und materieller Wohlstand sind untrennbar mit der Frage der globalen Gerechtigkeit verbunden.

Aus diesem Grund müssen unmittelbar Maßnahmen getroffen werden, die zu einem ökologischen Umsteuern in der Wirtschafts- und Energiepolitik führen. Dazu gehören die Steigerung der Ressourceneffizienz, verstärktes Recycling sowie verbesserte Verbraucherinformationen über die Möglichkeiten, den Ressourcenverbrauch zu verringern. Darüber hinaus müssen politische Maßnahmen ergriffen werden, die die Preise für die Nutzung von Rohstoffen erhöhen und damit ressourceneffizientes Verhalten belohnen.

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

- **Den Verbrauch von Rohstoffen besteuern**

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Rohstoffsteuer, die auf den Verbrauch von Rohstoffen wie Holz, Wasser, Metalle und fossile Brennstoffe erhoben werden soll, weist in die richtige Richtung und sollte aktiv unterstützt werden. Dies sollte auf sozial verträgliche Weise geschehen und nicht zu einer erhöhten Nettosteuerbelastung der unteren Einkommensschichten führen.

- **Alternativen – gerade im energetischen Bereich – entschiedener vorantreiben**

Die Kapazitäten erneuerbarer Energien sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft und sollten konsequent ausgebaut werden, statt auf althergebrachte Energiequellen ungeachtet ihrer Endlichkeit zu vertrauen.

- **Umwelt- und ressourcenschonende Beschaffung fördern**

Ein wichtiges Steuerungsinstrument der Politik ist die öffentliche Beschaffung. Um negative Auswirkungen auf die Umwelt zu mindern und um die Nachfrage nach ressourceneffizienten Produkten und Dienstleistungen zu erhöhen, müssen internationale Umwelt- und Sozialstandards bei der Herstellung der zu beschaffenden Produkte berücksichtigt und Mindestanforderungen an Ressourceneffizienz eingefordert werden.

- **Verbesserung der Ressourceneffizienz und vermehrtes Recycling**

Um die Ressourceneffizienz zu steigern, müssen so viele Rohstoffe wie möglich wiederverwertet werden. Bestehende Ansätze zur Förderung des Recycling und der Erhöhung der Ressourceneffizienz müssen durch politische Steuerungsmaßnahmen verstärkt werden.

Weiterhin ist es notwendig, verstärkt den gesellschaftlichen Diskurs über ein neues Entwicklungsmodell zu führen, das die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum, Rohstoffverbrauch und Lebensqualität zum Ziel hat.

Schließlich muss Deutschland gemeinsam mit den übrigen Industrieländern seine Verantwortung für den Schutz der Umwelt in den Entwicklungsländern wirksamer wahrnehmen. Dazu können auch Kompensationszahlungen für den Verzicht auf Rohstoffförderung in ökologisch sensiblen Gebieten gehören. Die ecuadorianische Initiative „Das Erdöl im Boden lassen“ weist einen Weg, wie dies geschehen kann. Ecuador will auf die Ausbeutung der Erdölvorkommen im Nationalpark Yasuni verzichten und das Gebiet mit großer biologischer Vielfalt erhalten, wenn das Land auf die so entgangenen Einnahmen nicht vollständig verzichten muss, sondern die internationale Gemeinschaft für die Hälfte der entgangenen staatlichen Netto-Einnahmen aufkommt. Der ecuadorianische Vorschlag würde eine Änderung des bisherigen Entwicklungsmodells des Landes ermöglichen, das im Wesentlichen auf der Erdölförderung beruht. Zwar gibt es noch eine Reihe ungeklärter rechtlicher Fragen, aber mittlerweile wurde beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ein Treuhandfonds eingerichtet, der die Kompensationszahlungen verwalten soll. Deutschland hat bisher zu den Unterstützern dieser Initiative gehört. Leider hat die Bundesregierung ihre Zusage, in den Treuhandfonds einzuzahlen, zurückgezogen. Dies ist ein Signal in die falsche Richtung.

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

- **Ausgleichszahlungen für den Verzicht auf Rohstoffförderung zum Schutz der Umwelt**

Die Bundesregierung sollte die ecuadorianische Initiative „Das Erdöl im Boden lassen“ aktiv unterstützen. Zugleich sollte sie gemeinsam mit anderen Regierungen die konzeptionelle Weiterentwicklung des Ansatzes vorantreiben, zugunsten des Erhalts der biologischen Vielfalt und des Klimaschutzes auf Rohstoffförderung zu verzichten.

2. Friedens- und sicherheitspolitische Aspekte

Natürliche Ressourcen sind, wenn sie nicht zu den erneuerbaren Rohstoffen gehören, erschöpfbar, d.h. endlich. Aus diesem Grund wird die Debatte um Rohstoffe häufig von vornherein unter den Vorzeichen „Konkurrenz“ und „Verfügbarkeit“ geführt. Länder, in denen kaum oder keine Rohstoffe vorkommen, sorgen sich um die ausreichende Versorgung mit entsprechenden Rohstoffen. Die Sorge in den Industrieländern wird durch den Umstand genährt, dass eine Vielzahl von Rohstoffen, bei denen die Importabhängigkeit groß ist, nur in wenigen Ländern vorkommen. Gleichzeitig sind Länder mit reichen Rohstoffvorkommen überproportional häufig von Korruption und schlechter Regierungsführung betroffen.

Immer wieder kommt es vor, dass um Rohstoffe gekämpft wird, wie es z.B. in Sierra Leone (Diamanten) und der Demokratischen Republik Kongo (Coltan) der Fall war. Dabei schürt weniger die Knappheit in den Abbauländern die Konflikte. Im Gegenteil stellen ihre Verfügbarkeit und/oder ein attraktiv hoher Marktwert Anreize dar, um die Kontrolle von Ressourcengebieten zu kämpfen. Der hohe Marktwert resultiert wiederum aus einer relativen Knappheit auf internationaler Ebene. Dessen ungeachtet sind die eigentlichen Konfliktsachen vielschichtiger und nicht allein auf die „Konfliktressource“ beschränkt.

Problematisch ist, dass aus den Phänomenen „Konkurrenz“ und „Knappheit“ sicherheitspolitische Implikationen für Deutschland abgeleitet werden. Neben dem Verweis auf gewaltsame Auseinandersetzungen um bestimmte Rohstoffe werden Abhängigkeitsszenarien zu Bedrohungsszenarien.

Die Bundesregierung schließt sich dem allgemeinen Trend, Rohstofffragen als Sicherheitsproblem zu betrachten, an. Sie vertritt diese Position national (Weißbuch Bundeswehr 2006, Koalitionsvertrag, Elemente einer Rohstoffstrategie) als auch im multilateralen Verbund (Nato-Strategiepapiere 1991, 1999; Europäische Sicherheitsstrategie 2003). Diese Schlussfolgerung ist aber nicht nur gefährlich, sondern geht auch am Kern der Ursachen für Verteilungungerechtigkeit vorbei und ist somit kein Beitrag für erfolgreiche Problembekämpfung.

Die Politikansätze zur Verhinderung gewaltsamer Konflikte in Produzentenländern (Aktionsplan Zivile Krisenprävention, 2004) werden dagegen bisher nicht konsequent umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund sollte die Rohstofffrage auf Grundlage von realistischen Konfliktanalysen bewertet werden. Dabei sollten folgenden Sachverhalte berücksichtigt werden:

- „Knappheit“ ist relativ. Sie setzt sich zusammen aus einer Vielzahl von Faktoren, wie geschätzte vs. aktuelle Verfügbarkeit, Nachfrage, Preisentwicklung, Spekulation, und vieles mehr. So haben die derzeitigen Entwicklungen auf den Rohstoffmärkten ihre Ursache vor allem in der seit längerem anhaltenden und noch steigenden Nachfrage der Schwellenländer und deren Handelspolitik (Exportbeschränkungen), ohne dass entsprechend kurzfristig die Angebotsmenge erhöht werden kann.
- „Konkurrenz“ ist nicht mit Konflikt gleichzusetzen. Konkurrenz ist in erster Linie eine Allokationsfrage, die angemessene Verteilungsmechanismen erfordert. Konkurrenz über militärische Dominanz zu lösen, ist kontraproduktiv.
- Gewaltsame Konflikte um Ressourcen beschränken sich meist auf die Produzentenländer: Rohstoffabbau kann dort soziale Konflikte hervorrufen oder Bürgerkriege verschärfen bzw. verlängern. Das Ausmaß der zugrunde liegenden Probleme von gewaltsamen innerstaatlichen Konflikten macht sie jedoch für militärische Lösungen unzugänglich. Strukturelle Konfliktsachen in Produzentenländern erfordern langfristige, politische Lösungsbemühungen.

Entsprechende Analysen sollten daher die Konfliktursachen in den Vordergrund stellen. Diese umfassen im Falle von Konflikten in den Produzentenländern:

- Verteilungskonflikte sowie eine fehlende transparente Allokationspraxis.
- Die Missachtung der Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung beim Abbau der Rohstoffe sowie ihre fehlende Beteiligung an erzielten Gewinnen. Das Recht der betroffenen Bevölkerung auf eine freie, frühzeitige und informierte Zustimmung (Free, Prior, Informed Consent, FPIC) wird nicht beachtet.
- Schlechte Regierungsführung und Korruption.
- Menschenunwürdige und umweltschädliche Abbaumethoden

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

- **Von erfolgreichen Ressourcenregimen lernen**
Die Bundesregierung sollte von erfolgreichen Ressourcenregimen und Modellen des gewaltfreien Umgangs mit Ressourcen lernen. Ressourcen sind generell teilbar, über ihre Verteilung sollte im Rahmen von Verhandlungslösungen entschieden werden. Im Bereich Wasser sind durch bestimmte Nutzungsregime (z.B. Interstate Commission for Water Coordination for Central Asia), bereits gute Ergebnisse und eine Verbesserung der zwischenstaatlichen Kooperation erzielt worden.
- **Den Import von „Konfliktressourcen“ verhindern**, die Konflikte in Produzentenländern schüren (Beispiel Kimberley Prozess für Diamanten).
- **Keine Rohstoffvorhaben in Konfliktgebieten unterstützen.**
- **In Post-Konfliktländern** die staatlichen Voraussetzungen für die Umsetzung von Rohstoffvorhaben **mit besonderer Sorgfalt prüfen.**
- Auf **unabhängige Verifikation sozialer und ökologischer Standards** in internationalen Rohstoffvorhaben dringen.

3. Schutz der Menschenrechte und Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft

Die negativen Konsequenzen des Rohstoffabbaus werden in vielen Ländern von zivilgesellschaftlichen Gruppen kritisiert. Sie setzen sich für mehr Transparenz im extraktiven Sektor und für Landrechte indigener Völker und lokaler Gemeinschaften ein. Sie engagieren sich gegen Wasser- und Luftverschmutzung und die Zerstörung der Wälder. Für ihr Engagement sind sie oft Repressionen ausgesetzt. In einigen Ländern, darunter die Philippinen und Peru, ist eine bedrohliche Kriminalisierung sozialen Protestes zu verzeichnen. Menschen, die sich mit friedlichen Mitteln gegen Bergbauvorhaben wehren oder auch nur eine gerechte Verteilung der Ressourcen einfordern, müssen mit Einschüchterungen, falschen Anklagen, Bspitzelungen durch private oder staatliche Sicherheitskräfte, teilweise sogar mit Mord rechnen. In den Philippinen wurden allein in der ersten Jahreshälfte 2010 fünf bergbaukritische Aktivisten umgebracht. In der Republik Kongo wurden zivilgesellschaftliche Mitglieder des nationalen EITI-Komitees wiederholt verhaftet und unter falsche Anklage gestellt, um sie einzuschüchtern; im Tschad wurde erst kürzlich ein Seminar von Nichtregierungsorganisation zu der Frage, wie die Einnahmen aus dem Erdölgeschäft verwaltet werden, durch die Regierung untersagt. Die Reihe der Beispiele ließe sich beliebig verlängern.

Die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung an der Entscheidung, ob ein Rohstoffvorhaben durchgeführt wird, ist eine wichtige Voraussetzung für die Konfliktminimierung sowie für Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte. Im Abschlussbericht des *Extractive Industries Review* der Weltbank (2003) wird zum Beispiel festgestellt, dass die Anerkennung und Umsetzung des Rechts der betroffenen Bevölkerung auf freie, frühzeitige und informierte Zustimmung (*Free Prior Informed Consent*) eine notwendige Voraussetzung ist, damit Bergbau- und Erdölfördervorhaben zu Armutsreduzierung und regionaler Entwicklung beitragen können.

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

- **Recht der Bevölkerung auf freie, frühzeitige und informierte Zustimmung unterstützen.**
Die Bundesregierung sollte Entwicklungsländer in der Entwicklung von Verfahren und Institutionen zur Umsetzung des Free Prior Informed Consent (FPIC) unterstützen.
- **Unbedingter Schutz von Menschenrechtsverteidigern**
Die Bundesregierung sollte sich für den unbedingten Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen einsetzen. In diesem Zusammenhang sollte sie u.a. die Arbeit der UN-Sonderberichterstatterin für den Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen und des neu eingesetzten Sonderberichterstatters zum Recht auf Organisationsfreiheit politisch unterstützen. Die EU-Leitsätze zum Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen sollten an allen deutschen Botschaften bekannt sein und von ihnen angewandt werden.
- **Stärkung der Zivilgesellschaft in Rohstoffländern**
Die Bundesregierung sollte zivilgesellschaftliche Organisationen in den Herkunftsländern deutscher Rohstoffimporte aktiv unterstützen.

4. Internationale Handels- und Investitionspolitik

Eine zukünftige Rohstoffstrategie Deutschlands kann nur dann mit den Prinzipien der Klima- und Ressourcengerechtigkeit versöhnt werden, wenn die rohstoffbezogenen Außenwirtschaftsbeziehungen neu und zukunftsfähig ausgerichtet werden. Dies gilt auch für die internationale Handels- und Investitionspolitik, bei der Deutschland als zentraler Player im Rahmen der EU agiert.

Bisher setzen die Rohstoffstrategien Deutschlands und der EU im Sinne der Wirtschaft auf vermehrten Freihandel mit Rohstoffen und den Abbau jedweder Handelsbeschränkungen im Rohstoffhandel sowie auf einseitig an privaten Wirtschaftsinteressen orientierte Investitionsabkommen (bzw. Investitionskapitel in Handelsverträgen). Diese sichern den Transnationalen Unternehmen Rechte (Marktzugang, Eigentumsschutz, Klagerechte gegen Staaten), ohne ihnen Pflichten aufzuerlegen.

Hand in Hand mit einem internen Transformationsprozess hin zu einer hochgradig ressourceneffizienten und gerechten Wirtschaftsweise sollte das handels- und investitionspolitische Agieren Deutschlands und der EU nach außen zukünftig wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume für Entwicklungs- und Schwellenländer für eine entwicklungsorientierte Nutzbarmachung ihrer Rohstoffreserven offen lassen (Policy Space) und klare menschen- und arbeitsrechtliche, entwicklungspolitische sowie ökologische Vorgaben für den Handel und das Investitionsgeschehen im Rohstoffbereich machen.

4.1. Investitionspolitik

Bislang hat Deutschland 138 Bilaterale Investitionsverträge (BITs) ausgehandelt, von denen 130 in Kraft sind. Mit dem Lissabon-Vertrag ist allerdings seit dem 1. Dezember 2009 die investitionspolitische Kompetenz innerhalb der EU von den Mitgliedstaaten an die EU übertragen worden. Derzeit tobt ein intensiver Streit zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten über die Reichweite und die Inhalte der zukünftigen EU-Investitionspolitik. Diese Situation bietet eine Chance zur Überprüfung und Überarbeitung der alten BITs sowie zur Neubestimmung der Investitionspolitik. Denn auch die EU-Kommission schlägt eine 5-jährige Überprüfungsperiode zu den bisherigen Investitionsverträgen der EU-Mitgliedsstaaten vor. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht sollte diese Überprüfungsperiode in transparenter Weise und unter intensiver zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer Beteiligung genutzt werden, um die Fehler und die einseitige Ausrichtung der alten Investitionspolitik zu revidieren.

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

Im Hinblick auf die menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen des Investitionsgeschehens im Rohstoffsektor sollte die deutsche und EU-Investitionspolitik folgende Maßnahmen unterstützen:

- **Ein Moratorium bzgl. Neuverhandlungen und ein Ablaufdatum (sunset clause) der bisherigen Investitionsabkommen** (vor allem: BITs) sowie eine fünf-jährige Phase der Überprüfung und Erneuerung der internationalen Investitionspolitik einleiten.
- **Das Recht und den Gestaltungsspielraum** der Gastländer von Investitionen im Rohstoffsektor **zur Regulierung** der Investitionsbedingungen und des Investorenverhaltens respektieren.
- **Freiräume lassen** für eine Anpassung investitionspolitischer Bedingungen an veränderte ökonomische, politische oder sozial-ökologische Gegebenheiten.
- **Eine enge (Finanzspekulationen ausschließende) Definition von ‚Investitionen‘** zugrunde legen und nicht einseitig als Türöffner für den Marktzugang internationaler Konzerne im Rohstoffsektor wirken, sondern zu kooperativen Lösungen und heimischer Förderung und Weiterverarbeitung von Rohstoffen beitragen.
- **Klare und verbindliche menschen- und arbeitsrechtliche, soziale, ökologische und ökonomische Verpflichtungen** für Rohstoffunternehmen sowie für Gast- und Heimatländer der Unternehmen vorsehen, die wirksame Mechanismen für deren Monitoring und für Beschwerdemechanismen enthalten (gerade auch der betroffenen Bevölkerungsgruppen im Süden).
- **Keine Investor-to-State-Klagemöglichkeiten** für Rohstoffkonzerne einrichten, sondern ergänzend zu o.g. Beschwerdemechanismen auch transparente State-to-State-Streitschlichtungsmechanismen einrichten.
- **Neue Investitions- und Handelsabkommen mit einer „savings clause“** vorsehen, die sicherstellt, dass eine Interpretation der Abkommen, die den Schutz von Menschenrechten und Umwelt untermindert, unzulässig ist.

4.2. Handelspolitik

In deutlicher Abkehr von der bisherigen Praxis muss der Prozess zur Entwicklung und Umsetzung der zukünftigen Handels- und Investitionspolitik transparent und unter wirksamer Beteiligung von Zivilgesellschaft und Parlamenten gestaltet werden. Auch im Bereich der Handelspolitik ist ein Kurswechsel notwendig.

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

Die Bundesregierung sollte folgende inhaltliche Elemente einer zukünftigen EU-Handelspolitik aktiv unterstützen:

- Entwicklungsländern müssen **regulierende Maßnahmen** im Rohstoffhandel und –export erlaubt sein.
- In bilateralen oder multilateralen Handelsabkommen darf es keine Regeln geben, die die **Möglichkeiten** von Entwicklungsländern zur Nutzung **von Exportbeschränkungen** (Exportsteuern, mengenmäßige Beschränkungen) einschränken oder gar verbieten.
- Auch bei Marktöffnungsangeboten für Entwicklungsländer (etwa im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems) oder bei den WTO-Beitrittsprozessen darf nicht auf ein Verbot von Exportbeschränkungen hingewirkt werden.
- Es darf **keine Initiierung von WTO-Streitfällen oder handelspolitischer Schutzinstrumente** der EU gegen Entwicklungsländer aufgrund von Exportbeschränkungen im Rohstoffbereich geben.
- Es sollten **neue internationale Kooperations- und Handelsverträge für ein zukunftsfähiges Ressourcenmanagement** entwickelt werden, die zur Überwindung der Rohstoffexportabhängigkeit der Entwicklungsländer beitragen und die heimische Weiterverarbeitung sowie zukunftsfähige Nutzung von Rohstoffen fördern (höhere Preise, Technologietransfer; faire Mengenallokation etc.). Hinsichtlich

der konkreten Ausgestaltung solcher Verträge bestehen noch große konzeptionelle Lücken. Hier bedarf es gemeinsamer Nord-Süd-Anstrengungen und neuer Initiativen auf bilateraler wie multilateraler Ebene.

- In einer **neuen internationalen Ressourcenpolitik-Initiative** sollten Deutschland und die EU auf den Erfahrungen bisheriger Rohstoffabkommen und auf neuen Vorschläge zum Globalen Ressourcenmanagement aufbauen² und hierzu gemeinsam mit Entwicklungsländern neuartige sektorale und sektorübergreifende Abkommen zum Rohstoffhandel initiieren (Beispiel: Initiative für fairen Lithium-Handel als Teil der neuen grünen Ökonomie).

4.3. Garantieinstrumentarium der Außenwirtschaftsförderung

Die Bundesregierung setzt ihre Instrumente der Außenwirtschaftsförderung (Kredit- und Investitionsgarantien sowie Ungebundene Finanzkredite) für die Energie- und Rohstoffversorgung Deutschlands ein. Die Befolgung der Transparenz-Prinzipien der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) (s.u.) ist bislang dabei ebenso wenig Bedingung für die Vergabe staatlicher Garantien und Bürgschaften wie die explizite Selbstverpflichtung zur Einhaltung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Unternehmen sollten auf die EITI-Prinzipien und die OECD-Leitsätze verpflichtet werden. Vom Projekt betroffene Personen sollten die Möglichkeit erhalten, sich vor und während der Durchführung des Projekts über Verletzungen ihrer Rechte zu beschweren. Der UN-Sonderbeauftragte zur Frage der menschenrechtlichen Verantwortung von Transnationalen Konzernen und anderen Wirtschaftsunternehmen, John Ruggie, gibt u.a. in seinem Bericht vom April 2010 (UN Dok. A/HRC/14/27) eine Reihe konkreter Empfehlungen, wie der Zugang der Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu Entschädigungen und Wiedergutmachung verbessert werden kann. Desweiteren nennt er Kriterien für glaubwürdige und transparente Beschwerdemechanismen, sowohl auf staatlicher wie auf nicht-staatlicher Ebene.

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

- **Verbindliche Menschenrechtskriterien für Außenwirtschaftsförderung**
Die Bundesregierung sollte in dem Prüfverfahren für Anträge zur Außenwirtschaftsförderung eine Risikoanalyse nach menschenrechtlichen Gesichtspunkten verbindlich vornehmen. Dafür müssen klare menschenrechtliche Kriterien für die Nutzung aller staatlichen Außenwirtschaftsförderungsinstrumente bestehen. Ihre Einhaltung sollte einem standardisierten, nachvollziehbaren Prüfverfahren unterliegen. Diese Standards müssen rechtlich verbindlich sein.
- **Menschenrechtsexperten in Fördergremien**
Der Interministerielle Ausschuss und der Sachverständigenrat sollten jeweils um einen Menschenrechtsexperten erweitert werden. Zudem sollte sich die Bundesregierung im Rahmen der OECD dafür einsetzen, dass auch dort umfassende Verfahren der menschenrechtlichen Risikoanalyse entwickelt werden.
- **Beschwerdemechanismus für Opfer von Menschenrechtsverletzungen**
Die Bundesregierung sollte einen Beschwerdemechanismus einrichten, der Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu Entschädigungen und Wiedergutmachung verhilft.

5. Rohstoffgovernance

Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Rohstoffsektors in vielen Entwicklungsländern und der Bildung internationaler Initiativen wie der *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI) hat auch das BMZ das Thema „Governance im Rohstoffsektor“ verstärkt aufgegriffen. Es sind vor allem zwei Vorhaben, die im Rahmen deutscher Entwicklungspolitik gefördert werden:

1. die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und
2. die Zertifizierung von Handelsketten.

² Vgl. z.B. Bleischwitz, Raimund/Pfeil, Florian (Hrsg.) (2009): Globale Rohstoffpolitik. Baden-Baden: Nomos (EINE Welt-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden Nr. 23)

5.1. Transparenz im Rohstoffsektor / EITI

Deutschland zählt zu den größten Geldgebern von EITI. Neben Zahlungen an den Multidonor Trust Funds der Initiative, den die Weltbank verwaltet, fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) die Umsetzung von EITI in der zentralafrikanischen Region, in Ghana und der DR Kongo. In vielen Ländern hat EITI deutlich gemacht, dass weitere Reformen notwendig sind, um „good governance“ im Rohstoffsektor zu garantieren. Die jeweiligen nationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen sind dafür zentrale Akteure.

Das Engagement der deutschen EZ in der EITI ist grundsätzlich zu begrüßen und sollte weiterhin aufrechterhalten werden. Dabei sollte die deutsche EZ auch die sub-nationale Ebene adressieren, die bisher bei EITI kaum berücksichtigt wird. Die EZ darf sich aber nicht mit der engen Beschränkung von EITI auf die Transparenz der Zahlungsflüsse zufrieden geben. Für die EZ kommt es darauf an, dass als Resultat größerer Transparenz tatsächlich mehr Mittel für die Armutsreduzierung in den jeweiligen Ländern zur Verfügung stehen.

Ein großes Defizit besteht darin, dass bislang – national wie international - länderbezogene Rechnungslegungs- und Offenlegungspflichten für Unternehmen und Banken fehlen. Wie viel Steuern deutsche – und andere - Unternehmen in einzelnen Entwicklungsländern zahlen, wie viel Gewinn sie dort machen und in welchem Umfang Kredite von (deutschen) Banken in den Rohstoffsektor einzelner Ländern fließen, muss bisher nicht systematisch publik gemacht werden. Diese Angaben sind aber unverzichtbar, um sicherzustellen, dass der Ressourcenreichtum der Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas auch der dortigen Bevölkerung zu Gute kommt. Länderbezogene Rechnungslegungspflichten werden zur Zeit u.a. im International Accounting Standards Board (IASB) diskutiert. Beispielgebend ist außerdem das US-Finanzreformgesetz vom 21. Juli 2010 (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*), das eine länderbezogene Rechnungslegungspflicht für Unternehmen im extraktiven Sektor vorsieht, die an US-amerikanischen Börsen notiert sind.

Es hat sich außerdem gezeigt, dass neben der Transparenz der Einnahmen die Transparenz entlang der gesamten Wertschöpfungskette wichtig ist. Dazu gehören das Vergabeverfahren sowie die Verträge zwischen dem Rohstoffunternehmen und dem jeweiligen Land.

Weitere Mechanismen zur Überwachung der Verwendung der Einnahmen und der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards sollten berücksichtigt werden. So haben z.B. die Überprüfungsmechanismen, die für die Tschad-Kamerun-Erdölpipeline etabliert wurden, nach wie vor innovativen Charakter. Das Revenue Management Law (Gesetz über die Verwaltung der Staatseinnahmen) ist im Tschad Bestandteil der Gesetzgebung, ein Novum im Kontext vieler freiwilliger Multi-Stakeholder-Initiativen. Gleichzeitig zeigt das Beispiel Tschad, dass ohne den nötigen politischen Willen der jeweiligen Regierung selbst ausgefeilte institutionelle Innovationen scheitern können. Umso wichtiger ist die aktive Unterstützung der Zivilgesellschaft in den rohstoffreichen Entwicklungsländern, deren VertreterInnen – zum Teil unter Einsatz ihrer Sicherheit und ihres Lebens – in ihren Ländern für gute Regierungsführung, Menschenrechte, Umweltschutz, mehr Transparenz der Zahlungsströme, die Verwendung der Staatseinnahmen für die Armutsbekämpfung sowie für gerechte Handelsstrukturen und Investitionspolitiken eintreten.

Um die Zivilgesellschaft bei der Kontrolle öffentlicher Haushalte und damit der Mittelverwendung zu unterstützen, könnte die Bundesregierung weit mehr tun als bisher. Sie könnte auch die Transparenz der eigenen Entwicklungsfinanzierung erhöhen, u.a. indem sie alle Daten der finanziellen Entwicklungszusammenarbeit, die für zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden zur Kontrolle öffentlicher Haushalte wesentlich sind, in den jeweiligen Landessprachen veröffentlicht.

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

- **Länderbezogene Rechnungslegungspflicht für Unternehmen**

Die Bundesregierung sollte sich auf deutscher und europäischer Ebene sowie im Rahmen des IASB für die Einführung länderbezogener Rechnungslegungspflichten („*country-by-country reporting*“) für Unternehmen und Banken aktiv einsetzen.

- **Erweitertes Mandat für EITI**

Die Bundesregierung sollte sich im Rahmen von EITI für ein erweitertes Mandat der Initiative in Bezug auf Transparenz der Vergabeverfahren sowie der Verträge zwischen dem Rohstoffunternehmen und dem jeweiligen Land einsetzen.

- **Transparenzregeln gegen Korruption und Steuerflucht**

Über EITI hinaus sollte die Bundesregierung sich für ausreichende Transparenz unternehmerischer Tätigkeit und öffentlicher Haushalte einsetzen – auf der Einnahme- und Ausgabenseite. Die Ratifizierung der UN Konvention gegen Korruption durch den Deutschen Bundestag und der Einsatz gegen internationale Steuerflucht sind dabei unverzichtbare Elemente.

5.2. Zertifizierung

Neben der Unterstützung von EITI stellt die Zertifizierung von Handelsketten (z.Zt. v.a. Coltan) den zweiten entwicklungspolitischen Schwerpunkt der Bundesregierung im Rohstoffsektor dar.

Die Herkunft eines Rohstoffes ist für die Endverarbeiter derzeit meist ebenso wenig nachvollziehbar wie für Regierungen und KonsumentInnen. Der Weg von der Mine über die Verarbeitung bis hin zum Endprodukt führt über viele Stationen und wird in der Regel nicht dokumentiert. Daher sind Angaben über die Herkunft der verwendeten Rohstoffe oft nicht möglich. Um dies zu ändern gibt es derzeit eine Reihe von Ansätzen zur Zertifizierung der Rohstoffe sowie Initiativen, die für mehr Transparenz auf dem Rohstoffmarkt eintreten. Ein gemeinsam von BMWi und BMZ gefördertes Projekt befasst sich mit der Zertifizierung der Handelskette von Coltan. In der derzeitigen Pilotphase konzentriert sich das Projekt auf die geplante Handelsbeziehung von lokalen Bergbauproduzenten in Ruanda mit dem deutschen rohstoffverarbeitenden Unternehmen, H.C. Stark GmbH. Bei der Erzeugung, Gewinnung, Aufbereitung von Rohstoffen sowie beim Rohstoffhandel sollen angemessene ökologische und soziale Standards beachtet werden. Das System soll auch auf die DR Kongo und das Zinnerz Kassiterit ausgeweitet werden.

Ziel der Maßnahme ist einerseits die Erhöhung der Versorgungssicherheit für die deutsche Industrie, andererseits die Erschließung von Rohstoffpotentialen zur Minderung der Armut und zur Konfliktvermeidung in den betreffenden Ländern. Gezielt sollen die Bedingungen des Kleinbergbaus in der Region verbessert werden. Die unterschiedlichen Zielvorgaben wirken allerdings verwirrend, und es ist die Frage, inwieweit sie in einem Zertifizierungsvorhaben kohärent verwirklicht werden können. So ist zwar nachvollziehbar, dass eine Überprüfung der Herkunft von Coltan und Kassiterit dazu beitragen kann, dass weniger Geld an bewaffnete Gruppen der Region fließt. Inwieweit dieses Zertifikat zur Verbesserung der Situation der Menschen im Klein- und informellen Bergbau beitragen kann, ist jedoch offen.

Zertifizierungen können unter bestimmten Bedingungen ein geeignetes Mittel sein, um die sozialen und ökologischen Abbaubedingungen zu verbessern. Allerdings haben derartige – zum Teil hochtechnische und aufwändige Verfahren – auch klare Grenzen. Sie können die Umsetzung und Kontrolle bestehender internationaler Standards sowie deren notwendige Weiterentwicklung nicht ersetzen, sondern bestenfalls ergänzen.

Die bisherigen Zertifizierungsansätze sind rohstoff- oder themenorientiert. Die vorhandenen Initiativen sind freiwillig und nicht stabil, da sie von den finanziellen Zuwendungen einzelner Geber abhängen. Eine umfassende internationale Regulierung des Rohstoffsektors fehlt bislang. Das Wuppertal Institut schlägt daher ein internationales Abkommen zum nachhaltigen Ressourcenmanagement vor mit dem Ziel, ein nachhaltiges und friedliches Ressourcenmanagement und Prinzipien der Ressourcenschonung zu etablieren. Über dieses Abkommen könnten auch internationale Prinzipien für Bergbau, Recycling und Ressourcenmanagement etabliert werden.

Forderungen an die Politik der Bundesregierung

Dort, wo die Bundesregierung Zertifizierungsverfahren unterstützt, sollte sie

- für Zertifizierungen eintreten, die neben der Herkunft auch die sozialen und ökologischen Bedingungen beim Abbau der Rohstoffe offenlegen;
- in der EU sowie bei internationalen Organisationen wie der OECD und der WTO dafür eintreten, dass Zertifikate oder vergleichbare Nachweispflichten über die sozialen und ökologischen Bedingungen beim Abbau der Rohstoffe zum weltweiten Standard werden;
- Entwicklungsländer in der Entwicklung und Umsetzung von Umwelt- und Sozialstandards im extraktiven Sektor unterstützen.

6. Eine transparente und öffentliche Debatte über die Rohstoffstrategie ist notwendig

Bisher wurde die Entwicklung der deutschen Rohstoffstrategie vom federführenden Bundeswirtschaftsministerium als eine ausschließliche Angelegenheit von Politik und Wirtschaft angesehen. Eine systematische Beteiligung der Zivilgesellschaft war nicht vorgesehen. Der Prozess der Ausarbeitung der deutschen Rohstoffstrategie erfolgte völlig intransparent. Die Auswirkungen einer deutschen - wie auch europäischen - Rohstoffstrategie sind aber zu weitreichend, als dass sie unter Ausschluss der Öffentlichkeit entwickelt werden dürfen. Die Einleitung der notwendigen Ressourcenwende erfordert transparente Entscheidungsprozesse, die soziale, menschenrechtliche und ökologische Interessen effektiv und gleichberechtigt berücksichtigen, bevor wichtige politische Entscheidungen getroffen werden.

Die Anforderungen an eine zukunftsfähige Rohstoffstrategie werden von den folgenden Gruppen und Organisationen entsprechend ihres jeweiligen Aufgabengebietes und ihrer Zielsetzung unterstützt (Stand 25.10.2010):



Arbeitsgruppe Tschad/Groupe Tchad



Bischöfliches Hilfswerk Misereor



Brot für die Welt



Diakonie Menschenrechte

**GegenStrömung
CounterCurrent**

GegenStrömung - CounterCurrent



Global Policy Forum Europe



Internationales Konversionszentrum Bonn - Bonn International Center for Conversion (BICC)



philippinenbüro e.V. im Asienhaus



PowerShift - Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft



Urgewald

Kontakt:

Global Policy Forum Europe | Königstr. 37a | 53115 Bonn | Tel. 0228-96 50 510 | europe@globalpolicy.org